

LUCES Y SOMBRAS DEL NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Carlos Villán Durán

Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo
y la Aplicación del Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

La segunda Cumbre de Jefes de Estado celebrada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 16 de septiembre de 2005 la creación de un “Consejo de Derechos Humanos” que sea responsable de promover “el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”; estudiar las situaciones de “violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”; y promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas¹.



Declaración de los derechos del hombre

La falta de acuerdo impidió que se concretaran más el mandato, modalidades, funciones, tamaño, composición, calidad de miembro, métodos de trabajo y procedimientos del nuevo Consejo de DH. Los Jefes de Estado confiaron al Presidente de la Asamblea General la tarea de continuar las negociaciones sobre todos estos aspectos. Tales negociaciones culminaron, al menos parcialmente, el 15 de marzo de 2006, con la adopción de una importante resolución de la Asamblea General que establece el primer marco procesal del Consejo de Derechos Humanos² sobre la base de un acuerdo de mínimos.

Sin embargo, las negociaciones deberán continuar porque el Consejo DH dispone

¹ “2005 World Summit Outcome”, doc. A/60/L.1, de 15 de septiembre de 2005, párrs. 157-159

² En adelante: Consejo DH. Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela). Las consecuencias presupuestarias de esta resolución se han cifrado en una consignación adicional de 4.328.700 dólares (doc. A/60/721, de 15 de marzo de 2006, párrafo 4)

ahora de un año para decidir qué hacer con el sistema de relatores especiales heredado de la Comisión DH, el procedimiento de quejas individuales ante los mecanismos extraconvencionales de protección, así como el futuro de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos³. Además, se anuncia que la AG revisará el estatuto del Consejo DH “a los cinco años de su creación”⁴.

Según el texto finalmente adoptado, el Consejo DH tendrá su sede en Ginebra en sustitución de la Comisión DH⁵, como órgano subsidiario de la Asamblea General a la que informará anualmente, formulándole recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos. Es de lamentar que el Consejo DH no pueda informar directamente también al Consejo de Seguridad, dado que existe una estrecha relación entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁶.

El Consejo DH estará compuesto por 47 Estados respetándose una distribución geográfica equitativa⁷. Serán elegidos por períodos de tres años en votación secreta y por mayoría de los miembros de la Asamblea General. Ningún miembro del Consejo podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo DH estará abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la resolución en comento innova al introducir tres correctivos que tratan de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión DH, pero de dudosa eficacia:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo DH “los Estados Miembros

3 Párrafo 6 de la res. 60/251

4 *Ibidem*, párrafo 1 *in fine*. Por su parte, el propio Consejo DH también “revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General” (párrafo 16)

5 La Comisión DH será abolida por el ECOSOC el 16 de junio de 2006 (párrafo 13 de la res. 60/251). Según el párrafo 15, las primeras elecciones al Consejo DH tendrán lugar el 9 de mayo de 2006 y la primera sesión del mismo se celebrará el 19 de junio de 2006

6 Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251: “Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”

7 El párrafo 7 de la resolución 60/251 establece que la distribución geográfica será como sigue: Grupo de Estados de África: 13 puestos; Grupo de Estados de Asia: 13 puestos; Grupo de Estados de Europa oriental: 6 puestos; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe: 8 puestos; Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados: 7 puestos.

deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y contribuciones voluntarias que hayan hecho al respecto”⁸. Esta cláusula favorecerá a los Estados más ricos porque pueden aportar contribuciones millonarias al programa de derechos humanos de la Organización. Además resulta ambigua, pues es el resultado de una larga negociación en la que se propusieron criterios más objetivos como el exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los siete tratados básicos de derechos humanos.

En segundo lugar, se prevé que la AG podrá suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del Consejo “que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”⁹. Aunque la cláusula es innovadora, su eficacia práctica será reducida porque se deja a una mayoría cualificada de la AG -muy difícil de conseguir- la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Hubiera sido preferible que esa determinación se confiara al dictamen de un experto independiente (relator especial geográfico), lo que evitaría la ineludible politización que una votación de esa naturaleza producirá en el seno de la AG.

