

2006
Número 5 • Año 3
Edición en Español

● **Carlos Villan Duran**

Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

● **Paulina Vega González**

El papel de las víctimas en los procedimientos ante la Corte Penal Internacional: sus derechos y las primeras decisiones de la Corte

● **Oswaldo Ruiz Chiriboga**

El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano

● **Lydia Kemunto Bosire**

Exceso de promesas, exceso de incumplimiento: justicia transicional en el África Subsahariana

● **Devika Prasad**

El fortalecimiento de la policía democrática y de la responsabilidad en la *Commonwealth* del Pacífico

● **Ignacio Cano**

Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen

● **Tom Farer**

Hacia un eficaz orden legal internacional: ¿de coexistencia a concertación?

● **Reseña**



SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS es una revista semestral publicada en inglés, portugués y español por Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos. Disponible en Internet en <www.surjournal.org>

CONSEJO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidad de Pretoria (Sudáfrica)

Emilio García Méndez

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidad de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martin

Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidad de Ghana (Ghana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidad de El Cairo (Egipto)

Richard Pierre Claude

Universidad de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Chile)

EDITOR

Pedro Paulo Poppovic

COMITÉ EJECUTIVO

Andre Degenszajn

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

Laura Mattar

DISEÑO GRÁFICO

Oz Design

EDICIÓN

Daniela Ikawa

EDICIÓN DE ARTE

Alex Furini

COLABORACIONES

Catharina Nakashima, Irene Linda Atchison, Miriam Osuna

DISTRIBUCIÓN

Camila Lissa Asano

IMPRESIÓN

Prol Editora Gráfica Ltda.

SUSCRIPCIÓN Y CONTACTO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <www.surjournal.org>

SUR – RED UNIVERSITARIA DE DERECHOS HUMANOS es una red de académicos cuya misión es fortalecer la voz de las universidades del Hemisferio Sur en el debate sobre derechos humanos y justicia social, así como promover una mayor cooperación entre estas y las Naciones Unidas. SUR es una iniciativa ligada a Conectas Derechos Humanos, una organización internacional sin fines de lucro con sede en Brasil. (Sitios de Internet: www.conectas.org y www.conectasur.org)

CONSEJO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro
Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa
Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj
Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie
Sciences-Po (Francia)

Cosmas Gitta
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato
Universidad Central de Venezuela (Venezuela)

Eduardo Bustelo Graffigna
Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)

Ellen Chapnick
Universidad de Columbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés
Universidad de Maguncia (Alemania)

Fateh Azzam
Universidad Americana en El Cairo (Egipto)

Guy Haarscher
Universidad Libre de Bruselas (Bélgica)

Jeremy Sarkin
Universidad de Western Cape (Sudáfrica)

João Batista Costa Saraiva
Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS (Brasil)

Jorge Giannareas
Universidad de Panamá (Panamá)

José Reinaldo de Lima Lopes
Universidad de São Paulo (Brasil)

Julia Marton-Lefevre
Universidad para la Paz (Costa Rica)

Lucía Dammert
FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli
Universidad de Roma (Italia)

Luiz Eduardo Wanderley
Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil)

Malak Poppovic
Fundación de las Naciones Unidas (Brasil)

Maria Filomena Gregori
Universidad de Campinas (Brasil)

Maria Herminia Tavares de Almeida
Universidad de São Paulo (Brasil)

Mario Gómez Jiménez
Fundación Restrepo Barco (Colombia)

Miguel Cillero
Universidad Diego Portales (Chile)

Milena Grillo
Fundación Paniamor (Costa Rica)

Mudar Kassis
Universidad Birzeit (Palestina)

Oscar Vilhena Vieira
Facultad de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas (Brasil)

Paul Chevigny
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Philip Alston
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios
Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman
Universidad de Nueva York (Estados Unidos)

Víctor Abramovich
Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina)

Victor Topanou
Universidad Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand
Centro Irlandés de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Irlanda (Irlanda)

