

Jessica Almqvist  
Felipe Gómez Isa (eds.)

# El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos

Universidad de  
Deusto

• • • • •

Instituto de  
Derechos Humanos

# Derechos Humanos



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**

**Núm. 40**

El Consejo de Derechos Humanos:  
Oportunidades y Desafíos

**Jessica Almqvist y Felipe Gómez Isa (eds.)**

Bilbao  
Universidad de Deusto  
2006

**Consejo de Dirección:**

Jaime Oraá  
Xabier Etxeberria  
Felipe Gómez  
Eduardo Ruiz Vieytez  
Trinidad L. Vicente  
Joana Abrisketa

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao  
e-mail: publicaciones@deusto.es

ISBN: 978-84-9830-590-6

## Índice

---

<b>Presentación</b> .....	9
<b>De la Comisión de Derechos Humanos al nuevo Consejo</b> <i>Manfred Nowak</i> .....	13
<b>Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas</b> <i>Carlos Villán Durán</i> .....	23
<b>El Consejo de Derechos Humanos: un paso audaz hacia derechos efectivos para todos</b> <i>Jessica Almqvist</i> .....	37
<b>El nuevo Consejo de Derechos Humanos: un paso adelante</b> <i>Marc Lortie</i> .....	47
<b>El Consejo de Derechos Humanos y las ONGs</b> <i>Ivonne Terlingen</i> .....	51
<b>La necesidad de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos</b> <i>Manfred Nowak</i> .....	57
<b>Algunas carencias del movimiento pro derechos humanos</b> <i>Jean-Paul Marthoz</i> .....	67
<b>Relaciones entre Organizaciones de Derechos Humanos del Norte y del Sur</b> <i>Martín Abregú</i> .....	75

<b>Derechos Humanos: un medio y un fin para la reducción de la pobreza</b> <i>Ulrik Halsteen</i> . . . . .	81
<b>Algunas tendencias emergentes en torno a las actividades de un nuevo agente no estatal: las compañías privadas militares y de seguridad</b> <i>José L. Gómez del Prado</i> . . . . .	93
<b>El Derecho a la Vida, la Libertad y la Seguridad de la Persona: Dilemas y Conflictos de Aplicación</b> <i>Michael Freeman</i> . . . . .	111
<b>Conclusiones y Recomendaciones del Seminario de expertos</b> . . . .	117
<b>Resolución 60/215 de la Asamblea General de las Naciones Unidas</b> .	127
<b>Lista de participantes en el Seminario</b> . . . . .	133

# Presentación

Los últimos años han sido testigos de la aparición de diferentes voces que han clamado con fuerza por una reforma en profundidad del sistema de las Naciones Unidas para actualizarlo y dotarle de los medios necesarios para afrontar los retos que se le plantean a la comunidad internacional en un incierto comienzo del siglo *xxi*. Una de las claves de la reforma han sido los derechos humanos que, junto con la paz y la seguridad y el desarrollo, conforman los tres pilares básicos sobre los que se debe asentar el multilateralismo y la cooperación internacional que representan las Naciones Unidas. Al abordar el futuro de los derechos humanos, el Secretario General Kofi Annan subrayó en su famoso informe *Un concepto más amplio de la libertad* (marzo de 2005) que el reto era pasar de una era de la legislación a una era de la implementación. En la misma línea, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, proclamó en su *Plan de Acción* de mayo de 2005 que el objetivo debe ser reducir la enorme distancia que hay entre la vana retórica de los derechos humanos en los pasillos de las Naciones Unidas y las dramáticas realidades que imperan sobre el terreno.

Una de las manifestaciones de estos intentos de reducir ese denominado *implementation gap* es la reciente creación del Consejo de Derechos Humanos en virtud de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/215, de 15 de marzo de 2006, que ha venido a sustituir a la Comisión de Derechos Humanos. Esta Comisión, creada en 1946, ha desempeñado una importante labor en el campo del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y se convirtió en el foro más importante de discusión y debate sobre diversos temas relacionados con los derechos humanos, pero venía siendo cada vez más criticada por su excesiva politización, selectividad y falta de credibilidad.

Para analizar los diferentes aspectos que se plantean ante la creación del Consejo de Derechos Humanos, FRIDE y el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto organizaron un seminario de expertos bajo el título *The Human Rights Council: An International Expert Meeting on Challenges Ahead* los días 6 y 7 de abril de 2006 en la Casa de América, Madrid. El propósito de este seminario era discutir sobre este nuevo órgano e identificar los retos y desafíos a los que se va a tener que enfrentar si realmente se quiere convertir en un órgano eficaz en el campo de la protección y la promoción de los derechos humanos en la esfera internacional. Este seminario reunió a personas expertas, diplomáticos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil para discutir abiertamente sobre los aspectos institucionales del Consejo de Derechos Humanos, así como sobre los desafíos que tiene ante sí. En el seminario tratamos de abordar los desafíos en el campo del desarrollo, en el campo de la paz y la seguridad internacionales, el papel de la justicia internacional y, por último, el relevante papel que tiene que desempeñar la sociedad civil.

Esta publicación recoge algunas de las presentaciones de las personas que participaron en el seminario y las conclusiones del mismo, aunque está muy lejos de expresar completamente toda la riqueza de las discusiones que tuvieron lugar en torno al apasionante tema de cómo abordar más eficazmente la tarea de proteger los derechos humanos de todas las personas.

Al momento de escribir esta presentación, el Consejo de Derechos Humanos acaba de concluir su primera sesión, que comenzó el 19 de junio y finalizó el 30 de junio de 2006, adoptando 8 resoluciones, 3 decisiones y 2 declaraciones por parte de su Presidente. Nos gustaría subrayar la adopción por parte del Consejo de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzosa y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, proyectos que llevaban siendo discutidos y negociados durante bastantes años en el marco de la anterior Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, el Consejo decidió, a petición de 21 de los 47 Estados miembros del mismo, convocar su primera sesión especial durante los días 5 y 6 de julio sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados por Israel ante el negativo cariz que estaban tomando los acontecimientos.

Como podemos comprobar, el nuevo Consejo de Derechos Humanos ha iniciado su singladura y tan solo esperamos que, como señaló Louise Arbour en la sesión inaugural del Consejo, éste sirva para afir-

mar los ideales y standards de derechos humanos elaborados durante tantos años y con tanto esfuerzo, y haga honor a las enormes esperanzas que se han depositado en él.

*Jessica Almqvist y Felipe Gómez Isa*  
Coordinadores del seminario  
Julio de 2006



# De la Comisión de Derechos Humanos al Nuevo Consejo

*Manfred Nowak*

## 1. Introducción

El 27 de marzo de 2006, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuyo déficit de credibilidad, según Kofi Annan «ensombrece la reputación del sistema de Naciones Unidas en su conjunto»<sup>1</sup>, se reunió de forma poco espectacular para su última sesión en el Palais des Nations en Ginebra. Los incontables esfuerzos realizados para mejorar los métodos de trabajo de la Comisión<sup>2</sup>, que se había creado en 1946 como pilar central del sistema de derechos humanos de la ONU, resultaron ineficaces. Por citar una vez más al Secretario General de la ONU, «la capacidad de la Comisión para realizar sus tareas se ha visto cada vez más minada por su creciente falta de credibilidad y de profesionalidad».<sup>3</sup>

El 9 de mayo de 2006, la Asamblea General eligió a los primeros 47 Estados miembros del recién creado Consejo de Derechos Humanos, que sustituirá a la desacreditada Comisión y celebró su sesión inaugural el 19 de junio de 2006<sup>4</sup>, en la misma sala de reuniones del Palais des Nations de Ginebra. Según la visión de Kofi Annan, «la creación del Consejo otorgará a los derechos humanos una posición de mayor autoridad, que

---

<sup>1</sup> Kofi Annan, *In larger Freedom*, Documento de la ONU A/59/2005 de 25 de marzo de 2005, párr. 182.

<sup>2</sup> Ver el Non-Paper de la OACDH del 17 de enero de 2006: *Compilación de documentos recientes en relación con la mejora de los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos (1999-2005)*.

<sup>3</sup> Kofi Annan (nota 1), párr. 182.

<sup>4</sup> Resolución de la AG 60/251, de 15 de marzo de 2006, párrs. 7 y 15.

se corresponde con la primacía de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados miembros deberán determinar la composición del Consejo y el plazo que tales miembros permanecerán en el cargo. Los elegidos para formar parte del Consejo deberán comprometerse a respetar los más altos criterios de derechos humanos».<sup>5</sup>

La presente reunión de expertos se ha organizado en un momento crucial, el principio de la aplicación de la reforma más ambiciosa de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas. Se ha convocado para determinar si el optimismo de Kofi Annan está justificado, y para abordar los principales desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en la transformación de la Comisión en Consejo. Según la Carta de las Naciones Unidas, los tres pilares fundamentales de la organización mundial, creada como reacción al sufrimiento de la Segunda Guerra Mundial y del holocausto nazi, son la promoción de la paz y la seguridad internacional, el desarrollo y los derechos humanos. Pero la promoción internacional de los derechos humanos estaba minada por el principio de soberanía nacional, que considera cualquier medida de protección e imposición de derechos humanos como una intromisión ilegítima en sus asuntos internos<sup>6</sup> y llevó a la conocida doctrina de «no power to take action», que caracterizó la mayor parte de la conducta de la Comisión durante el periodo de la Guerra Fría.<sup>7</sup> Fue sólo en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993 cuando la comunidad internacional reconoció claramente no sólo la promoción, sino también la protección de los derechos humanos como «un objetivo prioritario de Naciones Unidas» y «una preocupación legítima de la comunidad internacional».<sup>8</sup> Y tuvieron que pasar otros 12 años hasta que el Secretario General afirmó claramente la evidente interdependencia de los tres objetivos principales de Naciones Unidas: «por tanto, no disfrutaremos del desarrollo sin seguridad, no disfrutaremos de la seguridad sin desarrollo, y no disfrutaremos de ninguna de las dos cosas sin respeto a los derechos humanos».<sup>9</sup> En otras palabras, una aplicación eficaz de los derechos humanos en la esfera internacional no es sólo clave para garantizar la ausencia del miedo y la necesidad, sino que también es un requisito previo para garantizar la paz y el desarrollo sostenibles. La cuestión por tanto es legítima, y consiste en hasta qué punto el recién

---

<sup>5</sup> Kofi Annan (nota 1), párr. 183.

<sup>6</sup> Cláusula de jurisdicción interna en Artículo 2 (7) de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Ver Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden/Boston 2003, pp. 104 y ss.

<sup>8</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena de 25 de junio de 1993, párr. 4.

<sup>9</sup> Kofi Annan (nota 1), párr. 17.

creado Consejo de Derechos Humanos podrá hacer frente al desafío de convertirse en la herramienta principal para asegurar la eficaz aplicación de los derechos humanos, de la paz y del desarrollo.

## 2. Logros principales de la Comisión de Derechos Humanos

Sin menoscabo de todas las críticas contra la Comisión, la Asamblea General, al establecer el Consejo, también reconoció justamente el trabajo realizado por la Comisión y la «necesidad de preservar y construir sobre sus logros». <sup>10</sup> Estos logros pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) La sesión anual de 6 semanas de la Comisión suponía una oportunidad única para que todos los agentes relevantes en el campo de los derechos humanos (Gobiernos, ONGs, expertos independientes, Organizaciones internacionales y medios de comunicación) debatieran los principales problemas de derechos humanos del mundo.
- b) La Comisión era la fuerza motriz de un impresionante ejercicio de fijación de criterios que resultó en un marco normativo universal bastante completo en el terreno de los derechos humanos. El alto grado de ratificaciones de los siete tratados básicos de los derechos humanos justifica considerar este marco normativo legalmente vinculante como el único sistema de valores aceptado universalmente en nuestra época.
- c) Después de superar poco a poco la doctrina de «no power to take action» a partir de finales de los sesenta (empezando por Sudáfrica, los territorios ocupados de Palestina y Chile), la Comisión desarrolló un impresionante número de mecanismos específicos temáticos y por países (los llamados «procedimientos especiales»), por los cuales la Comisión confiaba amplias funciones de investigación y presentación de informes a expertos independientes.
- d) Ningún otro organismo de derechos humanos internacional o regional ha otorgado a las ONGs una oportunidad tan completa para participar activamente en la creación de políticas internacionales de derechos humanos. De hecho, las ONGs fueron la fuerza impulsora tras la mayoría de los criterios fijados, así como de las medidas de aplicación («movilización de la vergüenza», resoluciones por países, creación de Relatores Especiales, etc).

---

<sup>10</sup> Res. 60/251 de la AG, párrafo 8 del preámbulo.

### 3. ¿Cuáles son las diferencias fundamentales entre la Comisión y el Consejo?

- a) Mientras que la Comisión era un organismo subsidiario (comisión funcional) del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo, como organismo subsidiario de la Asamblea General, disfruta de un estatus algo más elevado en la jerarquía de organismos de Naciones Unidas. En un plazo de cinco años, la AG revisará el estatus del Consejo con el objetivo de establecerlo como uno de los organismos principales de la ONU, similar al Consejo de Seguridad (responsable de la paz y la seguridad) y al ECOSOC (responsable del desarrollo).
- b) Mientras que la Comisión se reunía en una sola sesión anual durante 6 semanas en marzo y abril (y sólo en unas pocas sesiones de emergencia relacionadas con la antigua Yugoslavia, Ruanda, Timor Este y los territorios palestinos ocupados), el Consejo actuará como un organismo más permanente, reuniéndose de forma regular a lo largo de todo el año. Tiene que convocar no menos de tres sesiones al año, incluyendo una sesión principal, con una duración de no menos de diez semanas. Además, podrá celebrar sesiones especiales a petición de un tercio de sus Estados miembros (a diferencia de la mitad de los Estados miembros de la Comisión).
- c) El número de miembros sólo disminuirá de 53 a 47 Estados. Mientras que cualquier Estado, incluso aquéllos con muy malos historiales en derechos humanos, podían convertirse en miembros, incluso presidir la Comisión, la AG, al elegir a los miembros del Consejo, «tendrá en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y la protección de los derechos humanos y sus promesas voluntarias y compromisos al respecto».<sup>11</sup> Además, la AG, por una mayoría de dos tercios, puede suspender los derechos de ser miembro de los Estados que cometan infracciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Aunque estos criterios para admitir miembros no satisfacen a muchos de los países y a las ONGs, al menos proporcionan una ventana de oportunidad para evitar las «listas cerradas» presentadas por los grupos regionales y para excluir a algunos de los peores infractores de los derechos humanos.
- d) Para combatir la selectividad y el alto grado de politización de la Comisión, el Consejo asumirá como una de sus tareas principa-

---

<sup>11</sup> Res de la AG 60/251 (nota 4), párr. 8

les, una «revisión periódica universal», basada en información objetiva y fiable, del cumplimiento por parte de cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, de tal manera que se garantice la universalidad de la cobertura y un tratamiento igualitario con respecto a todos los Estados». <sup>12</sup> La eficacia de esta llamada «revisión entre iguales» se convertirá, en mi opinión, en la prueba de fuego de la eficacia del Consejo.

