

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Avances y Retrocesos en la Creación de su Diseño Institucional

Este comentario, junto a los documentos que analiza, está disponible en www.anuariodh.uchile.cl

*Joanna Weschler**

A fines del año 2006, hasta los partidarios más entusiastas del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas –que reemplazó a la desacreditada Comisión de Derechos Humanos– estaban profundamente desilusionados con el desempeño de dicho Consejo durante sus primeros meses de operación. Las críticas provenían de todos los sectores, incluido su principal autor intelectual, el Secretario General saliente, Kofi Annan¹. Una de las principales inquietudes era que el Consejo estaba empezando a reproducir algunas de las prácticas más problemáticas del organismo que lo precedió. El ejemplo mencionado con mayor frecuencia era que el Consejo a pesar de haber sido diseñado de modo que pudiera responder ante las emergencias de derechos humanos en tiempo real sin tener que esperar a la reunión anual, para la que generalmente faltaban varios meses, optó –al igual que la Comisión– por prestarle una desproporcionada atención a las violaciones cometidas por Israel y, básicamente, ignoró todas las demás crisis de derechos humanos. Efectivamente, las tres primeras sesiones especiales del Consejo (dedicadas a situaciones específicas de derechos humanos), en julio, agosto y noviembre de 2006, se centraron en violaciones a los derechos humanos en los territorios ocupados de Palestina, Líbano y los Territorios Ocupados de Gaza y Beit Hanoun, respectivamente.

Sin embargo, esta tendencia parece haber experimentado un ligero cambio. La cuarta reunión especial, realizada en diciembre de 2006, se centró en Darfur, y la única reunión especial que se llevó a cabo en el año 2007 trató sobre Myanmar, en el momento más álgido de la crisis por violaciones de los derechos humanos en ese país (la primera reunión especial del año 2008, sin embargo, realizada los días 23 y 24 de enero, nuevamente se centró en la situación entre Israel y Palestina).

La reunión especial sobre Darfur se llevó a cabo a solicitud de un amplio y diverso grupo de Estados Miembros, superando con mucho los 16 Estados requeridos². De hecho, todos los miembros –con excepción de Azerbaijón, Bahrein, Bangladesh, Djibouti, Indonesia, Jordania, Malasia, Mali, Paquistán, las Filipinas, Arabia Saudita y Sri Lanka– respaldaron la iniciativa. En sus dos días de duración, la reunión fue la primera oportunidad para discutir sobre una de las crisis más intensas en el ámbito de los derechos humanos. El Consejo decidió enviar una misión de alto nivel a Darfur, integrada por cinco personas nombradas por el Presidente del CDH, con el mandato

* Magíster en Español y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia y en Periodismo de la Universidad de Columbia. Representante de Human Rights Watch para Naciones Unidas desde 1994 hasta 2005, actualmente es Directora de Investigación de Security Council Report, una organización creada recientemente y afiliada a School of International and Public Affairs (Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos) de la Universidad de Columbia.

¹ Kofi Annan: discurso en conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos, 8 de diciembre de 2006, SG/SM/10788.

² Para mayor información acerca de la reunión especial sobre Darfur, ver <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/4/index.htm>

de informar en el próximo periodo ordinario de sesiones³. La misión no visitó Darfur porque el gobierno de ese país no lo autorizó, no obstante lo cual presentó un informe basado en una visita a la región y en entrevistas y fuentes que se encontraban fuera del país⁴.

En la reunión de marzo de 2007 y como forma de consensuar las posiciones divergentes de los grupos de Estados de Occidente y de África, el Consejo propuso una fórmula innovadora. Recurriendo a los mecanismos de derechos humanos existentes –las Relatorias Especiales sobre la situación de los derechos humanos en Sudán; sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; sobre tortura; y sobre violencia contra las mujeres; así como también a los Representantes Especiales del Secretario General para los niños y el conflicto armado; la situación de los defensores de los derechos humanos; y los derechos humanos de personas desplazadas internamente– se pidió a este grupo de expertos que colaborara con el Gobierno de Sudán y con los organismos pertinentes de derechos humanos de la Unión Africana para garantizar el seguimiento efectivo y fomentar la implementación de las recomendaciones y resoluciones sobre Darfur, con el fin de proteger su coherencia y contribuir a la supervisión en terreno de la situación de los derechos humanos⁵. En consecuencia, en lugar de solicitar una vigilancia estricta, el Consejo pidió a sus mecanismos que desempeñaran un papel que se podría describir como consultivo y de asesoramiento.

