

EL DEBATE EN TORNO A LA REFORMA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

Carlos de la TORRE MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Logros y fracasos de la Comisión de Derechos Humanos.* II. *Itinerario de la reforma de la Comisión.* III. *Principales razones de la reforma.* IV. *Medidas para blindar el Consejo de Derechos Humanos.* V. *La eliminación de la selectividad y el doble rasero.* VI. *El estatus del Consejo.*

I. LOGROS Y FRACASOS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El 17 de junio de 1948 la entonces llamada Comisión de los Derechos del Hombre sorprendió al mundo entero al remitir al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el proyecto de Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹ Con fundamento en el artículo 68 de la Carta de San Francisco, este órgano subsidiario fue creado por el ECOSOC en su primera sesión el 16 de febrero de 1946 bajo el mandato expreso de elaborar una propuesta de Carta (*Bill of Rights*) o declaración internacional de derechos humanos,² que pudiera dotar de contenido y servir de base sólida pa-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Sobre el proceso de discusión y elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, véase Verdoot, Albert, *Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Nacimiento y significación*, trad. de Javier Arzálluz, Bilbao, Mensajero, 1970.

² El mandato específico encargado a la Comisión no sólo se concentraba en la elaboración de una declaración de derechos humanos, además incluía la elaboración de una Convención sobre derechos civiles, sobre el estatus de la mujer, sobre la libertad de expresión y otras materias similares. La protección específica de minorías, la prevención de la discriminación por motivos de raza, sexo, lengua y religión y de cualquier otro tema relacionado con los derechos humanos. *Cfr.* Boutros Boutros-Ghali, *The United Nations and Human Rights 1945-1995*, Nueva York, United Nations, 1996.

ra la concreción de uno de los tres propósitos fundamentales de las Naciones Unidas, a saber: “el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, lengua y religión”.³

Bajo el liderazgo de figuras tales como Rene Cassin (Francia), Eleonor Franklin D. Roosevelt (Estados Unidos de América), Charles Malik (Líbano) o Pen-Chung Chang (China), la Comisión de los Derechos del Hombre, conformada en sus inicios por representantes de dieciocho Estados miembros de Naciones Unidas, inició un proceso de más de un año y medio de debate y discusión en torno a un catálogo comprensivo de derechos y deberes que pudiera servir de referente ético-jurídico a todos los hombres y pueblos del mundo.⁴ El proyecto de Declaración, que según narra el propio Cassin tiene por columnas la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad, fue remitido a la Asamblea General de Naciones Unidas luego de ser aprobado por doce votos a favor y cuatro abstenciones por los miembros de la Comisión⁵ y ser sometido a una exhaustiva revisión por parte de la Tercera Comisión de la Asamblea General para, finalmente, ser aprobado en la noche del 10 de diciembre de 1948, por 48 votos a favor y 8 abstenciones.⁶

Sin duda, éste fue el logro más importante y perdurable de la Comisión de Derechos Humanos en sus casi sesenta años de historia. Cuando el 16 de junio próximo se declare definitivamente abolida la Comisión, para que el 19 de ese mismo mes celebre su primera sesión el recién aprobado Consejo de Derechos Humanos, muchos recordarán la proeza de haber podido redactar en los primeros años de la posguerra el instrumento que serviría como punta de lanza del desarrollo y expansión del derecho internacional de los derechos humanos.

3 *Cfr.* Párrafo tercero del artículo 1o. de la Carta de Naciones Unidas del 26 de junio de 1945.

4 Al terminar la sesión del 10 de diciembre de 1948 Eleanor Roosevelt podía exclamation lo siguiente: “Esta Declaración puede perfectamente convertirse en la Carta Magna de todos los hombres. Esperamos que su proclamación por la Asamblea General sea un acontecimiento comparable al de la proclamación de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a la adopción de un *Bill of Rights* por el pueblo Norteamericano, y al de la adopción de las declaraciones de derechos de los distintos países en las diversas épocas”.

5 Las abstenciones fueron de la Unión Soviética, Yugoslavia, Ucrania y Bielorrusia. *Cfr.* Verdoot, *op. cit.*, nota 1, p. 69.

6 En este caso los países que se abstuvieron fueron: Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, Ucrania, Unión Sudafricana, Rusia y Yugoslavia. *Ibidem*, p. 75.

Con posterioridad a estos primeros años y a medida en que se fue disolviendo de la memoria de los hombres la lección legada por las dos guerras mundiales de que si no se protege la dignidad y los derechos de la persona la humanidad en cualquier momento corre el riesgo de recaer en la barbarie, la construcción de acuerdos en el seno de la Comisión fue haciéndose cada vez más compleja y en ciertos momentos casi imposible.⁷ El ejemplo más patente es el hecho de que aun cuando ya estaba entre las intenciones de los primeros integrantes de la Comisión el preparar una Convención Internacional que pudiera dotar de fuerza jurídica a la Declaración, tuvieron que pasar casi treinta años para que finalmente a través de los “Pactos Internacionales” los Estados se obligaran jurídicamente a garantizar entre las personas que estuvieran bajo su jurisdicción el ejercicio de los derechos contenidos en la “Declaración Universal”.