#### 4. ¿Cuáles son los desafíos principales del Consejo?

- a) El primer examen de la seriedad de los Estados será las elecciones del 9 de mayo de 2006. Esperemos que la Asamblea General utilice esta oportunidad para elegir Estados miembros con una reputación positiva en materia de derechos humanos. La calidad de los primeros 47 miembros y su compromiso para mejorar el régimen de derechos humanos de la ONU serán decisivos para el éxito de la reforma.
- b) Es absolutamente esencial que el sistema de procedimientos especiales, es decir, de los expertos independientes, se mantenga. Aunque sin duda puede mejorarse y racionalizarse el sistema de procedimientos especiales, la revisión del Consejo, que se completará en junio de 2007, <sup>13</sup> no deberá utilizarse como una herramienta para debilitar o incluso abolir el papel de los expertos independientes, como es la intención de ciertos Gobiernos.
- c) Igualmente importante es que las ONGs sigan jugando un papel relevante en el trabajo del Consejo.
- d) La revisión periódica no debe utilizarse para duplicar el trabajo de los procedimientos especiales y de los organismos de tratados. Si los Estados entienden la revisión periódica universal como una oportunidad para evaluar la situación de los derechos humanos en otros Estados, entonces el Consejo estará todavía más politizado que la Comisión. La revisión entre iguales debería verse más bien como una ocasión fundamental para abordar uno de los defectos más serios del régimen actual de derechos humanos de la ONU: la falta de una división del trabajo operativa entre los organismos de expertos y los organismos políticos. Una búsqueda de datos objetiva y eficaz y la

---

<sup>12</sup> Res de la AG 60/251 (nota 4), párr. 5 (e).

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 6.

vigilancia y evaluación de la actuación en derechos humanos de los Estados sólo puede obtenerse a través de expertos independientes, como tribunales de derechos humanos, organismos de tratados cuasi-judiciales o relatores especiales. Su trabajo consiste en evaluar la situación actual a la luz del marco normativo y preparar informes con conclusiones y recomendaciones al respecto, opiniones y decisiones sobre comunicaciones individuales o inter-estatales o llevar a cabo investigaciones *ex officio*. La labor de los organismos políticos constituidos por Estados no es evaluar la conducta en derechos humanos de otros Estados sino supervisar y, si es necesario, forzar la aplicación de estos juicios, decisiones, observaciones finales o recomendaciones de los organismos de expertos independientes. Esta división de tareas funciona bastante bien en el sistema de la Convención Europea de los Derechos Humanos después de la reforma del 11º Protocolo Facultativo: el único organismo competente para evaluar la situación de derechos humanos a través de sentencias vinculantes es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mientras que el papel del organismo político principal del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, ha sido finalmente reducido a su función propia, es decir, la supervisión de la aplicación dentro de su territorio de las sentencias del Tribunal.

Hace falta una división del trabajo similar en Naciones Unidas. Mientras que la Comisión, como el organismo político principal, se pasaba la mayor parte de su tiempo debatiendo la situación de los derechos humanos en países seleccionados y redactando resoluciones específicas para cada país, los organismos de tratados se quedaban solos en el desarrollo de mecanismos de vigilancia para presionar a los Gobiernos para que aplicasen sus propias decisiones y recomendaciones. Si los Estados miembros del Consejo se abstienen de evaluar la conducta de unos y otros y, en lugar de eso, utilizan la revisión periódica universal para supervisar la aplicación en sus territorios de las decisiones y recomendaciones de los organismos de tratados y de los procedimientos especiales, entonces se habrá logrado uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la ONU, la despolitización de la Comisión.

- e) Esta división del trabajo entre los expertos independientes y el Consejo, sólo tendrá éxito si los organismos de expertos independientes, sobre todo el sistema de organismos de tratados, se fortalecen. Esto me lleva a la necesidad de una reforma a fondo del sistema de tratados. En mi opinión, ha llegado el momento de sustituir los órganos de tratados por un solo comité de expertos unificado

y permanente que se ocupe de un solo informe consolidado de los Estados, y un Tribunal Mundial de Derechos Humanos que se ocupe de las denuncias individuales e inter-estatales así como de los procedimientos de investigación *ex officio*.<sup>14</sup>

- f) La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos está llamativamente ausente en la resolución de la Asamblea General en virtud de la cual se establece el Consejo. En mi opinión, se trata de un defecto importante que es en parte el resultado de la postura de la propia Alta Comisionada. Creo que su papel como catalizadora entre los expertos independientes y los Gobiernos es esencial para el éxito del Consejo. Debería preparar un informe anual abordando, país por país, la situación de los derechos humanos en el mundo, basándose en las evaluaciones de los órganos de tratados, procedimientos especiales, ONGs y sus propias misiones y presencias en el terreno. Sobre la base de este análisis exhaustivo, la Alta Comisionada debería liderar las propuestas de acción del Consejo, refiriendo las situaciones más graves, en caso necesario, al Consejo de Seguridad. Dado que las infracciones graves y sistemáticas de los derechos humanos constituyen por definición una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, también es esencial que el Consejo de Seguridad adopte un papel más activo respondiendo a tales amenazas.
- g) Del mismo modo, también debería haber una cooperación estrecha entre el Consejo de Derechos Humanos y los organismos de la ONU que operan en el campo del desarrollo y la reducción de la pobreza, como el ECOSOC, el PNUD y el Banco Mundial. Un enfoque basado en los derechos humanos de las políticas de desarrollo y de las estrategias de reducción de la pobreza<sup>15</sup> es, con mucho, el desafío más prometedor al paradigma tradicional del desarrollo. De nuevo, la Alta Comisionada tendría que jugar un papel importante en cerrar la brecha entre el discurso de los derechos humanos y el del desarrollo, y entre el futuro Consejo de Derechos Humanos y los agentes de la ONU en el campo de la cooperación técnica y del desarrollo. La segunda sesión de este seminario se ocupará de estos importantes temas y desafíos<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver el artículo de Manfred Nowak sobre un Tribunal Mundial de Derechos Humanos en esta misma publicación.

<sup>15</sup> Ver las *Draft Guidelines on a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 10 de septiembre de 2002.

<sup>16</sup> Ver al respecto la contribución de Ulrik Halsteen en esta misma publicación.

## 5. Conclusiones

He intentado apuntar las tareas principales del futuro Consejo de Derechos Humanos, los desafíos a los que se enfrenta y los requisitos para su eficaz funcionamiento. Habiendo seguido de cerca el desarrollo desde las recomendaciones del Panel de Alto Nivel<sup>17</sup> a través de las ambiciosas propuestas del Secretario General, el Plan de Acción de la Alta Comisionada<sup>18</sup> hasta los pobres resultados de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005<sup>19</sup>, y las propuestas de reforma aún más diluidas en interminables debates dentro de la Asamblea General hasta que llegó el momento en que la Comisión tenía ya que empezar su sesión anual de 2006, debo admitir que no me siento muy optimista de que la mayoría de los Estados tengan la voluntad política de aplicar ninguna reforma significativa en el régimen de derechos humanos de Naciones Unidas y de su nuevo pilar central, el Consejo de Derechos Humanos.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y las estrategias anti-terroristas dominadas por la seguridad adoptadas por Estados Unidos y por otros países han creado un clima que supone una amenaza seria a todos nuestros logros en el campo de los derechos humanos desde la Segunda Guerra Mundial, y que incluso pone en cuestión la naturaleza absoluta y no derogable de algunos derechos que se han convertido en normas de *ius cogens*, como la prohibición de la tortura y el maltrato. Este clima agresivo y negativo no conduce a un paso adelante importante en la protección de los derechos humanos. Todos los cambios de paradigma en el desarrollo de los derechos humanos fueron el resultado de desastres de derechos humanos que sacudieron la conciencia de la comunidad internacional, como el holocausto nazi, el régimen del apartheid en Sudáfrica, el golpe de Estado de Pinochet en Chile, el régimen de terror de Idi Amin en Uganda o el genocidio en Bosnia-Herzegovina. Me temo que las infracciones de derechos humanos en la actualidad (incremento de la pobreza, el socavamiento de los derechos humanos por las estrategias anti-terroristas, etc) necesitan deteriorarse aún más antes de

---

<sup>17</sup> *Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida*, Doc. de la ONU A/59/565 de 2 de diciembre de 2004.

<sup>18</sup> Louise Arbour, *Plan de Acción*, Doc. de la ONU A /59/2005/Add.3 de 26 de mayo de 2005.

<sup>19</sup> *Conclusiones de la Cumbre Mundial 2005*, Doc. de la ONU A/Res/60/1 de 16 de septiembre de 2005, y OACDH (ed.), *Derechos Humanos y Reducción de la Pobreza, un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

que los Gobiernos despierten de una vez y se den cuenta de que la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la salvaguarda de la seguridad humana exigen un nuevo cambio de paradigma en la protección de los derechos humanos.



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

*Carlos Villán Durán*

## 1. Introducción

La segunda Cumbre de Jefes de Estado celebrada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 16 de septiembre de 2005 la creación de un «Consejo de Derechos Humanos» que se encargara de «promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa»; estudiar las situaciones de «infracciones graves y sistemáticas» de los derechos humanos, así como «hacer recomendaciones al respecto»; y promover «la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas»<sup>1</sup>.

Sin embargo, la falta de acuerdo impidió que se concretaran más el mandato, modalidades, funciones, tamaño, composición, calidad de miembro, métodos de trabajo y procedimientos del nuevo Consejo de Derechos Humanos. Los Jefes de Estado confiaron al Presidente de la Asamblea General la tarea de continuar las negociaciones sobre todos estos aspectos<sup>2</sup>. Tales negociaciones culminaron, al menos parcialmente, el 15 de marzo de 2006, con la adopción de una importante resolución de la Asamblea General que establece el primer marco procesal

---

<sup>1</sup> Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, titulada «Documento Final de la Cumbre Mundial 2005», paras. 157-159.

<sup>2</sup> *Ibidem*, para. 160.

del Consejo de Derechos Humanos<sup>3</sup> sobre la base de un acuerdo de mínimos.

No obstante, las negociaciones deberán continuarse, porque el Consejo de derechos Humanos nace bajo el signo de la provisionalidad, ya que dispone ahora de un año para decidir qué hacer con tres cuestiones claves heredadas de la Comisión de Derechos Humanos: el sistema de relatores especiales, el procedimiento de quejas individuales ante los mecanismos extra-convencionales de protección, así como el futuro de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos<sup>4</sup>. Además, se anuncia que la Asamblea General revisará el estatuto del Consejo «a los cinco años de su creación»<sup>5</sup>.

## 2. La calidad de miembro

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

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

---

<sup>3</sup> En adelante: Consejo DH. Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela). Las consecuencias presupuestarias de esta resolución se han cifrado en una consignación adicional de 4.328.700 dólares (doc. A/60/721, de 15 de marzo de 2006, párrafo 4).

<sup>4</sup> Párrafo 6 de la res. 60/251.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párrafo 1 *in fine*. Por su parte, el propio Consejo también «revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General» (párrafo 16).

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

<sup>7</sup> Así lo recoge el párrafo preambular 6 de la res. 60/251: «Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de

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

Finalmente se decidió que el Consejo de Derechos Humanos estará compuesto por 47 Estados, respetándose una distribución geográfica equitativa<sup>10</sup>. Serán elegidos por períodos de tres años en votación secreta<sup>11</sup> y por la mayoría de los miembros de la Asamblea General. No habrá Estados permanentes en el Consejo, pues ningún miembro podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Aunque la participación en el Consejo de Derechos Humanos estará formalmente abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la resolución que estamos comentando innova al introducir tres

---

las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros».

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

<sup>9</sup> Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, titulado «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», p. 67, párr. 8 (e).

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

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

correctivos que tratan de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión, pero que parecieran tener una dudosa eficacia:

En primer lugar, al elegir a los miembros del Consejo, «los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto»<sup>12</sup>. Esta cláusula está redactada en términos excesivamente ambiguos<sup>13</sup>, pues es el resultado de una larga negociación en el curso de la cual se habían propuesto criterios más objetivos y definidos como el de exigir a los Estados candidatos que hayan ratificado los siete tratados básicos de derechos humanos.

En segundo lugar, se prevé que la Asamblea General podrá suspender por mayoría de dos tercios a todo miembro del Consejo «que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos»<sup>14</sup>. Aunque la cláusula es innovadora, su eficacia práctica será reducida, porque se deja a una mayoría cualificada de la Asamblea General —muy difícil de conseguir— la determinación de que un Estado comete o no violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Hubiera sido preferible que esa determinación se confiara al dictamen de un experto independiente (relator especial geográfico), lo que evitaría la ineludible politización que una votación de esa naturaleza producirá en el seno de la Asamblea General.

En tercer lugar, los miembros del Consejo «deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro»<sup>15</sup>. En realidad esta cláusula es redundante pues impone a los Estados miembros del Consejo DH las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tenían todos los Estados por el hecho de ser Miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Además, como se pone de relieve más adelante, el mecanismo de examen periódico corre el riesgo de convertirse en un puro examen retórico realizado entre pares (es decir, los propios Estados).

---

<sup>12</sup> Párrafo 8 de la res. 60/251.

<sup>13</sup> Ambigüedad que fue aprovechada por los Estados candidatos a la primera elección, que se limitaron a publicitar sus «logros» en materia de derechos humanos y a realizar promesas de poco calado.

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

<sup>15</sup> *Ibidem*, párrafo 9.

Si bien se pretendió que el Consejo DH tuviera la categoría de órgano principal y permanente de la Organización, con la misma visibilidad política que el Consejo de Seguridad, el ECOSOC o la Asamblea General, las extensas negociaciones condujeron a rebajar su importancia. En efecto, ya hemos señalado que el Consejo de DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General<sup>16</sup>. Tampoco será permanente, pues «se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones ordinarios por año —incluido un período de sesiones principal—, por una duración total no inferior a diez semanas»<sup>17</sup>. Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, en esta ocasión «a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros»<sup>18</sup>.

### 3. Competencias y funciones

Como ya había adelantado la Cumbre de Jefes de Estado, la Asamblea General reitera ahora que el Consejo DH «será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa»<sup>19</sup>. Más precisamente, el Consejo DH se ocupará de:

- Las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas;
- coordinar e incorporar los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas;
- impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo;
- promover la educación en derechos humanos;
- prestar servicios de asesoramiento a solicitud de los Estados interesados;
- servir de foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos;

---

<sup>16</sup> Párrafo 1 de la res. 60/251. También nace el Consejo DH con cierta provisionalidad pues, como ya indicamos, se anuncia que «la Asamblea revisará su estatuto a los cinco años de su creación».