En tercer lugar, los miembros del Consejo “deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro”¹⁰. En realidad esta cláusula es redundante pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tienen todos los Estados por el hecho de ser Miembros de las Naciones Unidas. Además, como se pone de relieve más adelante, el mecanismo de examen periódico corre el riesgo de convertirse en un puro examen retórico realizado entre pares.

Si bien se pretendió que el Consejo DH tuviera la categoría de órgano principal y permanente de la Organización, con la misma visibilidad política que el Consejo de Seguridad, el ECOSOC o la Asamblea General, las extensas negociaciones condujeron a rebajar su importancia. En efecto, ya hemos señalado que el Consejo de DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General¹¹. Tampoco será permanente pues

⁸ Párrafo 8 de la res. 60/251

⁹ *Ibidem*, párrafo 8 *in fine*

¹⁰ *Ibidem*, párrafo 9

¹¹ Párrafo 1 de la res. 60/251. También nace el Consejo DH con cierta provisionalidad pues, como ya indicamos, se anuncia que “la Asamblea revisará su estatuto a los cinco años de su creación”.

“se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año -incluido un período de sesiones principal-, por una duración total no inferior a diez semanas”¹². Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, en esta ocasión “a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros”¹³.

En cuanto a su *competencia y funciones*, el Consejo DH “será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa”¹⁴. Más precisamente, el Consejo DH se ocupará de:

- Las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas;
- coordinar e incorporar los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas;
- impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo;
- promover la educación en derechos humanos;
- prestar servicios de asesoramiento a solicitud de los Estados interesados;
- servir de foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos;
- contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos;
- promover el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos;
- facilitar el seguimiento de los objetivos y compromisos sobre derechos humanos emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas;
- prevenir las violaciones de los derechos humanos;
- responder con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos; y
- supervisar la labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹⁵.

¹² Párrafo 10 de la res. 60/251. Con todo, ello significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración.

¹³ *Ibidem* párrafo 10 *in fine*

¹⁴ Párrafo 2 de la res. 60/251

¹⁵ Párrafos 3-5 de la res. 60/251

Todas estas funciones ya las desempeñaba *de jure* o *de facto* la Comisión DH, por lo que el valor añadido del Consejo DH se limita a su previsible mayor visibilidad política (al ser un órgano subsidiario de la AG en vez de depender del ECOSOC) y a su mayor número de períodos de sesiones ordinarias (al menos tres por año).

Pero la piedra de bóveda bajo la cual el Consejo DH examinará el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, será un “mecanismo universal de revisión periódica”, “basado en información objetiva y fidedigna”, realizado por los propios Estados miembros del Consejo DH. El mecanismo garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Además el procedimiento se basará en un “diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”¹⁶.

El mecanismo así diseñado no resuelve los siguientes extremos:

- (a) No se indica cómo se medirá el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Hubiera sido lógico que se indicara que el examen se realizará sobre la base de las obligaciones dimanadas de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las obligaciones específicas contraídas por cada Estado mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos.
- (b) Tampoco se indica cómo se proporcionará al Consejo DH la “información objetiva y fidedigna” sobre la situación real en cada país. Por ejemplo, la Alta Comisionada ofreció que esa información fuera proporcionada por su propia Oficina. En nuestra opinión, sería preferible que tal información se contuviera en un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la Organización, que fuera presentado ante el Consejo DH por una comisión de expertos independientes¹⁷ (quizás

16 Párrafo 5.e) de la res. 60/251. Se prevé también que el Consejo DH determinará las modalidades y la asignación de tiempo necesaria del mecanismo universal de revisión periódica en el plazo de un año después de la celebración de su primer período de sesiones