PRESENTACIÓN



Este quinto número de Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos analiza una amplia gama de temas. Primero se hace un estudio de dos órganos internacionales de protección a derechos: (i) el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU y los principales obstáculos que tiene en adelante (Duran), y (ii) el Tribunal Penal Internacional, más específicamente, el papel de actores a menudo negligenciados en los procesos judiciales –las víctimas– ante este Tribunal (González). Se vuelve a tratar la cuestión indígena, especialmente con foco en la protección del derecho a la identidad frente al Sistema Interamericano (Chiriboga). Se presenta también un análisis crítico de la justicia pos-conflicto en países de la región subsahariana, cuestionando los modelos impuestos por países extranjeros (Bosire). Por último se plantean tres temas relativos a la seguridad humana: (i) el servicio policial democrático en la *Commonwealth* del Pacífico (Prasad), (ii) la democratización de la seguridad pública en Brasil (Cano), y (iii) el impacto de la administración Bush en la doctrina internacional de soberanía de los Estados (Farer).

Agradecemos a los siguientes profesores y compañeros su contribución en la selección de los artículos para este número: Alejandro Garro, Christophe Heyns, Emilio García Méndez, Fiona Macaulay, Flavia Piovesan, Florian Hoffmann, Helena Olea, Jeremy Sarkin, Josephine Bourgois, Juan Salgado, Julia Marton-Lefevre, Julieta Rossi, Katherine Fleet, Kwame Karikari y Roberto Garreton.

Creada en 2004 para estimular el debate crítico en derechos humanos así como también el diálogo sur-sur entre activistas, profesores y agentes de organizaciones gubernamentales, Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos, es una publicación de Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos,

una iniciativa de Conectas Derechos Humanos (organización no gubernamental internacional con sede en Brasil).

Además de estar disponible *online* en www.surjournal.org, la Revista tuvo entre los años 2004 y 2006 aproximadamente 12 mil ejemplares impresos y distribuidos gratuitamente en tres lenguas –portugués, español e inglés– en más de 100 países. El debate crítico ya tuvo, en esa línea, un comienzo animador. En el intento de alejarse de una perspectiva homogeneizante de los derechos humanos en el sur global, la Revista abarcó temas que reflejan la diversidad de los conflictos y desafíos relativos a la protección de derechos humanos en países del hemisferio sur. Esta diversidad en el debate proviene de la diversidad del propio contexto geográfico, histórico y cultural en el cual estos derechos son (o no) implementados.

La intención es, sin embargo, ampliar todavía más este debate. A modo de ilustración, de los más de 100 países que reciben la revista, los siguientes ya presentaron contribuciones en forma de artículos: Sudáfrica, Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Egipto, Ecuador, Estados Unidos, Hungría, India, México, Namibia, Nigeria, Kenia, y Reino Unido. También recibimos contribuciones de agentes de órganos intergubernamentales, como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. En la intención de traer respuestas a las incitaciones hechas y fundamentar un diálogo todavía más rico esperamos contar con artículos principalmente de los países restantes, que ya reciben la revista. Por lo tanto, solicitamos contribuciones especialmente de los siguientes países: Albania, Argelia, Angola, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Belarus, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camarones, Chile, China, Costa Rica, Croacia, Congo, Dinamarca, Salvador, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Gambia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea-Bissau, Islandia, Israel, Italia, Kirguistán, Laos, Liberia, Macedonia, Malawi, Malasia, Mozambique, Montenegro, Marruecos, Nepal, Nicaragua, Níger, Noruega, Países Bajos, Palestina, Panamá, Paquistán, Paraguay, Perú, Polonia, Puerto Rico, Portugal, República Dominicana, Rumania, Rusia, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudán, Sri Lanka, Swazilandia, Suecia, Tanzania, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Zambia, y Zimbabwe.