<sup>17</sup> Párrafo 10 de la res. 60/251. Con todo, ello significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración.

<sup>18</sup> *Ibidem* párrafo 10 *in fine*

<sup>19</sup> Párrafo 2 de la res. 60/251.

- contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos;
- promover el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos;
- facilitar el seguimiento de los objetivos y compromisos sobre derechos humanos emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas;
- prevenir las violaciones de los derechos humanos;
- responder con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos; y
- supervisar la labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>20</sup>.

Ahora bien, todas estas funciones ya las desempeñaba *de jure* o *de facto* la Comisión DH, por lo que el valor añadido del Consejo DH se limita a su previsible mayor visibilidad política (al ser un órgano subsidiario de la Asamblea General en vez de depender del ECOSOC) y a su mayor número de períodos de sesiones ordinarias (al menos tres por año). Las sesiones ordinarias supondrán también un incremento de seis a diez semanas por año.

#### 4. El mecanismo universal de revisión periódica

La piedra de bóveda bajo la cual el Consejo de Derechos Humanos examinará el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos será un «mecanismo universal de revisión periódica». Según la resolución que venimos comentando, el citado mecanismo estará «basado en información objetiva y fidedigna», y será realizado por los propios Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos. Además, el procedimiento garantizará «la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados»; y se basará en un «diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad»<sup>21</sup>.

El mecanismo así diseñado no resuelve cuatro aspectos básicos:

En primer lugar, no se indica cómo se medirá el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Hu-

---

<sup>20</sup> Párrafos 3-5 de la res. 60/251.

<sup>21</sup> Párrafo 5.e) de la res. 60/251. Se prevé también que el Consejo DH determinará las modalidades y la asignación de tiempo necesaria del mecanismo universal de revisión periódica en el plazo de un año después de la celebración de su primer período de sesiones.

biera sido lógico que se indicara, al menos, que el examen se realizará sobre la base de las obligaciones dimanadas de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las obligaciones específicas contraídas por cada Estado mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos. Así se habría respetado una práctica bien consolidada en los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos.

En segundo lugar, tampoco se precisa cómo se proporcionará al Consejo de Derechos Humanos la «información objetiva y fidedigna» sobre la situación real en cada país. Por ejemplo, la Alta Comisionada ofreció en su Plan de acción que esa información fuera proporcionada por su propia Oficina, pero en el marco de un «informe temático mundial anual sobre derechos humanos»<sup>22</sup>.

En nuestra opinión, sería preferible que tal información se contuviera en un *informe anual* sobre la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la Organización, que fuera presentado ante el Consejo DH por una *comisión de expertos independientes*<sup>23</sup> (quizás la misma Subcomisión), que trabajara en estrecha coordinación con el sistema de relatores especiales y grupos de trabajo actualmente existente en el marco de la Comisión DH, así como con los órganos de protección establecidos en tratados internacionales de derechos humanos.

La citada comisión debiera contar también con el apoyo técnico no solamente de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, sino también de los demás organismos especializados<sup>24</sup> y subsidiarios<sup>25</sup> del sistema de las Naciones Unidas, así como de los departamentos de la Secretaría<sup>26</sup> que gozan de una amplia presencia en todos los países del mundo.

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

---

<sup>22</sup> *Vid. doc. A/59/2005/Add.3*, de 26 de mayo de 2005, párr. 86.

<sup>23</sup> Un antecedente muy valioso lo constituye la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, compuesta de 20 expertos independientes. Informa anualmente a la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo por cada uno de sus Estados Partes.

<sup>24</sup> OIT, UNESCO, FAO, OMS.

<sup>25</sup> PNUD, UNICEF, ACNUR, PMA, la Comisión de Construcción de la Paz.

<sup>26</sup> Especialmente el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o el Departamento de Asuntos Humanitarios.

En tercer lugar, la resolución que comento se limita a decir que el examen será realizado «por los propios Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos», pero no concreta si lo harán en sesión pública (sometida al escrutinio de los observadores acreditados, incluidas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos) o privada. Si en la práctica el Consejo DH se inclinara por realizar ese examen crucial a puerta cerrada, el procedimiento sería una mera repetición del tristemente célebre «procedimiento 1503» que había sido establecido por el ECOSOC en 1970 para «dialogar» a puerta cerrada con los Estados violadores de los derechos humanos sin ningún resultado efectivo.

Por último, en cuarto lugar, el mecanismo diseñado insiste en que el examen se hará con la finalidad de identificar las necesidades de cada Estado en relación con el fomento de su capacidad institucional, en vez de identificar el grado de cumplimiento real de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Si así fuera, la comunidad internacional estaría renunciando a un mecanismo de fiscalización internacional que ya había asumido la Comisión DH en su práctica, aunque imperfecta, a través del sistema de relatores geográficos y temáticos.

## 5. Preservar el acervo de la Comisión de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos diseñado en la resolución 60/251 de la Asamblea General no preserva suficientemente el acervo de experiencias positivas acumuladas por la Comisión de Derechos Humanos a lo largo de su dilatada existencia de más de 60 años. Se debieran aprovechar los próximos años para revisar el estatuto del Consejo de manera que se recoja e incluso se mejore ese acervo, que se puede concretar en cuatro aspectos:

En primer lugar, la Comisión de Derechos Humanos ha desarrollado una extraordinaria actividad en materia de codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el futuro Consejo debiera continuar e incluso superar. Debe recordarse que solamente en 2005 la Comisión de Derechos Humanos había concluido con éxito la codificación de los «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones»<sup>27</sup>. La Comisión también tomó nota del «Conjunto de

---

<sup>27</sup> Res. 2005/35 de la CDH, de 19 de abril de 2005, Anexo. Estos principios fueron confirmados por el ECOSOC y la AG a finales de 2005.

principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», como directrices para ayudar a los Estados a desarrollar medidas efectivas para combatir la impunidad<sup>28</sup>. Por último, un Grupo de Trabajo de la Comisión DH aprobó el 23 de septiembre de 2005 el proyecto de «Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas»<sup>29</sup>.

Es de esperar que el Consejo conceda prioridad a la aprobación definitiva de ese importante proyecto de Convención contra las desapariciones, pues entre sus funciones figura la de formular recomendaciones a la Asamblea General «para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos»<sup>30</sup>.

Pero es preocupante que la resolución 60/251 no preserve la actual arquitectura codificadora de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos juega un papel vital al actuar como el órgano de expertos independientes que, en estrecho contacto con las necesidades de la sociedad civil, debe asesorar al órgano intergubernamental (antes la Comisión, ahora el Consejo) sobre las prioridades y las materias a codificar y desarrollar progresivamente en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>31</sup>. La débil referencia a que el Consejo mantendrá un «asesoramiento especializado»<sup>32</sup>, es manifiestamente insuficiente para asegurar la continuidad de los trabajos de la Subcomisión.

En segundo lugar, no debiera someterse a discusión la continuidad del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo (en la actualidad son 17 geográficos y 31 temáticos) de la Comisión de Derechos Humanos, lo mismo que el procedimiento de quejas individuales pacientemente construido en el ámbito extra-convencional de protección al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente temáticos, inspirándose en la labor eficaz del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias. Ante la falta de acuerdo entre los Estados se ha alargado la negociación durante un

---

<sup>28</sup> Párr. 20 de la res. 2005/81 de la CDH, de 21 de abril de 2005. La actualización de estos principios había sido realizada por la Prof. Diane Orentlicher, experta independiente, y se pueden consultar en el doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005.

<sup>29</sup> El texto de la futura Convención está disponible en la Web del Alto Comisionado: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

El citado proyecto deberá ser aprobado formalmente por el Consejo DH en junio de 2006 y posteriormente por la Asamblea General en diciembre de 2006.

<sup>30</sup> Párrafo 5.c) de la res. 60/251.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, la decisión 2005/114 de la Subcomisión.

<sup>32</sup> Res. 60/251, párrafo 6.

año más<sup>33</sup>, por lo que la incertidumbre sigue planeando sobre estos aspectos neurálgicos del sistema extra-convencional de protección<sup>34</sup>.

En tercer lugar, después de arduas negociaciones, la Asamblea General reconoce la importancia crucial de las ONGs en materia de derechos humanos, de manera que seguirán disfrutando al menos de las mismas facilidades de acceso al futuro Consejo de Derechos Humanos que ahora tienen ante la Comisión de Derechos Humanos. Hasta ahora el estatuto consultivo vinculaba las ONGs al Consejo Económico y Social (ECOSOC) por imperativo de los Artículos 68 y 71 de la Carta NU. Los aspectos prácticos se regulaban conforme a lo establecido en la resolución 1996/31 del ECOSOC<sup>35</sup>.

El problema que subsiste es el referido a la técnica legislativa empleada por la Asamblea General en su resolución 60/251, que está en manifiesta contradicción con lo establecido en los Artículos 68 y 71 de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, al configurarse el Consejo de Derechos Humanos como un órgano subsidiario de la Asamblea General, será necesario modificar esas disposiciones de la Carta para ampliar el estatuto consultivo de las ONGs a la propia Asamblea y sus órganos subsidiarios. En cualquier caso, las Naciones Unidas necesitan de la legitimación de la sociedad civil, por lo que sus representantes genuinos deben ser incorporados con urgencia a los trabajos no sólo de la Asamblea General y por ende de su nuevo Consejo de Derechos Humanos, sino también del Consejo de Seguridad.

Por último, en cuarto lugar, el gran olvidado del nuevo Consejo —a diferencia, por ejemplo, de las instituciones nacionales de derechos humanos— es el sistema *convencional* de protección de derechos humanos. En efecto, la resolución 60/251 solamente hace una referencia a ese importante sistema de protección en sentido negativo: el mecanismo universal de revisión periódica «no repetirá la labor de los órganos creados en virtud de tratados»<sup>36</sup>.

Por el contrario, sería altamente deseable que en la futura revisión del estatuto del Consejo se contemplara la coordinación de sus trabajos con el de los diferentes Comités, estableciéndose relaciones institucionales permanentes de trabajo que incluyan el reconocimiento de un estatuto de observadores permanentes ante el Consejo de Dere-

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, párrafo 6 *in fine*.

<sup>34</sup> Correspondía a la Comisión de Derechos Humanos renovar en 2006 el mandato de 21 de esos procedimientos especiales, pero la prematura suspensión de su período de sesiones en marzo de 2006 le impidió pronunciarse sobre este extremo crucial, dejando la decisión en manos del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>35</sup> *Ibidem*, párrafo 11 *in fine*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párrafo 5.e).

chos Humanos para los siete Comités establecidos en tratados, ya que ambos sistemas de protección (convencional y extra-convencional) son complementarios y convergen en el mismo objetivo: la protección internacional de los derechos de la persona humana.

## 6. Conclusiones

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

Por consiguiente, se deberán aprovechar esas oportunidades para conseguir en los próximos años que:

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

En cuanto al «mecanismo universal de revisión periódica», debiera precisarse que:

- La evaluación de cada Estado se realizará sobre la base de las obligaciones dimanadas de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las obligacio-

nes específicas contraídas mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos.

- La fuente de información será el *informe anual* sobre la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de la Organización, que será preparado bajo la autoridad de una comisión de expertos independientes, que pudiera ser la misma Subcomisión convenientemente renovada.
- El Consejo de Derechos Humanos sesionará en reunión pública, sometido al escrutinio de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- El objetivo principal de la revisión periódica entre pares será *evaluar* la situación de los derechos humanos en cada país y, subsidiariamente, señalar medidas idóneas de capacitación técnica y desarrollo institucional.

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

Primero, la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se debe aprobar de inmediato el proyecto de Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. También se deben acelerar los trabajos de codificación del proyecto de Declaración Universal sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y del proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hacia futuro, se debe preservar la arquitectura codificadora heredada de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos jugaba un papel vital, al mantener un estrecho contacto con la sociedad civil.

Segundo, la continuidad del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos (17 geográficos y 31 temáticos). En lo inmediato, el Consejo de Derechos Humanos debe renovar en 2006 el mandato de 21 de esos procedimientos especiales, muchos de los cuales están habilitados para recibir quejas individuales en el ámbito extra-convencional de protección.

Tercero, se debe asegurar a las organizaciones no gubernamentales en materia de derechos humanos que seguirán disfrutando de las mismas facilidades de acceso al Consejo de Derechos Humanos. Para ello se deberán enmendar los artículos 68 y 71 de la Carta NU.

Y, cuarto, se debe reconocer a los siete Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo de Derechos Humanos, de modo

que se aseguren unas relaciones permanentes e institucionalizadas de trabajo entre los dos sistemas (convencional y extra-convencional) de protección internacional de los derechos humanos.

Ginebra, a 11 de mayo de 2006



# El Consejo de Derechos Humanos: un paso audaz hacia derechos efectivos para todos

Jessica Almqvist

## 1. Introducción

La necesidad de abordar el reto de la aplicación al que se enfrenta el régimen internacional de derechos humanos ha surgido como un tema central del proceso de reforma de la ONU. En su informe *In Larger Freedom* («Un concepto más amplio de la libertad»), publicado en marzo de 2005, el Secretario General insta a la comunidad internacional a «pasar de una era de legislación a una era de aplicación». <sup>1</sup> La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, expresa una reivindicación similar en términos más potentes: «Globalmente, la aplicación de nuestros derechos va muy por detrás de su articulación. Nuestro objetivo debe ser el de cerrar la brecha entre la alta retórica de los derechos humanos en las salas de Naciones Unidas y la aleccionadora realidad sobre el terreno». <sup>2</sup>

La manifestación más notable de la determinación de la ONU y de sus Estados miembros de actuar en respuesta a estos llamamientos es la reciente decisión de la Asamblea General el 15 de marzo de 2006 de sustituir la Comisión de Derechos Humanos, que llevaba funcionando 60 años, por un nuevo organismo llamado Consejo de Derechos Hu-

---

<sup>1</sup> *Hacia un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General a 1 de marzo de 2005 (A/59/2005) [de aquí en adelante informe ILF], párr. 133, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>

<sup>2</sup> Plan de Acción de la OACDH, 23 de mayo de 2005 (A/59/2005/Add.3), párr. 2, disponible en <http://www.ohchr.org/english/docs/A.59.2005.Add.3.pdf>

manos («Consejo»).3 Como resultado de esta decisión, la Comisión concluyó su 62ª sesión el 27 de marzo de 2006. La elección de los primeros miembros del Consejo tendrá lugar el 9 de mayo de 2006, y la primera reunión del Consejo se celebrará el 19 de junio de 2006.