Las dos principales causas de la enorme inmovilidad y falta de acuerdos en la que incurrió la Comisión durante la etapa que corre de principios de la década de los cincuenta hasta bien entrada la década de los ochenta, fueron, en primer lugar, la tensión generada por la Guerra Fría entre las potencias del Este y el Oeste, la cual, por ejemplo, implicó el que violando el principio de la integralidad de los derechos y bajo la figura de dos pactos internacionales con aparentemente distinto grado de efectividad y justiciabilidad, se pudiera alcanzar la vinculatoreidad jurídica de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales reconocidos en la Declaración⁸ y, en segundo lugar, la integración al sistema de Naciones Unidas de un gran número de países africanos y asiáticos que habiendo terminado su proceso de descolonización recientemente y viniendo de culturas muy diversas, cuestionaron fuertemente el carácter

7 Véase Ishay, Michelin R., *The History of Human Rights; From Ancient Times to the Globalization Era*, Los Angeles, University of California Press, 1999.

8 Utilizo la palabra “aparente” de manera intencional debido a que a pesar de que en el artículo segundo de ambos Pactos la redacción es distinta, en el sentido de que en el Pacto de derechos civiles y políticos se establece que estos serán de aplicación inmediata en los Estados parte, mientras que en el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales se establece que la aplicabilidad de éstos estará sujeta a los recursos con los que cuenten los Estados y que la implementación será gradual, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales ha establecido que en el caso del artículo segundo del PIDESC se debe interpretar que un conjunto muy amplio de derechos son de aplicación inmediata y que en relación con otros derechos los Estados adquieren la obligación de establecer medidas concretas y progresivas de implementación. *Cfr. Comentario General número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1990.*

“occidental” de la Declaración y pusieran en debate la universalidad de los derechos en ella contenidos.⁹

En este periodo los pocos logros de la Comisión se dieron principalmente en el campo del establecimiento de estándares internacionales de derechos humanos (*standard-setting*).¹⁰ Así, además del establecimiento de los pactos internacionales se pueden citar el “Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena” de 1949; la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951; la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 —trabajada por la entonces Subcomisión de protección de minorías y no discriminación—; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad del 26 de noviembre de 1968; la Convención sobre la Supresión y el Castigo del Crimen del Apartheid del 30 de noviembre de 1973, y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes del 10 de diciembre de 1984. La Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, del 18 de diciembre de 1979 y el resto de instrumentos de derechos de las mujeres fueron elaborados por la comisión sobre el Estatuto de la Mujer.

En relación con el establecimiento de mecanismos de protección de derechos humanos, durante este periodo la Comisión intentó ensayar dos figuras específicas; la primera fue un sistema periódico de reportes, con base en el cual los Estados miembros se comprometían a informar cada tres años a la Comisión de la situación de los derechos humanos en su territorio¹¹ y, la segunda, un procedimiento especial (1235) que permitía a la Comisión examinar la información proporcionada por particulares sobre violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos.¹² Desafortunadamente ninguno de ellos pudo ponerse en práctica. El sistema de reportes periódicos fue suprimido por inoperante en 1980, mientras que el procedimiento 1235 fue reformado por un nuevo procedimiento confidencial (1503) a través del cual se facultaba para que la ahora Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos pudiera recibir las comunicaciones de individuos y aso-

⁹ *Cfr.* Ishay, *op. cit.*, nota 7, pp. 225-229

¹⁰ *Cfr.* Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, nota 2, p. 29.

¹¹ *Cfr.* Resolución 1074 C (XXXIX) del 28 de julio de 1965 del Consejo Económico y Social.

¹² *Cfr.* Resolución 1235 (XLII) del 6 de junio de 1967 del Consejo Económico y Social.

ciaciones que denunciaban patrones recurrentes de violación de derechos humanos.¹³ El primer caso que fue examinado por la Comisión y que fue resultado del procedimiento 1503 fue el del golpe de Estado al presidente Salvador Allende por Augusto Pinochet en 1973 y las consecuentes violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen militar instaurado. La respuesta de la Comisión fue la de crear un grupo de trabajo encargado de investigar la situación y rendirle informes. En 1978 el Grupo de Trabajo fue sustituido por un relator especial, cuyo mandato duraría hasta el restablecimiento del régimen democrático en Chile en 1990.¹⁴ Aunado a esta acción, también debe destacarse la crítica constante que la Comisión realizó al régimen del *apartheid* en Sudáfrica al igual que las dos acciones más relevantes llevadas a cabo durante la Guerra Fría.

Ya entrada la década de los ochenta y siguiendo muy de cerca el ejemplo chileno, la Comisión de Derechos Humanos, ahora conformada por cincuenta y tres miembros, inició un proceso paulatino de creación de un sistema de mandatos especiales (*Special Procedures*) que tiene por objeto específico realizar una investigación profunda, ya sea sobre la situación de derechos en un país específico, o bien, sobre el desarrollo y protección de un problema de derechos humanos a lo largo de todo el mundo, con el fin de rendir un informe a la Comisión. Al día de hoy, ya sea bajo la modalidad de grupos de trabajo o relatores especiales, se encuentran en funciones 41 mandatos especiales. De los cuales trece son por país y veintiocho son temáticos. Después de veinticinco años de funcionamiento, se ha demostrado que en el campo procedimental los mandatos especiales son la mayor contribución de la Comisión al funcionamiento general del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Al estar integrados por reconocidos expertos en cada materia y en virtud a su enorme movilidad y presencia en el terreno, se les ha considerado como la primera línea de batalla de todo el sistema.

