

EL NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU CREACIÓN Y SU PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO

MARISA VIÉGAS-SILVA*

RESUMEN

En el año 2006 una importante modificación institucional fue realizada en el ámbito del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas: la Comisión de Derechos Humanos, que estaba en funcionamiento desde hacía 60 años, dejó de existir y en su lugar se creó un Consejo de Derechos Humanos. El Consejo comenzó a funcionar en junio de 2006 y recibió como desafíos la tarea de construir un órgano más eficiente con base en los logros de la Comisión, superando los problemas que ésta padecía, principalmente en lo que concierne al exceso de parcialidad en las decisiones (“politización”). El nuevo órgano fue pensado para significar un avance respecto a su antecesora en varios sentidos, tales como su mayor visibilidad política, la mayor frecuencia con que se reúne, la

*Fecha de recepción: 13 de agosto de 2008
Fecha de aceptación: 31 de septiembre de 2008*

* Marisa Viégas Silva es abogada, con pregrado en derecho y maestría en Ciencia Política por la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil); Máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid (España); Especialización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario por la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Actualmente cursa el doctorado en derechos humanos de la Universidad Carlos III de Madrid (España) y ejerce como profesora de la asignatura “Derecho Internacional II” en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Contacto: marisaviegas@hotmail.com

existencia de procedimientos para la elección y manutención de sus miembros y, principalmente, la introducción de un nuevo mecanismo conocido como “Examen periódico universal”. El objetivo de este artículo es describir esta transición institucional, contextualizándola en el proceso de reforma de las Naciones Unidas, describiendo el nuevo órgano desde una perspectiva comparada con la Comisión y comentando los principales hechos que marcaron su primer año de funcionamiento.

Palabras clave: protección internacional de los Derechos Humanos; Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos; reforma de las Naciones Unidas; Comisión de Derechos Humanos de la ONU; Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

THE NEW HUMAN RIGHTS COUNCIL: SOME COMMENTS ON ITS CREATION AND ON ITS FIRST YEAR OF WORK

ABSTRACT

In 2006 there was an important institutional change in the United Nation's human rights system for the protection of human rights: the Human Rights Commission, which had been working for about 60 years, was extinguished and a Human Rights Council was created in its place. The Council started to work in June 2006 and had the challenge to build on the Commission's strengths overcoming the problems it had, mainly related to the excess of bias and double standards (“politization”) in its work. The new body was thought to mean an advance in relation to its predecessor, with novelties such as enhanced political visibility, the greater frequency of the sessions, the provision of procedures for the election and maintenance of its members and above all the introduction of

a new mechanism known as “Universal Periodical Review”. This article aims at describing this institutional transition, contextualizing it in the process of the UN reform, and commenting on the main issues that characterized its first year of work.

Key words: *International Protection of Human Rights; Universal System for the Protection of Human Rights; United Nations Reform; United Nation’s Human Rights Commission; Human Rights Council.*

Sumario: Introducción. - I. Los Derechos Humanos en el proceso de reforma de la ONU. - II. El nuevo Consejo de Derechos Humanos. - A. Inicio y fin de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y los mecanismos no convencionales de protección de los derechos humanos en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. - B. La extinción de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y las promesas del nuevo Consejo. - III. El primer año de funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos. - A. La necesidad de establecer las bases de funcionamiento del nuevo órgano. - B. Sobre el mecanismo de Examen Periódico Universal. - C. Procedimientos especiales. - D. Procedimiento de denuncia. - E. Agenda y métodos de trabajo del nuevo Consejo. - F. Comité Asesor del Consejo. - IV Los demás hechos que marcaron el primer año del Consejo. - A. La construcción institucional. - B. Otros hechos que marcaron el primer año de funcionamiento del Consejo. - V. Avances y problemas en el primer año de funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos. - A. Algunos avances del Consejo. - B. La continuidad de la politización. - Conclusiones. - Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (o “el Consejo”) fue creado en el año 2006 para sustituir la antigua Comisión de Derechos Humanos (o “la Comisión”). Entre los

principales objetivos del cambio institucional estaba el ánimo de combatir el exceso de politización que caracterizaba a la Comisión. Nuestro objetivo en este artículo es presentar el nuevo Consejo, analizando su primer año de funcionamiento a la luz de las promesas de mejorías en el funcionamiento del órgano que se hicieron en ocasión de su creación.

Para ello, en una primera etapa contextualizaremos la creación del Consejo en el proceso de reforma de la ONU. En segundo lugar, señalaremos los problemas que llevaron a la extinción de la Comisión en el año 2006 y los propósitos que llevaron a la aprobación del Consejo. Posteriormente, describiremos las principales modificaciones en el Consejo en perspectiva comparada con la Comisión y comentaremos los principales hechos que marcaron su primer año de funcionamiento.

I. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA ONU

Desde su creación en 1945 hasta los días actuales, la ONU ha ejercido su trabajo como organización intergubernamental para el desarrollo y la paz. A pesar de todas las dificultades enfrentadas, la ONU y sus agencias y organismos especializados siguen siendo, como fórum mundial, un punto de referencia para la discusión de los principales temas que conciernen al planeta.

Parte de las dificultades en mención se debe al hecho de que esta organización se encuentra desactualizada en muchos sentidos (p. ej., en la estructura de sus principales órganos) y sobrecargada por una gran cantidad de nuevas misiones que asumió (p. ej., las misiones de mantenimiento de la paz)¹. Desde 1945 hasta nuestros días, y principalmente en las últimas dos décadas, el medio internacional en el cual la ONU se movía sufrió intensas transformaciones, lo

1 Para el ex Secretario General Kofi Annan, la ONU tiene que adaptarse plenamente a las necesidades y circunstancias del siglo XXI si quiere ser un instrumento efectivo para ayudar a los Estados a resolver los actuales desafíos que presenta el medio internacional. Cfr. ONU. Documento A/59/2005, Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, 21 de marzo de 2005, par. 153.

que se manifestó de manera aún tímida en la estructura y práctica de la organización².

Entre los incontables cambios que tuvieron lugar en el medio internacional se pueden mencionar: el aumento del número de Estados independientes que componen las Naciones Unidas; el fin de la Guerra Fría; la polarización del planeta en Norte y Sur; la globalización; el surgimiento de nuevos actores en el plan internacional, y los avances científicos y técnicos. Estos ejemplos tienen un carácter meramente ejemplificativo, ya que la lista de novedades en este tiempo nos permitiría hablar de verdadera “revolución” en las relaciones internacionales³.

Ante este nuevo escenario internacional, la ONU enfrenta problemas como el exceso de burocracia, la necesidad de mejorar la coordinación entre sus diversos organismos y agencias, la falta de voluntad política de los Estados para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas, entre otros⁴. En resumen, se hace imperativa una adaptación general de la organización a los cambios de la sociedad internacional actual⁵.

-
- 2 Cfr. Alexandra Novosseloff, *La reforma de las Naciones Unidas. La anticipación y la prevención como objetivos principales*, 70, en *Análisis Político* No. 42 (enero-abril de 2001).
 - 3 Carrillo Salcedo también enfatiza factores como el surgimiento de Estados Unidos como única potencia hegemónica mundial; el cambio en la calidad de los conflictos (que ahora ya no son más entre Estados, sino dentro del propio Estado); la relevancia actual de las organizaciones internacionales y la relativa marginalización de la ONU y de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por parte de la potencia hegemónica y del mundo occidental. Cfr. Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, 18 (2ª ed., Tecnos, Madrid).
 - 4 Para más detalles sobre los cambios ocurridos desde la conformación de la ONU en 1945 hasta los días de hoy y sobre los desafíos enfrentados por la organización, cfr. ONU, Documento A/59/565, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, 2 de diciembre de 2004.
 - 5 La necesidad de reforzar las Naciones Unidas para convertirla en un instrumento más eficaz fue reconocida por los jefes de Estado y de Gobierno en el ítem VIII la Declaración del Milenio. Cfr. ONU, Resolución A/RES/55/2 sobre la Declaración del Milenio, 8 de septiembre de 2000.