La resolución final en virtud de la cual se crea el Consejo es un acuerdo negociado.<sup>4</sup> Como comentó la delegación mexicana el día de su adopción, la resolución es una solución intermedia en un mundo dividido «entre quienes entienden los derechos humanos como una forma de promocionar la dignidad y las libertades fundamentales y los que los entienden como una obligación incómoda o difícil de aplicar por ciertas costumbres, posturas ideológicas o formas de ejercer el poder».<sup>5</sup> Sin embargo, el Consejo ofrece una promesa sobre la posibilidad de un mecanismo internacional más eficaz para la aplicación de los derechos humanos. Según la delegación noruega, «el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos presenta... una oportunidad única para empezar a poner en práctica un sistema reforzado para la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo».<sup>6</sup> ¿Podrá el Consejo cumplir con estas expectativas?

## 2. Antecedentes

Aunque el resultado final de las más de treinta rondas de consultas a lo largo de los últimos cinco meses no alcanza las aspiraciones más elevadas en cuanto a estatus, estructura, composición, miembros y mandato, sí indica que los miembros de la ONU estaban preparados

---

<sup>3</sup> La Comisión de Derechos Humanos fue creada por las resoluciones del ECOSOC E/RES/5(I) del 16 de febrero de 1946 y E/RES/9(II) del 21 de junio de 1946. Su mandato original se dirigía básicamente a establecer criterios y consistía en someter propuestas, recomendaciones e informes al ECOSOC sobre: (a) una carta internacional de derechos; (b) declaraciones internacionales o convenciones sobre libertades civiles, el estatus de la mujer, la libertad de información y materias similares; (c) la protección de las minorías; (d) la prevención de la discriminación por razón de raza, sexo, lengua o religión; (e) cualquier otra materia relacionada con los derechos humanos cubierta por los otros epígrafes.

<sup>4</sup> Resolución 60/251 por la que se crea el Consejo de Derechos Humanos, 15 marzo de 2006 [de aquí en adelante «Resolución del Consejo de Derechos Humanos»]

<sup>5</sup> Declaración de la delegación mexicana ante la adopción de la resolución del Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1732?theme=alt4>

<sup>6</sup> Declaración de la delegación noruega ante la adopción de la resolución del Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1732?theme=alt4>

para reformas institucionales más radicales a favor de los derechos humanos que las que habían sido expresadas por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio («Grupo») en diciembre de 2004. El Grupo realizó una contribución notable a los esfuerzos en curso para reforzar los mecanismos internacionales para la aplicación de los derechos humanos al hacer pública una crítica muy dura contra la erosión de la credibilidad y el débil ejercicio de la Comisión de Derechos Humanos.<sup>7</sup> No ofrecía, a pesar de ello, ninguna alternativa convincente. Su recomendación de universalizar los miembros de la Comisión y de hacer un llamamiento a todos los miembros para enviar expertos en derechos humanos prominentes y experimentados como jefes de sus delegaciones a las sesiones anuales de la Comisión obtuvo una recepción ambigua, pero en general fría, por parte de los Estados miembros de la ONU y de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>8</sup>

En respuesta a la primera ronda de consultas informales con Estados miembros sobre las conclusiones y las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, el Secretario General expuso una propuesta de reforma mucho más ambiciosa según la cual la idea de universalización de los miembros debería descartarse a favor de la creación del Consejo de Derechos Humanos.<sup>9</sup> Según el Secretario General, el Consejo debería ser un organismo permanente subsidiario de la Asamblea General y, como ideal, un órgano principal de Naciones Unidas. Además, los miembros del Consejo deberían elegirse directamente por una mayoría de dos tercios de la Asamblea General. Debería ser relativamente pequeño y sus miembros deberían comprometerse a regirse por los más exigentes criterios de derechos hu-

---

<sup>7</sup> Críticas del Grupo de Alto Nivel: «los Estados se han hecho partes en la Comisión no para reforzar los derechos humanos, sino para protegerse de las críticas o para criticar a otros. La Comisión no puede ser creíble si se considera que aplica dos medidas distintas cuando se trata de cuestiones de derechos humanos... No es posible que Estados que carecen de un compromiso demostrado con la protección y la promoción de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos». Ver *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) [de aquí en adelante: Informe del Grupo de Alto Nivel], párr. 283, disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/>.

<sup>8</sup> Para esta recomendación ver *Informe del Grupo de Alto Nivel*, párr. 285. Ver, por ejemplo, «La OACDH apoya la universalización de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos. Discurso de Louise Arbour durante su visita a la casa noruega de los derechos humanos», 6 de diciembre de 2004, disponible en <http://humanrightshouse.org/dllvis5.asp?id=2667>; y Human Rights Watch, «Good Diagnosis, but Poor Prescription», 2 de diciembre de 2004, disponible en <http://hrw.org.english/docs/2004/12/02/switze9760.htm>.

<sup>9</sup> Debería apuntarse que el Grupo de Alto Nivel introdujo la idea del Consejo de Derechos Humanos, pero como objetivo a largo plazo. Ver *Informe del Grupo de Alto Nivel*, párr. 291.

manos.<sup>10</sup> Adicionalmente, habría que dar al Consejo un mandato más amplio y más pulido en el campo de la aplicación. La Nota Explicativa sobre el Consejo de Derechos Humanos emitida por el Secretario General el 23 de mayo de 2005 introdujo la idea de un sistema de revisión por iguales (*peer review*); subrayó la importancia de poner los derechos humanos en primer plano dentro de la ONU; y reconoció la necesidad de facilitar las respuestas urgentes.<sup>11</sup>

Los delegados presentes en la Cumbre Mundial de 2005 el pasado mes de septiembre apoyaron la idea del Consejo de Derechos Humanos en términos amplios, pero pospusieron las decisiones acerca de todos los temas más específicos. En relación con el mandato, mientras que el documento de la Cumbre Mundial afirma la necesidad de abordar situaciones de infracciones contra los derechos humanos, incluyendo las violaciones graves y sistemáticas, y promover la coordinación eficaz y la integración de los derechos humanos como parte fundamental del sistema de Naciones Unidas, no se expresa en relación con otros temas, como el tamaño, la composición, la calidad de los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo.<sup>12</sup> A pesar de los intentos persistentes de alcanzar un consenso más significativo sobre los detalles del Consejo, tal y como indicó también el Borrador de Documentos de Conclusión del Presidente de la Asamblea General sobre la Declaración de la Cumbre Mundial del 3 de junio, 22 de julio y 10 de agosto de 2005, permanecieron los desacuerdos, especialmente en relación con la composición y la calidad de los miembros.

### 3. El Consejo como avance institucional

De manera similar a la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo es responsable de promover el respeto universal de los derechos humanos. A diferencia de la Comisión, sin embargo, ha recibido un mandato más amplio y más claro para cumplir este objetivo principal, incluyendo:

- Abordar situaciones de violaciones de los derechos humanos, incluyendo infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto;
- Promover la coordinación eficaz y la priorización de los derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas;

---

<sup>10</sup> Informe ILF, párr. 183

<sup>11</sup> *Ibid.* párr. 11.

<sup>12</sup> Conclusiones de la Cumbre Mundial 2005, 15 de septiembre de 2005 (A/60)L.1), párrs. 157-160, disponible en <http://www.un.org/summit2005/documents.html>.

- Promover la educación en derechos humanos y servicios de aprendizaje y de asesoría, asistencia técnica y capacitación;
- Realizar una revisión periódica universal de todos los Estados; y
- Contribuir a la prevención de las infracciones contra los derechos humanos y responder rápidamente a las emergencias de derechos humanos.

Además, se ha otorgado al Consejo un estatus institucional más elevado que a su predecesora. En lugar de actuar como órgano subsidiario del ECOSOC, el Consejo depende directamente de la Asamblea General. La resolución final incluye una opción integrada para promover el estatus del Consejo en un plazo de cinco años.<sup>13</sup> Por otro lado, aunque el Consejo no es un órgano permanente, se reunirá con más regularidad a lo largo del año; y se ha creado un mecanismo de convocatoria para sesiones especiales nuevo y más eficiente que permitirá reacciones más eficaces ante situaciones urgentes y emergencias de derechos humanos. También se dispondrá de tiempo adicional para la revisión periódica universal.<sup>14</sup>

También hay que observar que se garantizará alguna forma de acceso por parte de las ONGs, aunque no está claro si será idéntica a la que se producía en la Comisión.<sup>15</sup> La resolución afirma que «la participación de observadores y la celebración de consultas con observadores, incluidos... organizaciones no gubernamentales, deberá estar basada en las disposiciones, en particular la Resolución del Consejo Económico y Social 1996/31 de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos». Sin embargo, el mismo párrafo afirma luego: «al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de esas entidades», cosa que parece dejar espacio para algún cambio de práctica. De hecho, las ONGs han protestado contra la inclusión de esta condición que, en su opinión,

---

<sup>13</sup> Borrador de Resolución entregado por el Presidente de la Asamblea General, 24 de febrero de 2006 (A/60/L.48), y adoptado el 15 de marzo de 2006, párr.1, disponible en <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/L.48>

<sup>14</sup> Al mismo tiempo, la estructura institucional final sigue estando poco definida. Como comentó Jan Eliasson el 15 de marzo de 2006, es asunto del Consejo el «asumir, revisar y, en caso necesario, mejorar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión en un plazo de un año a partir de su primera sesión. En ese mismo plazo, el Consejo desarrollará también las modalidades y el tiempo necesario asignado al mecanismo de revisión universal periódica». Ver Declaración del Presidente de la Asamblea General sobre el Borrador de Resolución del Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1732?theme=alt4>.

<sup>15</sup> Resolución del Consejo de Derechos Humanos, párr.11.

las coloca bajo amenaza constante de restricciones a la hora de hablar libremente en el Consejo.<sup>16</sup>

#### 4. Calidad del Miembro: una preocupación no resuelta

Sin menoscabo de las mejoras indicadas más arriba, la calidad del miembro es una condición esencial para que el Consejo sea capaz de marcar diferencias sobre el terreno. En efecto, la ruidosa oposición expresada por el Representante Permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas, John Bolton, contra la resolución final y el voto de Estados Unidos contra ella, se debió principalmente a un desacuerdo irreconciliable acerca de la necesidad de criterios para elegir los miembros.<sup>17</sup> Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de Estados Unidos por persuadir a otros miembros de la ONU de la necesidad de tales criterios, no hay restricciones formales en la resolución final.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> «Joint ONG Statement: Action Urged to Create a Worthy Human Rights Council (2 de marzo de 2006)», párr. 2. Además, las ONG expresaron su decepción ante la necesidad de una sola declaración en la sesión final de la Comisión de Derechos Humanos. Ver «Written Statement to the Final Session of the Commission on Human Rights by 269 non-government organisations». Ver asimismo la contribución de Ivonne Terlingen en esta publicación.

<sup>17</sup> La oposición de EE UU condujo a una votación (en vez de a un consenso). Junto con Estados Unidos votó Israel, las Islas Marshall y Palau. Bielorrusia, Irán y Venezuela se abstuvieron. Ver Explicación del voto de Estados Unidos sobre el Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1732?theme=alt4>.

<sup>18</sup> Estados Unidos lleva tiempo insistiendo en establecer criterios para elegir a los miembros. El informe del «Task Force» del Congreso de Estados Unidos «Intereses estadounidenses y Reforma de la ONU», publicado el 15 de junio de 2005, insta al gobierno estadounidense a apoyar la idea de reemplazar la Comisión de Derechos Humanos con un Consejo de Derechos Humanos. Sin embargo, también sostiene que «los Estados bajo sanciones de la ONU y los Estados no dispuestos a aceptar misiones de vigilancia autorizadas por el Consejo deberían ser no aptos para ser miembros.» Además, «lo ideal sería que el Consejo consistiera de democracias comprometidas con el respeto y la promoción de los más altos criterios en materia de derechos humanos y coordinar su esfuerzo con el “Democracy Caucus” y el Fondo Democrático de Naciones Unidas». Por último, «Estados Unidos debería oponerse a los esfuerzos de grupos regionales dentro de la Asamblea General para nominar a miembros del Consejo sólo sobre la base de la rotación». *American Interests and UN Reform*, 16 de junio de 2005, p. 35. Sin embargo, hay que apuntar que el «Task Force» argumenta también que «hasta que Naciones Unidas no exija responsabilidades a los miembros por sus fracasos a la hora de observar normas bien establecidas de derechos humanos, Naciones Unidas no será el mejor foro para el propuesto Consejo de Derechos Humanos» (p. 34). Para una postura similar, ver también la declaración de Freedom House, Human Rights Watch y Democracy Coalition Project, «More Democracies Needed on UN Rights Body», 3 de mayo de 2004, disponible en [http://www.democoalition.org/pdf/UNDG\\_Press\\_Release04.pdf](http://www.democoalition.org/pdf/UNDG_Press_Release04.pdf).

En vez de eso, la posibilidad de ser miembros (reducidos de 53 a 47) está abierta a todos los Estados miembros de la ONU basada en una distribución geográficamente equitativa: grupo africano, 13; grupo asiático, 13; grupo de Europa del Este, 6; grupo del Caribe y América Latina, 8; y grupo de Europa occidental y otros, 7. Los miembros son elegidos directa e individualmente por votación secreta por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea General. Además, los miembros del Consejo no pueden ser reelegidos inmediatamente después de dos mandatos consecutivos. De esta manera, se asegura la rotación.<sup>19</sup>

Aunque no existe una garantía real de que los violadores (serios) de los derechos humanos no puedan sentarse en el Consejo, sí se han establecido algunas salvaguardas. Según el párrafo 8 de la resolución del Consejo de los Derechos Humanos:

«Al elegir a los miembros del Consejo, los Estados miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y a la protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto; la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos»<sup>20</sup>.

Además, tal y como se afirma en el párrafo 9 de la misma resolución:

«Los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el periodo en que sean miembros»<sup>21</sup>.

Con todo, Estados Unidos no estaba convencido de que esto fuera suficiente, y exigió que el Consejo eligiera sus miembros por una mayoría de dos tercios, y también propuso criterios de exclusión para mantener a los infractores fuera del Consejo. La resolución final sólo exige que los Estados miembros «tengan en cuenta» el historial de derechos humanos de un candidato a la hora de votar. También criticó el hecho de que la facultad de la Asamblea General de suspender a un miembro elegido del Consejo requiera una mayoría de dos tercios, que es más alta que la que se necesita para elegir a los miembros.

---

<sup>19</sup> Resolución del Consejo de Derechos Humanos, párrs. 7 y 8.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 8.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 9.

En un sentido importante, la resolución final sí deja sin resolver algunas de las preocupaciones más urgentes surgidas como respuesta a las recomendaciones del informe del Grupo de Alto Nivel (diciembre de 2004). Al mismo tiempo, el Secretario General de la ONU afirmó que «no podemos avanzar sin restaurar la credibilidad y la efectividad de nuestros mecanismos de derechos humanos y volver a centrarnos en la protección de los derechos individuales».<sup>22</sup> Esta restauración será imposible si las razones de los miembros no son la de promocionar los derechos humanos, sino socavarlos.<sup>23</sup> Como ha señalado Kenneth Roth, director de Human Rights Watch, la práctica de la Comisión de «nombrar y avergonzar» se convirtió en víctima de su propio éxito: «hace veinticinco años nunca condenaba a ningún país y era irrelevante». Sin embargo, desde entonces, «empezó a condenar gobiernos; ese estigma es tan poderoso que hemos visto el extraño fenómeno de gobiernos que son graves infractores corriendo a formar parte de la Comisión para protegerse de la condena».<sup>24</sup> ¿Cómo evitar una situación similar?