Tras la caída del muro de Berlín y en virtud del proceso de distensión producido al término de la guerra fría, la Comisión pudo avanzar con mayor velocidad en el proceso de establecimiento de estándares internacionales. Así, des-

¹³ Cfr. *Folleto Informativo Número 7: Procedimientos para presentar denuncias*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹⁴ Cfr. *Folleto Informativo Número 27: Diecisiete preguntas frecuentes a cerca de los relatores especiales de Naciones Unidas*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2001.

taca, la “Declaración sobre el derecho al desarrollo” del 4 de diciembre de 1986; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte del 15 de diciembre de 1989; la Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989; la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares del 18 de diciembre de 1990; la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, ambas del 18 de diciembre de 1992.

Después de realizada la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993 y de que en ella se proclamaran unánimemente los principios de universalidad e integralidad de los derechos humanos, de la interrelación e interdependencia entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos y del principio de que la comunidad internacional es la principal responsable de la protección de los derechos, se pensaba que la Comisión tomaría un papel mucho más activo en la defensa de los derechos humanos a nivel internacional y, sobre todo, que sería capaz de reaccionar de una manera más rápida ante las violaciones masivas a los derechos humanos; sin embargo, la realidad se encargaría de eliminar todo optimismo. El creciente unilateralismo de la política exterior estadounidense, la incapacidad de los miembros de la Unión Europea de presentarse como un bloque bien integrado y de asumir un compromiso fuerte a favor del multilateralismo, aunado a la creciente conflictividad presentada ahora entre el norte y el sur del hemisferio manifiesta en problemas concretos tales como: la migración; la pobreza extrema en África, América Latina y algunas regiones de Asia; el daño al medio ambiente; el pago de la deuda externa, y las protestas a la aplicación de políticas de integración económica al modelo neoliberal.

Estos problemas podrían incrementar las tensiones políticas y obstaculizar los acuerdos en el seno de la Comisión de Derechos Humanos. Las muestras más patentes de la inoperabilidad de la Comisión se dieron precisamente en su lentitud o, de plano, incapacidad para reaccionar ante las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos alrededor del mundo. Algunos ejemplos pueden ser: la represión del gobierno Chino en la plaza de Tiananmen en junio de 1989;¹⁵ las prácticas de limpieza étnica

¹⁵ *Cfr.* Wissbrodt, David y Parker, Penny, “Major Developments at the UN Comisión on Human Rights in 1991”, *Human Rights Quarterly*, núm. 13, 1991, pp. 573-613

producida en la ex Yugoslavia¹⁶ y en Ruanda¹⁷ entre 1993 y 1994; el conflicto en Sierra Leona,¹⁸ Colombia,¹⁹ Timor Oriental²⁰ y, de manera aún más reciente, la crisis humanitaria en Darfur, Sudán²¹ o la impasibilidad con la que la Comisión actuó en torno a la prisión en Guantánamo y la tortura de Abu Grahib.²²

A esto habrá que sumar que en los últimos 10 años la Comisión redujo considerablemente su capacidad para establecer estándares internacionales. En este periodo los únicos instrumentos relevantes que en el seno de la Comisión se han podido adoptar son el “Protocolo Facultativo de la CEDAW” del 6 de octubre de 1999, dos Protocolos Facultativos de la “Convención sobre los Derechos del Niño”, uno sobre la participación de niños en los conflictos armados y otro relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ambos del 25 de mayo de 2000, y el “Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura” de 18 de diciembre de 2002. Por otro lado ha sido incapaz de aprobar la redacción final de instrumentos sumamente necesarios tales como: el Protocolo Facultativo del PIDESC, una convención internacional para proteger los derechos de las personas discapacitadas, una convención relativa a los derechos de los pueblos indígenas y una convención que proteja a las personas del fenómeno de las desapariciones forzadas.²³ Todo ello ha implicado el que en los últimos cinco años la Comisión enfrente una situación de completo desprestigio e incredulidad que ha mostrado no sólo la necesidad de reformar algunos aspectos de su funcionamiento, sino de sustituirla por un nuevo órgano de defensa y promoción de los derechos humanos.

16 Informe de *Human Rights Watch*; para Yugoslavia, 1993, http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Helsinki-25.htm#P819_256142.

17 Informe de *Human Rights Watch*; para Ruanda, 1994, http://www.hrw.org/reports/1995/WR95/AFRICA-08.htm#P397_139563.

18 Informe de *Human Rights Watch*; para Sierra Leona, 1999, <http://www.hrw.org/wr21/Africa-09.htm#TopOfPage>.

19 Informe de *Human Rights Watch*; para Colombia, 1992, http://www.hrw.org/reports/1993/WR93/Amw-02.htm#P103_70128.

20 Informe de *Human Rights Watch*; para Timor Oriental, 2000, <http://www.hrw.org/wr2k1/asia/etimor.html>.

21 Informe de *Human Rights Watch*; para Sudán, 2004, <http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/sudan9885.htm>.