Las iniciativas de reforma de la ONU datan de 1992, en la época de gestión del ex Secretario General Boutros Boutros-Ghali. Posteriormente, en 1997, el entonces Secretario General Kofi Annan retomó la idea por medio del informe “Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma”, y esta ha continuado presente en la agenda política de la organización, por medio de informes posteriores y de propuestas de cambios institucionales⁶.

En lo que concierne a los derechos humanos, el principal objetivo de la reforma es transformar los derechos humanos en uno de los tres pilares de las Naciones Unidas, junto con la seguridad y el desarrollo⁷. Además, se busca dar un enfoque transversal de estos derechos en todas las actividades de la organización y mejorar la capacidad de reacción a las situaciones de graves violaciones de los derechos humanos, reforzando el sistema de protección como un todo⁸.

Se han presentado varias propuestas para reforzar el sistema de protección de los derechos humanos en la ONU, entre las cuales destacamos el fortalecimiento del papel de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la reforma de los procedimientos especiales y de los órganos creados en virtud de los tratados, y la creación de un Consejo de Derechos Humanos. En este sentido, una de las pocas que efectivamente se concretizó fue la de crear el mencionado Consejo de Derechos Humanos. Este se volvió la principal novedad de la reforma institucional y fue aprobado en 2006 con la promesa

6 Dentro de los principales informes están: 1) ONU, Documento A/60/692, Informe del Secretario General “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”, 7 de marzo de 2006; 2) ONU, Documento A/59/2005, Informe del Secretario General “Un concepto más amplio”, cit.; 3) ONU, Documento A/57/387, Informe del Secretario General “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio”, 9 de septiembre de 2002.

7 Para el ex Secretario General Kofi Annan, no existe desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ni uno ni otro si no se respetan los derechos humanos. Cfr. ONU, Documento A/59/2005, Informe del Secretario General “Un concepto más amplio”, cit., par. 17.

8 Cfr. FIDH, La reforma de las Naciones Unidas debe reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos (22 de julio de 2005, en: <http://www.fidh.org/spip.php?article2574>).

de resolver problemas relacionados con el excesivo carácter político en las decisiones de la antigua Comisión de Derechos Humanos.

Enseguida pasamos a describir la Comisión de Derechos Humanos, los mecanismos que funcionaban bajo sus auspicios y los problemas que asomaban en este órgano.

II. EL NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

A. INICIO Y FIN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU Y LOS MECANISMOS NO CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos visto, la creación de un Consejo de Derechos Humanos en el ámbito del sistema de protección de las Naciones Unidas es parte de un contexto mayor de reforma de esta organización. En lo que concierne a los derechos humanos, hemos mencionado que la reforma busca dotar a dicho sistema de mecanismos más ágiles de reacción, mejorar su coordinación y eficacia e insertar los derechos humanos en otros ámbitos de la agenda de la ONU.

El Consejo de Derechos Humanos fue aprobado por medio de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006, en sustitución a la Comisión de Derechos Humanos, que concluyó su último periodo de sesiones el 27 de marzo de este mismo año.

La Comisión de Derechos Humanos llevaba funcionando desde hacía seis décadas. En el inicio, su papel consistía en elaborar el cuerpo normativo de la ONU en el tema de los derechos humanos. En el ámbito de dicha labor produjo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos de 1966, entre otros tratados de derechos humanos⁹.

9 Para más informaciones sobre la Comisión de Derechos Humanos, cfr. Marisa Viegas Silva, “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, 25-29 (tesis de grado inédita, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid, 2008).

Con el paso del tiempo, la Comisión pasó a recibir comunicaciones de denuncias de violaciones de derechos humanos, pero en ese entonces no tenía atribuciones para tramitarlas¹⁰. Sólo a partir de 1967, con la aprobación de la Resolución 1235, y posteriormente con la aprobación de la Resolución 1503 de 1970, ambas del Consejo Económico y Social de la ONU, la Comisión recibió la autorización que necesitaba para examinar las denuncias. Con ello nacen los procedimientos especiales y lo que hoy se conoce como mecanismos no convencionales de protección de los derechos humanos en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos¹¹.

Conviene recordar que en el marco de la protección de los derechos humanos de la ONU también existen los mecanismos convencionales que, como el propio nombre indica, toman por base pactos internacionales firmados por los Estados miembros de la organización. Así, en el ámbito de estos tratados (como, p. ej., el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP– o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) se encuentran mecanismos de protección de los derechos humanos, como la posibilidad de examinar denuncias individuales, entre otros¹². Sin embargo, los mecanismos convencionales sólo se aplican a la fiscalización de los derechos protegidos por el tratado en cuestión y son exigibles únicamente para los países que firmaron dichos tratados. Los mecanismos no convencionales de protección, por el contrario, pueden ser utilizados para evaluar la situación de los derechos humanos en cualquier Estado, independientemente de la ratificación de un tratado¹³.

10 Como explica Carrillo Salcedo, ni la Carta de la ONU ni la Declaración Universal conceden a los individuos un derecho de petición ante las Naciones Unidas, razones por la cual la Comisión entendió durante años que no gozaba de atribuciones para evaluar las denuncias recibidas. Cfr. Carrillo Salcedo, ob. cit., supra nota 4, 120.

11 Para más informaciones sobre los mecanismos extraconvencionales 1235 y 1503, cfr. Viegas Silva, ob. cit., supra nota 10, 16-24.

12 La previsión normativa de la posibilidad de presentación de peticiones se encuentra, en realidad, en los protocolos facultativos a los referidos tratados.

13 Como explica Benvenuto, “*los mecanismos extra-convencionales de protección de los derechos humanos son aquellos creados por medio de resoluciones de órganos legislativos de la ONU, como la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social o la Asamblea General*”: Jayme Benvenuto, *O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos*, 58, en *Manual de direitos humanos*

Los mecanismos no convencionales están compuestos de mecanismos que se conocen por los nombres de las resoluciones que los crearon (procedimiento 1235 y procedimiento 1503). El primero de ellos (el 1235) se desarrolló a lo largo del tiempo dando origen a los relatores especiales y los grupos de trabajo. Estos procedimientos pueden tratar tanto de situaciones temáticas (como la práctica de la tortura en el mundo) como de la situación de los derechos humanos en un país específico (como las violaciones de derechos humanos en Sudán)¹⁴.

El segundo (1503) es un procedimiento de denuncia menos utilizado hoy en día, principalmente en razón de su carácter confidencial y de las diferentes condiciones necesarias para que entre en marcha. Al igual que pasa con el procedimiento 1235, el 1503 no analiza casos en particular, sino una situación, y sólo en la medida en que esta indique la violación generalizada de los derechos humanos en un determinado país.

Los procedimientos 1235 y 1503 suelen ser señalados como uno de los grandes aportes de la Comisión de Derechos Humanos al sistema universal. Por ello, surgieron preocupaciones sobre su continuidad en el proceso de transición de la Comisión al Consejo¹⁵.