Queda sólo un mes para las primeras elecciones. Jan Eliasson, Presidente de la Asamblea General de la ONU, asegura que los nuevos procedimientos electorales constituyen una mejora significativa. Como él mismo comenta, «antes, los miembros podían elegirse en listas regionales, o con el apoyo de 28 miembros o menos. Ahora, los miembros podrán ser elegidos individualmente, por votación secreta, y necesitarán el apoyo de 96 países».<sup>25</sup> Además, existen en Ginebra y en otros lugares esfuerzos para asegurar una sensación real de empezar de nuevo después de las elecciones de mayo. La Unión Europea (UE) insiste en que es responsabilidad de todos los miembros elegir a candidatos que estén cualificados para cumplir el mandato de promocionar y proteger los derechos humanos. De hecho, cada Estado miembro de la UE se

---

<sup>22</sup> *Informe del Grupo de Alto Nivel*, p. 3.

<sup>23</sup> Los miembros de la Comisión incluían Sudán, China, Arabia Saudí y Pakistán. Recientemente, una Comisión de Investigación sobre Darfur creada por el Consejo de Seguridad juzgó a Sudán responsable de violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario por unos crímenes que podrían suponer «crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad». *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Ginebra, 25 de enero de 2005, párrs. 522 y 634. La situación está siendo investigada ahora por la Oficina del Fiscal del Tribunal Penal Internacional como resultado del encargo del Consejo de Seguridad.

<sup>24</sup> Noticias de la BBC, «Human Rights Body Under Scrutiny», 13 de marzo de 2005. Ver también Amnistía Internacional, «UN Commission on Human Rights: Where is the Reform Agenda?», 22 de abril de 2005.

<sup>25</sup> Ver Declaración del Presidente de la Asamblea sobre el Borrador de Resolución sobre el Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/1732?theme=alt4>.

ha comprometido a no votar a favor de un candidato que esté sometido a sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad por razones relacionadas con los derechos humanos. También es una opinión firme mantenida por la UE que ningún país culpable de infracciones graves y sistemáticas contra los derechos humanos debería tener un sitio en el Consejo. Subraya que la Asamblea General tiene la posibilidad de suspender a tales miembros.<sup>26</sup> México asegura que adoptará una política de no intercambiar votos sobre candidaturas para elegir miembros al Consejo de Derechos Humanos. Como parte de esta política, México no revelará sus intenciones de voto, para así «evitar la influencia de factores ajenos a las prioridades de derechos humanos».<sup>27</sup> Y, además, Amnistía Internacional hace un llamamiento a los Estados miembros para que tomen las siguientes medidas: realizar compromisos de derechos humanos públicos, creíbles y fuertes en apoyo de su candidatura; emitir su voto por países candidatos comprometidos con los derechos humanos, y no comerciar con los votos.<sup>28</sup>

## 5. Retos de futuro

La creación del Consejo de Derechos Humanos es un paso audaz hacia derechos efectivos para todos. Sin embargo, hay decisiones importantes que aprender de la Comisión de Derechos Humanos. Que el Consejo sea capaz de cumplir con las expectativas en el terreno de la aplicación dependerá de la calidad de sus miembros: el Consejo sólo llegará a ser tan eficaz como sus miembros le dejen ser. En primera instancia, por tanto, corresponde a los miembros de Naciones Unidas demostrar su disposición a abordar y responder al reto de aplicación al que se enfrenta el régimen de derechos humanos de forma decidida asegurando la calidad de los miembros elegidos en las próximas elecciones. Esto significa apoyar a candidatos con un compromiso demostrado con los derechos humanos y manteniendo a los infractores graves

---

<sup>26</sup> Declaración de la UE sobre la Adopción de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en: Ver Declaración del Presidente de la Asamblea sobre el Borrador de Resolución sobre el Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.reformtheun.org/indexphp/issues/1732?theme=alt4>.

<sup>27</sup> Declaración de México sobre la adopción de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos (Votación/Elección de candidatos), 15 de marzo de 2006, disponible en <http://www.reformtheun.org/indexphp/issues/1732?theme=alt4>.

<sup>28</sup> Amnistía Internacional, «Primeras elecciones al nuevo Consejo de Derechos Humanos: 9 de mayo de 2006», disponible en <http://web.amnesty.org/pages/un-index-eng>.

de los derechos humanos lejos de un asiento en el Consejo. Para esto, todos los agentes relevantes de la comunidad internacional, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, tienen el deber de trabajar hacia una adecuada utilización de los nuevos procedimientos electorales, vigilando muy de cerca las campañas electorales y las promesas efectuadas por los Estados.

# El Consejo de Derechos Humanos: un paso adelante

*Marc Lortie*<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Canadá está satisfecha por el hecho de que Naciones Unidas haya dado pasos adelante en la reforma de los derechos humanos y que la Asamblea General haya decidido establecer un Consejo de Derechos Humanos.

La decisión refleja la importancia de los derechos humanos para el trabajo de Naciones Unidas, como uno de los tres pilares de su labor, junto con el desarrollo y la seguridad.

Canadá ha estado involucrada activamente en las negociaciones desde el otoño, y ha presionado para crear un organismo fuerte y eficaz.

Hubiéramos preferido un texto más contundente, pero, no obstante, creemos que la resolución proporciona una base sólida para el establecimiento de un Consejo de Derechos Humanos eficaz.

## 2. Requisitos de ingreso

El Consejo ha mejorado el ingreso a través de procedimientos más estrictos de elección así como por un mecanismo para expulsar a los miembros de Naciones Unidas que cometen graves violaciones de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Embajador de Canadá.

El Consejo debe evitar los defectos de la Comisión de Derechos Humanos: incluyendo el hecho de que algunos Estados miembros responsables de infracciones contra los derechos humanos graves y sistemáticas fueron elegidos en listas de grupo sin oposición.

A la luz de estos datos, Canadá hubiese deseado que la resolución que instituye el Consejo hubiera contenido límites aún más duros para evitar que quienes abusan de forma flagrante y sistemática de los derechos humanos fueran elegidos como miembros del Consejo.

Para abordar esta cuestión, Canadá y varios países más se comprometieron a no votar a favor de países objeto de sanciones de Naciones Unidas por razones relacionadas con los derechos humanos o que cometen abusos graves contra los derechos humanos.

Canadá seguirá trabajando con Estados Unidos y con sus demás aliados para incluir mejoras en el Consejo de Derechos Humanos en la calidad de los requisitos de ingreso, además de en otras áreas.

El mandato del Consejo será revisado dentro de cinco años, cuando la cuestión del ingreso será debatida de nuevo.

### **3. Perspectivas sobre el sistema de Revisión Periódica Universal**

Canadá ha sido un agente activo a lo largo de todo el proceso de negociación, y ha jugado un papel clave en el nuevo mecanismo de Revisión Periódica Universal.

La introducción del concepto de la Revisión Periódica Universal se contempla como una innovación del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de un paso importante a la hora de abordar los problemas de politización y doble rasero que afligieron a la Comisión.

La Revisión Periódica Universal se ocupa de los problemas tanto de selectividad como de doble rasero. Significa que los historiales de derechos humanos —los éxitos, los retos, las áreas donde se necesitan mejoras, y las áreas preocupantes— de todos y cada uno de los Estados miembros de Naciones Unidas, empezando por los miembros del Consejo, serán evaluados por el Consejo.

Con el establecimiento del Consejo, nuestra labor colectiva sólo acaba de empezar. Canadá, y todos los miembros de Naciones Unidas, deben ahora trabajar juntos para construir sobre esta base y asegurar que el Consejo, en su trabajo día a día, sea verdaderamente eficaz en la protección de los derechos humanos y que signifique una diferencia positiva en la vida de la gente alrededor del mundo.

Este trabajo incluye la creación del marco para la Revisión Periódica Universal.

#### 4. **Procedimientos Especiales y Garantías de Participación de las ONGs**

A Canadá le satisface que el Consejo vaya a preservar algunas características importantes y positivas de la antigua Comisión de Derechos Humanos, como el sistema de relatores independientes y la participación de las ONGs.

Canadá considera que los procedimientos especiales, las ONGs y las instituciones de derechos humanos siguen siendo un elemento fundamental para garantizar que el Consejo esté a la altura de su mandato de protección.

#### 5. **Conclusión**

En general, Canadá es de la opinión que la resolución, aunque no es tan fuerte como hubiéramos deseado, proporciona la base necesaria para el establecimiento de un Consejo de Derechos Humanos fuerte y eficaz.

Ha llegado el momento de ir más allá del análisis de los fallos y debilidades que percibimos en el texto de la resolución para trabajar colectiva y creativamente con objeto de establecer las modalidades, la agenda, las reglas de procedimiento y los métodos de trabajo del nuevo Consejo para que, basándose en los valores de la Comisión y en los valores de la resolución, pueda asegurar la promoción y la protección de los derechos humanos en todo el mundo.

Tenemos una nueva visión para promover y proteger los derechos humanos. Con la adopción de la resolución que establece el Consejo de Derechos Humanos esta visión se ha hecho realidad. Nuestra tarea es asegurar que el Consejo disponga de las herramientas que necesita para conseguir mejoras concretas en la vida de las personas de todo el mundo.

Canadá trabajará codo con codo con todos los Estados miembros de Naciones Unidas para garantizar que el Consejo de Derechos Humanos cumpla la importantísima misión de promover y proteger todos los derechos humanos.

En particular, Canadá trabajará para asegurar que el Consejo sea capaz de responder a emergencias de derechos humanos y que permanezca centrado en la aplicación de los derechos que pertenecen a todos los ciudadanos.

Por estas razones, y en consonancia con nuestro antiguo compromiso con los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, Canadá ha presentado oficialmente su candidatura a convertirse en uno de los 7 miembros del Grupo Occidental del Consejo de Derechos Humanos.



# El Consejo de Derechos Humanos y las ONGs

*Ivonne Terlingen*<sup>1</sup>

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General de Naciones Unidas tomó el histórico paso de sustituir la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos («Consejo»), al adoptar la resolución 60/251. Este artículo se centra en la relación entre este organismo recién creado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

## 1. Disposiciones de la Resolución para la participación de las ONG

Los párrafos del preámbulo de la resolución incluyen el importante reconocimiento de que «las organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante a nivel nacional, regional e internacional en la promoción y la protección de los derechos humanos». Además, la parte operativa de la resolución especifica que el nuevo Consejo «trabajará en estrecha cooperación... con... la sociedad civil» (para. 5 h). La disposición más sustancial de la resolución con respecto a la participación de las ONGs puede encontrarse en el párrafo 11, que vincula los acuerdos para la participación y la consulta de los Estados observadores, las agencias especializadas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, siempre que estén basadas en «las disposiciones,

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las de Amnistía Internacional, organización de la cual la autora es representante ante Naciones Unidas.

en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996,<sup>2</sup> y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos», pero añadiendo «al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de estas entidades».

Tomadas conjuntamente, estas disposiciones generan una gran oportunidad para llevar a cabo cambios creativos en la interacción entre las ONGs y el organismo principal de los derechos humanos de Naciones Unidas. Podrían también suponer un reto, puesto que «la más eficaz contribución» podría crear oportunidades para aquellos países cuya intención es debilitar la participación de las ONGs para limitar su contribución al nuevo Consejo.

## 2. Nuevos elementos clave del Consejo de Derechos Humanos

En cuanto a las novedades que introduce el Consejo, podemos subrayar las siguientes:

- Énfasis en una nueva manera de comprometerse al diálogo y la cooperación, mientras se retiene la capacidad de «abordar situaciones de violaciones de los derechos humanos, incluyendo «infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto» (para. 3)
- Más reuniones que las que tenía la Comisión: el Consejo se reunirá durante todo el año, al menos tres veces y nunca durante menos de diez semanas (para. 10)
- Una nueva disposición de «revisión periódica universal» que se aplicará a todos los países, con aquéllos que sean miembros del Consejo siendo revisados en primer lugar (para. 5 (e) y para. 9)
- La capacidad de reunir al Consejo fácilmente en «sesión especial» con el apoyo de sólo un tercio de sus miembros (para. 10)
- La inclusión de disposiciones relativas a las ONGs (como las esbozadas más arriba) y a los expertos independientes de la Comisión, conocidos como «procedimientos especiales», pero a condición de que más adelante dentro del plazo de un año se someta a revisión con objeto de mantener un sistema de «procedimientos especiales».

---

<sup>2</sup> La resolución 1996/31 del ECOSOC dispone que las ONGs tengan acceso a documentos, acceso a sesiones públicas, presentación de informes escritos que circulan como documentos de la ONU, y a presentar informes orales, aunque las prácticas adoptadas por la Comisión fueron considerablemente más lejas.

- Una nueva referencia a la prevención de violaciones de los derechos humanos, mientras se reconoce el papel fundamental del Consejo para responder rápidamente a las emergencias de derechos humanos (para. 5 (f)).
- Una composición geográficamente más amplia (el Consejo de 47 miembros estará basado en el criterio de la distribución geográfica equitativa —a diferencia de lo que sucedía con la Comisión), y un número mayor de miembros: está incluida la disposición, sin precedentes en un organismo de derechos humanos, de que *todos* los países estarán sujetos a un límite de tiempo de seis años como máximo (en la Comisión los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, junto con otros pocos países, con raras excepciones, estuvieron presentes casi de forma continua).
- Una categoría algo más elevada: el Consejo será un organismo subsidiario de la Asamblea General, mientras que la Comisión era un organismo subsidiario del ECOSOC. No obstante, la intención de crear el Consejo como órgano principal de Naciones Unidas (como el Consejo de Seguridad y el ECOSOC) no dio fruto, aunque el párrafo 1 establece que el «estatus del Consejo» será revisado en un plazo de cinco años.
- Disposiciones específicas y, para un organismo de derechos humanos, únicas, para que los historiales de derechos humanos de los países candidatos sean tenidos en cuenta en elecciones directas e individuales, con disposiciones para suspender a los miembros que cometan infracciones graves y sistemáticas, y exigiendo además un porcentaje de votos inusualmente elevado para un organismo de esta naturaleza para lograr la mayoría absoluta (96 de 191) y ser elegido para formar parte del Consejo.

### 3. Interacción de las ONGs con el nuevo Consejo

La creación del Consejo abre oportunidades únicas para revisar y mejorar la participación de las ONGs y su contribución al nuevo Consejo. Nos centraremos en tres aspectos potenciales de esta interacción: elección de miembros para el Consejo, compromiso más profundo e implicaciones de una agenda de reuniones más frecuentes.