22 Informe de *Human Rights Watch*; para Estados Unidos de América, 2004, <http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/usdom9853.htm>.

23 *Cfr.* 2005 *UN Commission on Human Rights: The UN's Chief Guardian of Human Rights?* (documento elaborado por Amnistía Internacional).

II. ITINERARIO DE LA REFORMA DE LA COMISIÓN

En el plano oficial de las Naciones Unidas, la necesidad de una reforma integral a la Comisión fue apuntada por vez primera en el documento denominado *Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida*, elaborado en 2004 por un grupo de expertos de alto nivel designados por Kofi Annan para preparar un reporte sobre las reformas necesarias a las Naciones Unidas con vista a ser aprobadas en 2005 en la Conferencia Mundial.²⁴ En este documento se constata que en los últimos años la Comisión ha perdido credibilidad y profesionalismo debido a los problemas relativos a la elección de sus miembros y a que, a diferencia de los primeros años, los representantes de los países ante la Comisión han sido funcionarios de segundo nivel con poco conocimiento en temas de derechos humanos.²⁵ Ante ello, propone dos reformas importantes: expandir el proceso de elección de los miembros a todos los Estados miembros de Naciones Unidas y no sólo a los que forman parte del ECOSOC y que la Comisión sea asesorada por un consejo de 15 expertos independientes encargados de hacer la labor de investigación y de preparación de todos los documentos que tengan que ser aprobados por la Comisión. Aunque en este documento no se propone directamente la sustitución de la Comisión en cuanto tal, al final sostiene que en el “largo plazo” deberá de debatirse la posibilidad de que la Comisión sea sustituida por un Consejo de Derechos Humanos que se coloque en el mismo nivel jerárquico que el ECOSOC y el Consejo de Seguridad.

En su informe *Un concepto más amplio de libertad; hacia el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos*, del 21 de marzo de 2005,²⁶ Kofi Annan retoma esta última recomendación y propone la creación de un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente y de composición más reducida, apuntando que los Estados miembros deberán decidir si se le otorga el rango de un órgano principal de la ONU o el de un órgano subsidiario de la Asamblea General. El argumento central de Annan es el que de aprobarse esta reforma se le estaría reconociendo el lugar principal que el preámbulo de la Carta de San Francisco otorga a los

²⁴ Véase *A More Secure World; Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, Nueva York, United Nations, 2004.

²⁵ *Ibidem*, pp. 82-91.

²⁶ Véase *In larger Freedom; Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, A/59/2005.

derechos humanos, pues con ello el sistema de Naciones Unidas contaría con tres consejos principales, uno encargado de la seguridad, otro del desarrollo social y, el tercero, de los derechos humanos. Aunque la propuesta de Annan establece muchas cuestiones sobre el funcionamiento del Consejo a la decisión de los Estados miembros, sostiene que el Consejo deberá de contar con las siguientes características esenciales: que sus miembros sean elegidos de entre todos los países que formen parte de la Asamblea General, que sea un órgano permanente con capacidad para responder a situaciones de emergencia, que en él participen activamente las organizaciones no gubernamentales, que se establezca un mecanismo de revisión entre pares (*peer review function*), y que ejerza la labor de establecer y desarrollar el derecho internacional de los derechos humanos.²⁷

El tercer momento importante de este itinerario de reforma la constituye la Conferencia Mundial sostenida en septiembre de 2005. En el documento final se aprueba la creación del Consejo de Derechos Humanos, encomendando al presidente de la Asamblea General que conduzca una ronda de negociaciones con el fin de que se establezca la composición, las facultades y el funcionamiento del nuevo Consejo.²⁸

Finalmente, tras varios meses de negociaciones directas con diversos Estados, Jan Eliasson (Suecia) presentó ante la Asamblea General el proyecto de resolución de creación del Consejo. El 15 de marzo de 2006, con 170 votos a favor, 4 votos en contra (Israel, Islas Marshall, Palau y Estados Unidos) y 3 abstenciones (Bielorrusia, Irán y Venezuela), fue creado el Consejo de Derechos Humanos.²⁹

III. PRINCIPALES RAZONES DE LA REFORMA

Más allá de establecer un cuadro comparativo de los cambios y las innovaciones más importantes del Consejo en relación con la Comisión de Derechos Humanos, me parece necesario cuestionarnos si realmente la creación del Consejo cuenta con las herramientas necesarias para subsanar los

27 Véase especialmente el Anexo I de este informe.

28 *Cfr.* Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU del 24 de octubre de 2005. A/RES/60/1. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

29 Véase Resolución 60/251 de la Asamblea General por la cual se crea el Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006.

problemas más importantes que habían obstaculizado el correcto funcionamiento de la Comisión en los últimos años. La centralidad de esta pregunta estriba en que el principal argumento de los países que votaron en contra consiste en señalar que la reforma sólo implicó un ligero retoque a la antigua Comisión y que, por lo tanto, como lo apuntó John Bolton, embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, la creación del Consejo no es más que una pantalla para hacer pensar que estamos frente a un nuevo organismo, cuando en la realidad estamos frente a un órgano que seguirá acreando los mismos problemas.³⁰