El CDH pidió que el grupo presentara un informe en la reunión de junio y luego extendió su mandato hasta diciembre de 2007. El grupo presentó tres informes⁶ en los que describía ciertos avances, principalmente en materia de procedimiento, pero señalaba las graves deficiencias de implementación en que incurría Jartúm respecto de varias de las recomendaciones del CDH. Una acción que dio origen a fuertes críticas de las organizaciones de derechos humanos⁷ fue que el Consejo decidió interrumpir, en la reunión de diciembre de 2007⁸, el trabajo del grupo, solicitándole a la Relatora Especial sobre Sudán que se desempeñara como único mecanismo de todo el seguimiento⁹.

La solicitud de una reunión especial sobre Myanmar fue presentada por 17 miembros del CDH (de todos los grupos regionales con excepción de África) con el respaldo adicional de más de 30 Estados observadores de todos los grupos regionales¹⁰. En dicha reunión, efectuada el 2 de octubre de 2007, se aprobó una enérgica resolución¹¹ que, entre otras cosas, pedía un informe del Relator Especial del CDH acerca de los acontecimientos más recientes. Una declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad¹², aprobada una semana después, deploraba con vehemencia la violencia y acogía con beneplácito la resolución del CDH. En respuesta a la creciente presión de todos los sectores, el gobierno de Myanmar rápidamente se mostró dispuesto a permitir que el Relator Especial visitara el país por primera vez desde el año 2003. Además, dejó en libertad a un número considerable de los detenidos a principio de la crisis de derechos humanos. En diciembre,

³ Decisión S-4/101 del 13 de diciembre de 2006, Situación de los derechos humanos en Darfur.

⁴ A/HRC/4/80, de 9 de marzo de 2007.

⁵ Resolución 4/8 del 30 de marzo de 2007.

⁶ A/HRC/5/6, A/HRC/6/7 y A/HRC/6/19.

⁷ Human Rights Watch 14 de diciembre de 2007. UN: Unacceptable Compromise by Rights Council on Darfur <http://hrw.org/english/docs/2007/12/14/sudan17584.htm>

⁸ Resolución 6/35 del 14 de diciembre de 2007.

⁹ Resolución 6/34 del 14 de diciembre de 2007.

¹⁰ Para mayor información sobre la reunión especial relacionada con Myanmar ver <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/5/index.htm>

¹¹ Resolución S-5/1 del 2 de octubre de 2007.

¹² S/PRST/2007/37 del 11 de octubre de 2007.

durante su reunión habitual, el CDH recibió un informe del Relator¹³ y aprobó una resolución¹⁴ que incluía, entre otros factores, un llamamiento al gobierno para que tomara urgentemente medidas adicionales destinadas a restaurar los derechos humanos, solicitando además al Relator que continuara con su trabajo, lo que incluía una misión de seguimiento antes de la reunión principal del CDH que se efectuaría en marzo.

La principal tarea que debía llevar a cabo el CDH en el primer semestre del 2007 consistía en tomar una serie de decisiones, denominadas de desarrollo institucional, para determinar la estructura general del nuevo organismo. Esto incluía la agenda; los procedimientos y métodos de trabajo; las formas de interacción con las organizaciones no gubernamentales (ONG); el nuevo mecanismo de evaluación del comportamiento de todos los Estados Miembros en el ámbito de los derechos humanos, denominado Examen Periódico Universal (EPU); y un tema que quizás era el más importante, el grado al cual el Consejo continuaría, eliminaría o reformaría el sistema existente de presentación de quejas, vigilancia y presentación de informes sobre derechos humanos¹⁵.

