
PROBLEMAS UNIVERSALES

Irene Acevedo Albornoz

*Magíster en Política Exterior y Doctora en Estudios Americanos,
Universidad de Santiago de Chile
irene.acevedo@usach.cl*

Jorge Riquelme Rivera

*Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile
jlriquel@uc.cl*

LOS DERECHOS HUMANOS Y NUEVOS MECANISMOS EN NACIONES UNIDAS

Resumen: *El trabajo analiza el tratamiento de los derechos humanos por parte de la comunidad internacional, en el marco de la política multilateral actual. En tal sentido, considerando a Naciones Unidas como el núcleo de la política multilateral mundial, se concentra en las características de la labor de la antigua Comisión de Derechos Humanos, así como en las innovaciones que ha implicado el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos. Para estos efectos, se pone un especial énfasis en los nuevos mecanismos de revisión, así como en los procesos de diálogo y negociación internacional sobre la materia en cuestión. Se mencionan también aspectos relacionados con algunos países de América Latina.*

Palabras clave: *Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, política multilateral, América Latina.*

Abstract: *The work analyzes the treatment of the human rights on the part of the international community, in the frame of the multilateral current politics. To this respect, considering United Nations to be the core of the multilateral world politics, it centers in the characteristics of the labor of the former Commission on Human Rights, as well as in the innovations that there has implied the establishment of the Human Rights Council. For these effects, it puts on a special emphasis in the new mechanisms of review, as well as in the processes of dialogue and international negotiation on the matter. Also, there are mentioned some aspects related with the Latin-American countries.*

Key Words: *United Nations, Human Rights Commission, Human Rights Council, multilateral policy, Latin America.*

Introducción

El multilateralismo promueve la existencia de reglas claras y disciplinas transparentes, avaladas por un sistema internacional que otorgue oportunidades a todos los actores. Es decir, la política multilateral es la herramienta primordial para los países de menor tamaño relativo para incidir en los sucesos de la política mundial, más allá de la mera política del balance de poder. En el mundo actual, un multilateralismo que promueva el respeto de la pluralidad de visiones es una pieza fundamental para enfrentar los desafíos del mundo global.

Bajo este marco general, los derechos humanos han tenido una relevante evolución conceptual y teórica, así como un importante desarrollo como instrumento de política exterior, particularmente en los países occidentales. Los derechos humanos hoy son un elemento central del debate en Naciones Unidas que, junto a la superación de la pobreza, el cambio climático y la equidad de género, se han convertido en uno de los temas transversales, que están presentes en prácticamente todas las iniciativas que se desarrollan actualmente en el ámbito de la política multilateral.

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en cumplimiento del Art. 68 de la Carta de Naciones Unidas y estuvo conformada en un principio, por 18 estados que luego fueron aumentados a 53 de acuerdo al sistema de rotación geográfica. La Comisión centró sus esfuerzos en la creación de normas internacionales sobre derechos humanos, para lo cual se estableció un grupo de redacción presidido por Eleanor Roosevelt, quien tuvo la misión de redactar un documento consensuado sobre esta temática. Si bien no contó con el consenso de la comunidad internacional, de dicha labor surgió en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos fue el foro más importante del mundo en dicha materia desde su conformación en 1946. La Comisión fue establecida para proteger los derechos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión¹, ampliando sus niveles de trabajo en función de la complejidad del mundo y la necesidad de ajustar su mandato a los requerimientos de la dinámica política internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, en los albores del siglo XX se hacía evidente la necesidad de incorporar cambios en la institucionalidad que la comunidad de naciones contemplaba para el ámbito de los

derechos humanos, en tanto el escenario internacional se había crecientemente complejizado desde fines de la década de los ochenta. Con el fin de la guerra fría, el derrumbe del bloque soviético y el consecuente fin de los socialismos reales, Naciones Unidas debió enfrentar un abanico de nuevos problemas que el dinámico proceso de globalización ponía en evidencia. El académico chileno José Morandé plantea que, a la preocupación tradicional de los estados respecto de la guerra y la paz, la expansión hegemónica y los nacionalismos, se sumaron entonces las armas de destrucción masiva, la destrucción progresiva del medio ambiente, la violación sistemática de los derechos humanos, la expansión y gravitación de las religiones y los peligros de un terrorismo transnacional de gran impacto en la política mundial (Morandé, 2004).

Lo anterior aconteció en un escenario internacional marcado por una brusca transformación del balance de fuerzas de la era bipolar, que se tradujo en una situación transitoriamente unipolar; un aumento en el número y variedad de los actores internacionales y transnacionales; la pérdida de relevancia del Estado-nación como protagonista central del sistema internacional; y los diversos procesos de integración regional que se ensayaban en el mundo. A estos complejos desafíos se sumaron en septiembre de 2001 los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington. Desde entonces, nuevos atentados se han perpetrado en distintas zonas del orbe, los que se unen a una serie de escenarios de conflictos e inestabilidad sin una perspectiva clara de resolución.

En este complejo escenario global, el año 2005 ya era patente la necesidad de llegar a un consenso en la comunidad internacional sobre la creación de una renovada entidad que respondiera a las nuevas demandas de los estados, que requerían de un ente con mayores atribuciones en el ámbito de los derechos humanos. De este modo, en el año 2006 se creó el Consejo de Derechos Humanos, mediante la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General. El Consejo es un órgano intergubernamental compuesto por 47 estados responsables de la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Tras celebrar su primera sesión en 2007, el Consejo elaboró un "paquete de construcción institucional" que guiaría su trabajo en el futuro.