#### 3.1. Selección de los miembros del Consejo

La resolución incluye buenas disposiciones que, si son tomadas en serio por los gobiernos, podrían dar lugar a una serie de miembros del

Consejo más comprometidos con los derechos humanos de lo que estaban en la Comisión, donde, en palabras del Secretario General de la ONU, «los Estados han querido ser miembros de la Comisión no para fortalecer los derechos humanos sino para protegerse a sí mismos de las críticas o para criticar a otros».<sup>3</sup> La resolución especifica que los miembros elegidos para el Consejo deben respetar los más altos criterios en materia de protección de los derechos humanos, deben cooperar plenamente con el Consejo y son elegidos individualmente y por votación secreta en elecciones en las que, como se apuntaba más arriba, su historial en materia de derechos humanos deberá ser tenido en cuenta.

Esto brinda una oportunidad excelente para que las ONGs contribuyan a asegurar que los miembros más comprometidos con la promoción y la protección de los derechos humanos sean elegidos para formar parte del Consejo por medio de un proceso transparente. Por ejemplo, las ONGs podrían presionar para que todas las candidaturas fueran anunciadas a no menos de 30 días de la fecha de las elecciones (9 de mayo de 2006) para que pueda hacerse una revisión de su política en derechos humanos. Esto podría hacer que las promesas voluntarias y los compromisos a los que son animados los países candidatos (para. 8) sean específicos, creíbles y mensurables (para que, además, puedan cumplir un papel en el trabajo futuro del Consejo –por ejemplo, considerarse parte de la revisión periódica universal). Podrían animar a las regiones a someter a más candidatos que asientos haya reservados para una región concreta, lo que acabaría con la práctica de las «listas cerradas» que, de hecho, impedía elecciones reales para formar parte de la Comisión, y podrían también presionar para excluir la práctica de «compraventa de votos», sobre la base de que los derechos humanos son de tan fundamental importancia para la ONU y para las víctimas de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo que las elecciones deberían estar basadas en los méritos en materia de derechos humanos y no estar sujetas a la compraventa política.

### 3.2. *Mayor Compromiso de las ONGs*

Las prácticas de interacción con las ONGs por parte de la Comisión llegaron considerablemente más lejos de lo previsto en la resolución 1996/31 del ECOSOC: las ONGs han participado de manera habitual,

---

<sup>3</sup> Kofi Annan, *In larger Freedom*, Documento de la ONU A/59/2005 del 25 de marzo de 2005, párr. 182.

por ejemplo, en la redacción de resoluciones y de instrumentos internacionales de derechos humanos. Es importante que las ONGs garanticen que las palabras «la contribución más eficaz posible de estas entidades» que figura en el párrafo 11 de la resolución 60/251 de la Asamblea General no se tergiversen para limitar la participación de las ONGs en el nuevo Consejo, una intención señalada expresamente por algunos países durante la negociación. Sin embargo, la participación de las ONGs en el nuevo Consejo también podría beneficiarse de una cierta reflexión crítica acerca de su forma de actuar en el pasado (por ejemplo, sobre los contenidos y las prácticas a la hora de hacer declaraciones públicas) para ver cómo puede mejorarse su contribución al nuevo Consejo, y profundizar en esa interacción.

De manera más específica, las ONGs deberían reflexionar acerca de si tienen algún papel que jugar en la redacción de las normas de procedimiento para el Consejo (dependiendo de cuánto se tipifique y cuánto quede abierto a desarrollarse en la práctica), y si existen fórmulas de interacción alternativas y mejores que las declaraciones orales frecuentes y no siempre bien centradas ni coordinadas que las ONGs presentaban ante la Comisión, participando por ejemplo en «diálogo interactivo».

Las ONGs también podrían recordar que la resolución subraya que los métodos de trabajo del Consejo serán «transparentes»... «permitirán discusiones a fondo posteriores a las recomendaciones y a su aplicación» y «permitirán una interacción sustancial con los procedimientos especiales...» (para. 12). Eso abre la puerta, por ejemplo, a un papel que quizá las ONGs debieran desempeñar participando en un diálogo con los procedimientos especiales (restringidos ahora a un diálogo entre ellos y los Estados miembros), así como en el desarrollo de su aplicación. Por último, las ONGs deberían considerar cuidadosamente el papel que juegan en el desarrollo de la revisión periódica universal, especialmente teniendo en cuenta que el Consejo desarrollará «las modalidades y el necesario reparto de tiempos» para la revisión dentro del primer año de su tarea.

### 3.3. *Implicaciones de una agenda más frecuente de reuniones*

Las ONGs, en general, han agradecido una agenda más frecuente de reuniones para el Consejo, ya que ello permitirá que reaccione de forma más eficaz y rápida ante emergencias y nuevas situaciones problemáticas de derechos humanos —incluyendo las emergencias— que exigen una respuesta oportuna. No obstante, una agenda más frecuente de reuniones también creará problemas para las ONGs que no

tienen sede en Ginebra, especialmente a las del Sur, cuya participación efectiva en el nuevo Consejo es fundamental para su éxito.

Las ONGs deben, por tanto, examinar cuidadosamente las implicaciones de los nuevos acuerdos que permitirán la participación efectiva de *todas* las ONGs. Cuestiones a considerar:

- Si ha de haber una agenda más sencilla y más flexible, ¿qué necesitan las ONGs en relación con ser avisadas con tiempo de los temas fundamentales a tratar en una determinada sesión para permitirles tomar una decisión informada sobre si deben o no asistir?
- ¿Quieren las ONGs proponer que asuntos temáticos, o un grupo de asuntos, sean debatidos en una determinada reunión del ciclo para facilitar una mejor participación?
- ¿Qué información necesitan las ONGs, cuándo y dónde deberían tenerla disponible para permitir aportaciones sustanciales a los temas bajo discusión?
- Si las ONGs no pueden participar en una determinada sesión, ¿existen otras vías de presenciar o participar en las sesiones utilizando tecnología moderna como los webcasts, por ejemplo?
- Ya que el Consejo tendrá su «base en Ginebra», ¿querrían las ONGs presionar para que algunas sesiones tengan lugar en otros lugares en ocasiones especiales?

La Comisión de Derechos Humanos, que tenía fallos claros, fue demasiado criticada y contaba con grandes logros. Los Gobiernos y las ONGs tienen ahora una oportunidad única para crear un mejor organismo de derechos humanos para el que existe una gran necesidad si las víctimas de violaciones contra los derechos humanos de todo el mundo pretenden recibir la protección que la Carta de las Naciones Unidas les promete pero que aún está por hacerse realidad. Ahora es cuando deben hacer que ocurra. Como escribió el Secretario General de Naciones Unidas el mes pasado en el *Wall Street Journal*: «tenemos todos los motivos para esperar que el nuevo Consejo combine las mejores características del antiguo sistema con ciertos cambios muy necesarios. Todos los que quieran cumplir con esta promesa tienen ahora 7 semanas para hacer que ocurra. Que nadie a quien le importen los derechos humanos se quede fuera de esta lucha». Para las ONGs, esas siete semanas son sólo el principio.

# La necesidad de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos

*Manfred Nowak*

## 1. Relación entre el Consejo de Derechos Humanos y el Tribunal Mundial

El 15 de marzo de 2006 la Asamblea General de Naciones Unidas decidió por fin reemplazar la actual Comisión de Derechos Humanos por un organismo de mayor nivel, el Consejo de Derechos Humanos.<sup>1</sup> Una de las principales novedades del Consejo será la revisión periódica universal del cumplimiento de los derechos humanos por parte de todos los Estados, basada en «información fidedigna y objetiva [...] de manera que se garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados».<sup>2</sup> Como uno de los propósitos explícitos de esta reforma del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas era despolitizar la Comisión, es evidente que la llamada *revisión entre iguales* (peer review) no puede tener como objetivo evaluar la situación de los derechos humanos en los Estados por parte de otros Estados. Esto no sólo duplicaría el trabajo de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales,<sup>3</sup> sino que además supondría un importante paso atrás.

La revisión periódica universal deberá, por tanto, entenderse como un mecanismo de seguimiento similar al practicado en el Consejo de

---

<sup>1</sup> Resolución de la Asamblea General 60/251 del 15 de marzo de 2006. Esta resolución fue aprobada por 170 votos a favor y cuatro en contra (Israel, Islas Marshall, Palau, Estados Unidos), con tres abstenciones (Bielorrusia, Irán y Venezuela).

<sup>2</sup> *Ibid.*, Art. 5 (e).

<sup>3</sup> Art. 5 de la Res. de la AG 60/251, que afirma explícitamente que «tal mecanismo complementará y no duplicará el trabajo de los órganos de tratados».

Europa en relación con la Convención Europea de Derechos Humanos. La evaluación de la situación actual de los derechos humanos se confía al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, permanente y absolutamente independiente, sobre la base de emitir sentencias vinculantes sobre quejas individuales e interestatales. Por su parte, la más alta instancia política del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, tiene competencias para supervisar la ejecución de las sentencias del Tribunal.<sup>4</sup> Naciones Unidas carece de una división de tareas parecida entre los organismos políticos y los organismos de expertos, cosa que supone una de las razones principales de la ineficacia y el alto grado de politización del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Mientras que la Comisión de Derechos Humanos basaba sus evaluaciones de las situaciones en los países en cierta medida en los informes y las recomendaciones de los relatores individuales y otros expertos de la Comisión, los organismos de vigilancia de los tratados se quedaban solos en la supervisión de la aplicación de sus decisiones no vinculantes sobre quejas individuales así como sus observaciones finales y recomendaciones relativas a los procedimientos de informe de los Estados y de investigación. La creación del Consejo de Derechos Humanos como organismo político principal de derechos humanos de Naciones Unidas, con un mandato más fuerte, exige una contrapartida también más fuerte entre los organismos de expertos independientes para desarrollar una división de tareas eficaz entre los organismos políticos y los organismos de expertos.

## 2. Superar el legado de la Guerra Fría

El sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas es un producto de la Guerra Fría, que sólo permitía el mínimo común denominador entre Oriente, Occidente, y los países del Sur. Los países occidentales habían introducido una fuerte división entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por otro, y permitía un sistema de quejas sólo en relación con la primera categoría. Los países socialistas promovían la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, pero consideraban al mismo tiempo cualquier sistema eficaz de vigilancia internacional de los derechos humanos, especialmente el mecanismo de quejas individuales, como una injerencia ilegítima en sus

---

<sup>4</sup> Artículo 46 (2) de la Convención Europea de Derechos Humanos, enmendado por el Protocolo Facultativo n.º 11.

asuntos internos. Los nuevos Estados independientes del Sur parecían interesados sólo en unos pocos problemas de derechos humanos seleccionados, como la lucha contra el racismo, el apartheid y el colonialismo, y los derechos colectivos de los pueblos a la autodeterminación y al desarrollo. El único sistema de vigilancia obligatorio sobre el que Naciones Unidas podía, por tanto, ponerse de acuerdo al adoptar los dos Pactos Internacionales en 1966 y los otros tratados esenciales fue un sistema de informes por parte de los Estados bastante débil, además de un sistema de comunicaciones interestatales e individuales, igualmente débiles y facultativos, ante organismos cuasi-judiciales de expertos que carecían de las competencias para emitir decisiones vinculantes.

A diferencia de lo que sucede en Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos ya habían establecido durante la Guerra Fría tribunales de derechos humanos completamente independientes con capacidad de emitir sentencias inapelables y vinculantes sobre quejas tanto individuales como interestatales.<sup>5</sup> Además, la Organización para la Unidad Africana (ahora Unión Africana) decidió en 1998 establecer un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos.<sup>6</sup> En otras palabras, las tres regiones mundiales en las que existe una organización regional para la protección de los derechos humanos decidieron confiar las decisiones sobre las quejas de derechos humanos a un tribunal regional de derechos humanos. Sólo la región asiática carece de un tribunal de derechos humanos, pero esto tiene que ver con la ausencia general de una organización regional y de sistemas de protección de los derechos humanos. A la luz de este amplio consenso sobre la necesidad de que las quejas de derechos humanos sean examinadas por un tribunal independiente, el argumento tan citado de que la creación de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos era demasiado controvertida políticamente no parece muy convincente.

La práctica de las comunicaciones individuales e interestatales ante los órganos de tratados de Naciones Unidas no resulta muy alentado-

---

<sup>5</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos está basado en la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH, adoptada en 1950, entró en vigor en 1953), pero la completa división de tareas entre un único Tribunal permanente y el Comité de Ministros como organismo político encargado sólo de la supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal se consiguió solamente con la entrada en vigor del Protocolo Facultativo n.º 11 a la CEDH el 1 de noviembre de 1998. La Corte Inter-Americana de Derechos Humanos está basada en la Convención Americana de Derechos Humanos (adoptada en 1969, entró en vigor en 1978).

<sup>6</sup> Protocolo Adicional de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 9 de junio de 1998. Aunque este Protocolo entró en vigor el 1 de enero de 2004, el Tribunal aún no está establecido en la práctica.

ra. A pesar del hecho de que el Artículo 11 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD en sus siglas en inglés) incluso prevé un procedimiento obligatorio de comunicación interestatal que ya había entrado en vigor en 1970, ni uno solo de los 169 Estados firmantes de la CERD ha utilizado hasta la fecha esta oportunidad contra ninguno de los otros Estados firmantes en los que la discriminación racial y la limpieza étnica han llevado incluso al genocidio. Lo mismo puede decirse en relación a los procedimientos de comunicaciones facultativos interestatales bajo el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) y la Convención contra la Tortura (CAT, en sus siglas en inglés). Mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dicta sentencia vinculante sobre unas 1.000 quejas individuales al año (en relación con los 46 Estados miembros de la Convención Europea de Derechos Humanos), todos los organismos de tratados de Naciones Unidas con competencia para encargarse de comunicaciones individuales juntos (el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité contra la Tortura y, recientemente también, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres) han dictado poco más de 500 decisiones no vinculantes sobre el fondo de la controversia («opiniones finales») en casi 30 años y en relación con más de 100 Estados miembros.<sup>7</sup> Aunque el Comité de Derechos Humanos ha hecho todo lo posible para interpretar sus poderes bajo el primer Protocolo Facultativo al PIDCP de manera amplia y emite decisiones sobre el fondo del asunto que se le somete muy profesionales y cuasi-judiciales, este procedimiento es muy desconocido en el mundo, y los millones de seres humanos en todas las regiones del mundo con derecho a presentar quejas ante los órganos de tratados de Naciones Unidas tienen poca confianza en este procedimiento. El Equipo de Peticiones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra es una unidad pequeña con un número escandalosamente pequeño de trabajadores que no puede compararse con el Registro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Ningún órgano político de Naciones Unidas se siente responsable de supervisar la aplicación de las decisiones de los órganos de tratados de Naciones Unidas por parte de los Estados miembros, cosa que ha llevado a la absurda situación de que sean los propios órganos de tratados los que hayan desarrollado sus propios métodos de seguimiento. No sorprende entonces que muchos Estados miembros sencillamente hagan caso omiso de las decisiones de los órganos de tratados, e incluso

---

<sup>7</sup> Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden, 2003, pp. 100 y ss.

los Estados occidentales cada vez más argumentan que no están obligados por las decisiones del Comité de Derechos Humanos.<sup>8</sup>

La noción misma de los derechos humanos implica que los beneficiarios de los derechos tengan alguna posibilidad de exigir responsabilidades a quienes tienen la obligación de garantizarlos por no estar a la altura de sus obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos. Esta idea básica ha encontrado su expresión legal en el derecho a un remedio efectivo contra las infracciones de derechos humanos, tal y como viene estipulado en el Artículo 2(3) del PIDCP. Este derecho a un remedio efectivo y a una reparación se ha desarrollado en las llamadas Directrices Van Boven/Bassiouni sobre el Derecho a un remedio efectivo y a la reparación, adoptadas por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.<sup>9</sup> El método más eficaz para aplicar el derecho a un remedio efectivo a nivel internacional es permitir el acceso directo de los beneficiarios de los derechos a un tribunal internacional de derechos humanos plenamente independiente con poder para dictar sentencias vinculantes y para ofrecer reparaciones adecuadas a las víctimas de las infracciones de derechos humanos.