B. LA EXTINCIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU Y LAS PROMESAS DEL NUEVO CONSEJO

Como vimos, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU funcionó de 1946 a 2006 y tenía por principal encargo la promoción del respeto de los derechos humanos en un ámbito global. Para ejercer

internacionais (Benvenuto, coord., Loyola, São Paulo, 2002).

14 Cfr. Office of the High Commissioner Human Rights (ONU) & International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9, United Nations, New York-Ginebra 2003, 68. Para más informaciones sobre la evolución de los procedimientos extra-convencionales del sistema universal, cfr. André Carvalho Ramos, *Processo internacional de direitos humanos*, 152-167 (Renovar, Rio de Janeiro, 2002).

15 Para Villán Durán, no se debería someter a discusión la continuidad del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo, ni del procedimiento de comunicaciones individuales. Cfr. Carlos Villán Durán, *Luces y sombras del Nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* 8, en 5 *Revista Sur* No. 3 (en: www.surjournal.org).

su labor, la Comisión creó a lo largo del tiempo los mecanismos no convencionales de protección de los derechos humanos, mecanismos que están compuestos de los procedimientos 1235 y 1503.

Una de las principales características de la Comisión en los años recientes era el debilitamiento de su capacidad para actuar en virtud del exceso de politización, así como su incapacidad para enfrentar de manera efectiva las crisis de derechos humanos, lo que le quitaba credibilidad y legitimidad¹⁶.

En marzo de 2006 se aprobó el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, Suiza, en substitución de la Comisión de Derechos Humanos. El nuevo órgano simbolizó la promesa de un nuevo comienzo para la promoción de los derechos humanos en la ONU. Con la realización del cambio institucional se pretendió superar la conducta de la Comisión consistente en utilizar criterios ambiguos y selectivos a la hora de tomar decisiones. Para ello, entre las medidas adoptadas está, como veremos más adelante, la elección de miembros más comprometidos con la protección de los derechos humanos en el Consejo, al igual que la utilización de un mecanismo de escrutinio periódico que se aplique a todos los Estados¹⁷.

Luego, el Consejo de Derechos Humanos se diferencia de la Comisión en varios sentidos, entre los cuales destacamos:

-
- 16 Para el ex Secretario General de la ONU, Koffi Annan, la disminución de la credibilidad y del profesionalismo de la Comisión de Derechos Humanos debilitó progresivamente su capacidad para ejercer sus funciones. El Secretario resalta en particular la vinculación de Estados a este órgano no para fortalecer los derechos humanos, sino para protegerse de críticas o para atacar otros Estados. Cfr. Res. A/59/2005, 182. Conforme relata Ferrer Lloret, en un área en que la eficacia del sistema está centrada principalmente en la publicidad del procedimiento de control, se observa una evidente selectividad a la hora de seleccionar los países que serán evaluados mediante el procedimiento público y no mediante el procedimiento confidencial. Cfr. Jaume Ferrer Lloret, *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos*, 51 (Tecnos, Madrid, 1998).
- 17 En este sentido, el preámbulo de la Resolución 60/251, que creó el Consejo de Derechos Humanos, reconoce la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no-selectividad en el examen de las cuestiones de derechos humanos y de eliminar la politización. Cfr. ONU, Resolución A/RES/60/251 sobre el Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006.

1. El hecho de ser un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU (y no del Consejo Económico y Social, como lo era la Comisión). La proximidad con la Asamblea General hace que los temas relacionados con los derechos humanos adquieran más repercusión, visibilidad y legitimidad en la ONU, ya que todos los países miembros de la organización tienen asiento en la Asamblea General¹⁸.
2. Como consecuencia, los 47 miembros del Consejo de Derechos Humanos son elegidos por la misma Asamblea General, mediante un procedimiento de elecciones directas y secretas, siendo necesaria la mayoría absoluta de los votos para que un Estado resulte elegido. También se han fijado criterios para la elección de los miembros, que son las contribuciones de los candidatos a la promoción y la defensa de los derechos humanos y los compromisos asumidos por ellos durante la campaña electoral. La composición del Consejo toma por base una distribución geográfica equitativa de los cinco bloques regionales: 1) Grupo africano; 2) Grupo asiático; 3) Grupo de América Latina y el Caribe; 4) Grupo de Europa Oriental; 5) Grupo de Europa Occidental y otros Estados¹⁹.
3. También es importante resaltar que los miembros del Consejo de Derechos Humanos no pueden volver a elegirse en las elecciones siguientes después del segundo mandato consecutivo, evitando con ello la existencia de miembros permanentes. Además, la Resolución 60/251 prevé la posibilidad de suspender a un miembro del Consejo si se verifica que el Estado miembro en cuestión ha cometido graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos.
4. El Consejo pasa a asemejarse a un órgano permanente, en la medida en que se reúne regularmente durante el año (son previstas un mínimo de tres sesiones regulares en el año, y la suma de estas tres sesiones no puede ser inferior a 10 semanas). Además, está previsto un mecanismo eficiente para organizar encuentros fuera del período ordinario de sesiones, con el objetivo de dar agilidad al Consejo en situaciones de crisis de derechos humanos

18 En este orden de ideas, el Consejo tiene que presentar un informe anual a la Asamblea General y se compromete a revisar su trabajo a los cinco años de su creación, informando sobre el tema de la Asamblea General de la ONU. Cfr. ONU, Resolución A/RES/60/251, cit., pars.5, j y 16.

19 Los puestos para miembros del Consejo se dividen de la siguiente manera: 13 para los del grupo africano, 13 para los del grupo asiático, 6 para Europa Oriental, 8 para América Latina y el Caribe y 7 para Europa Occidental y otros. En este último grupo están incluidos Estados Unidos y Canadá. Cfr. ONU, Resolución A/RES/60/25, cit., par., 7.

- inminentes o de particular gravedad²⁰. En este sentido, se realizaron cuatro sesiones extraordinarias en el primer año de funcionamiento del órgano²¹.
5. Se adopta el mecanismo de “Examen periódico universal” (EPU) para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. Los principios que rigen este mecanismo son la universalidad del examen (todos los Estados de la ONU serán sometidos a revisión) y la igualdad de los Estados en el escrutinio (el Consejo utilizará los mismos parámetros para examinar a todos los Estados). La Resolución 60/251 también afirma que el EPU tiene naturaleza cooperativa y se basa en un diálogo interactivo, con la plena participación del Estado revisado²².

Así, el objetivo fue crear una nueva institución que si bien no repite integralmente la estructura de la antigua Comisión tampoco se diferencia de ella en muchos sentidos. La gran expectativa en los debates sobre el nuevo Consejo giraba en torno al futuro de los mecanismos y mandatos que existían en cabeza de la Comisión (p. ej., los procedimientos especiales, el procedimiento de denuncias y el destino de la Subcomisión), y a la manera como el EPU se desarrollaría en la práctica. Otro tema clave estaba relacionado con el nivel de participación de las ONG en el nuevo órgano.

Para solucionar esta y otras cuestiones, se determinó que el Consejo dedicaría su primer año de funcionamiento a la tarea de

20 Para que el Consejo se reúna de manera extraordinaria, basta que un Estado miembro del Consejo lo solicite y tenga el apoyo de un tercio de los miembros. Cfr. ONU, Resolución A/RES/60/251, cit., par. 10.

21 Las sesiones extraordinarias se realizaron en julio, agosto, noviembre y diciembre de 2006, y trataron respectivamente de la situación de derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado (sesiones 1 y 3), en Líbano y en Sudán (específicamente la región de Darfur).