Como se abundará más adelante, entre los elementos innovadores del Consejo, se cuenta la creación del mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU), a través del cual se examina la situación de los derechos humanos de los 192 estados miembros de

Naciones Unidas. También destaca la creación de un Comité Asesor, que se ocupa de diversas cuestiones temáticas; así como el establecimiento de un nuevo mecanismo de Método de Denuncias, que permite que individuos y organizaciones presenten denuncias sobre violaciones de derechos humanos, con el fin de ser examinadas por el Consejo.

El proceso de negociación en el sistema de Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios

La negociación internacional se realiza entre estados caracterizados por las asimetrías y diferencias en sus respectivos pesos específicos. El mundo global está compuesto por países que presentan distintos niveles de desarrollo económico, visiones culturales, capacidades tecnológicas, estilos en el diálogo, población y territorio, entre otros. Por esta razón, la negociación multilateral presenta aditamentos que le son propios, como son la formación de alianzas o coaliciones en temas específicos, con el fin de aunar fuerzas en torno a objetivos comunes. Las negociaciones son afectadas por cuestiones culturales, sean éstas de los mismos negociadores o propios de las partes a las cuales representan. En ocasiones, la negociación multilateral pone en juego una pluralidad de temas conectados entre sí, que pueden ser objeto de una o varias sesiones simultáneas o paralelas. Siendo el concepto de derechos humanos polisémico y, por ende, generador de múltiples controversias, las aspiraciones, intereses y disímiles formas de ver y construir el mundo hacen de la política internacional en esta materia una fuente inagotable de problemáticas por resolver.

La Carta de Naciones Unidas establece un principio a partir del cual se han orientado los acuerdos ya sean globales o regionales. Según éste, los miembros de la Organización deben arreglar sus controversias internacionales utilizando medios pacíficos, de tal manera que no se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia entre las naciones (Art. 2.3 de la Carta de Naciones Unidas). Para ello, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 1998 la resolución A/RES/53/101, que contiene los *Principios y Directrices para las Negociaciones Internacionales*².

En este marco general, si bien el *consenso* es un mecanismo que se ha adoptado para resolver la mayoría de las cuestiones que hoy son debatidas en Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, el sistema de votaciones ha permanecido inalterable en el tema de los

derechos humanos, tanto en la antigua Comisión de Derechos Humanos como en el actual Consejo. Lo anterior, en razón de que el entendimiento negociado que busca consensuar posiciones no ha sido posible de instalar en esta entidad, a pesar de las muchas ventajas que posee, tales como la estabilidad, adherencia y el posterior cumplimiento de sus disposiciones. El Consejo de Derechos Humanos continua usando el sistema de las mayorías que lo mantiene con una cierta debilidad ante los acuerdos que alcanza. Asimismo, las resoluciones que condenan violaciones a los derechos humanos continúan siendo recibidas por los estados a nivel de sugerencias o, en el mejor de los casos, como meras recomendaciones.

Una manera de superar algunas trabas de la negociación es recurrir a una *negociación oficiosa*, que se realiza mediante el uso de *conversaciones de pasillo* que se llevan a cabo entre una o más delegaciones, con el fin de sincerar posiciones y solicitar flexibilidad respecto de algún punto en que el estado no pueda manifestarse oficialmente³. En el contexto de estas negociaciones, se hace patente que la política exterior de los estados no sólo es el reflejo de los intereses nacionales, sino que también responde a presiones nacionales e internacionales de grupos ideológicos que ejercen una considerable coacción en la toma de decisiones.

Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos

La dinámica de la política internacional, en la cual variados Estados han basado su accionar en el diálogo y el refuerzo del multilateralismo, ha permitido proteger y validar el accionar de los países de menor desarrollo, no sólo en las materias tocantes al progreso económico, sino también en temas relacionados con el bienestar y la seguridad humana. En tal sentido, uno de los conceptos que más adquirió relevancia en el ámbito multilateral en el último decenio del siglo XX fue el de la cooperación. En esta esfera, los estados en el mundo globalizado se fueron identificando positivamente entre sí y percibieron, a la luz de los acontecimientos, que la seguridad y el progreso de cada uno era responsabilidad de todos.

De este modo, Naciones Unidas se ha ido consolidando a través del acuerdo de los estados partes. La creación de entidades al interior de este sistema ha desarrollado un marco institucional en el cual operan ciertos estándares de comportamiento, la aceptación de

reglas y el cumplimiento de los compromisos acordados, los que a pesar que experimenten una cierta fragilidad, igualmente son condicionados por mecanismos de carácter coercitivo (aislamiento, sanciones económicas, retiro de apoyos en procesos electorarios, entre otros), que permiten fijar ciertas normas.⁴ Ello permite vislumbrar un escenario internacional que sería esencialmente anárquico, pero donde, no obstante, se observa una notable tendencia a institucionalizar las relaciones entre los países mediante el derecho internacional.

En este marco, y considerando los supuestos del análisis institucional (North, 1990), es posible apreciar que, en el presente, el sistema de Naciones Unidas –núcleo de la política multilateral en el mundo- ha llegado a convertirse en una verdadera institución en términos de las creencias, normas y reglas que le han permitido el desarrollo de la estructura y funciones para las cuales fue creada. Las instituciones van consolidando su fuerza con el paso del tiempo y por ello es que, a pesar de que los estados miembros presentan diferencias irreconciliables en torno al tema de los derechos humanos, aquellos permanecerán subsumidos al interior de la Organización.