La aprobación en junio de una resolución general, de más de 20 páginas, fue el resultado de intensas actividades de redacción y negociación que tardaron varios meses, bajo la dirección del primer Presidente del CDH, el Embajador Mexicano Luis Alfonso de Alba¹⁶.

Es imposible en este artículo hacer una revisión completa de este complejo proceso y el documento resultante, pero vale la pena destacar algunas características de este diseño institucional¹⁷.

En comparación con la agenda del organismo anterior, la del nuevo Consejo es más simple (abarca 10 puntos en lugar de 21) y mucho más clara, lo que permite que quienes no son expertos en el tema entiendan lo que se va a discutir y en qué momento, sin tener que revisar numerosas páginas de anotaciones ni recurrir a la ayuda de especialistas, como sucedía con la agenda de la Comisión¹⁸. Las violaciones específicas de derechos humanos se analizan en el punto "Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo" con una excepción: hay un punto específico dedicado a la "Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados". La individualización de esta situación particular, trasladada desde la criticada agenda de la Comisión, ha sido denunciada por la sociedad civil y por muchos gobiernos. Su exclusión de la agenda general mundial es ejemplo de una oportunidad desperdiciada que habría permitido evitar la politización y selectividad en el diseño de la agenda. Otro ejemplo negativo relacionado con la agenda es la omisión de un ítem sobre el seguimiento de las decisiones del Consejo, un aspecto que lamentablemente no ha sido incluido en el trabajo de la Comisión a pesar de haber sido propuesto por muchos como elemento necesario en la agenda del Consejo.

Otra oportunidad desperdiciada está relacionada con el complicado procedimiento de los reclamos confidenciales, resabio de décadas pasadas, cuando la Comisión no trataba públicamente

¹³ A/HRC/6/14.

¹⁴ Resolución 6/33 del 14 de diciembre de 2007.

¹⁵ La Resolución de la Asamblea General mediante la cual se creó el Consejo, A/RES/60/251, determinó que en un plazo de un año a partir de la primera reunión, el Consejo "asumirá, examinará y, cuando sea necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos".

¹⁶ Resolución 5/1 del 18 de junio de 2007.

¹⁷ Ver una descripción detallada en "Building the New Human Rights Council" de Meghna Abraham, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization, Occasional Papers N° 33, agosto de 2007 ISBN 978-3-89892-750-5. Ver también Amnistía Internacional IOR 41/015/2007, 20 de junio de 2007 y Peggy Hicks, "Don't Write it Off Yet," International Herald Tribune, 21 de junio de 2007.

¹⁸ Para fines comparativos ver, por ejemplo, Annotations to the Provisional Agenda, E/CN.4/2004/1/Add.1 del 16 de enero de 2004.

las denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por gobiernos específicos. Por años, los activistas de derechos humanos han pedido una reforma a fondo de este anacrónico mecanismo –conocido con el nombre de “procedimiento 1503” en virtud de la Resolución de 1970¹⁹ que lo creó– e incluso la eliminación del mismo, por considerarse ineficaz y constituir una pesada carga para los limitados recursos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además de ciertos cambios de tipo “cosmético”, el procedimiento 1503 quedó básicamente intacto.

El nuevo reglamento preservó e incluso intensificó una de las principales características positivas de la Comisión de Derechos Humanos, a saber, las disposiciones relativas a la participación de organizaciones no gubernamentales, permitiendo un grado de interacción virtualmente inexistente en otros organismos de Naciones Unidas.