22 El mecanismo de Examen Periódico Universal, que puede ser considerado la gran novedad del nuevo Consejo, busca garantizar que todos los Estados miembros de la ONU tengan su situación de derechos humanos monitoreada de manera regular. Esta iniciativa es importante si pensamos que para que la ONU examine los derechos en un país es necesario que se envíen comunicaciones con denuncias siguiendo varios requisitos de admisibilidad, lo que hace inviable que países más pequeños con una sociedad civil menos estructurada sean objeto de escrutinio. Cfr. Resolución A/RES/60/251, cit., par. 5, e.

establecer sus directrices de funcionamiento. Por tal razón, este período se conoce como “año de construcción institucional”²³.

III. EL PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

A. LA NECESIDAD DE ESTABLECER LAS BASES DE FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO ÓRGANO

Hemos visto que el nuevo órgano trajo consigo una serie de novedades, pero también algunas incertidumbres con respecto a lo que pasaba en la Comisión de Derechos Humanos. Para resolver tales incertidumbres y especificar el funcionamiento de las novedades el primer año de funcionamiento del Consejo fue dedicado a la fijación de su arquitectura institucional, incluyendo la decisión sobre el destino de los mandatos y mecanismos que existían en la antigua Comisión.

La Resolución fundacional 60/251 había estipulado que el Consejo asumiría los mandatos, mecanismos y responsabilidades que existían en la antigua Comisión, revisándolos en el período de un año a partir de la realización de la primera sesión del Consejo. La referida resolución también había dispuesto que el Consejo estableciera las modalidades del EPU en este período²⁴.

Para cumplir tales tareas, el Consejo decidió en su primer período ordinario de sesiones prolongar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades existentes en tiempos de la Comisión²⁵. Además, determinó la conformación de dos grupos de trabajo, el primero para ocuparse del proceso de revisión de los mecanismos y

23 En este sentido, la Resolución 60/251 dispone que el Consejo asumirá los mandatos de la antigua Comisión y los examinará dentro del período de un año contado de la realización de su primer período de sesiones. Cfr. Resolución A/RES/60/251, cit., par. 6.

24 Cfr. Resolución A/RES/60/251, cit., pars. 5, e y 6.

25 El primer período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos tuvo lugar entre los días 26 y 30 de junio de 2006.

mandatos de la Comisión, y el segundo con el encargo de avanzar en la estructura del EPU.

Con ocasión de su quinta sesión ordinaria, y como corolario del debate que había tenido lugar durante el primer año de trabajo, se tomaron decisiones con relación a aspectos centrales de la estructura y funcionamiento del Consejo. El texto que definió la construcción institucional del Consejo fue adoptado por consenso y en bloque el 18 de junio de 2007, primer día del 5.º período de sesiones. El resultado se cristalizó en la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 5/1²⁶.

El paquete de reformas estructurales incluyó varios cambios relacionados con los procedimientos especiales, con el sistema de especialistas que venía asesorando a la Comisión, con el mecanismo de EPU y con la agenda y métodos de trabajo del Consejo. La razón por la que las reformas fueron examinadas en conjunto deriva del hecho de que, de no haberse aprobado las nuevas medidas hasta el primer día de la quinta sesión ordinaria, los procedimientos especiales habrían dejado de existir el día 19 de junio de 2006, generando un vacío de protección²⁷.

Enseguida pasamos a describir brevemente los principales ítems dispuestos por la Resolución 5/1.

B. SOBRE EL MECANISMO DE EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

Se suele describir el Examen Periódico Universal como la principal innovación del nuevo órgano y una de las principales herramientas en la prevención del exceso de politización en las decisiones del Consejo²⁸. De hecho, al pretender revisar el cumplimiento de las

26 ONU, Resolución A/HRC/5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 18 de junio de 2007.

27 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de México, *Derechos humanos: Agenda internacional de México*, 2 (Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín informativo No. 16, 27 de junio de 2007).

28 Para Texier, si se implementa bien el EPU puede venir a ser la más interesante de las innovaciones del Consejo. Cfr. Philippe Texier, *Mudança pela metade*, en *Le Monde Diplomatique Brasil* (Jean-Yves de Neufville, trad., octubre de 2006, en: <http://dipl.uol.com.br/2006-10,a11420> Consultado el 10 de agosto de 2007).

obligaciones de derechos humanos de todos los países miembros de la ONU de manera periódica y siguiendo un procedimiento uniforme previamente determinado, el EPU evitaría la utilización de dobles estándares a la hora de seleccionar a un país para examen.

En los términos de la Resolución 5/1, el EPU utilizará como parámetros de examen la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado sea parte. Igualmente, tendrá en consideración las promesas y los compromisos asumidos voluntariamente por los Estados (incluidos los contraídos al presentar sus candidaturas para el Consejo de Derechos Humanos) y, si se aplica, las normas del derecho internacional humanitario (DIH)²⁹.

Según la referida resolución, el EPU es un mecanismo:

a) intergubernamental y de carácter cooperativo (toma por base un diálogo interactivo con los Estados);

b) de alcance universal (todos los Estados miembros de la ONU serán evaluados en él);

c) que tiene por principio la igualdad de trato (la evaluación de los diferentes Estados tiene por base los mismos criterios);

d) de naturaleza complementaria (no busca sustituir a otro mecanismo de derechos humanos ya existente ni pretende duplicar el trabajo que actualmente realiza otro órgano, sino que aspira a aportar a los mecanismos en funcionamiento);

e) que se desarrolla con la plena participación del Estado examinado (lo que conlleva la participación del Estado en la elaboración del documento final);

f) realizado de manera objetiva y transparente (atendiendo a los principios de no selectividad, debate constructivo, evitando confrontaciones y politizaciones)³⁰.

El EPU no pretende funcionar como un examen completo y exhaustivo de la situación de derechos humanos de los Estados. Esta conclusión deriva de varias de las disposiciones de la resolución,

29 ONU, Resolución A/HRC/5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo, cit., Anexo, par. 1.

30 *Ibíd.*, párr. 3.

que se inclinan por un procedimiento más ligero, de manera que ni el Estado ni el propio Consejo queden sobrecargados en sus respectivas actividades en virtud de la utilización del mecanismo³¹.

Conforme lo dispone el artículo 5.º de la mencionada resolución, los objetivos del EPU están más dirigidos hacia la asistencia técnica al Estado y a la identificación de los desafíos y las dificultades para proteger los derechos humanos que a una actividad fiscalizadora propiamente dicha³².

Con relación a su periodicidad, el EPU se realizará inicialmente por un ciclo de 4 años, con la evaluación de 48 Estados por año. La selección de los países analizados obedece a un criterio de distribución geográfica y a una combinación entre Estados miembros y Estados observadores del Consejo. La orden de evaluación se decide por sorteo entre los miembros de cada uno de los grupos regionales³³.

Las fuentes utilizadas en el examen son un informe elaborado por el Estado bajo análisis (que preferencialmente debe ser elaborado como resultado de un amplio proceso de consultas) y otro elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En ambos casos, el informe debe seguir las directrices indicadas por el Consejo, que también puede tomar en consideración informaciones proveniente de otras fuentes, siempre que sean fiables³⁴.

El EPU es realizado por un grupo de trabajo compuesto de los 47 Estados miembros del Consejo y encabezado por el presidente de este mismo órgano³⁵. Los Estados observadores y otros interesados pueden asistir al examen y al diálogo interactivo entre

31 Según la Resolución A/HRC/5/1, el EPU debería “*h. No imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo; i. No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros; j. No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos*”. *Ibid.*, párr. 3.

32 *Ibid.*, párr. 4.

33 *Ibid.*, párrs. 10, 11, 12 y 14.