En lo referido a la Comisión de Derechos Humanos en particular, es posible observar que con el devenir del tiempo y tras cumplir medio siglo desde su creación, aquella venía experimentando una inusual paradoja en su existencia, por cuanto a medida que se incrementaba su prestigio simbólico, por otra parte iba perdiendo en eficacia práctica. Las reiteradas resoluciones de condena a algunos estados que presentaban claras e incuestionables violaciones a los derechos humanos, se fueron con el tiempo convirtiendo en documentos que sólo agregaban números y años a frases previamente acordadas, asegurando así su rápida adopción, pero afectando su utilidad y eficacia concreta. Asimismo, el proceso de discusión y debate previo a la votación de las resoluciones, se había convertido en un ritual anual con escasas posibilidades de desarrollar los contenidos o avanzar en torno a los problemas puntuales que éstas abordaban. De tal manera, la Comisión de Derechos Humanos fue experimentando una sostenida tendencia a la inercia.

Sin embargo, la reflexión que se desarrolló en los albores de este siglo, en el marco de la reforma de Naciones Unidas, posibilitó que a través de largos procesos, la estructura e institucionalidad de la Organización redefiniera la identidad e intereses de la Comisión. En tal sentido, debido a la relevancia creciente del problema global en

torno a la definición de los derechos humanos, se requirió que la temática fuera vista como un problema a resolver en forma conjunta por los estados, tomando en cuenta las diferencias existentes entre éstos, respecto de la responsabilidad, los efectos adversos y las capacidades de afrontar esta materia.

El surgimiento del Consejo de Derechos Humanos

En 1948 surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Al no lograrse un consenso sobre ésta, la Declaración fue adoptada en la Asamblea General por votación (se obtuvieron 48 votos a favor, cero en contra y 8 abstenciones). No obstante, no hubo acuerdo para hacer de esta Declaración una convención jurídicamente obligatoria (Figueroa, 2010: 252).

Dicha Declaración no tiene un estatus jurídico vinculante, sino el valor que se le asigna sólo a una resolución. Sin embargo, su fuerza intrínseca radica en la naturaleza del tema que trata y la amplia difusión que el instrumento ha tenido en el mundo desde su aprobación, llegando a valorarse como el manifiesto donde están contenidos implícitamente todos los derechos humanos. Sin perjuicio de lo anterior, el universo de tales derechos no fue abarcado de manera concreta en el texto del documento, razón por la cual se generó la necesidad de elaborar una serie de instrumentos internacionales, que han desarrollado diversas áreas de la vida humana y que no fueron contemplados originalmente.

De esta manera, a partir de la década del sesenta surgieron nuevas convenciones internacionales respecto a diversos temas, tales como la discriminación racial, la discriminación contra la mujer, la tortura, los derechos del niño, la protección de los trabajadores migrantes, y en este nuevo siglo, sobre las desapariciones forzadas y las personas con discapacidad. Todavía se debate en el terreno multilateral lo tocante al derecho, el desarrollo, la alimentación y la paz.

Bajo el paraguas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se negociaron diversos instrumentos en la materia, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General en 1966, y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1976.

En este marco, la antigua Comisión de Derechos Humanos otorgaba orientaciones generales, estudiaba problemas de derechos humanos, desarrollaba y codificaba nuevas normas internacionales y

vigilaba la observancia de los derechos humanos en todo el mundo. En su calidad de principal órgano intergubernamental de formulación de políticas en el ámbito de los derechos humanos de Naciones Unidas, la Comisión estaba facultada para examinar la situación de los derechos humanos en cualquier parte del mundo y la información proveniente de los estados, las organizaciones no gubernamentales y otras fuentes de relevancia (Naciones Unidas, 2000: 256).

Con el fin de avanzar hacia mayores estadios de consolidación de los conceptos de promoción y protección de los derechos humanos, se establecieron mecanismos para hacer efectiva su vigencia. Para este efecto se conformaron grupos de expertos y relatores especiales, llegando estos últimos a constituirse en una figura relevante en aquellos lugares donde se necesitaba salvaguardar los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad. Así surge el concepto de "salvaguardia", que el actual Consejo de Derechos Humanos ha asumido como fundamental, legislando sobre este mecanismo el año 2007, cuando se dictó el Código de Conducta para un mejor desempeño de esta labor.

Ante los precarios resultados de la Comisión de Derechos Humanos y las numerosas críticas, debido a su escasa operatividad y supuesta politización, y con el fin de fortalecer el sistema de protección internacional de los derechos humanos, desde el seno de Naciones Unidas se planteó la necesidad de suprimir la Comisión y sustituirla por un Consejo de Derechos Humanos, mejor organizado y más efectivo.

Los orígenes de este cambio hay que buscarlos en el proceso de reforma de Naciones Unidas, impulsado por su ex Secretario General, Kofi Annan, el cual quiso otorgar una mayor importancia al tema de los derechos humanos en la actividad de la Organización.

Dos son los documentos inspiradores de este proceso: el Informe de Expertos de alto nivel sobre Amenazas, Desafíos y el Cambio, convocado en 2003; y el Informe de 2005 *In Larger Freedom*, del mismo Annan. En ambos se plantea la necesidad de continuar el trabajo de definición de estándares empezado por la Comisión en el campo de los derechos humanos, así como el fortalecer los mecanismos para su monitoreo y protección. En la primera década de este siglo, la Comisión de Derechos Humanos había llegado a un punto de quiebre. A pesar del trabajo realizado, la instancia se había vuelto un mecanismo insuficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos.