El establecimiento de un Consejo de Derechos Humanos parece ser el momento indicado para empezar a pensar seriamente en la creación de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos como su homólogo independiente.

### 3. Introducción del Tribunal sin necesidad de enmiendas a los tratados

Mientras que la creación de un organismo unificado de vigilancia de tratados tal y como ha sido propuesto por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>10</sup> requerirá un laborioso

---

<sup>8</sup> Ver los casos de *Perterer v. Austria*, CCPR/C/81/D/1015/2001, decisión del 20 de agosto de 2004, Manfred Nowak y Alexander Lubich, *E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Fundamental Rights in Austria Report 2002-2004*, pp. 84-86; y *Derksen and Bakker v. the Netherlands*, CCPR/C/80/D/976/2001, decisión del 15 Junio 2004, Manfred Nowak, *Diskriminatie van buiten echt geboren wezen onder de anw Nederland botst met VN-Mensenrechtencomité, NJCM Bulletin*, vol. 30, no. 2, Febrero/Marzo 2005, pp. 186-192 (texto en inglés).

<sup>9</sup> *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Resolución de la Asamblea General 60/147, de 16 Diciembre de 2005.

<sup>10</sup> Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, UN Doc HRI/MC/2006/2, de 22 de marzo de 2006.

proceso de enmendar todos los tratados básicos de la ONU a excepción del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), el establecimiento de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos puede conseguirse de forma tranquila sin ninguna enmienda a los tratados y sin abolir los actuales órganos de tratados.<sup>11</sup> Similar al Tribunal Penal Internacional, el Tribunal de Derechos Humanos estará basado en un nuevo tratado, el Estatuto del Tribunal Mundial para los Derechos Humanos. Entrará en vigor después de que un número suficiente de Estados, tal y como viene estipulado en el Estatuto, lo ratifiquen. Los Estados no sólo son libres para decidir si ratifican o no el Estatuto y por tanto aceptan la jurisdicción vinculante del Tribunal, sino que también tienen libertad para decidir qué derechos quieren someter a la jurisdicción del Tribunal. En el momento de la ratificación, indicarán los tratados que el Tribunal pueda aplicar, pero por supuesto son libres de añadir nuevos tratados más adelante. Si un Estado miembro, por ejemplo, prefiere al principio someter sólo los derechos civiles y políticos a la jurisdicción vinculante del Tribunal, puede indicar en el momento de la ratificación sólo el PIDCP y debería al mismo tiempo retirarse del primer Protocolo Facultativo al PIDCP de acuerdo con el Artículo 12 del Protocolo Facultativo.

Una vez que el Estado se muestre satisfecho con el grado de profesionalidad del Tribunal Mundial, puede en cualquier etapa posterior también confiar al Tribunal la decisión sobre quejas basadas en la CERD, la CAT o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en sus siglas en inglés) y, al mismo tiempo, retirar sus declaraciones facultativas bajo el Artículo 14 de la CERD, el Artículo 22 de la CAT y/o el Artículo 10(2) del Protocolo Facultativo a la CEDAW. Además, también podrá reconocer la jurisdicción vinculante del Tribunal en relación a tratados que en la actualidad no prevén ningún mecanismo de quejas (como el PIDESC o la Convención sobre Derechos del Niño) o que ni siquiera prevén un organismo especial de supervisión del cumplimiento de los tratados (como la Convención contra el Genocidio, la Convención de Ginebra para los Refugiados y la mayoría de los otros tratados iniciales de Naciones Unidas sobre derechos humanos).

Esta introducción tranquila del Tribunal Mundial en el presente sistema de vigilancia de los tratados de Naciones Unidas llevará primero a un sistema paralelo de abordar las quejas. Mientras el Tribunal sólo tendrá competencias para decidir sobre quejas en relación con los Estados firmantes del Estatuto y en relación con aquellos tratados para los cuales

---

<sup>11</sup> Ver también Martin Scheinin, *Towards a World Human Rights Court* (sin publicar).

se reconoce su jurisdicción vinculante, el Comité de Derechos Humanos y otros organismos de tratados seguirán emitiendo decisiones no vinculantes en relación con otros Estados. Pero gradualmente el Tribunal Mundial asumirá de los organismos de tratados la jurisdicción para decidir sobre quejas individuales e interestatales así como de empezar procedimientos de investigación, como se prevé actualmente en el Artículo 20 de la CAT y en el Artículo 8 del Protocolo Facultativo a la CEDAW. Pero los órganos de tratados seguirán ejerciendo su función principal de examinar los informes de los Estados, a no ser que sean sustituidos por un único organismo unificado para este propósito.<sup>12</sup>

#### 4. Ratificación por Agentes no Estatales

Además de los Estados miembros, el Estatuto del Tribunal Mundial de los Derechos Humanos podría también prever la posibilidad de que los agentes no estatales se conviertan en miembros. Esto constituiría una gran oportunidad para solucionar el difícil problema de exigir responsabilidades al menos a algunos tipos de agentes no estatales en relación con el Derecho internacional en materia de derechos humanos. Uno podría pensar, en primer lugar, en las *organizaciones intergubernamentales*, como Naciones Unidas y sus agencias especializadas, la Unión Europea, el Banco Mundial y otras instituciones financieras, la Organización Mundial del Comercio, la OTAN, etc. Naciones Unidas, por ejemplo, ejerce jurisdicción en el contexto de las Administraciones interinas, como las establecidas en Kosovo<sup>13</sup> y Timor Oriental<sup>14</sup>, cosa que podría llevar a infracciones de los derechos humanos por parte del ejército, la policía u otros elementos. De forma similar, podrían exigirse responsabilidades a las fuerzas de la OTAN implicadas en misiones de mantenimiento de la paz, construcción de la paz o ejecución de la paz por posibles infracciones de los standards internacionales de derechos humanos. Lo mismo es cierto para cualquier otra organización intergubernamental dispuesta a ratificar el Estatuto del Tribunal Mundial.

---

<sup>12</sup> UNHCHR Concept Paper, nota 10.

<sup>13</sup> Misión de la Administración Interina de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), establecida por la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999.

<sup>14</sup> Administración de Transición de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), establecida por la Resolución 1272 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 22 de octubre de 1999, reemplazada por la Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Timor Oriental, establecida por la Resolución 1410 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 17 de mayo de 2002.

En segundo lugar, las *corporaciones transnacionales* que adoptan códigos de conducta voluntarios con referencias a criterios de derechos humanos en el marco de sus responsabilidades sociales corporativas (RSC) y que se convierten en miembros del Pacto Global de las Naciones Unidas, podrían ser convocadas y animadas a aceptar la jurisdicción vinculante del Tribunal Mundial en relación con derechos humanos seleccionados en el ámbito de sus respectivas esferas de influencia, como la prohibición del trabajo infantil forzado, el derecho a formar y afiliarse a sindicatos, el derecho a la negociación colectiva, la prohibición de la discriminación, etc. El Tribunal Mundial no sólo estaría en posición de dictar sentencias vinculantes en relación con si una corporación sometida a su jurisdicción ha violado algún derecho humano de un empleado, un cliente o cualquier otra persona afectada, sino que además podría prever reparaciones adecuadas para la víctima en cuestión. En principio, cualquier agente no estatal podría estar interesado, por varias razones, incluyendo el mantenimiento de los criterios éticos, el marketing, la identidad corporativa o un interés auténtico en el fortalecimiento de los derechos humanos, en reconocer la jurisdicción del Tribunal Mundial de Derechos Humanos.

## 5. Previsión del derecho a la reparación de las víctimas de violaciones de los derechos humanos

Como se ha afirmado más arriba, el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a un remedio efectivo y a la reparación es un elemento genuino de los derechos humanos<sup>15</sup>. Sin embargo, los mecanismos de queja actuales normalmente no prevén reparaciones adecuadas. Hasta el más sofisticado mecanismo de queja individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos carece de la posibilidad de proporcionar una reparación adecuada. La «justa satisfacción» que el Tribunal Europeo puede otorgar a la parte afectada de acuerdo con el Artículo 41 de la Convención Europea de Derechos Humanos se limita a una compensación monetaria y con frecuencia consiste en una restitución de los gastos legales. Los Principios Van Boven/Bassiouni sobre el Derecho a Interponer Recursos y Obtener Reparación<sup>16</sup>, sin embargo, van

---

<sup>15</sup> Ver al respecto Felipe Gómez Isa, «El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos», en Felipe Gómez Isa (Director), *El derecho a la memoria*, Instituto de Derechos Humanos-Diputación Foral de Guipúzcoa, Alberdania, Zarauz, 2006, pp. 23-75.

<sup>16</sup> Resolución de la AG 60/147, nota 7.

mucho más allá de la compensación económica por daños materiales e inmateriales e incluyen, por ejemplo, medidas de restitución (restitución de la propiedad, liberación de detenidos), rehabilitación (medidas legales, psicológicas, médicas y sociales), satisfacción (comisiones de la verdad, persecución criminal de los perpetradores) y garantías de no repetición (enmiendas de leyes, abolición de determinadas instituciones).

En caso de detención arbitraria, por ejemplo, la víctima suele estar mucho más interesada en su puesta en libertad inmediata que en la compensación económica. Pero incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos carece de poderes para ordenar al Estado en cuestión que libere inmediatamente a la víctima. Con frecuencia, la víctima tendrá que atravesar un nuevo conjunto de procedimientos internos para conseguir su puesta en libertad, y el Comité de Ministros del Consejo de Europa muchas veces cierra el caso sobre la base de meras promesas del Estado miembro y de la verificación del pago de la compensación monetaria. En el caso de las víctimas de torturas, no parece posible prever ninguna medida adecuada de restitución. Pero la compensación podría no ser la forma correcta de otorgar reparación a la víctima. La víctima podría necesitar medidas de rehabilitación médica y psicológica a largo plazo en un centro adecuado de rehabilitación para víctimas de torturas. El Tribunal Mundial podría ordenar al Estado en cuestión o al agente no estatal involucrado proporcionar medidas adecuadas de rehabilitación y pagar todos los gastos en los que tenga que incurrir, que podrían ir mucho más allá de la compensación por daños inmateriales otorgada en la actualidad a las víctimas de torturas. Además, el Tribunal podría ordenar que se llevara a cabo una investigación adecuada de las infracciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como las ejecuciones sumarias, las torturas sistemáticas y las desapariciones forzadas con objeto de llevar a los perpetradores ante la justicia, como ha hecho la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia-Herzegovina en el conocido caso de las masacres de Srebrenica.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ver decisión de la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina en *Ferida Selimovic et al. v. The Republika Srpska* («Srebrenica cases»), Case nos. CH/01/8365 et al. La Cámara ordenó a la Republika Srpska otorgar a las víctimas las siguientes restituciones: «publicar toda la información [...] referente al destino y a la ubicación de los desaparecidos [...], liberar inmediatamente a cualquier persona desaparecida [...], a llevar a cabo una investigación completa, significativa y detallada [...], a publicar el texto de toda esta decisión [...], a contribuir con una cantidad en un solo pago a la Fundación del Cementerio Conmemorativo de Srebrenica-Potocari». Ver también Manfred Nowak, «Reparation by the Human Rights Chamber for Bosnia-Herzegovina», en Humanitarian Law Centre (ed.), *Strategy for Transitional Justice in the former Yugoslavia*, Belgrado, 2005, pp. 280-345.

En estos casos podrían pasar muchos años antes de que se otorgue una reparación completa a las víctimas de infracciones graves contra los derechos humanos. El Tribunal Mundial podría decidir primero dictar medidas provisionales vinculantes para prevenir más infracciones y daños a las víctimas y, sólo en un momento posterior, decidir a qué reparaciones tiene derecho la víctima. Algunas medidas, tales como enmendar leyes o instituciones, u otorgar una completa rehabilitación a la víctima, podrían tardar varios años en ser llevadas a cabo del todo. Durante todos esos años, la supervisión de la ejecución del dictamen del Tribunal Mundial de Derechos Humanos debe mantenerse en la lista de prioridades del Consejo de Derechos Humanos como parte de su mecanismo universal de revisión periódica.

## 6. Conclusiones

Los pocos ejemplos citados en esta breve visión de conjunto ilustran la necesidad de crear un Tribunal Mundial de Derechos Humanos así como las potencialidades de dicha institución. Supondría una contribución muy importante para asegurar el derecho de las víctimas de infracciones contra los derechos humanos a un remedio efectivo y a una reparación adecuada de los daños sufridos. También ofrecería la oportunidad de abordar una serie de problemas contemporáneos de derechos humanos no resueltos, como la responsabilidad de los agentes no estatales. La creación del Tribunal Mundial puede conseguirse de forma fluida sin enmendar ningún tratado y sin abolir los actuales organismos de vigilancia de los tratados. Se trata una medida puramente voluntaria, ya que los Estados decidirían libremente si ratificar o no el Estatuto de la Corte, y con respecto a qué derechos están dispuestos a reconocer la jurisdicción vinculante de este tribunal. Por último, la Corte debería convertirse en el homólogo principal del Consejo de Derechos Humanos dentro del sistema de tratados, y supervisando la ejecución de las sentencias vinculantes de la Corte, la revisión periódica universal del Consejo de Derechos Humanos cumpliría una función importante y significativa basada en una división del trabajo entre los dos grandes futuros organismos de expertos y políticos de Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos.

# Algunas carencias del movimiento pro derechos humanos

*Jean-Paul Marthoz*

Podría parafrasear el discurso de Ed Murrow en la Convención de la Asociación de Directores de Informativos de Radio y Televisión de 1958, unas famosas palabras que hoy se recuerdan gracias a «Buenas Noches y Buena Suerte», la película de George Clooney.