Durante el proceso de revisión, la etapa en que la palabra clave fue la conservación fue la relativa a los mandatos de vigilancia de la Comisión, conocidos habitualmente como “procedimientos especiales”. Estos se incluían entre los mayores logros de la Comisión y, en tanto tales, durante los últimos diez años habían sufrido embates constantes de Estados con una trayectoria cuestionable en derechos humanos y agendas contrarias a tales derechos, que buscaban debilitarlos y restringir su independencia. Cada intento de este tipo fue conocido con el nombre de “revisión”, “reforma” o “racionalización” de modo que el proceso requerido por la resolución de la Asamblea General ordenando al Consejo a “asumir, revisar y, en caso necesario, mejorar y racionalizar todos los mandatos” generó grandes temores en la comunidad de derechos humanos y dio origen a tensiones entre gobiernos partidarios de la vigilancia de los derechos humanos y aquellos que esperaban utilizar la revisión para eliminar este aspecto de la acción de la ONU en el campo de los derechos humanos. Se presentaron varias propuestas durante las negociaciones de desarrollo institucional. La propuesta final cubrió sólo algunos aspectos, dejando pendientes otros, entre los que destaca la revisión de los mandatos individuales, los que deberán ser evaluados al discutirse las respectivas renovaciones, durante los próximos años.

Para la tranquilidad de la comunidad de derechos humanos, en lo fundamental, se conservaron las principales características del sistema.

El hecho más sobresaliente es que los gobiernos acordaron *en principio* seguir con el sistema de Relatorías Especiales por país, mecanismo que muchos deseaban eliminar, al ser potencialmente la más eficaz y contundente de las herramientas para defensa de los derechos humanos. Sin embargo, en el transcurso de las negociaciones, se decidió poner fin a los mandatos sobre Bielorrusia y Cuba. Además, cada mandato por país será revisado individualmente al tiempo de su renovación.

Los esfuerzos de varios gobiernos de ejercer un control directo sobre quienes serían designados para cada mandato mediante un voto del CDH, resultaron infructuosos. Sin embargo, en comparación con la Comisión, en la cual el nombramiento era prerrogativa del Presidente, ahora hay cierto grado de control gubernamental sobre este proceso a través de un Grupo Consultivo integrado por cinco personas designadas por cada grupo regional, cuya función será preseleccionar a los candidatos. Entre los aspectos positivos se destaca el hecho de que el proceso de nombramiento ahora es más transparente y que no se pueden elegir personas que ocupen cargos gubernamentales de poder.

Un retroceso significativo para la independencia del sistema de procedimientos especiales fue la adopción, junto con el paquete de medidas de desarrollo institucional, de un “Código de Conducta

¹⁹ Resolución 1503 (XLVIII), del ECOSOC de 27 de mayo de 1970.

para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales²⁰. La idea de contar con un código de conducta existía por lo menos desde mediados de los años 90 y su promoción ha estado en manos de Estados interesados en debilitar el sistema de vigilancia mediante la limitación de las facultades de los mandatarios, ante lo cual ha existido una oposición enérgica de parte de los gobiernos que tienen una agenda a favor de los derechos humanos. Durante el período de transición entre la Comisión y el Consejo, Argelia, a nombre del Grupo de África, presentó un borrador de código de conducta, logrando su aprobación. Algunas de las cláusulas más problemáticas de dicho borrador fueron eliminadas, por ejemplo, las que se referían a la confidencialidad de las fuentes o la facultad de los poseedores de mandatos de hacer llamamientos urgentes. Pero la existencia misma de un documento que regule la conducta profesional de los principales expertos en derechos humanos –quienes tienen probada idoneidad en la materia– como también de muchas de sus disposiciones, es motivo de preocupación.

La única característica completamente novedosa del sistema de derechos humanos, cuyas particularidades fueron diseñadas como parte del paquete de desarrollo institucional, es el Examen Periódico Universal (EPU) según el cual la implementación de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos por parte de todos los Estados Miembros de la ONU será sometida a un examen cada cierto número de años. Hasta ahora no había existido un sistema de tales características. La Comisión analizó la situación de los derechos humanos en países específicos en forma *ad hoc*, generalmente cuando existía una situación de crisis, mientras que las revisiones periódicas reiteradas solamente se han realizado por organismos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y, en tanto tales, se han ocupado exclusivamente de los signatarios de las convenciones específicas, estando su enfoque limitado a la materia de cada tratado.