Frente a las críticas, en su informe de 2005 el ex-Secretario

General Annan avanzó en la propuesta de reemplazar la Comisión con un nuevo Consejo cuyo estatus y funcionamiento lo tornarían más fuerte y eficiente que su predecesora. La propuesta fue acogida por los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005, donde se planteó la necesidad de fortalecer los derechos humanos como el tercer pilar de la Organización, junto a los temas de Seguridad y Desarrollo.

De esta manera, en marzo del año 2006, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la creación del Consejo de Derechos Humanos. El proyecto fue adoptado por 170 votos a favor, cuatro en contra (los de Estados Unidos, Israel, Palau y las Islas Marshall) y tres abstenciones (Irán, Belarús y Venezuela). Al explicar su voto en contra, el representante de Estados Unidos, Embajador John Bolton, expresó su escepticismo sobre el futuro del Consejo, pero manifestó el compromiso de este país a cooperar con otros estados miembros para fortalecerlo y colaborar en su funcionamiento. Cuba, por otro lado, criticó el texto de la resolución, pero lo votó a favor, mientras que Venezuela expresó distintas objeciones, pero no la votó en contra⁵.

Los miembros del Consejo de Derechos Humanos son elegidos por mayoría, los que sirven por un período de tres años, sin poder ser reelegidos inmediatamente después de haber ocupado el puesto por dos períodos consecutivos. Los estados deben comprometerse en mantener los máximos estándares de respeto de los derechos humanos y a someterse a revisiones periódicas por expertos de Naciones Unidas.

En concreto, el Consejo es actualmente el principal foro de la Organización para el diálogo y la cooperación en materia de derechos humanos. Se concentra en ayudar a los estados miembros a cumplir con sus obligaciones por medio del diálogo, el desarrollo de capacidades y asistencia técnica. También el Consejo puede hacer recomendaciones a la Asamblea General, con el fin de impulsar un mayor desarrollo del derecho internacional en el ámbito de los derechos humanos.

Innovaciones introducidas con el nuevo Consejo de Derechos Humanos y sus consecuencias

La sustitución de la antigua Comisión de Derechos Humanos por el Consejo implicó cambios significativos en la estructura y funcionamiento del nuevo organismo, con el objetivo principal de

responder a las acusaciones de politización de las que había sido objeto. Este nuevo organismo sería, de conformidad con el Art. 22 de la Carta, un órgano subsidiario de la Asamblea General y, por lo tanto, de una mayor jerarquía que la Comisión.

El Consejo sesiona un mínimo de tres veces por año, incluido un período de sesiones principal, con una duración de total no inferior a diez semanas⁶, lo que significa un cambio con respecto a la Comisión, convirtiéndolo en un órgano casi permanente. Estos dos hechos contribuyen a consolidar el énfasis en los derechos humanos promovido con la reestructuración de las Naciones Unidas.

Un asunto relevante que cabe subrayar, es que la distribución de los estados miembros en el Consejo facilita una efectiva rotación de todos ellos y evita que algunos estados actúen de facto de manera permanente. En el pasado, China y Estados Unidos habían actuado como actores preponderantes, fiscalizando el respeto de los derechos humanos en otros estados. El nuevo Consejo, al contemplar la participación de todos los países y al responder directamente a la Asamblea General, limita la posible ingerencia de poder por parte de las potencias.

Por otro lado, la reducción del número de sus integrantes de 53 a 47 ha buscado aumentar su capacidad de actuar como foro y de llegar a decisiones consensuadas (New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2010: 28). Esta misma lógica se implementó para el nuevo Consejo Asesor, llamado a reemplazar a la Subcomisión de Derechos Humanos. Asimismo, la mayor relevancia del Consejo como un órgano directamente dependiente de la Asamblea General ha aumentado la capacidad de control de esta última. De esta forma, los miembros ya no serían elegidos por la mayoría de los 54 integrantes del ECOSOC, sino por la Asamblea General al reunir un mínimo de 96 votos a favor.

A la Asamblea General también le corresponde confirmar o rechazar en última instancia, las decisiones del Consejo con respecto a la membresía de algunos países o de las declaraciones que emita, entre otros. Finalmente, el método de elección abierto e independiente, por países, aseguraría una competencia leal entre los candidatos y una toma de decisión transparente, mientras la rotación de sus integrantes buscaría reafirmar el proceso de democratización en el que se ha encaminado este organismo.

La Asamblea General, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes y votantes, puede suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de Derechos Humanos a un

Estado que cometa graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. La suspensión de un miembro del Consejo de Derechos Humanos la resolverá la Asamblea General, sin la intervención del Consejo de Seguridad.

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos cuenta con un Comité Asesor como organismo subsidiario, que está compuesto por 18 expertos que se desempeñan a título personal, elegidos mediante el sistema de distribución geográfica. El Comité asesora al Consejo, mediante el aporte que los miembros otorgan con su experiencia, estudios e investigaciones.