CONTENIDOS

CARLOS VILLAN DURAN	7	Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
PAULINA VEGA GONZÁLEZ	19	El papel de las víctimas en los procedimientos ante la Corte Penal Internacional: sus derechos y las primeras decisiones de la Corte
OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA	43	El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano
LYDIAH KEMUNTO BOSIRE	71	Exceso de promesas, exceso de incumplimiento: justicia transicional en el África Subsahariana
DEVIKA PRASAD	111	El fortalecimiento de la policía democrática y de la responsabilidad en la <i>Commonwealth</i> del Pacífico
IGNACIO CANO	137	Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen
TOM FARER	157	Hacia un eficaz orden legal internacional: ¿de coexistencia a concertación?
RESEÑA	181	La neutralidad de la ciencia y los derechos humanos

CARLOS VILLAN DURAN

Co-director del Máster en Protección de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid); Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH); Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo); Ex miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra, 1982-2005).

RESUMEN

El Consejo DH nació bajo el signo de la provisionalidad, pues en el plazo de un año deberá decidir sobre el futuro del sistema de relatores especiales, del procedimiento de quejas individuales ante los mecanismos extra-convencionales de protección, así como de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. El previsto “mecanismo universal de revisión periódica” debe servir para estudiar la situación de los derechos humanos en todos los países. Para asegurar a las ONG su estatuto consultivo se deberán enmendar los Artículos 68 y 71 de la Carta. Y se debe reconocer a los siete Comités establecidos en tratados internacionales el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH. (Original en español)

PALABRAS CLAVES

Consejo de Derechos Humanos - Comisión de Derechos Humanos - Naciones Unidas



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*

Este artículo está disponible en formato digital en <www.surjournal.org>.

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

Carlos Villan Duran

Introducción

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 se encargara de “promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”; estudiar las situaciones de “infracciones graves y sistemáticas” de los derechos humanos, así como “hacer recomendaciones al respeto”; y promover “la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas”.¹

Sin embargo, 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.² 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 Humanos³ sobre la base de un acuerdo de mínimos.

No obstante, las negociaciones deberán continuarse porque el Consejo DH nace bajo el signo de la provisionalidad, ya que dispone ahora de un año para decidir qué hacer con tres cuestiones claves heredadas de la Comisión DH: el sistema de relatores especiales, el procedimiento de quejas individuales

Ver las notas del texto a partir de la página 15.

ante los mecanismos extra-convencionales de protección, así como el futuro de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.⁴ Además, se anuncia que la Asamblea General revisará el estatuto del Consejo DH “a los cinco años de su creación”.⁵

La calidad de miembro

Según la resolución finalmente adoptada, el Consejo DH tendrá su sede en Ginebra en sustitución de la Comisión DH.⁶ A diferencia de ésta, se constituye como órgano subsidiario de la Asamblea General a la que informará anualmente, formulándole recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos.

Más allá de la ambigüedad de la expresión “formular recomendaciones”, queda claro que éstas se dirigirán únicamente a la Asamblea General, por lo que es de lamentar que se excluya toda relación directa entre el nuevo Consejo DH y el Consejo de Seguridad. En este sentido, la propia resolución de la AG es contradictoria porque en otro lugar reconoce que existe una estrecha relación entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.⁷

El Secretario General, apartándose de las recomendaciones que le habían sido formuladas por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio,⁸ recomendó que la Comisión DH (53 Estados) fuera sustituida por un nuevo Consejo DH más pequeño y de carácter permanente; los miembros serían elegidos por mayoría de dos tercios de la Asamblea General.⁹ De esta manera, la propuesta del Secretario General se alineó con las preferencias manifestadas por los Estados Unidos y algunos de sus aliados.