17 Un antecedente muy valioso lo constituye la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, compuesta de 20 expertos independientes. Informa anualmente a la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo por cada uno de sus Estados Partes

la misma Subcomisión), que trabajara en estrecha coordinación con el sistema de relatores especiales y grupos de trabajo actualmente existente en el marco de la Comisión DH, así como con los órganos de protección establecidos en tratados internacionales de derechos humanos. La citada comisión debiera contar también con el apoyo técnico no solamente de la Oficina de la Alta Comisionada, sino también de los demás organismos especializados¹⁸ y subsidiarios¹⁹ del sistema de las Naciones Unidas, así como de los departamentos de la Secretaría²⁰ que gozan de una amplia presencia en todos los países del mundo. De este modo se evitaría definitivamente la selectividad entre países, se garantizaría un examen de todos los Estados en régimen de igualdad y se avanzaría sustancialmente en la coordinación real de todo el sistema de las NU en materia de derechos humanos.

- (c) La resolución en comento se limita a decir que el examen será realizado “por los propios Estados miembros del Consejo DH”, pero no precisa si lo harán en sesión pública (sometida al escrutinio de los observadores acreditados, incluidas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos) o privada. Si en la práctica el Consejo DH se inclinara por realizar ese examen crucial a puerta cerrada, el procedimiento sería una repetición del tristemente célebre “procedimiento 1503” que había sido establecido por el ECOSOC en 1970 para “dialogar” con los Estados violadores de los derechos humanos sin ningún resultado positivo.
- (d) Por último, el mecanismo diseñado insiste en que el examen se hará con la finalidad de identificar las necesidades de cada Estado en relación con el fomento de su capacidad institucional, en vez de identificar el grado de cumplimiento real de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Si así fuera la comunidad internacional estaría renunciando a un mecanismo de fiscalización internacional que ya había asumido la Comisión DH en su práctica, aunque imperfecta, a través de su sistema de relatores geográficos y temáticos.

En nuestra opinión, el Consejo de DH diseñado en la resolución 60/251 de la AG

18 OIT, UNESCO, FAO, OMS

19 PNUD, UNICEF, ACNUR, PMA, la Comisión de Construcción de la Paz

20 Especialmente el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz o el departamento de asuntos humanitarios

no preserva suficientemente el acervo de experiencias positivas acumuladas por la Comisión DH a lo largo de su dilatada existencia. Se debieran aprovechar los próximos años para revisar el estatuto del Consejo DH, de manera que se recoja e incluso se mejore ese acervo. Se puede concretar en cuatro aspectos:

En primer lugar, la Comisión DH ha desarrollado una extraordinaria actividad en materia de codificación y desarrollo progresivo del DIDH que el futuro Consejo de DH debiera continuar e incluso superar. Debe recordarse que solamente en 2005 la Comisión DH había concluido con éxito la codificación de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”²¹. La Comisión DH también tomó nota del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, como directrices para ayudar a los Estados a desarrollar medidas efectivas para combatir la impunidad²². Por último, un Grupo de Trabajo de la Comisión DH aprobó el 23 de septiembre de 2005 el proyecto de “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”²³.

Es de esperar que el Consejo DH de prioridad a la aprobación definitiva de ese importante proyecto de convención contra las desapariciones, pues entre sus funciones figura la de formular recomendaciones a la AG “para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos”²⁴.

Pero es preocupante que la res. 60/251 no preserve la actual arquitectura codificadora de la Comisión DH, en la que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos juega un papel vital al actuar como el órgano de expertos independientes que, en estrecho contacto con las necesidades de la sociedad civil, debe

21 Res. 2005/35 de la CDH, de 19 de abril de 2005, Anexo. Estos principios fueron confirmados por el ECOSOC y la AG a finales de 2005

22 Párr. 20 de la res. 2005/81 de la CDH, de 21 de abril de 2005. La actualización de estos principios había sido realizada por la Prof. Diane Orentlicher, experta independiente, y se pueden consultar en el doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005