La Resolución General establece modalidades conforme a las cuales todos los miembros del Consejo serán revisados durante su período en ejercicio (en cada sesión se realizarán evaluaciones tanto a miembros como a observadores). La revisión será efectuada por un grupo de trabajo dirigido por el Presidente del CDH con la colaboración de tres Relatores seleccionados por sorteo entre los miembros del Consejo. Los resultados de la revisión de cada país se reflejarán en un informe que incluirá conclusiones y recomendaciones. Existe una disposición relativa al seguimiento, pero queda a criterio del Consejo determinar si es necesario realizarlo y en qué momento se debe efectuar.

Durante la reunión de diciembre de 2007, el Consejo fijó el calendario del EPU para la totalidad de los 192 Estados Miembros, dividiéndolo en doce reuniones a contar de abril de 2008 hasta el año 2011²¹.

Una de las principales críticas respecto de la Comisión fue que, durante sus últimos años, predominaban entre sus miembros Estados con un pobre historial en materia de derechos humanos los que, en consecuencia, tenían sumo interés en protegerse del escrutinio de los derechos humanos acompañado de un escaso interés en proteger dichos derechos. Habitualmente los Estados pasaban a formar parte de la Comisión mediante acuerdos al interior de los grupos regionales y las elecciones –realizadas por el Consejo Económico y Social– generalmente se limitaban a dar el visto bueno a lo decidido de antemano.

La resolución mediante la cual se creó el Consejo estableció una importante relación entre el comportamiento de un Estado en el área de los derechos humanos y su idoneidad para formar parte del Consejo. La resolución señala que: “al elegir a los miembros del Consejo, los Estados

²⁰ Resolución 5/2 del 18 de junio de 2007.

²¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf>

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” determinando también que la Asamblea General podía suspender la pertenencia de un Estado al Consejo si dicha nación cometía violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Los miembros del CDH son elegidos por la Asamblea General y cada uno debe contar con una mayoría absoluta de votos de los miembros de la ONU.

Las nuevas disposiciones generaron grandes expectativas de mejoría en cuanto a la calidad de los integrantes. En mayo del 2006, al realizarse las primeras elecciones, ningún grupo regional presentó una lista cerrada, con lo que se generó una sensación de competencia. Para algunos candidatos fue necesario efectuar tres rondas de votación. Aunque no se podría decir que entre los miembros elegidos no existían violadores de los derechos humanos, los observadores estimaron que se había producido una mejoría considerable en comparación con sus antecesores.

Las elecciones del año 2007, sin embargo, fueron testigo del regreso a la práctica de las listas cerradas. Inicialmente, solamente el Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados presentaron más candidatos que el número de vacantes. Europa Oriental, que en el año 2006 contaba con un número récord de candidatos (más de 3 por vacante, situación sin precedentes en las elecciones de la ONU), inicialmente aceptó, en el 2007, una lista cerrada que incluía a Bielorrusia, país identificado como violador de los derechos humanos por varios mecanismos de derechos humanos de la ONU. Una enérgica campaña pública realizada por los organismos de derechos humanos, junto con los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos –en particular Francia, el Reino Unido y Estados Unidos–, presionaron a Bosnia-Herzegovina a presentarse como candidato, impidiendo así que Bielorrusia se convirtiera en miembro. Pero los tres grupos restantes –conformados por Estados de África, Asia y América Latina y el Caribe– habían decidido evitar una verdadera elección.

En vista de que la mayoría de los conflictos actuales son de carácter interno más que de índole internacional y, en tanto tales, las violaciones de los derechos humanos suelen ser parte integral de sus causas, además de afectar más a la población civil que a los ejércitos, los derechos humanos gradualmente han comenzado a ser aceptados como un factor que necesariamente debe ser considerado por el Consejo de Seguridad, el organismo superior de la ONU. Sin embargo, dicha aceptación no ha sido fácil y, como indica la relación entre ambos Consejos hasta la fecha, es un tema que dista mucho de estar finalizado y resuelto. Durante varias de las décadas iniciales, la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad afirmaba que los temas de seguridad no tenían relación alguna con los asuntos de derechos humanos y que éstos simplemente no tenían cabida en el Consejo de Seguridad. Había algunas excepciones notables en ese sentido, en particular en lo que se refiere al sistema de *apartheid* de Sudáfrica, caso en el que, con el paso de los años, el Consejo aprobó múltiples resoluciones centradas en temas de derechos humanos (como por ejemplo la condena de masacres, llamados a la conmutación de penas de muerte y la liberación de presos políticos, etc.)²². A principios de los años noventa, por primera vez se incluyeron los derechos humanos como parte del diseño de una operación ordenada por el Consejo (en El Salvador)²³. Asimismo, una resolución sobre Irak en el año 1991 marcó la primera vez que se estableció un vínculo entre las violaciones masivas de los derechos humanos y la paz y seguridad internacionales