Estructura y relación con otras instituciones

El Consejo de Derechos Humanos está formado por 47 miembros, electos de acuerdo con los grupos geográficos que representan. La distribución es la siguiente: 13 asientos para África, 13 para Asia y el Oriente Medio, ocho para Latinoamérica, seis para Europa del Este y siete para países de Europa Occidental más Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Un cambio importante desde la entrada en vigencia del Consejo es el relativo a su ubicación en relación a los organismos de Naciones Unidas: durante su período de funcionamiento la Comisión de Derechos Humanos estaba bajo la jurisdicción del ECOSOC. Esta situación fue modificada, por lo que ahora el Consejo de Derechos Humanos tiene dependencia directa de la Asamblea General. Este nuevo nivel, le entrega al organismo una relevancia mayor y por tanto un grado de relación y de ingerencia superior en sus ámbitos de competencia.

Como parte del sistema de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos se relaciona con los siguientes organismos:

- Secretaría General: por cuanto de ella emanan las políticas, pero especialmente porque su tarea es brindar apoyo a todos los organismos de Naciones Unidas.
- ECOSOC: entre las funciones que este órgano cumple, incluye textualmente el "Promover el respeto y observancia de los Derechos Humanos".
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR): su labor directa con los refugiados se relaciona con la agenda del Consejo en temas sobre discriminación, racismo y xenofobia.

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR): se ejerce desde la Secretaría del Consejo de Derechos Humanos, y apoya la integración de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas. Sus principales objetivos son el promover y proteger la observancia de todos los derechos humanos, formular recomendaciones a los órganos competentes del sistema de Naciones Unidas para promover y proteger los derechos humanos, promover y proteger el Derecho al Desarrollo y coordinar los programas de educación e información pública de Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

- UNESCO: organismo que desarrolla estrategias de recomendación para la implementación de la temática de los derechos humanos en los currículos de escuelas, colegios y universidades de los países miembros.

- Otros mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos relacionados con la agenda del Consejo de Derechos Humanos: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, creado en 1969; el Comité de Derechos Humanos, creado en 1977; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, creado en 1981; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado en 1987; el Comité contra la Tortura, creado en 1988; el Comité de los Derechos del Niño, creado en 1991; el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios, creado en 2004, y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, creado en 2000.

- Organización de Estados Americanos (OEA): en los temas relacionados con los refugiados.

- Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos: creado por el Consejo de Derechos Humanos, sustituye a la Subcomisión para la Promoción y Protección de Derechos Humanos. El Comité está integrado por expertos independientes elegidos por el Consejo, realiza estudios e investigaciones y puede poner sugerencias de futuras investigaciones para el Consejo.

- El Consejo se relaciona también con: Instituciones nacionales de derechos humanos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil.

El Examen Periódico Universal (EPU)

Una de las reformas más relevantes del Consejo de Derechos

Humanos se relaciona con los mecanismos de los que dispone esta nueva entidad. La anterior Comisión disponía de procedimientos de revisión temática o por países que se realizaban mediante relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo. Estos mecanismos han sido conservados por el nuevo Consejo, que ahora además dispone de uno adicional de revisión periódica de todos los países, el denominado Examen Periódico Universal (EPU). Este nuevo mecanismo será evaluado luego de cinco años de su creación por la Asamblea General, cuando todos los países hayan presentado sus informes en dicho Examen, en el año 2012.

Los informes periódicos universales son uno de los aspectos de cambio más importantes de este Consejo, por cuanto todos los países, sin exclusión, deben presentarlo y su preparación contempla la información suministrada por los distintos gobiernos sobre los avances, obstáculos y grados de comprensión de la temática de los derechos humanos. Adicionalmente, este informe contiene dos partes importantes que son, por un lado, la compilación de los informes de los comités realizados a partir de la información que suministran los estados de manera obligatoria⁷, y por otro, las perspectivas de la sociedad civil, lo que representa un importante avance, considerando que en el marco internacional sólo se contemplaba anteriormente la perspectiva de los estados.

En el caso de los países que no respeten los derechos humanos o sean responsables de violaciones graves y repetidas a éstos, se establece que podrán ser marginados del Consejo. Sin embargo, este proceso solamente podrá lograr el respaldo necesario en la medida que la reforma institucional pueda avanzar.

Otra de las novedades que involucra el EPU, se relaciona con el que todos los países firmantes deben presentarse una vez en un período de cuatro años para una revisión exhaustiva de su situación interna. Es así como por primera vez en la historia de Naciones Unidas los países desarrollados están siendo analizados y estudiados respecto de su propia situación de los derechos humanos.

Tales innovaciones representan un avance histórico en el fortalecimiento del sistema de protección internacional de los derechos humanos, un avance en la democratización de Naciones Unidas, así como el impulso y fortalecimiento de la cooperación en el seno de la Organización en pos de dar una respuesta de manera eficaz a las violaciones y amenazas a los derechos humanos en el mundo entero.

Dentro de los principales criterios que se utilizan para la evaluación del EPU, se encuentran los siguientes:

- La ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El levantamiento de reservas a tratados de derechos humanos.
- La extensión de invitaciones abiertas y permanentes a los Procedimientos Especiales, para asegurar el desarrollo normativo temático.
- La eliminación de la práctica de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Las acciones para erradicar todas las formas o manifestaciones de discriminación y violencia contra la mujer e igualdad de oportunidades.
- La protección de los derechos del niño y la niña, violencia, trata y responsabilidad penal juvenil.
- El asegurar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y asociación.
- La abolición de la pena de muerte y/o establecimiento de una moratoria y
- La creación de instituciones nacionales de derechos humanos.