34 *Ibid.*, párrs. 15 y 16.

35 *Ibid.*, párr. 18, a.

el país examinado y el Consejo³⁶. Cada país verá su situación de derechos humanos evaluada por un período de 3 horas, además de un máximo de 1 hora adicional para el examen del documento final por el pleno del Consejo³⁷.

El documento final del EPU se elabora en forma de resumen de las actuaciones en el proceso, explicitando las recomendaciones y las conclusiones del grupo de trabajo y también los compromisos voluntarios asumidos por el Estado³⁸. Con relación al contenido, debe constar una evaluación objetiva y transparente de la situación de derechos humanos del país examinado, incluidos los aspectos positivos y los desafíos a la protección, la divulgación de las mejores prácticas del Estado y de los compromisos voluntariamente asumidos, como también el énfasis en el aumento de la cooperación para la promoción y protección de los derechos humanos y de la prestación de asistencia técnica al Estado³⁹.

Conviene resaltar que el Estado evaluado participa plenamente de la elaboración del documento final. Tanto es así que antes de su aprobación por el pleno del Consejo se le da al Estado la oportunidad de presentar sus respuestas a posibles cuestiones que no hayan sido suficientemente abordadas en el diálogo interactivo⁴⁰.

El documento final del examen es visto como un mecanismo de cooperación, a ser utilizado básicamente por el Estado interesado⁴¹. La pertinencia o no de adoptar medidas de seguimiento al EPU dependerá de lo que entienda el Consejo en su deliberación y según cada caso en concreto⁴².

36 Ibid., párr. 18, b.

37 Ibid., párr. 22.

38 Ibid., párr. 26.

39 Ibid., párr. 27.

40 Ibid., párrs. 28 a 31.

41 Ibid., párr. 33.

42 Ibid., párr. 37.

C. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Como mencionamos anteriormente, la Resolución 60/251 estableció que el Consejo asumiría los mandatos y funciones de la Comisión, utilizando su primer año de trabajo para revisarlos y decidir sobre su futuro. También vimos que el Consejo creó un grupo de trabajo con este fin durante su primera sesión. El resultado de tal iniciativa fue presentado en el paquete de construcción institucional.

Así, la Resolución 5/1 del Consejo fijó criterios para la propuesta y designación de los titulares de mandatos, determinó quién puede proponer sus nombres y estableció que la selección se daría por medio de la elaboración de una lista de los posibles titulares para estos cargos. En esta oportunidad, también abordó la revisión de los mandatos, estableciendo directrices para su aplicación, y previó la elaboración de un código de conducta.

De esta forma, para la selección del futuro relator o miembro de un grupo de trabajo se deben tener en cuenta principios como la especialidad, la experiencia, la independencia y la integridad personal del candidato⁴³. También se deben observar elementos como la distribución geográfica equitativa, el equilibrio en la representación de hombres y mujeres y la representación de diferentes sistemas jurídicos⁴⁴.

Las candidaturas pueden ser presentadas por un gobierno, por un grupo regional que trabaje en el Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la ONU, por una organización internacional y sus oficinas, por las ONG, por otros órganos de derechos humanos o también de manera individual⁴⁵. Los candidatos que reúnan los requisitos especificados serán inscritos en una lista de candidatos administrada por la OACNUDH y serán preseleccionados por el Grupo Consultivo creado para este fin⁴⁶.

Sobre la duración de los mandatos, estos no pueden exceder los seis años (dos períodos consecutivos con una duración de 3

43 Ibid., párr. 39.

44 Ibid., párr. 40.

45 Ibid., párr. 42.

46 Ibid., párr. 43.

años cada uno)⁴⁷. Es importante recordar que no está permitido a los titulares de mandato acumular otras funciones de derechos humanos mientras estén en el puesto⁴⁸.

Con relación a la revisión de los mandatos (el texto aprobado menciona reiteradamente la expresión “revisión, racionalización y perfeccionamiento de los mandatos”), esta debe guiarse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no-selectividad, además del diálogo constructivo y la cooperación⁴⁹. Asimismo, la revisión debe tener lugar en el contexto de la negociación de resoluciones relevantes, y debe adoptar como marco de referencia los patrones internacionales de derechos humanos, el sistema de procedimientos especiales y la Resolución 60/251⁵⁰.

Con ocasión de la quinta sesión, se decidió que todos los mandatos contenidos en el apéndice I serían renovados hasta la fecha en que tuvieran que ser considerados por el Consejo de Derechos Humanos en el marco de su programa de trabajo⁵¹. Sin embargo, como excepción a la renovación general de los mandatos, los mandatos por países relativos a Cuba y a Bielorrusia fueron extinguidos.

D. PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA

Otra de las atribuciones del Consejo para su primer año de funcionamiento era la de determinar el destino del procedimiento de denuncia que existía ante la Comisión. En este sentido, un nuevo procedimiento de denuncias fue creado, manteniendo básicamente los mismos términos del anterior procedimiento 1503. Su objetivo sigue siendo el de enfrentar los cuadros persistentes (y no situaciones individuales) de violaciones manifiestas y

47 Ibid., párr. 45.

48 Ibid., párr. 46.

49 Ibid., párr. 54.

50 Ibid., párrs. 55 y 56.

51 Ibid., párr. 61.

fehacientemente probadas de los derechos humanos⁵². Además, es importante recordar que su carácter confidencial resta intacto⁵³.

Una importante diferencia respecto al sistema anterior consiste en la matización de los criterios de admisibilidad de las denuncias, que solían incluir requisitos que restringían excesivamente el acceso al procedimiento 1503⁵⁴.

Con relación al método de trabajo, se establecieron dos grupos de trabajo muy similares a los que existían bajo el antiguo procedimiento: el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones⁵⁵. El primero de ellos se compone de cinco miembros del Comité Asesor del Consejo, seleccionados de acuerdo con el equilibrio en la representación geográfica y en la igualdad de género⁵⁶. Estos especialistas ejercen su función por un período de tres años, renovable tan solo una vez⁵⁷.

Entre las principales tareas del Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones está la decisión sobre la admisibilidad de las comunicaciones, evaluando la cuestión de fondo sobre violaciones de derechos humanos y determinando si las comunicaciones parecen revelar un cuadro de violaciones persistentes y fehacientemente comprobadas de derechos humanos⁵⁸. Como producto final, debe elaborar un documento donde consten las comunicaciones admitidas, las recomendaciones sugeridas y la justificación para sus decisiones⁵⁹.

El segundo grupo de trabajo está compuesto de cinco representantes de los Estados miembros del Consejo que, sin embargo, actúan a

52 Ibid., párr. 85.

53 Ibid., párr. 86.

54 Por ejemplo, anteriormente no se admitía la denuncia si el hecho denunciado correspondía al ámbito de competencia de los procedimientos especiales o de un órgano creado en virtud de los tratados. Tampoco se admitía si el Estado denunciado ya estaba bajo examen de un procedimiento público ante la Comisión. Para los requisitos de admisibilidad del nuevo procedimiento de denuncias cfr. Resolución 5/1. Cfr. *ibid.*, párr. 87.

55 Ibid., párr. 89.

56 Ibid., párr. 91.

57 Ibid., párr. 93.

58 Ibid., párr. 94.

59 Ibid., párr. 94.

título personal y tienen un mandato de un año⁶⁰. En esta etapa, el material de referencia son las informaciones y recomendaciones enviadas por el primer grupo⁶¹.