Finalmente se decidió que el Consejo DH estará compuesto por 47 Estados, respetándose una distribución geográfica equitativa.¹⁰ Serán elegidos por períodos de tres años en votación secreta¹¹ y por la mayoría de los miembros de la Asamblea General. No habrá Estados permanentes en el Consejo DH, pues ningún miembro podrá optar por la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo DH estará formalmente 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 que parecieran tener una dudosa eficacia:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo DH “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”.¹² Esta cláusula está redactada en

términos excesivamente ambiguos,¹³ pues es el resultado de una larga negociación en el curso de la cual se habían propuesto criterios más objetivos y definidos como el de exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los siete tratados básicos de derechos humanos.

En segundo lugar, se prevé que la Asamblea General podrá suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del Consejo “que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”.¹⁴ 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 Asamblea General.

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”.¹⁵ En realidad esta cláusula es redundante pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tenían todos los Estados por el hecho de ser Miembros de la Organización 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 (es decir, los propios Estados).

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 General.¹⁶ Tampoco será permanente pues “se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones ordinarios por año –incluido un período de sesiones principal–, por una duración total no inferior a diez semanas”.¹⁷ 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”.¹⁸

Competencias y funciones

Como ya había adelantado la Cumbre de Jefes de Estado, la Asamblea General reitera ahora que 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 distinciones de ningún tipo y de una manera justa y equitativa”.¹⁹ 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 Unidas.²⁰

Ahora bien, 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). Las sesiones ordinarias supondrán también un incremento de seis a diez semanas por año.

El mecanismo universal de revisión periódica

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”. Según la resolución en comento, el citado mecanismo estará “basado en información objetiva y fidedigna”, y será realizado por los propios Estados miembros del Consejo DH. Además, el procedimiento garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”; y 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”.²¹

El mecanismo así diseñado no resuelve cuatro aspectos básicos:

En primer lugar, 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, al menos, 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. Así se habría respetado una práctica bien consolidada en los trabajos de la Comisión DH.

En segundo lugar, tampoco se precisa cómo se proporcionará al Consejo DH la “información objetiva y fidedigna” sobre la situación real en cada país. Por ejemplo, la Alta Comisionada ofreció en su plan de acción que esa información fuera proporcionada por su propia Oficina, pero en el marco de un “informe temático mundial anual sobre derechos humanos”.²²

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 independientes**²³ (quizás 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 para los Derechos Humanos, sino también de los demás organismos especializados²⁴ y subsidiarios²⁵ del sistema de las Naciones Unidas, así como de los departamentos de la Secretaría²⁶ que gozan de una amplia presencia en todos los países del mundo.

Un informe anual así elaborado evitaría definitivamente la selectividad entre países, garantizaría un examen de todos los Estados en régimen de igualdad y avanzaría sustancialmente en la coordinación real de todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

En tercer lugar, la resolución en comento se limita a decir que el examen será realizado “por los propios Estados miembros del Consejo DH”, pero no concreta 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 mera repetición del tristemente célebre “procedimiento 1503” que había sido establecido por el ECOSOC en 1970 para “dialogar” a puerta cerrada con los Estados violadores de los derechos humanos sin ningún resultado efectivo.

Por último, en cuarto lugar, 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 del sistema de relatores geográficos y temáticos.

Preservar el acervo de la comisión

El Consejo de DH diseñado en la resolución 60/251 de la AG no preserva suficientemente el acervo de experiencias positivas acumuladas por la Comisión DH a lo largo de su dilatada existencia de más de 60 años. Se debieran aprovechar los próximos años para revisar el estatuto del Consejo DH de manera que se recoja e incluso se mejore ese acervo, que 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”.²⁷ 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 impunidad.²⁸ 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”.²⁹

Es de esperar que el Consejo DH conceda 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”.³⁰

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 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 DIDH.³¹ La débil referencia a que el Consejo

DH mantendrá un “asesoramiento especializado”,³² 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 más,³³ por lo que la incertidumbre sigue planeando sobre estos aspectos neurálgicos del sistema extra-convencional de protección.³⁴

En tercer lugar, después de arduas negociaciones la Asamblea General 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 ECOSOC.³⁵

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 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 a ese importante sistema de protección en sentido negativo: el mecanismo universal de revisión periódica “no repetirá la labor de los órganos creados en virtud de tratados”.³⁶

Por el contrario, sería altamente deseable que en la futura revisión del estatuto del Consejo DH se contemplara 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 siete 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.