El calendario del EPU se inició en 2008, con la Primera Sesión. En cada sesión son revisados 16 estados. Cada país es revisado por una *troika*, compuesta por tres países elegidos previamente, que funcionan como relatores. El calendario contempla la revisión de todos los estados en un período que va entre la 1 sesión, en 2008, hasta la 12 sesión del año 2011.

En la línea de lo sostenido a lo largo de este trabajo, especialmente relevante ha sido la celebración del 9° período de sesiones del EPU, celebrado entre el 1 y el 12 de noviembre de 2010, por cuanto, entre otros países, en ella fue revisada la situación de los Derechos Humanos en Estados Unidos.⁸ Este país presentó su primer Informe Nacional en un escenario de gran expectación.⁹ El Informe redactado por el Departamento de Estado destacaba los logros que ha tenido Washington para asegurar que todos los estadounidenses sean iguales ante la ley. No obstante, se reconoce que queda mucho por hacer. Entre las principales recomendaciones que recibió el país se destacan las siguientes: cierre de la prisión de Guantánamo; se demandó la abolición de la pena capital; se manifestó preocupación

por la agenda migratoria; y se recomendó que Estados Unidos prohíba el uso de estereotipos o perfiles raciales en la aplicación de la ley migratoria.

Asimismo, la mayoría de las delegaciones instaron a Estados Unidos a ratificar tratados internacionales, entre los que destacan el Estatuto de Roma, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Como respuesta a las recomendaciones, Estados Unidos anunció que éstas serían analizadas y que pronto este país otorgaría una respuesta a las consideraciones expresadas sobre el particular.

De ello se desprende que, en gran parte, la fortaleza y legitimidad del futuro órgano dependerá de la exitosa implementación del nuevo mecanismo de revisión periódica, así como de la voluntad política de los países. De todos modos, el mismo hecho que Estados Unidos se haya sometido al procedimiento, demuestra el importante grado de democratización e imparcialidad que ha ganado la comunidad internacional con el nuevo organismo.

Agenda del Consejo de Derechos Humanos

Los temas generales de la agenda del Consejo de Derechos Humanos fueron concebidos durante su creación y se vienen precisando durante las sesiones de trabajo. Los siguientes son los puntos sustantivos de la Agenda del Consejo de Derechos Humanos:

- Promoción y Protección de los Derechos Humanos.
- Derechos económicos, sociales y culturales.
- Derechos civiles y políticos.
- Derechos de las personas y grupos específicos e individuales.
- Temáticas transversales de derechos humanos.
- Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo.
 - Derecho al desarrollo.
 - Cuerpos y mecanismos de los derechos humanos.
 - EPU.
 - Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados.
 - Conferencias y cumbres de las Naciones Unidas relativas a los Derechos Humanos - Racismo, discriminación racial, xenofobia y

formas relacionadas de intolerancia, seguimiento e implementación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban- y - La declaración y el Programa de Acción de Viena.

- Seguimiento de las decisiones del Consejo de Derechos Humanos.

El Consejo funciona como una serie de interrelaciones de grupos encabezados por una potencia que, en un sentido positivo (si impulsa) o negativo (si frena), es capaz, gracias a los recursos de poder de que dispone, de agrupar a su alrededor a las potencias menores. Los países no corresponden necesariamente a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que dependen del tema específico que eventualmente se trate. En ocasiones, ciertos países con liderazgo en torno a determinados temas son capaces de encabezar iniciativas a nivel regional.

Dentro de los países que destacan en el marco de los grupos regionales se puede identificar a Egipto y Sudáfrica en los estados africanos; Brasil y México en América Latina; China, India, Japón y Arabia Saudita en los estados asiáticos; Francia y Gran Bretaña en el grupo de la Unión Europea y otros; mientras que en el grupo de los países del Este de Europa destaca especialmente Rusia. Estos países lideran y ejercen algún grado de poder en sus respectivos grupos, ya sea para impulsar iniciativas como para protegerse de ellas.

Algunos estados actúan bajo una lógica realista, mediante el uso indiscriminado de debates que dilatan la adopción de consensos. Por otra parte, estados fuertemente cuestionados por las violaciones a los derechos humanos, como es el caso de China, por cierto que prefieren pertenecer al Consejo, no con la convicción de cambiar sus conductas, sino como medio de resguardo en la medida que pueden ejercer cuotas de poder dentro del mismo.

Por otra parte, un actor importante que resalta es Estados Unidos, país que a pesar de haber votado en contra de la creación del Consejo –durante la presidencia de George W. Bush–, se ha comprometido formalmente en apoyar su quehacer. Lo anterior tiene importantes consecuencias, si se considera que las autoridades estadounidenses han expresado en variadas ocasiones su postura contraria, no sólo a las instituciones internacionales que interfieran con sus intereses nacionales, sino especialmente con Naciones Unidas (véase Remiro Brotóns, 2003). La crítica de Estados Unidos respecto de los reales aportes de la Organización no sólo se relaciona

con el aporte económico de este país al presupuesto de Naciones Unidas, sino que va más allá, considerando que muchas de las resoluciones que adopta son contrarias a sus intereses nacionales, transformándose luego en principios de derecho internacional. Sin embargo, la administración Obama ha otorgado señales claras de apoyo a la labor del Consejo, así como a las tendencias generales de la política multilateral global.