Así, el Grupo de Trabajo sobre Situaciones debe presentar al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones probadas, formulando recomendaciones sobre la manera de proceder, normalmente en forma de un proyecto de resolución o de decisión relativos a la situación analizada⁶². También en el segundo grupo todas las decisiones deben estar justificadas, indicándose los motivos por los cuales se finalizó el examen de una situación o por los cuales se recomendaron medidas al respecto⁶³.

Como novedades positivas del nuevo mecanismo destacamos el mayor acceso a la información procesal (a pesar de la continuidad de la confidencialidad, se le informa al denunciante sobre momentos procesales importantes como, p. ej., cuando la comunicación pasa al examen del Grupo sobre Situaciones), el establecimiento de plazos (tanto para que el Estado presente la información solicitada como para que el Consejo decida sobre la situación) y la posibilidad de solicitar que la identidad del denunciante no sea informada al Estado⁶⁴.

Respecto a las medidas que pueden resultar del nuevo procedimiento de denuncia, éstas son básicamente las mismas que las resultantes del procedimiento 1503, con la inclusión de la posibilidad de recomendar a la OACNUDH que apoye al Estado investigado por medio de asistencia técnica⁶⁵.

60 *Ibíd.*, párr. 96.

61 *Ibíd.*, párr. 98.

62 *Ibíd.*, párr. 98.

63 *Ibíd.*, párr. 99.

64 *Ibíd.*, párrs. 101, 103, 105, 106, 107 y 108.

65 Las posibles medidas finales son: a) finalización del examen sin la adopción de medidas; b) mantenimiento de la situación bajo examen juntamente con la solicitud de más información al Estado en cuestión; c) mantenimiento de la situación en examen con la nominación de un experto independiente para acompañar la situación e informar al Consejo; d) término/final del procedimiento confidencial y utilización de un procedimiento público similar al procedimiento 1235; e) recomendación a la Oficina del Alto Comisionado para que preste asistencia técnica al país. *Ibíd.*, párr. 109.

E. AGENDA Y MÉTODOS DE TRABAJO DEL NUEVO CONSEJO

Otro aspecto importante a resaltar es el relativo a la agenda y los métodos de trabajo del nuevo órgano, ya que estos definen aspectos como las materias de las que el Consejo se ocupa y sus reglas de funcionamiento.

En la antigua Comisión, la agenda era bastante amplia y rígida, lo que tenía como ventaja la inclusión de muchos temas de interés, y como desventaja la dificultad para priorizar los temas realmente importantes⁶⁶. En el Consejo, se reduce la amplitud de la agenda, manteniendo la flexibilidad y añadiendo más objetividad en la selección de los asuntos realmente importantes⁶⁷.

Respecto a los métodos de trabajo, la Resolución 60/251 previó desde un principio que al Consejo se le aplicaría el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, lo que en la práctica se asemeja mucho a las reglas anteriormente aplicables a la Comisión de Derechos Humanos, con algunas pocas diferencias⁶⁸. Entre ellas señalamos particularidades relativas a la elección del “*bureau*”, al diseño de la agenda y al quórum para reuniones⁶⁹.

Por otro lado, el Consejo ha mantenido la práctica que se desarrolló en la Comisión de permitir la participación de las ONG en su funcionamiento. Esto es importante por el protagonismo que

66 Para la ONG Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH), la agenda de la Comisión de Derechos Humanos se caracterizaba por ser relativamente rígida, pero a la vez lo suficientemente amplia como para incluir una gran variedad de temas, aspecto este que constituía una fortaleza. Por otro lado, entre sus desventajas estaba la dificultad para priorizar los temas más importantes y el exceso de tópicos para debate. Cfr. Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH) / International Service for Human Rights (ISHR) & Friedrich Ebert Stiftung, *A New Chapter for Human Rights: a Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, 20-21 (SIDH, junio de 2006, en: <http://ishr.ch/handbook/index.htm> Consultado el 18 de junio de 2008).

67 La agenda del Consejo se puede encontrar en la Resolución HRC 5/1 de 2001 y contiene solamente 10 puntos.

68 Cfr. Resolución A/RES/60/251, cit., párr. 11.

69 Ob. cit., supra nota 67, 18-19.

estas organizaciones tuvieron en el trabajo de la Comisión, gozando de niveles de participación no vistos en otros órganos de la ONU⁷⁰.

F. COMITÉ ASESOR DEL CONSEJO

En substitución a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos, se creó el Comité Asesor del Consejo, compuesto de 18 especialistas que actúan a título independiente y que tienen por función prestar asesoría especializada al Consejo⁷¹.

En este sentido, el Comité Asesor debe proveer conocimiento especializado al Consejo en los términos en que éste lo solicite⁷². En perspectiva comparada con el órgano que lo antecedió, el Comité posee menos autonomía y un número de miembros más restringido y con mandato más corto⁷³. Como importante novedad encontramos el establecimiento de criterios para la selección de los miembros, lo que no existía antes.

IV. LOS DEMÁS HECHOS QUE MARCARON EL PRIMER AÑO DEL CONSEJO

Hemos presentado hasta ahora un panorama general del paso de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, señalando las principales modificaciones que se operaron debido a la transición institucional. Enseguida relataremos los principales hechos que marcaron el primer año de funcionamiento del nuevo órgano.

70 Otras entidades que ejercieron un papel importante y que tienen la participación asegurada en el Consejo son las instituciones nacionales de derechos humanos y los observadores.

71 ONU, Resolución A/HRC/5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo, cit., Anexo, párr. 65.

72 *Ibid.*, párrs. 65 y 67.

73 Para más detalles de las diferencias entre la Subcomisión y el Comité Asesor cfr. Viegas e Silva, *ob. cit.*, supra nota 10, 84-87.

A. LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Conforme ya hemos mencionado, en atención a lo dispuesto en la Resolución inaugural 60/251, la función primordial del Consejo en su primer año de funcionamiento fue su construcción institucional. Esta consistió en el proceso de negociación y decisión sobre temas importantes para permitir el funcionamiento del nuevo órgano. El principal producto de la construcción institucional fue la Resolución 5/1, cuyas disposiciones centrales acabamos de exponer.

Entre las tareas encomendadas al Consejo a este respecto, destacamos las relativas al establecimiento del EPU; a la revisión de los antiguos mecanismos y funciones heredados de la Comisión de Derechos Humanos (procedimientos especiales, procedimiento de denuncia, Subcomisión), y a la elaboración de agenda, métodos y programa de trabajo del Consejo.

Así, el primer año del Consejo fue dedicado a construir su arquitectura institucional, a resolver los problemas dejados por la Comisión y a establecer sus reglas de funcionamiento. Cada sesión de este primer año estuvo orientada a un aspecto del funcionamiento del Consejo. Luego, la primera dio el paso inicial estableciendo grupos de trabajo para definir las modalidades del EPU y revisar los mandatos y funciones que existían en cabeza de la Comisión, adoptando una agenda y un programa de trabajo provisionales⁷⁴.

El segundo período de sesiones fue dedicado a resolver el trabajo pendiente dejado por la Comisión en su sexagésima segunda y última sesión (básicamente la presentación de informes de procedimientos especiales, aunque también dio continuidad a la evaluación de países bajo procedimiento 1503). En el tercer y cuarto períodos de sesiones se siguió evaluando los aspectos procedimentales, por medio del análisis de los informes sobre los grupos de trabajo para el EPU y para la Revisión de Mandatos y Mecanismos. En la quinta sesión se finalizó, como vimos, la primera etapa de construcción institucional, con la aprobación de la Resolución 5/1⁷⁵.

74 Cfr. *ibíd.*, 98.

75 *Ibíd.*, 99-100.