²² Por ejemplo, las Resoluciones 181 (7 de agosto de 1964); 182 (4 de diciembre de 1963); 190 (9 de junio de 1964); 191 (18 de junio de 1964); 311 (4 de febrero de 1972); 417 (3 de octubre de 1977); 473 (13 de junio de 1980); 547 (13 de enero de 1984); 556 (23 de octubre de 1984); 581 (13 de febrero de 1986); y la Resolución 623 (23 de noviembre de 1988).

²³ El mandato de ONUSAL se desarrolla en el informe del Secretario General (s) S/22494.

al condenar “los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Irak [...] ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región”²⁴.

Partiendo de décadas en que las referencias a los derechos humanos en las resoluciones del Consejo de Seguridad eran escasas o inexistentes, hacia 1995, después del genocidio en Ruanda y en el momento culminante de la guerra de los Balcanes, se llegó a 17 resoluciones que hacían alusión a dicho tema. A fines de los años noventa, el Consejo de Seguridad comenzó a incluir elementos de derechos humanos en las operaciones realizadas en las zonas en conflicto. Se empezó a invitar al Alto Comisionado de los Derechos Humanos a reunirse con el Consejo, se planteaban temas de derechos humanos en los debates y, en ocasiones, se invitaba a algunas ONG del área de derechos humanos a informar al Consejo de Seguridad. No obstante, en todo momento, algunos miembros continuaron manifestando su fuerte disconformidad con la inclusión de los derechos humanos en el trabajo del Consejo de Seguridad y no se aprobaron en forma regular y coherente ninguna de las medidas enumeradas anteriormente. Mucho dependía de la presión de la opinión pública de los países de origen de los miembros como también de la promoción que realizaban las organizaciones no gubernamentales. Un paso importante fue el reconocimiento –en el documento final de la Cumbre Mundial del 2005– de que “el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”²⁵, como también lo fue la resolución de la Asamblea General que creó el Consejo de Derechos Humanos y que reiteró este reconocimiento.

Desde hace varios años, se ha venido produciendo una considerable coincidencia entre las situaciones incluidas en la agenda del Consejo de Seguridad y aquellas que interesan a la Comisión de Derechos Humanos y el organismo que la reemplazó, el Consejo de Derechos Humanos. Gracias a que la Cumbre Mundial potenció el concepto de la interrelación entre la seguridad y los derechos humanos, ahora se espera que ambos Consejos interactúen y se complementen.

El caso de Myanmar constituye un interesante ejemplo de interacción. El 2 de octubre del 2007, justo después del inicio de la crisis de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos sostuvo una reunión especial sobre Myanmar en la cual aprobó una enérgica resolución. En el Consejo de Seguridad se realizó un debate público el 5 de octubre durante el cual varios oradores se refirieron a la resolución del CDH y, en la posterior declaración de su Presidente, el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito dicha resolución. En un debate posterior, varios miembros manifestaron que aguardaban con interés el informe que el Relator Especial sobre Myanmar presentaría al CDH.

En cuanto a Darfur –situación en la que los dos organismos han estado activamente involucrados durante bastante tiempo– la interacción ha sido básicamente unilateral. Mientras que los informes del CDH se han referido en múltiples ocasiones a las acciones y documentos del Consejo de Seguridad –y aunque algunos oradores del Consejo de Seguridad se han referido al trabajo del CDH en los debates– no ha habido reconocimiento formal alguno del trabajo del CDH sobre esta materia en documentos del Consejo de Seguridad, hecho que fue destacado por uno de sus miembros en un debate sobre África en abril de 2007²⁶.