Por último, cabe señalar que el Consejo aborda diversos temas de derechos humanos, que son impulsados por diferentes Grupos de Trabajo, a saber: Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo; Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva sobre la Declaración y el Programa de Acción de Durban; Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de Ascendencia Africana; Comité *Ad Hoc* sobre la Elaboración de Estándares complementarios y el Proceso Abierto del Grupo de Trabajo sobre un Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Materias prioritarias que son motivo de reflexión y búsqueda de consensos

Entre las variadas materias que se han analizado en el Consejo de Derechos Humanos, una de las que resalta se refiere a la participación efectiva de las minorías en la vida social, económica y política de los estados. A este respecto, cabe sostener que la exclusión de las minorías sigue preocupando a la comunidad internacional. La participación de estos grupos en la vida económica, particularmente en tiempos de crisis, corresponde a una condición esencial para mejorar los niveles de inclusión. Cuando las minorías tienen la oportunidad de contribuir con su trabajo, creatividad y habilidades empresariales, las sociedades se benefician inmensamente. Asimismo, se debe plantear que la plena participación de las minorías debe ser enfocada desde una perspectiva de derecho, como un componente clave en la construcción de sociedades equitativas y estables.

Otro tema que destaca es la necesidad de incrementar la eficiencia del Consejo de Derechos Humanos. Sobre el particular, hay que subrayar que la efectividad del Consejo no sólo debe tratarse bajo la perspectiva de un ejercicio procesal. Por tal motivo, se requiere ampliar los plazos para las consultas y aumentar la disponibilidad de los recursos en razón de las implicancias financieras que conlleva la implementación de algunas resoluciones.

Asimismo, se necesita orientar la labor del Consejo de Derechos Humanos hacia el aumento del impacto de su trabajo a nivel nacional. En este sentido, cabe subrayar que resulta indispensable que la acción del Consejo genere mejoras en los estándares nacionales, mediante el impulso de instrumentos legislativos y programas concretos. Sobre este aspecto, es dable destacar que la labor deba contemplar los aspectos normativos, culturales y la voluntad política de los estados. Se hace necesario también aumentar la cooperación técnica con el fin de mejorar las capacidades de los países.

Por último, también resalta como tema el mejoramiento de la acción del Consejo en países específicos, en situaciones de emergencia. En este punto, es dable señalar que, a pesar de que el EPU ha sido una contribución enorme a la reducción de la selectividad y la politización del tema de los derechos humanos en el mundo, la polarización de la antigua Comisión aún subsista. Este tema requiere un enfoque que integre la cooperación y el diálogo constructivo con los países involucrados, así como la utilización de las herramientas con que cuenta el Consejo para hacer frente a situaciones de emergencia, ante la necesidad de incrementar la cooperación técnica y el fomento de capacidades.

La situación de América Latina en el Consejo de Derechos Humanos

Las resoluciones de países del Consejo de Derechos Humanos no contemplan a estados de América Latina, las que se concentran mayormente en países de Asia, Medio Oriente y Africa. En este contexto, cabe destacar que la situación de Haití escapa al resto de países de la región, en tanto figura entre los ocho países que tienen un mandato especial. El mandato fue creado en 1993 por la antigua Comisión de Derechos Humanos y renovado en 2008 por el Consejo. La Alta Comisionada de Naciones Unidas ha enfatizado que constituye una prioridad que el Estado de Derecho deba ser restablecido en el país, como condición fundamental para cimentar el trabajo que resta por hacer.

También cabe considerar la situación de Cuba. Al respecto, el año 2007 el Consejo de Derechos Humanos acordó retirar los observadores especiales en este país y Bielorrusia, al aprobar el plan propuesto por el Presidente del órgano. Este retiro significa que a partir de entonces dichos países no recibirán una atención especial, de acuerdo con las nuevas reglas de funcionamiento del Consejo, en

particular en lo tocante al Examen Periódico Universal, que como se indicó más arriba, se realiza a todos los estados, incluidas a las cinco potencias del Consejo de Seguridad. Pese a los cuestionamientos a la medida, la decisión final fue incluir a Cuba dentro de los países que se revisan anualmente y excluirlo de una lista negra que por décadas había constituido un estigma para dicho país. En situación especial aún continúan Burundi, Camboya, República Popular Democrática de Corea, Haití, Myanmar, Territorios Palestinos ocupados desde 1967, Somalia y Sudán.

De acuerdo al documento del Consejo de Derechos Humanos *Facts and Figures 2010*, que resume estadísticamente las principales actividades de los mecanismos del sistema durante el año 2010, bajo el procedimiento de los Mecanismos Especiales se enviaron 604 comunicaciones a 110 países. Los estados de la región que más recibieron consultas fueron Colombia y México, los cuales ostentan los mayores índices de preocupación, junto a Irán, China, India, Pakistán y Estados Unidos. De ello cabe destacar la actitud cooperativa que han tenido los dos países latinoamericanos, en relación con las respuestas que han emitido sobre su situación de derechos humanos. Sin embargo, en general existe preocupación de la alta Comisionada de Derechos Humanos respecto del bajo número de respuesta a los Relatores Especiales y a los Grupos de Trabajo. También figuran en dicho listado Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela, con una cantidad mucho menor de consultas. El Informe menciona a los países que recibieron más de cinco consultas en el año.

El mecanismo de los Procedimientos Especiales constituye uno de los mecanismos más valorados, en especial por las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos en el mundo. La falta de respuestas a hechos puntuales obliga al sistema a pronunciarse públicamente sobre estas violaciones.