23 El texto de la futura Convención está disponible en la Web del Alto Comisionado: www.ohchr.org
El citado proyecto deberá ser aprobado formalmente por la Comisión DH en su último período de sesiones (marzo-abril de 2006) y posteriormente confirmado por el ECOSOC (o el Consejo DH) y la AG a finales de 2006

24 Párrafo 5.c) de la res. 60/251

asesorar al órgano intergubernamental (antes la Comisión DH, ahora el Consejo DH) sobre las prioridades y las materias a codificar y desarrollar progresivamente en el campo del DIDH²⁵. La débil referencia a que el Consejo DH mantendrá un “asesoramiento especializado”²⁶, es manifiestamente insuficiente para asegurar la continuidad de los trabajos de la Subcomisión.

En segundo lugar, no debiera someterse a discusión la continuidad del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo (en la actualidad son 17 geográficos y 31 temáticos) de la Comisión DH, lo mismo que el procedimiento de quejas individuales pacientemente construido en el ámbito extra-convencional de protección al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente temáticos, inspirándose en la labor eficaz del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias. Ante la falta de acuerdo entre los Estados se ha alargado la negociación durante un año más²⁷, por lo que la incertidumbre sigue planeando sobre estos aspectos neurálgicos del sistema extra-convencional de protección²⁸.

En tercer lugar, después de arduas negociaciones la AG reconoce la importancia crucial de las ONG en materia de derechos humanos, de manera que seguirán disfrutando al menos de las mismas facilidades de acceso al futuro Consejo de DH que ahora tienen ante la Comisión DH. Hasta ahora el estatuto consultivo vinculaba las ONG al Consejo Económico y Social (ECOSOC) por imperativo de los Artículos 68 y 71 de la Carta NU. Los aspectos prácticos se regulaban conforme a lo establecido en la resolución 1996/31 del ECOSOC²⁹.

El problema que subsiste es el referido a la técnica legislativa empleada por la AG en su res. 60/251, que está en manifiesta contravía con lo establecido en los Artículos 68 y 71 de la Carta NU. En efecto, al configurarse el Consejo DH como un órgano subsidiario de la AG, será necesario modificar esas disposiciones de la Carta para ampliar el estatuto consultivo de las ONG a la propia AG y sus órganos subsidiarios. En cualquier caso, las Naciones Unidas necesitan de la legitimación de la sociedad civil, por

²⁵ Véase, por ejemplo, la decisión 2005/114 de la Subcomisión

²⁶ Res. 60/251, párrafo 6

²⁷ *Ibidem*, párrafo 6 *in fine*

²⁸ Correspondía a la Comisión DH renovar en 2006 el mandato de 21 de esos procedimientos especiales, pero la prematura suspensión de su período de sesiones en marzo de 2006 le impidió pronunciarse sobre este extremo crucial, dejando la decisión en manos del Consejo DH

²⁹ *Ibidem*, párrafo 11 *in fine*

lo que sus representantes genuinos deben ser incorporados con urgencia a los trabajos no sólo de la AG y por ende de su nuevo Consejo DH, sino también del Consejo de Seguridad.

Por último, en cuarto lugar, el gran olvidado del nuevo Consejo DH –a diferencia, por ejemplo, de las instituciones nacionales de derechos humanos- es el sistema convencional de protección de derechos humanos. En efecto, la res. 60/251 solamente hace una referencia en sentido negativo: el mecanismo universal de revisión periódica “no repetirá la labor de los órganos creados en virtud de tratados”³⁰. Por el contrario, sería altamente deseable que en la futura revisión del estatuto del Consejo DH se contemple la coordinación de sus trabajos con el de los diferentes Comités, estableciéndose relaciones institucionales permanentes de trabajo que incluyan el reconocimiento de un estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH para los Comités establecidos en tratados, ya que ambos sistemas de protección –convencional y extra-convencional- son complementarios y convergen en el mismo objetivo: la protección internacional de los derechos de la persona humana.

Ginebra, 4 de abril de 2006

³⁰ *Ibidem*, párrafo 5.e)