Por otra parte, dos Estados –precisamente Sudán y también Cuba– estimaron necesario informar formalmente al Consejo de Seguridad de acontecimientos en el CDH que, en su opinión, los

²⁴ Resolución 688 (5 de abril de 1991).

²⁵ A/RES/60/1.

²⁶ “Además, acaba el Consejo de Derechos Humanos de pasar una resolución sobre el tema del Sudán y aquí no hemos tomado nota oficial de la misma”. Embajador Ricardo Arias de Panamá, S/PV.5655 p. 16.

colocaba en una situación favorable. Sudán solicitó que circulara como documento oficial del Consejo de Seguridad una resolución de su Asamblea Nacional destacando el reconocimiento de la cooperación de Sudán mencionada en una resolución del CDH. Cuba, en tanto, pidió que se publicara como documento del Consejo de Seguridad un texto que hacía referencia al fin del mandato del CDH respecto de Cuba.²⁷

La experiencia del año recién pasado también ha dado indicios de la aparición de un nuevo fenómeno. Luego de la creación del Consejo de Derechos Humanos, en varias ocasiones algunos gobiernos han presentado argumentos en contra de que el Consejo de Seguridad aborde temas de derechos humanos, arguyendo que esa forma de acción podría constituir una invasión de las atribuciones del Consejo de Derechos Humanos²⁸. En enero de 2007, algunos de los gobiernos que votaron en contra o que se abstuvieron de votar la resolución concerniente a Myanmar auspiciada por Estados Unidos y el Reino Unido²⁹ –que finalmente fue rechazada debido al veto de China y Rusia– declararon que su proceder se basaba en su opinión de que el tema debía ser abordado por el Consejo de Derechos Humanos y no por el Consejo de Seguridad³⁰. Asimismo, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en el último par de años se presentó muy infrecuentemente ante el Consejo de Seguridad. Igualmente, con posterioridad a la presentación más reciente (mayo de 2007) de la Alta Comisionada, al menos un miembro del Consejo de Seguridad supuestamente manifestó que los informes de ese tipo debían presentarse ante el Consejo de Derechos Humanos y no ante el Consejo de Seguridad.

Al finalizar este período, en que por primera vez el Consejo de Derechos Humanos logró funcionar de manera más o menos normal y consiguió centrarse plenamente en los derechos humanos y no tanto en su propio diseño, parece haber algunas buenas noticias.

La forma en que se convocaron las reuniones especiales sobre Darfur y Myanmar da lugar para cierto grado de optimismo, ya que refleja un alejamiento de la fuerte polarización inicial evidente al interior del Consejo. Las tres primeras reuniones fueron convocadas sin el apoyo de Estados occidentales y con el de muy pocos Estados latinoamericanos (en el Grupo de América Latina y el Caribe solamente Brasil y Cuba se manifestaron a favor de las tres reuniones especiales). En cambio, las reuniones sobre Darfur y Myanmar fueron solicitadas por una amplia coalición de Estados de todos los grupos regionales, lo que indica una inquietud generalizada sobre los derechos humanos en lugar de una motivación principalmente política.

El Consejo ha operado durante todo el año, gracias a lo cual los derechos humanos ya no están limitados a una discusión que se lleva a cabo una vez al año, hecho que resulta útil tanto en términos de su capacidad para responder a las emergencias como también porque convierte a los derechos humanos en un elemento constante en el calendario de la ONU.

Los “diálogos interactivos” sobre los procedimientos especiales, es decir, los períodos de tiempo que se reservan para discutir con cada mandataria/o acerca de su respectivo trabajo, se han ampliado y, a diferencia de la Comisión, ahora incluyen la participación de las ONG.

En relación al seguimiento, aunque el Consejo no ha logrado incluir en la agenda un ítem dedicado a este tema, hasta la fecha ha destinado una importante cantidad de su tiempo al punto

²⁷ S/2007/364 y S/2007/379.