Los temas que más llaman la atención del Consejo en la región de América Latina son la situación de los pueblos originarios, la situación de la mujer y la niña, el trabajo decente y el acceso a la salud y la educación. Por último, cabe destacar que la Representante Permanente de Uruguay ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Embajadora Laura Dupuy, fue designada por aclamación como Presidenta del Consejo de Derechos Humanos para el período 2011-2012. En el marco de este trabajo, este nombramiento significa un reconocimiento político a la labor de un país de la región y su Representante en Ginebra, en la defensa de los

derechos humanos, a través del impulso de posiciones moderadas y constructivas en el seno del órgano.

Conclusiones

La creación del Consejo de Derechos Humanos representa indudablemente un cambio en el énfasis que quieren otorgar Naciones Unidas al tema de los derechos humanos. En las expectativas de sus impulsores se espera que el nuevo organismo contribuya en la resolución de los problemas de ineficacia y politización que afectaron a su antecesora. Adicionalmente, con ello se busca dar un enfoque de universalidad y transversalidad al tema de los derechos humanos.

La paulatina consolidación de la estructura de los informes del EPU ha sido fundamental para el fortalecimiento del Consejo y su afirmación como órgano de referencia en el ámbito de los derechos humanos. Desde el punto de vista de la realización de los informes y de las recomendaciones que han surgido, resulta notable el avance y el sometimiento de los estados ante las recomendaciones que se les ha realizado. Un caso paradigmático ha sido el de Estados Unidos, que presentó su Informe el año 2010, en contra de todo pronóstico realizado en años anteriores al funcionamiento de este mecanismo. El apoyo estadounidense resulta fundamental para cualquier iniciativa que se intente llevar a cabo en el seno de la comunidad internacional. Sin duda, la administración Obama ha tenido una importante cuota de responsabilidad a este respecto.

Por otro lado, el Consejo -dentro del sistema de Naciones Unidas- está marcando una pauta que, puesta en perspectiva, puede resultar en un antecedente relevante para toda la Organización. Mediante este Consejo se ha instalado con fuerza un criterio universal geográfico más representativo y democrático, así como integrador de los países menos adelantados, que seguramente se considerará en la reestructuración de la Organización.

Asimismo, la efectiva participación de la sociedad civil en la elaboración de los informes, se reconoce como un gran logro, pues permitirá formalizar la visión de una importante parte de la sociedad en un escenario global al que se han agregado con fuerza nuevos actores internacionales y transnacionales. También es una tarea en la que se debe avanzar mediante la educación y la información de forma transversal a toda la sociedad, pues corresponde a una parte crucial del informe.

El desafío futuro del Consejo es entrar en una negociación substantiva sobre el avance en los estándares internacionales, evitando el retroceso y estimulando respuestas que mejoren la efectividad de éste, con el fin de reforzar su propia legitimidad y la del sistema de Naciones Unidas en su conjunto.

¹ Art. 1 de la Carta de Naciones Unidas.

² Según se establece en dicho documento, las negociaciones deben conducirse de buena fe; los estados deben tener en cuenta la importancia de participar de modo apropiado; el propósito y objeto de todas las negociaciones debe ser compatible con los principios y normas del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas; los estados deben adherir a un marco acordado mutuamente y esforzarse por mantener una atmósfera constructiva y abstenerse de toda conducta que pueda afectar las negociaciones y sus progresos; los estados deben facilitar la búsqueda o conclusión de sus negociaciones manteniéndose concentrados en los objetivos principales y; los estados deben emplear sus mayores esfuerzos para continuar trabajando por una solución justa y aceptable.

³ Generalmente estas peticiones se efectúan cuando algún Estado se encuentra ante presiones internas o de normas nacionales, que impiden aceptar algunas acciones propuestas. Por ello, los negociadores piden una mayor flexibilidad o intercambio de apoyos en otras cuestiones.

⁴ En el Considerando 3 de la Declaración del Milenio (documento consensuado, publicado bajo la sigla: A/RES/55/2 del 13 de sep. de 2000), se deja constancia de lo siguiente: "Reafirmamos nuestra adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser intemporales y universales. A decir verdad, su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos".

⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/60/251.

⁶ Resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General, Párrafo Operativo 10.

⁷ Dichos informes son compilados por la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

⁸ Los otros países revisados en la ocasión fueron Liberia, Malawi, Mongolia, Panamá, Maldivas, Andorra, Bulgaria, Honduras, Islas Marshall, Croacia, Jamaica, Libia, Micronesia, El Líbano y Mauritania.

⁹ Estados Unidos tuvo como relatores a Camerún, Francia y Japón. Los Informes de Naciones Unidas y de las ONG sobre la situación de los derechos humanos en Estados Unidos están disponibles en URL: <http://www.ohchr.org/ENHRBodies/UPR%5CPAGES%5CUSSession9.aspx> Recuperado en diciembre de 2010.

Bibliografía

1. Figueroa, Uldaricio. (2010). *Organismos Internacionales*, Tomo I. Ril Editores. Santiago de Chile.
2. Morandé, José. (2004). "Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las Relaciones Internacionales". En: *Estudios Internacionales*, N 145.
3. Naciones Unidas. (2000). *ABC de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York.
4. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. (2010). *United Nations Handbook 2009-2010*. Forty-seventh edition. Wellington.
5. North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York.
6. Remiro Brotóns, Antonio. (2003). "¿Nuevo orden o derecho internacional?" En *Claves de Razón Práctica*, N 132.