La expectativa de finalizar la labor de construcción institucional en su primer año de trabajo no se realizó y el Consejo no tuvo más opción que aplazar para el segundo año algunos temas pendientes, como poner en marcha el EPU y tomar decisiones finales sobre el Comité Asesor y sobre el nuevo procedimiento de denuncia.

B. OTROS HECHOS QUE MARCARON EL PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

A pesar de que en el primer año las atenciones del Consejo estuvieron dirigidas hacia la construcción institucional, el nuevo órgano también realizó otras tareas, tales como la producción de normas internacionales de derechos humanos, el examen de trabajos pendientes de la Comisión de Derechos Humanos (conforme acabamos de mencionar) y algunos debates de carácter sustantivo.

Efectivamente, ya en su primera sesión el Consejo aprobó dos importantes instrumentos de derechos humanos que estaban siendo discutidos hacía ya bastante tiempo: la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷⁶. Asimismo, el Consejo renovó el mandato del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁷.

Con relación a los mandatos pendientes de la Comisión, el Consejo escuchó informes de relatores especiales, examinó casos en tramitación en el marco del antiguo procedimientos 1503 y acogió una última reunión de la Subcomisión.

76 Para Terlingen, el Consejo tuvo un buen comienzo con la iniciativa de, ya en su primera sesión, adoptar estos dos instrumentos internacionales y de renovar el mandato del Grupo de Trabajo para elaborar el Protocolo Facultativo del PIDESC. Cfr. Yvonne Terlingen, *The Human Rights Council: A New Era in UM Human Rights Work?*, in *Ethics & International Affairs*, Vol. 21, 2 (2007, en: http://www.cceia.org/resources/journal/21_2/essay/001.html/_res/id=sa_File1/EIA_21_2_Terlingen.pdf).

77 Como resultado de los esfuerzos del referido grupo de trabajo el Protocolo Facultativo del PIDESC fue aprobado en junio de 2008 en la 8ª. sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos. Actualmente aguarda aprobación de la Asamblea General.

El Consejo también se acercó a los temas de carácter sustantivo por medio de los diálogos interactivos, de las sesiones extra ordinarias, de paneles de expertos y de los debates de alto nivel en el inicio de las sesiones.

Así, en su primer año el Consejo organizó eventos especiales con paneles de expertos sobre temas variados⁷⁸; acogió debates de carácter participativo sobre informes de actores como los relatores especiales⁷⁹; realizó cuatro sesiones especiales sobre situaciones de derechos humanos que ameritan urgente atención y promovió debates con actores políticos de alto nivel al inicio de sus sesiones.

Entre los asuntos sustantivos se abordaron cuestiones temáticas tales como la lucha contra la pobreza y los derechos de las mujeres⁸⁰. Entre las cuestiones por países este órgano trató de la situación de los derechos humanos en Darfur, en Líbano y en los Territorios Palestinos Ocupados, entre otros. Sin duda el examen de la situación de los derechos humanos en los países fue el tema que generó más tensión internacional trayendo de vuelta, como veremos enseguida, la tan temida problemática de la politización⁸¹.

78 En su 4.º período de sesiones, el Consejo realizó dos eventos en la forma de paneles de expertos para debatir temas específicos de interés del Consejo. El primer de ellos trató de la violencia en contra de los niños y el segundo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

79 También se realizaron diálogos interactivos sobre informes de otros actores, como el Secretario General y la Alta Comisionada. Estos diálogos fueron bastante elogiados por el grado de diálogo y participación de otros actores. Para Terlingen, uno de los desarrollos más positivos del Consejo hasta el momento es el diálogo interactivo con los procedimientos especiales. Cfr. ob. cit., supra nota 77, 176.

80 Estos temas fueron tratados en el Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentado durante la 4.ª sesión ordinaria del Consejo.

81 Viegas e Silva, ob. cit., supra nota 10, 111.

V. AVANCES Y PROBLEMAS EN EL PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

A. ALGUNOS AVANCES DEL CONSEJO

Si miramos este primer año de funcionamiento del Consejo podemos identificar algunos avances respecto a su antecesora. En primer lugar, hay que mencionar el hecho de que el Consejo es hoy día un órgano casi permanente, lo que le permite reaccionar con más agilidad frente a violaciones de derechos humanos cuando sea necesario.

Esto lo podemos observar por el número de reuniones que el Consejo sostuvo en su año inaugural (al menos una reunión en nueve de los doce meses del año), principalmente si tenemos en cuenta que la Comisión sólo se reunía una vez al año⁸². Por otro lado, también hay indicios de avance con el establecimiento de criterios para la elección de los miembros del Consejo y el mismo proceso de selección por medio de la Asamblea General⁸³.

Otras novedades del Consejo también merecen ser mencionadas. Así, el EPU, a despecho de todas las críticas, permite la revisión de la situación de derechos humanos de todos los países de la ONU de manera regular, hecho sin precedentes en la protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas⁸⁴. Asimismo, la realización de eventos especiales (paneles de expertos) y de diálogos interactivos denota un proceso de oxigenación del trabajo del Consejo que debe ser reconocido.

82 En su primer año de trabajo el Consejo se reunió al menos una vez en los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2006 y enero, marzo y junio de 2007.

83 Viegas Silva, ob. cit, supra nota 10, 122.

84 Las críticas con relación al EPU suelen versar sobre la excesiva interferencia de los Estados en el resultado del proceso, lo que puede llevar a abusos y a resultados parciales. Cfr. Amnistía Internacional (AI), "Conclusion of the United Nations Human Rights Council's institution building: has the spirit of General Assembly Resolution been honoured?", 20 de junio de 2007 (en: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR410152007?open&of=ENG-393>).

B. LA CONTINUIDAD DE LA POLITIZACIÓN

Uno de los rasgos que caracterizaron al Consejo en este primer año fue la continuidad de la utilización de dobles estándares a la hora de adoptar decisiones. Este fenómeno, apuntado como una de las causas para extinguir la antigua Comisión de Derechos Humanos, fue observado en diferentes episodios, como en las sesiones especiales, en el examen de países bajo el procedimiento 1503, en la asignación de titulares de mandatos de procedimientos especiales y en la construcción de la agenda del Consejo.

Un ejemplo clásico de politización está en la reiterada mención a las violaciones de derechos humanos como resultado de las incursiones militares palestinas en diferentes lugares (como en los Territorios Palestinos Ocupados y en Líbano). Sin negar la importancia de que el Consejo haya decidido examinar el tema, la parcialidad en el examen es muy clara⁸⁵.

Por ejemplo, al tratar en su segunda sesión especial de los ataques de Israel al Líbano, el Consejo hizo caso omiso de las violaciones de derechos humanos provocadas por Hezbollah (milicia libanesa) en contra de la población civil de Israel. La postura parcial queda aún más en evidencia si observamos la posición blanda adoptada por el Consejo en otras ocasiones, como en el caso de Darfur⁸⁶.

Otro ejemplo claro de decisiones parciales está en dos medidas adoptadas por el Consejo. La primera de ellas es la decisión de finalizar el estudio de la situación de derechos humanos en Irán y Uzbekistán bajo el procedimiento 1503, a pesar de la gravedad de tales situaciones y de la falta de cooperación de los respectivos

85 De las cuatro sesiones extraordinarias que el Consejo de Derechos Humanos realizó en su primer año, tres de ellas giraron en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas durante las incursiones militares israelíes (dos sesiones sobre Territorios Palestinos Ocupados y una sobre Líbano). Cfr. Viegas e Silva, ob. cit., supra nota 10, 126.