Conclusiones

Es evidente que el Consejo DH ha nacido bajo el signo de la provisionalidad, pues en el plazo de un año deberá decidir sobre tres cuestiones básicas heredadas de la Comisión DH, a saber: el futuro del sistema de relatores especiales, del procedimiento de quejas individuales ante los mecanismos extra-convencionales de protección y de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Además, tanto la Asamblea General como el propio Consejo DH deberán revisar el estatuto de este último dentro de cinco años. Por consiguiente, se deberán aprovechar esas oportunidades para conseguir en los próximos años que:

- el Consejo DH tenga la categoría de órgano principal y permanente de la Organización; tenga una composición **universal**; y disfrute de la misma visibilidad política que el Consejo de Seguridad, el ECOSOC o la Asamblea General;
- el Consejo DH y el Consejo de Seguridad tengan una relación de trabajo directa, horizontal y fluida, en virtud del reconocimiento de la estrecha relación existente entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
- transitoriamente, mientras no se alcance el objetivo de que el Consejo DH tenga una composición universal, se exija a los Estados candidatos que hayan ratificado, al menos, los siete tratados básicos de derechos humanos y sus correspondientes protocolos facultativos;
- la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos, a los efectos de su suspensión como Estado miembro del Consejo DH, debiera ser confiada al dictamen de un experto independiente (relator especial geográfico).

En cuanto al “mecanismo universal de revisión periódica”, debiera precisarse que:

- la evaluación de cada Estado 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 mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos;
- la fuente de información será el **informe anual** sobre la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la Organización, que será preparado bajo la autoridad de una comisión de expertos independientes, que pudiera ser la misma Subcomisión convenientemente renovada;
- el Consejo DH sesionará en reunión pública, sometido al escrutinio de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos;
- el objetivo principal de la revisión periódica entre pares será **evaluar** la

situación de los derechos humanos en cada país y, subsidiariamente, señalar medidas idóneas de capacitación técnica y desarrollo institucional.

Adicionalmente, el Consejo DH debe despejar las dudas sobre cuatro aspectos esenciales:

- Primero, la codificación y desarrollo progresivo del DIDH. Se debe aprobar de inmediato el proyecto de Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. También se deben acelerar los trabajos de codificación del proyecto de declaración universal sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y del proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hacia futuro, se debe preservar la arquitectura codificadora heredada de la Comisión DH, en la que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos jugaba un papel vital al mantener un estrecho contacto con la sociedad civil.
- Segundo, la continuidad del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la Comisión DH (17 geográficos y 31 temáticos). En lo inmediato, el Consejo DH debe renovar en 2006 el mandato de 21 de esos procedimientos especiales, muchos de los cuales están habilitados para recibir quejas individuales en el ámbito extra-convencional de protección.
- Tercero, se debe asegurar a las organizaciones no gubernamentales en materia de derechos humanos que seguirán disfrutando de las mismas facilidades de acceso al Consejo de DH. Para ello se deberán enmendar los Artículos 68 y 71 de la Carta NU.
- Y, cuarto, se debe reconocer a los siete Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH, de modo que se aseguren unas relaciones permanentes e institucionalizadas de trabajo entre los dos sistemas (convencional y extraconvencional) de protección internacional de los derechos humanos.

NOTAS

1. Asamblea General, Resolución 60/1, "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005", 16 de septiembre de 2005, párrs. 157-159.

2. Ibid, párr. 160

3. 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 US\$4.328.700 (Asamblea General, doc. A/60/721, de 15 de marzo de 2006, párr. 4).

4. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 6.