²⁸ Ver, por ejemplo, S/PV.5474 (22 de junio de 2006 Debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el fortalecimiento del derecho internacional); S/2007/137 (“Hitting the Ground Running”: Fourth Annual Workshop for the Newly Elected Members of the Security Council, 29 y 30 de noviembre de 2006).

²⁹ S/2007/14.

³⁰ S/PV.5619.

4 de la agenda, "Situaciones de derechos humanos que requieren de la atención del Consejo," para el seguimiento.

No obstante, también hay acontecimientos que son motivo de inquietud, como también varios asuntos pendientes, tales como el destino de los mandatos individuales o el funcionamiento práctico del EPU, y mucho dependerá de la determinación de los Estados Miembros y la dinámica que se produzca entre éstos.

Lamentablemente, en gran medida hasta la fecha, esta dinámica ha sido muy parecida a la del organismo antecesor pues, al menos inicialmente, los Estados con una agenda contraria a los derechos humanos han estado mucho más activos que sus homólogos. Ejemplo de lo anterior es la iniciativa de convocar la primera reunión especial a principios de julio de 2006 –antes del inicio de la guerra contra Líbano– para centrarse en las violaciones de Israel contra la población civil palestina. Este esfuerzo fue protagonizado por varios de los Estados que en la década anterior se esforzaron por debilitar a la Comisión, mientras los Estados con agendas a favor de los derechos humanos demoraron varios meses en crear una coalición amplia en torno a una reunión especial sobre Darfur.

La Unión Europea, el único bloque en que todos los miembros declaran su apoyo a una potente agenda nacional a favor de los derechos humanos, ha seguido evitando, en la práctica, hablar en forma enérgica y rápida en contra de las violaciones (limitada por sus esfuerzos por lograr un consenso antes de tomar medidas públicas) y ha seguido con la costumbre de emitir una declaración principal a nombre del conjunto, en lugar de alentar a sus miembros a manifestarse individualmente y a nombre propio para contribuir de este modo a la magnitud general del debate.

Igualmente, tal y como solía acontecer en la Comisión, el compromiso de los Estados del Sur con una agenda en principio pro derechos humanos ha sido insuficiente. Particularmente los miembros africanos y latinoamericanos, que tienen una dolorosa historia reciente en el área de los derechos humanos, y que lograron superar –en parte– gracias al apoyo o la ayuda de la comunidad internacional de derechos humanos, podrían desempeñar un papel fundamental en contrarrestar los esfuerzos de varios de los Estados sureños por obstruir el trabajo efectivo en el campo de los derechos humanos. En este sentido, Chile ha sido una excepción notable, ya que sistemáticamente, tanto en Ginebra como en Nueva York, ha destacado la importancia de la vigilancia de los derechos humanos y el papel que ha desempeñado la supervisión en esta materia en su retorno a la democracia³¹.

Hay varios aspectos de la labor del Consejo que merecen ser observados en el próximo período. Las elecciones que se realizarán en mayo serán la próxima prueba política importante de la determinación de la comunidad internacional de insuflarle nueva vida a su forma de proteger los derechos humanos. El Examen Periódico Universal, cuya primera reunión se realizará en abril, será, para el Consejo mismo, un desafío práctico para aumentar al máximo la eficacia del sistema de Naciones Unidas dedicado a la protección y promoción de los derechos humanos. A más largo plazo, será importante ver si el Consejo de Derechos Humanos, a través de su interacción con otros organismos de la ONU, logrará contribuir a que los derechos humanos ocupen un lugar más significativo en el trabajo de la Organización de Naciones Unidas.

³¹ Cuando habló ante el Tercer Comité de la Asamblea General el 5 de noviembre de 2007 durante un debate sobre el informe del Consejo de Derechos Humanos, el embajador (subrogante) de Chile señaló: "En efecto, Chile fue uno de los países que conoció en la práctica la importancia de los mecanismos especiales. ... Cada año, resoluciones tanto de la Asamblea General como de la antigua Comisión expresaban el malestar de la comunidad internacional por la situación imperante y su solidaridad con las víctimas de las violaciones masivas ocurridas en nuestro país. Esos pronunciamientos contribuyeron a salvar vidas".