86 En su 4ª. sesión especial, en la que se trató de la situación de los derechos humanos en Darfur, el Consejo no sólo dejó de utilizar palabras duras (como hizo en las sesiones sobre incursiones militares israelíes) sino que además dejó de reconocer las ya comprobadas relaciones del gobierno sudanés con las milicias locales y con la violación de los derechos humanos de la población sudanesa. *Ibíd.*, 126.

gobiernos. Igualmente problemática ha sido la decisión adoptada en su quinta sesión ordinaria de extinguir los mandatos de procedimientos especiales para Cuba y Bielorrusia, reconocidos violadores de los derechos humanos. También en la quinta sesión, el Consejo adoptó su agenda definitiva, donde incluía un ítem específico sobre territorios palestinos ocupados, lo que singularizó una situación de manera injustificada.

El Consejo de Derechos Humanos es un órgano intergubernamental y es normal que las decisiones adoptadas conlleven un importante grado de negociaciones políticas. El problema ocurre cuando tales negociaciones pasan a tomar en cuenta únicamente los intereses propios y regionales de los Estados por encima de la protección de los derechos humanos. Este último fenómeno (conocido como “politización”) se había manifestado en las decisiones de la Comisión y ha acompañado la práctica del Consejo en su primer año de funcionamiento.

Parte importante del problema parece deberse, como ya lo adelantamos, a la tendencia de votación en bloques regionales, postura que ha predominado durante este primer año. En ese sentido, uno de los principales actores ha sido la Organización para la Conferencia Islámica (OCI), que ha buscado (bajo el pretexto de la cooperación) eximir a los países de la OCI de escrutinio y crítica, mientras que ha insistido vehementemente en la continua condena a Israel⁸⁷.

Empero, también llama la atención la relativa pasividad de países que, a despecho de haber defendido tradicionalmente los derechos humanos, han actuado hasta el momento de manera tímida en el ámbito del Consejo, impidiendo un necesario balance de fuerzas que impediría la actuación desproporcionada de la OCI⁸⁸.

A este respecto, es imprescindible la actuación de la sociedad civil internacional, informando a la opinión pública interna de estos países sobre lo que sus representantes hacen en Ginebra e impulsándolos a asumir su responsabilidad histórica con los derechos humanos.

87 Ibid., 131.

88 Países occidentales.

CONCLUSIONES

Hemos visto en este artículo que el principal producto de la reforma de la ONU en el área de los derechos humanos fue la creación del Consejo de Derechos Humanos en el año 2006. En este sentido, el objetivo que se buscó alcanzar con la creación de este órgano fue construir un nuevo órgano con base en los logros de la Comisión y a la vez superar sus deficiencias.

Conforme expusimos, el año inaugural del Consejo fue dedicado mayoritariamente al diseño de las líneas generales de su funcionamiento, lo que incluyó decisiones sobre instituciones, programas de trabajo y mecanismos que funcionaban ante la antigua Comisión. Este proceso fue llamado de “construcción institucional del Consejo” y tuvo como resultado el mantenimiento de algunas estructuras (como los mecanismos especiales, el procedimiento de denuncia y un órgano de asistencia técnica especializada) y algunas novedades (el carácter semipermanente del Consejo, el proceso de selección de miembros, el EPU, entre otros).

En su primer año de actuación, el Consejo también aprobó normativas internacionales y debatió sobre cuestiones sustantivas. Entre estas, hemos observado que el examen de las situaciones de derechos humanos en los países ha generado mucha tensión, y que en su ámbito se ha observado la utilización de dobles criterios a la hora de adoptar decisiones.

Así, hemos podido observar que el Consejo ha logrado algunos avances frente a la Comisión, pero que también ha mantenido su principal problema: el exceso de influencia política en la toma de decisiones (“politización”). Sobre este aspecto, hemos mencionado brevemente que la temida politización se debe tanto a la tendencia por parte de algunos Estados de actuar con base en intereses regionales como a la relativa apatía para actuar por parte de países que tradicionalmente han sido defensores de los derechos humanos.

A pesar de estas conclusiones preliminares, aún es muy temprano para celebrar el éxito del nuevo órgano o para pregonar su fracaso con respecto a la superación de las dificultades de la Comisión. Las mudanzas institucionales tienen un considerable potencial de

reforma, aunque a largo plazo la efectividad de la reforma y del nuevo Consejo dependerá de la voluntad política de los Estados.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Benvenuto, Jayme, *O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos*, en Benvenuto (org.), *Manual de Direitos Humanos Internacionais* (Ediciones Loyola, São Paulo, 2002).
- Carvalho Ramos, André, *Processo Internacional de Direitos Humanos* (Renovar, Rio de Janeiro, 2002).
- Ferrer Lloret, Jaume, *Responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos* (Edit. Tecnos, Madrid, 1998).
- Novosseloff, Alexandra, *La reforma de las Naciones Unidas. La anticipación y la prevención como objetivos principales*, 70-87, en *Análisis Político* No. 42 (enero-abril de 2001).
- Office of the High Commissioner for Human Rights (ONU)/ International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (Professional Training Series No. 9, United Nations, New York-Geneva, 2003).
- Salcedo, Juan Antonio Carrillo, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo* (2ª. ed., Tecnos, Madrid).
- Terlingen, Y., *The Human Rights Council: A New Era in UM Human Rights Work?*, in *Ethics & International Affairs*, Vol. 21, 2 (2007, en: http://www.cceia.org/resources/journal/21_2/essay/001.html/_res/id=sa_File1/EIA_21_2_Terlingen.pdf).
- Texier, P., *Mudança pela metade*, en *Le Monde Diplomatique Brasil* (Jean-Yves de Neufville, trad., , octubre de 2006, en: <http://diplo.uol.com.br/2006-10,a11420> consultado el 10 de agosto de 2007).
- Villán Durán, Carlos Villán, *Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, en *5 Revista Sur* No. 3 (en: www.surjournal.org).
- Viegas Silva, Marisa, *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* (tesis de grado inédita, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid, 2008).

Viegas Silva, Marisa, *O primeiro ano de funcionamento do novo Conselho de Direitos Humanos: promessas cumpridas?*, 37-47, en 1 *Revista Direitos Humanos* No.1 (GAJOP, Recife 2008, en: <http://www.gajop.org.br/publica/revistadh.pdf>).

INFORMES Y DOCUMENTOS

Amnistía Internacional (AI), “Conclusion of the United Nations Human Rights Council’s institution building: has the spirit of General Assembly Resolution been honoured?” (20 de junio de 2007, disponible en: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR410152007?open&of=ENG-393>).

FIDH, *La reforma de las Naciones Unidas debe reforzar los mecanismos de protección de Derechos Humanos* (22 de julio de 2005, en: <http://www.fidh.org/spip.php?article2574>).

Ministerio de Relaciones Exteriores de México, *Derechos humanos: Agenda internacional de México* (Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín informativo No. 16, 27 de junio de 2007).

ONU, Resolución A/HRC/5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 18 de junio de 2007.

ONU, Resolución A/RES/60/251 sobre el Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006.

ONU, Documento A/59/2005, Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, 21 de marzo de 2005.

ONU, Documento A/59/565, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, 2 de diciembre de 2004.

ONU, Resolución A/RES/55/2 sobre la Declaración del Milenio, 8 de septiembre de 2000.

Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH), International Service for Human Rights (ISHR) & Friedrich Ebert Stiftung, *A New Chapter for Human Rights: a Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council* (SIDH, junio de 2006, en: <http://ishr.ch/handbook/index.htm> Consultado el 18 de junio de 2008).