Del análisis de las posturas de los Estados, así como de las organizaciones civiles y los propios órganos de la ONU, podemos afirmar que existe un amplio consenso en subrayar a tres como los principales problemas que provocaron que la Comisión traicionara el mandato de ser el máximo foro internacional de debate en torno a los temas de derechos humanos para convertirse en un órgano sumamente politizado empleado por los Estados, como indicaba el informe del panel de expertos, “para defenderse de las críticas y para criticar a otros”.³¹

El primer problema se refiere a la “membresía” de la Comisión y consiste en que los Estados pretendían formar parte de ella como una estrategia para que nadie los pudiera tachar de violadores de derechos humanos y, a la vez, para poder señalar desde esa tribuna el incumplimiento de otros Estados de sus obligaciones asumidas en materia de derechos humanos. Pensemos, por ejemplo, en el esfuerzo reiterado que hacían países como China (1982-2005), Cuba (1989-2006), Rusia (1947-2006), Arabia Saudita (2001-2006), Irak (1987-1992) o Zimbabwe (2003-2005) con el fin de ocupar un asiento en la Comisión o el hecho de que los Estados Unidos, con excepción del periodo 2001-2004, siempre fueron miembros de la Comisión y el que Sudan fuera electo para el periodo 2002-2007.

El segundo problema se refiere a la selectividad con la que actuaba la Comisión, pues las mayores quejas de los Estados en contra de la Comisión consisten en que las medidas de monitoreo y análisis de la situación de los derechos humanos se dirigían sólo hacia ciertos países y que, además, cuando éstas se dirigían a varios países se utilizaban distintos raseros, o textual-

³⁰ Véase *Explanation of Vote by Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, on the Human Rights Council Draft Resolution, in the General Assembly*, March 15, 2006, http://www.un.int/usa/06print_051.htm.

³¹ *Cfr. A More Secure World; Our Shared Responsibility...*, cit., nota 24, p. 90.

mente, “una doble moral” para juzgar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados. Un ejemplo muy claro consiste en los debates que en los últimos años surgían cada vez que los Estados Unidos u otro país aliado proponían a la Comisión ratificar el mandato de la representante personal de la alta comisionada de derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, y la respectiva propuesta del gobierno cubano de nombrar a un relator especial para que analizara la situación en los Estados Unidos y, de manera especial, en la bahía de Guantánamo.

Por último, el tercer problema se refiere a la incapacidad que la Comisión mostró en varios momentos críticos de hacer frente y detener, en la medida de lo posible, las violaciones masivas de derechos humanos.

IV. MEDIDAS PARA BLINDAR EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Con el fin de paliar el problema relativo a la instrumentalización de la Comisión como un escudo para evadir sus propias responsabilidades, el proyecto de reforma introdujo cinco cambios muy puntuales. El primero de ellos consiste en que, como órgano subsidiario de la Asamblea General, la elección de sus miembros se realizará por la mayoría absoluta de todos los Estados miembros de Naciones Unidas y no, como sucedía anteriormente, por los cincuenta y cuatro miembros del ECOSOC. Con ello, como indica Louise Arbour (alta comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos), además de que se abre la posibilidad para todos los Estados de ser miembros del Consejo y de votar para elegir sus miembros, se hace más difícil para un Estado con una historia obscura en materia de derechos humanos que obtenga el apoyo de noventa y seis países para ser elegido como miembro del Consejo.³² Aunque ésta medida parece adecuada, tiene razón John Bolton al apuntar que la propuesta original de Kofi Annan exigía que los miembros fueran elegidos por las dos terceras partes de la Asamblea General, lo cual, haría casi imposible que los Estados violadores de derechos humanos pudieran pactar o establecer acuerdos con ciento veintiséis Estados para recibir un voto positivo.³³

³² *Cfr.* “High Commissioner for Human Rights Salutes Creation of Human Rights Council” *United Nations Press Release*, 15 de marzo de 2006.

³³ *Cfr. Explanation...*, *cit.*, nota 30.

Dado que parece casi irrelevante discutir si existe una diferencia sustancial entre ser elegido por la mayoría absoluta o por las dos terceras partes, la segunda medida que integra el Consejo me parece aún de mayor relevancia, esta consiste en que a diferencia de la Comisión, ante la cual el procedimiento de elección de sus miembros se hacía por aclamación de entre los distintos grupos de representación regional, los miembros del Consejo tendrán que ser electos por votación secreta, directa e individual.³⁴ Esta medida se ve aún más fortalecida si, como lo hizo el gobierno mexicano, se adquiere el compromiso unilateral de abstenerse de intercambiar votos en candidaturas para elegir a los miembros del Consejo y de anunciar anticipadamente la orientación del voto.³⁵ Ya que con ello se busca despolitizar el proceso de elección de los miembros y poner mayor atención en los méritos que en el campo de los derechos humanos los Estados han podido cosechar.