5. Ibid, párr. 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” (párr. 16).

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

7. Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251 de la Asamblea General: “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”.

8. El conocido como “informe Panyarachun” abogó porque la Comisión DH continuara existiendo pero con una composición universal, esto es, los 192 Estados Miembros de la Organización. Cfr. Asamblea General, Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párr. 285. A largo plazo, el mismo Grupo consideró que la Comisión debería convertirse en un Consejo DH que fuera un órgano principal de la Carta, lo mismo que el Consejo de Seguridad (Ibid, párr. 291).

9. Asamblea General, Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, p. 67, párr. 8 (e).

10. El párrafo 7 de la resolución 60/251 de la Asamblea General establece la distribución geográfica. Conforme a la primera elección practicada el 9 de mayo de 2006, el Consejo DH queda conformado como sigue: Grupo de Estados de África: 13 puestos (Argelia, Camerún, Djibouti, Gabón, Ghana, Malí, Marruecos, Mauricio, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Túnez y Zambia); Grupo de Estados de Asia: 13 puestos (Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Jordania, Malasia, Pakistán, República de Corea y Sri Lanka); Grupo de Estados de Europa oriental: 6 puestos (Azerbaiyán, Federación de Rusia, República Checa, Polonia, Rumania y Ucrania); Grupo de Estados de América Latina y el Caribe: 8 puestos (Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay); Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados: 7 puestos (Alemania, Canadá, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza).

11. El voto secreto es una novedad importante porque permite a los Estados votar en conciencia, libres de la presión política acostumbrada de las grandes potencias. El riesgo a verse políticamente deslegitimado por la comunidad internacional es lo que, presumiblemente, ha llevado a Estados Unidos a anunciar que no presentará su candidatura, si bien este anuncio es coherente con su voto en contra de la creación del Consejo DH (Asamblea General, Res. 60/251).

12. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 8.

13. Ambigüedad que fue aprovechada por los Estados candidatos a la primera elección, que se limitaron a publicitar sus “logros” en materia de derechos humanos y a realizar promesas de poco calado.

14. Ibid, párr. 8 *in fine*. Al menos en 26 de los Estados elegidos el 9 de mayo de 2006 (*vid. supra*, nota 10) se pueden constatar violaciones graves y sistemáticas de un buen número de derechos humanos.

15. Ibid, párr. 9.

16. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 1. 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".
17. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 10. 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.
18. *Ibid*, párr. 10 *in fine*.
19. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 2.
20. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 3-5.
21. Asamblea General, Res. 60/251, Párr. 5.e). 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.
22. Véase Asamblea General, doc. A/59/2005/Add.3, de 26 de mayo de 2005, párr. 86.
23. 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.
24. OIT, Unesco, FAO, OMS.
25. PNUD, Unicef, ACNUR, PMA, la Comisión de Construcción de la Paz.
26. Especialmente el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz o el departamento de asuntos humanitarios.
27. CDH, Res. 2005/35, de 19 de abril de 2005, Anexo. Estos principios fueron confirmados por el ECOSOC y la AG a finales de 2005.
28. CDH, Res. 2005/81 de 21 de abril de 2005, Párr. 20. 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 (ECOSOC), de 8 de febrero de 2005.
29. El texto de la futura Convención está disponible en la Web del Alto Comisionado: <www.ohchr.org>, consultado el 15 de agosto, 2006.
El citado proyecto deberá ser aprobado formalmente por el Consejo DH en junio de 2006 y posteriormente por la Asamblea General en diciembre de 2006.
30. Asamblea General, Res. 60/251. Párr. 5.c).
31. Véase, por ejemplo, la decisión 2005/114 de la Subcomisión.
32. Asamblea General, Res. 60/251, párr. 6.
33. *Ibid*, párr. 6 *in fine*.
34. 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.
35. *Ibid*, párr. 11 *in fine*.
36. *Ibid*, párr. 5.e).