De hecho, una tercera medida que se introduce con la creación del Consejo consiste en que los Estados al momento de elegir a los miembros del Consejo deberán tener en cuenta las contribuciones que éstos hayan hecho a la promoción y protección de los derechos humanos, así como los compromisos que ellos hayan adquirido en este sentido.³⁶ La manera de materializar esta recomendación no ha sido bien definida, máxime si se toma en cuenta que la redacción empleada es sumamente abierta y flexible. Para la primera elección de los miembros del Consejo, llevada a cabo el 9 de mayo, la Oficina del Alto Comisionado de derechos humanos propuso un conjunto de criterios e indicadores que los Estados que pretendieran formar parte del Consejo debían tomar en cuenta en sus pliegos de petición de candidatura;³⁷ sin embargo, al ser una mera recomendación, muy pocos de los

34 *Cfr.* Resolución A/60/251.

35 Véase Intervención del embajador Enrique Berruga Filloy, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, con motivo del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Nueva York, 15 de marzo de 2006. http://www.sre.gob.mx/oi/zB01c:Consejo_02.htm.

36 El punto número ocho de la Resolución que crea el Consejo establece expresamente: “Decide que la participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados Miembros de Naciones Unidas; al elegir a los miembros del Consejo, los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto...”. *Idem.*

37 Entre los requisitos y criterios se encuentran: 1) Presentar una lista de los instrumentos ratificados por el Estado, así como de los instrumentos que se compromete a rati-

sesenta y cinco países que presentaron su candidatura cubrieron realmente tales requisitos.

La mayoría de los Estados se limitó a prometer que cooperarían y apoyarían al Consejo, que habían participado activamente en las negociaciones de su reforma y que en el plano internacional han promovido la defensa y promoción de los derechos humanos. Fueron realmente pocos los que en su pliego presentaron información relevante sobre las medidas adoptadas para hacer efectivos en el plano nacional los estándares internacionales de derechos humanos, los que se comprometieron expresamente a abrir sus puertas para la realización de una revisión exhaustiva sobre la situación de derechos humanos o los que presentaron una lista de los instrumentos ratificados y de su cooperación con los órganos de los tratados. En un extremo, llama la atención el caso del Reino Unido, que además de los puntos anteriores se comprometió a aportar a la OACDH la cantidad de 2.5 millones de libras esterlinas³⁸ y, en el otro extremo, el caso del gobierno cubano, que en su pliego se limitó a afirmar que en la “Isla” se ha alcanzado ya el disfrute de todos los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los sociales, económicos y culturales.³⁹

Este fue otro punto por el cual el gobierno de los Estados Unidos consideró que la reforma se quedaba corta. Consideró que la mera exhortación a tomar en cuenta los compromisos con los derechos humanos para elegir a los miembros del Consejo no impediría el que salieran electos Estados claramente violadores de derechos humanos. Su propuesta era que automáticamente quedarán excluidos del derecho a ser electos para el Consejo, aquellos Estados que han sido sujetos de revisión o de medidas por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado bajo el procedi-

ficar en el futuro; 2. describir los momentos que ha cooperado con los procedimientos especiales de Naciones Unidas, así como con la Oficina del Alto Comisionado; 3. describir la manera en que ha cooperado con los órganos de los tratados así como la manera en que ha cumplido con los informes periódicos; 4. comprometerse a someterse voluntariamente el mecanismo de revisión universal, y 5. presentar un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en su territorio, así como de los avances y medidas implementadas para hacer efectivos los estándares internacionales. Véase: <http://www.ohchr.org/english/13042006.pdf>.

³⁸ Cfr. United Kingdom; Voluntary Pledges and Commitments on Human Rights. <http://www.fco.gov.uk/servelet/Front?pafename>.

³⁹ Solicitud de una candidatura para ingresar al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, por parte de la misión permanente del gobierno de Cuba en http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements/c464?theme=alt2.

miento establecido en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.⁴⁰ Aunque sin duda se trata de un criterio más objetivo y fácil de determinar, el riesgo que se hubiera corrido al aceptar esta propuesta era el de cargar la balanza a favor del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, de manera indirecta a los Estados Unidos y al resto de miembros permanentes en lo relativo a quién queda excluido definitivamente de formar parte del Consejo de Derechos Humanos.

La cuarta medida para combatir el problema que comentamos, consiste en un instrumento de rectificación en caso de que las anteriores medidas hayan fracasado, pues establece que las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea General podrán suspender el derecho a formar parte del Consejo al Estado miembro que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.⁴¹

Sin duda, esta medida es sumamente interesante, pues puede permitir acabar con la impunidad de un miembro del Consejo que habiendo cometido violaciones manifiestas a los derechos humanos emplea su posición en el Consejo para bloquear cualquier resolución o medida en su contra. El problema aparentemente reside, tal y como lo apuntaron Estados Unidos e Israel, en el número tan alto de Estados que se requeriría para la suspensión del derecho de membresía. Aunque si se mira desde otra perspectiva, la exigencia de las dos terceras partes, implicaría por otro lado el que sea más difícil que ciertos Estados acordaran suspender a otros aunque no existan fundamentos sólidos para ello. Así, el dilema reside en qué sería mejor, facilitar o restringir la expulsión de un miembro. A mi juicio, este constituye un falso dilema, pues el problema más bien consiste en cómo garantizar que aquél Estado que realmente incurra en violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos no quede impune y pueda seguir utilizando al Consejo como escudo.

La quinta medida realmente tiene un menor impacto pues aunque consistía en reducir el número de miembros del Consejo y con ello hacerlo más eficiente y operativo, tal y como propuso Kofin Annan en su informe, realmente me parece que la reducción a 47 miembros, en vez de los 53 de la Comisión, no es significativa. También aquí los Estados Unidos proponían

⁴⁰ *Cfr. Explanation of Vote by Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, on the Human Rights Council Draft Resolution, in the General Assembly, cit., nota 30*

⁴¹ *Cfr. Resolución A/60/251.*

una reducción más drástica, apuntando hacia un Consejo de no más de 20 miembros.

Por último, en cuanto al principio de distribución geográfica equitativa, en el nuevo Consejo se reduce un poco la participación de los países de América Latina y del Caribe, así como de Europa Occidental, para incrementar la participación de los países de Europa Oriental y de Asia.

	<i>África</i>	<i>Asia</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>Europa Occidental</i>	<i>América Latina y el Caribe</i>
Comisión	15	12	5	10	11
Consejo	13	13	6	7	8

Las elecciones del pasado 9 de mayo sin duda constituyeron la prueba de fuego para las medidas antes analizadas, en particular, y, en general, para el Consejo, pues a través de ellas se pudo comprobar su eficacia en lo relativo a mantener fuera a los Estados violadores de derechos humanos. Los desplegados de los periódicos nacionales e internacionales del día siguiente reflejaron en su mayoría una posición pesimista.⁴² El dato más relevante fue el que Cuba, China, Rusia, Arabia Saudita, Pakistán y Azerbaijan obtuvieron los 96 votos necesarios para formar parte del Consejo. Este hecho fue aprovechado por John Bolton para subrayar que cómo él mismo lo había advertido, el nuevo Consejo acarrearía los mismos problemas de la Comisión,⁴³ mientras que para Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, el hecho demostró el gran apoyo internacional que goza Cuba en su enfrentamiento en contra de los Estados Unidos.⁴⁴

Más allá de la batalla ideológica que siguió al 9 de mayo, el hecho es que, en efecto, los candados del nuevo Consejo no fueron suficientes para prevenir que países con un historial bastante dudoso en materia de derechos humanos ocuparan un asiento. Sin embargo, estos candados si ayuda-

⁴² “Nuevo órgano de derechos humanos de la ONU incluye a seis naciones con un record oscuro” tituló el *New York Times*, “Nuevo Consejo, viejos miembros” tituló la nota la BBC en línea, “Violadores de Derechos Humanos al nuevo Consejo” afirmaba Aljazeera.

⁴³ *Cfr.* “U. N. Elects 47 Countries to Human Rights Council”, *Los Angeles Times*, 10 de mayo de 2006.

⁴⁴ *Cfr.* “Cuba elegida entre los 47 integrantes del Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, *Cuba frente al Imperio*, 10 de mayo de 2006.

ron para que otros países con igual record quedaran fuera, como fue el caso de Venezuela e Irán. Incluso, como lo señaló en su momento Kenneth Roth, director de *Human Rights Watch*, los nuevos filtros del Consejo ayudaron a que otros Estados violadores de derechos humanos, como Sudan, Libya, Zimbabwe, República Democrática del Congo, Vietnam, Nepal, Siria y Etiopía, se abstuvieran incluso de presentar sus candidaturas.⁴⁵

Así, un balance más objetivo debería de señalar que aunque la membresía del Consejo no quedó plenamente blindada en contra de los Estados señalados como violadores de derechos humanos, si logró establecer algunos filtros que dificultan que el Consejo sea tomado como su refugio. Pero además, es importante señalar junto con la alta comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que lo importante es que bajo el nuevo Consejo todos sus miembros tendrán que someterse al procedimiento de revisión universal.⁴⁶

V. LA ELIMINACIÓN DE LA SELECTIVIDAD Y EL DOBLE RASERO

Esta es precisamente la que a mi juicio es la reforma más importante del nuevo Consejo y la única medida capaz de solventar el problema de la selectividad y doble rasero con el que actuaba la Comisión. La idea de establecer un mecanismo de revisión universal fue propuesta por Kofi Annan en su informe *Ampliando el concepto de libertad* bajo el nombre de mecanismo de revisión entre pares (*peer review mechanism*).⁴⁷ Para su correcto funcionamiento, Annan señaló cinco características fundamentales: que fuera universal, es decir, que todos los Estados miembros de Naciones Unidas se tuvieran que someter a él voluntariamente; que fuera periódico, esto es, que se calendarizaran las fechas en que se fuera a practicar; que fuera integral, en el sentido de que se tomarían en cuenta y se les daría la misma importancia a todos los derechos humanos, incluido, el derecho al desarrollo; que fuera transparente; que fuera complementario al resto de mecanismos de revisión y que se emplearan los mismos criterios e indica-

⁴⁵ Cfr. "New U.N. Rights Group Includes Six Nations With Poor Records", *New York Times*, 10 de mayo de 2006.

⁴⁶ Cfr. "High Commissioner welcomes election of members of Human Rights Council", *United Nations Press Release*, 10 de mayo de 2006.

⁴⁷ Cfr. *In Larger Freedom*; Addendum 1, Human Rights Council Explanatory note by the Secretary-General. <http://www.un.org/largerfreedom/add1.htm>.

dores para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.⁴⁸

La resolución que crea el Consejo de Derechos Humanos mantuvo dicha iniciativa con todas sus características sólo que bajo el nombre de “examen periódico universal”. Además, especifica que será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, y aclara que no sustituirá a las investigaciones realizadas por los procedimientos especiales ni eximirá a los Estados a presentar los informes periódicos ante los órganos de los tratados. Pero tal vez lo más relevante sea que la resolución establece que los miembros del Consejo serán los primeros en someterse al “examen periódico universal”.

VI. EL ESTATUS DEL CONSEJO

Finalmente, con el fin de dotar al Consejo de una mayor capacidad de reacción ante las emergencias de derechos humanos, la resolución introdujo tres modificaciones sustantivas.

La primera de ellas consistió en otorgar al Consejo un nuevo estatus en el sistema de las Naciones Unidas, ya que luego de ser un órgano subsidiario del ECOSOC se transformó en un órgano subsidiario de la Asamblea General. Como apuntamos anteriormente la iniciativa del secretario general de la ONU abría la posibilidad de elevar al Consejo de Derechos Humanos a un órgano principal del sistema y, con esto, colocar el tema de los derechos humanos al mismo nivel que el de seguridad y cooperación económica y social. Desafortunadamente esta propuesta fue rechazada por completo en la Conferencia Mundial de septiembre de 2005. Con la negativa de los jefes de Estado de reformar la Carta de 1945 y reformar drásticamente a las Naciones Unidas, tal y como Kofi Annan pretendía, murió también la posibilidad de elevar el Consejo de Derechos Humanos al mismo nivel que el Consejo de Seguridad. Tal vez éste revés haya causado una herida en el actual Consejo que siempre permanecerá abierta. La única ventaja que puede tener el ser un órgano subsidiario de la Asamblea General es que los informes anuales que elabore el Consejo serán analizados y respondidos por la propia Asamblea, esto permitirá que ciertos temas de derechos humanos sean colocados en el máximo foro del debate político internacional, aunque, como es por todos sabido, no precisamente el más efectivo.

⁴⁸ *Idem.*

La segunda medida fue ampliar el número y la duración de las sesiones. Así, mientras que la Comisión se reunía en Ginebra sólo una vez al año por un periodo de seis semanas (iniciando en junio), el Consejo se reunirá —también en Ginebra— periódicamente teniendo que celebrar un mínimo de tres reuniones al año. Incluido un periodo de sesiones principal que no podrá ser inferior a diez semanas de trabajos. Con ello, además de ampliar considerablemente el tiempo de trabajo del Consejo y de liberar las tensiones políticas que antes tenían que resolverse en pocas sesiones, se incrementan las posibilidades de que en caso de que suceda una violación masiva a los derechos humanos el Consejo se encuentre reunido y pueda rápidamente tomar medidas.

En caso de que no sea así, la tercera modificación que se introduce en este sentido consiste en flexibilizar los requisitos que se requieren para convocar a reuniones extraordinarias, pues en tiempos de la Comisión se requería que así fuera solicitado por veintiocho Estados, ahora se requerirá la solicitud de un solo miembro del Consejo que cuente con el apoyo de un tercio de sus miembros.

Otro punto a favor del Consejo es que además de estas medidas tendientes a corregir las deficiencias de la Comisión, seguirá conservando las fortalezas y facultades que a lo largo del tiempo dieron buenos resultados a la Comisión. Así podrá seguir creando mandatos especiales además de los ya existentes, podrá seguir trabajando con los Estados parte mediante la prestación de asesoría técnica sobre la aplicación a nivel local de los estándares internacionales, seguirá siendo apoyado en su trabajo diario por la Oficina del alto comisionado de derechos humanos, la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos seguirá siendo su órgano subsidiario y, de manera muy importante, las organizaciones no gubernamentales acreditadas podrán seguir participando activamente en las labores diarias del Consejo.

En suma, cuando el 19 de junio próximo el nuevo Consejo inicie su primera sesión, muchas serán las expectativas que recaerán en él y muchos los problemas a los que tendrá que hacer frente —la crisis humanitaria en Sudán, la adopción del protocolo facultativo del PIDESC, etcétera—. Cómo el principal órgano político de derechos humanos de las Naciones Unidas, sin duda, seguirán presentándose las inconsistencias propias de la condición humana y los lastres propios de la política internacional anclada todavía en el paradigma de la soberanía y del interés nacional. Por ello, como lo indicó en su momento el propio Kofi Annan, el fracaso o el éxito del nuevo

Consejo volverá a depender, más que en su estructura, en la voluntad de los Estados de cumplir con sus compromisos de derechos humanos. Sin embargo, lo que hay que tener muy claro es que el Consejo de Derechos Humanos es tan sólo una pieza más del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y que al día de hoy los activistas de derechos humanos, los académicos y los ciudadanos en general jugamos un papel nada secundario en la activación y fortalecimiento de dicho sistema, así como en la implementación de sus estándares a nivel local.