«Puede que esto no haga ningún bien a nadie», dijo Murrow. «Al final de este discurso algunas personas podrán acusar a este reportero de ensuciar su propio y cómodo nido, y su organización podrá ser acusada de haber ofrecido hospitalidad a pensamientos heréticos e incluso peligrosos. (Pero) Es mi deseo, si no mi obligación, intentar hablar con ustedes, trabajadores del oficio, con cierto candor acerca de lo que le está pasando a la radio y a la televisión».

¿Y qué es lo que le está pasando al movimiento por los derechos humanos? Me gustaría proponer una visión amistosa desde la colina subjetiva del periodismo, una profesión que juega un papel significativo en el avance o el repliegue de la causa de los derechos humanos. Del lado positivo, los medios de comunicación actúan como disparaderos de la conciencia o educadores, y constituyen el megáfono del movimiento por los derechos humanos. Del lado negativo, pueden comportarse como meros taquígrafos del poder, o pasar por alto los problemas de derechos humanos que no se ajustan a sus prioridades informativas.

En los años noventa, la tendencia era muy positiva. Algunos hablaban incluso de una «revolución de la preocupación moral». Los derechos humanos se convirtieron en el principio que guiaba la mayoría de la cobertura internacional, los editores diplomáticos «realistas» perdían terreno frente a los reporteros «idealistas» de derechos humanos. Colo-

car los derechos humanos en la primera línea del periodismo fue un resultado en gran medida del final de la Guerra Fría y de la reemergencia de identidades étnicas o religiosas que condujeron a niveles extremos de brutalidad en el contexto de unas guerras donde no parecía haber «buenos», sino sólo víctimas. Aunque los noventa fueron devastados por genocidios y limpiezas étnicas, se dieron grandes logros, como la creación del Tribunal Penal Internacional o la adopción del Tratado sobre la prohibición de las Minas Anti-personales.

Hoy, sin embargo, la tendencia va en dirección opuesta. La mayor visibilidad de los movimientos por los derechos humanos en términos de apariciones en televisión o recortes de prensa no debería cegarnos. Las guerras identitarias no se han aplacado, los ataques del 11-S han generado una reacción que ha congelado las libertades, grupos radicales o fundamentalistas están alimentando las llamas de la intolerancia, el ascenso de organizaciones extremistas o xenófobas en muchos países, notablemente en Europa occidental y Australia, está estrechando la base del discurso decente de forma peligrosa, y restringiendo el campo de las políticas progresistas y de las iniciativas valientes en materia de derechos humanos. Los partidos de extrema derecha están imponiendo sus discursos a los partidos centristas, en detrimento de los derechos de grupos vulnerables (inmigrantes, comunidades étnicas, grupos religiosos).

Algunos nuevos movimientos sociales parecen ir en contra de estas tendencias, pero, de nuevo, si examinamos más de cerca sus prioridades y sus ambigüedades, descubrimos características preocupantes: el movimiento contra la guerra de Irak advirtió de las graves consecuencias humanitarias que se derivaban de una invasión armada, pero a veces algunos sectores de este movimiento han prestado atención insuficiente a la perspectiva de los derechos humanos, es decir, a las maneras de conseguir la democracia sin guerra; del mismo modo, el movimiento de justicia social global, o movimiento anti-globalización, ha abierto nuevos espacios para el debate de los derechos humanos, y ha conducido a la aparición de nuevos agentes, especialmente del Sur. No obstante, su insistencia en los derechos económicos, sociales y culturales se da a veces a expensas de los derechos civiles y políticos. También ha permitido la reaparición de viejos líderes e ideólogos con un historial nefasto en materia de protección imparcial de los derechos humanos. Este es el desafío que se deriva en cierta medida del éxito reciente de movimientos y partidos populistas en América Latina.

El escenario mediático tampoco da motivos para el optimismo. La libertad de prensa está retrocediendo. Según la lista confeccionada por el grupo Freedom House, con sede en Nueva York, sólo el 17% de la población mundial vive en países donde la prensa es libre. Cada año,

docenas de periodistas son asesinados en el ejercicio de su profesión. Grandes zonas de Irak, Colombia, las ciudades de la frontera de México con Estados Unidos, Burma, el este de Congo, se han convertido en campos de la muerte.

La industria mediática está atravesando también cambios estructurales que afectan a la cobertura de temas serios y, por tanto, a la de los derechos humanos. Sin duda, algunos desarrollos en el campo de los medios de comunicación han sido positivos y han contribuido a expandir la capacidad de las organizaciones de derechos humanos para recibir e impartir información: la aparición de Internet y la generalización del correo electrónico han impulsado muchas campañas de derechos humanos, permitiendo una coordinación más rápida y mejor entre infinidad de grupos. Las organizaciones de derechos humanos también han desarrollado cierta autonomía en relación a los medios comerciales gracias a sus propias páginas web y redes de contactos. «Las capacidades de los medios se están multiplicando (...) y los activistas están sólo empezando a experimentar con formas de multiplicar su capacidad de organizar la acción colectiva», escribe el gurú de los nuevos medios Howard Rheingold.<sup>1</sup>

Sin embargo, la concentración mediática, una menor cobertura de las noticias internacionales, la información de entretenimiento, son todo obstáculos para el desarrollo de una agenda de derechos humanos a largo plazo.<sup>2</sup> La capacidad de los medios para informar se sacrifica constantemente en aras de los criterios comerciales. Según el Proyecto para la Excelencia en Periodismo, los beneficios de la industria de los medios de comunicación en Estados Unidos han crecido en un 200% en los últimos diez años, mientras que la inversión en la redacción ha crecido un 3%. Si bien esto ha ayudado a algunas organizaciones de derechos humanos en la medida en que se han convertido en vendedoras de noticias muy apreciadas (a través de sus investigaciones y sus trabajos de campo), la tendencia va hacia un periodismo menos serio y, por tanto, un interés menos sostenido en la agenda de los derechos humanos.

La televisión se ha convertido en la principal fuente de noticias. Ahora, incluso los mejores programas de televisión carecen de mucho espacio para la información sobre los derechos humanos, excepto cuando tienen un gran contenido emocional, y aún menos espacio para temas complejos. De hecho, los medios están cada vez más segre-

---

<sup>1</sup> «From the Screen to the Streets», en *These Times*, 28 de octubre de 2003.

<sup>2</sup> Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, «Journalism, media and the challenge of human rights reporting», Ginebra, 2002.

gados entre un segmento elitista que cubre la actualidad mundial de manera extensa y seria, y una mayoría de programas de televisión «populares», tertulias y periódicos sensacionalistas que o bien trivializan las noticias extranjeras o se limitan a decir «adiós, mundo». En ese contexto, la cobertura de los derechos humanos está confinada en gran parte a un conjunto selectivo de periódicos y revistas de calidad y, en menor medida, a los canales de radio y televisión internacionales. En resumen, el movimiento por los derechos humanos «ha perdido a las masas».

En los años noventa los derechos humanos se habían convertido en el «mínimo común denominador» de la política exterior y, por tanto, de la cobertura mediática. Hoy, se cubren sobre todo si responden a intereses nacionales o si ofrecen sangre y destrucción. La mayoría de las noticias de derechos humanos hoy día se dejan de lado porque la jerarquía de las noticias dicta que sólo se cubra una gran crisis cada vez. Las matanzas y las violaciones de Darfur se olvidaron en gran medida porque los recursos estaban utilizándose en Irak y porque la mayoría de los periodistas sabían que Darfur, a pesar de la retórica de Estados Unidos sobre el genocidio, nunca se convertiría en prioritario para un Casa Blanca enfangada en Irak.

El mensaje de los derechos humanos también se ha visto afectado por la creciente capacidad de los Estados, y también de forma muy activa, los Estados democráticos, de controlar la agenda y de distorsionar los temas de política exterior. La «máquina de hacer ruido» de los gobiernos, y la disposición de los principales medios informativos populares de seguirles la corriente, tuvo una ilustración elocuente durante los meses que precedieron a la guerra de Irak. Los debates sobre las infracciones de los derechos humanos —torturas, «daños colaterales», detenciones ilegales— se vieron ahogados por informaciones engañosas cuyo objetivo era embaucar y silenciar a los medios de comunicación. El discurso sobre los derechos humanos o la intervención humanitaria era parte de esta campaña de propaganda, y a los grupos de derechos humanos les costó mucho dissociarse de esta manipulación.

En los últimos años el movimiento por los derechos humanos ha tenido mucho éxito a la hora de establecer su credibilidad como una referencia en materia de Derecho internacional de los derechos humanos y de Derecho internacional humanitario. Ha demostrado su capacidad para ofrecer investigaciones rigurosas e información de alta calidad «sobre el terreno» acerca de temas importantes; ha desarrollado una estrategia de defensa muy convincente en temas de actualidad. Pero también, de forma imprudente, ha dejado el campo de batalla de las ideas a autodenominados intelectuales de los derechos humanos que han adquirido una influencia real en la conformación de los debates y

las políticas internacionales. El trabajo mediático de los grupos de derechos humanos ha tenido tendencia a subrayar el gancho y el «ciclo de noticias» en detrimento de inversiones a más largo plazo en la definición de paradigmas. «Los artículos de prensa, por horripilantes que sean, por rigurosos que sean, no cambian la política».<sup>3</sup>

La batalla de las ideas sí lo hace. En Estados Unidos, en particular, la relativa ausencia de organizaciones de derechos humanos en el terreno intelectual fue utilizada por los neoconservadores. Pudieron apropiarse de los argumentos de la democracia, los derechos humanos y la intervención humanitaria para sus propios objetivos políticos; utilizaron torciceramente las críticas que el movimiento por los derechos humanos había expresado acerca de la impotencia y la pasividad de la comunidad internacional en relación con el genocidio ruandés o el problema de Bosnia-Herzegovina para vender su propio unilateralismo y la guerra preventiva. Estas dos políticas se alimentaron involuntariamente por los debates comenzados y no suficientemente desarrollados por el movimiento por los derechos humanos.

De hecho, según interlocutores bienintencionados pero excesivamente cándidos de los medios de comunicación, el movimiento por los derechos humanos no ha respondido con suficiente claridad a varios temas de interés importantes y se ha quedado fuera de debates fundamentales. Ha rehuido el entrar al trapo con fuerza en la cuestión de la guerra y la paz; ha olvidado el tema de la justicia social en los debates sobre globalización, dejando el espacio abierto para las fuerzas enemigas de los derechos civiles y políticos; ha dado respuestas confusas ante los nuevos retos planteados por las tensiones entre el laicismo y la religión.

Se dirigen tres tipos de acusaciones contra el movimiento por los derechos humanos por parte de sus críticos menos amables: ha formado parte del proceso de debilitamiento del Derecho internacional al proporcionar fundamentos para las intervenciones militares fallidas («habiendo apoyado la intervención unilateral fuera del marco de Naciones Unidas en los noventa, los liberales y los progresistas son sencillamente incapaces de construir un argumento creíble contra Bush hoy en día», escribió, por ejemplo, el catedrático de la Universidad de Nueva York Stephen Holmes);<sup>4</sup> ha contribuido a socavar los proyectos políticos que luchan por cambios económicos y sociales sustanciales; y no reconoce como es debido la amenaza que supone el fundamentalismo religioso a la democracia y a los derechos humanos en general.

---

<sup>3</sup> Samantha Power, «On a Mission to Shine a Spotlight on Genocide», citado en Celestine Bohlen, *The New York Times*, 5 de febrero de 2003.

<sup>4</sup> Celestine Bohlen, *op. cit.*

Para algunos de sus críticos más mordaces, el discurso de los derechos humanos se ha convertido en un sustituto del pensamiento político, una base para evitar discusiones serias como el decidir si hay que oponerse o apoyar la guerra de Irak, o el tipo de sistema social y económico que podría ayudar a los pobres y a los oprimidos a mejorar su destino. Claro que los grupos de derechos humanos tienen sus propios mandatos; pero la plaza pública del mundo real no tiene mucha paciencia con estos límites autodefinidos y autoimpuestos.

Estas debilidades intelectuales se han visto agravadas por la dificultad de equilibrar adecuadamente el disenso y el compromiso con los gobiernos o con las instituciones intergubernamentales. De hecho, cuando los diplomáticos hablan como las ONGs y las ONGs hablan como los diplomáticos, ¿deberíamos alegrarnos o preocuparnos? El movimiento por los derechos humanos —y es parte de sus logros— ha sido capaz de crear y sintonizar con una «comunidad de derechos humanos» compuesta no sólo por ONGs, sino también por cargos de gobiernos «afines», miembros de organizaciones intergubernamentales, grupos de pensamiento, la prensa, fundaciones, etc. Su función principal, no obstante, sigue siendo vista por la opinión pública como la de ser un vigilante del poder.

Esta capacidad doble debería convencer al movimiento por los derechos humanos de la necesidad de garantizar que haya coherencia entre su activismo público y sus «acuerdos discretos» con los gobiernos. Por parafrasear el famoso consejo del Presidente Roosevelt, las ONGs que quieran comprometerse con los gobiernos deberían «hablar suavemente y llevar encima un palo muy gordo». También tienen que entender que existe el riesgo de que se produzca una «brecha de credibilidad» cuando claman públicamente contra una propuesta política o contra una institución y luego las apoyan.

Por último, para subrayar mi argumento sobre las batallas intelectuales, el movimiento por los derechos humanos no debería dejar a otros —a los Ignatieff o a los Rieff— el monopolio del «significado». Nombrar y denunciar no es suficiente; permanecer fiel a una estrategia de aplicar o desarrollar normas legales no es suficiente; repetir consignas acerca de la «fuerza disuasoria de la justicia internacional» o acerca del vínculo entre la libertad de expresión y el desarrollo económico no es suficiente. El movimiento por los derechos humanos debe ofrecer no sólo el «qué» sino también el «por qué». Si no, no será capaz de responder al «cómo».

Además de este tema del compromiso del movimiento por los derechos humanos en enmarcar y contextualizar los grandes asuntos me gustaría concluir volviendo a sus relaciones con los medios de co-

municación. La capacidad del movimiento por los derechos humanos de llegar a distintos ámbitos depende de la existencia de un sistema de medios de comunicación libre y plural que tenga un sentido del interés público. Los grupos pro derechos humanos no se benefician, por ejemplo, del modelo de Berlusconi, basado en el monopolio de cadenas de televisión y en la degradación del debate público.

Los grupos pro derechos humanos son parte de la familia de la libertad de prensa: ¿debieran formar parte también del «movimiento de democracia en los medios»? Reflexionemos sobre el siguiente interrogante: «los observadores perciben una combinación de tendencias globales en los medios que han disminuido la cantidad, la calidad y la diversidad de los contenidos políticos en los medios de comunicación de masas... La pregunta sin respuesta es: *¿estos cambios en los sistemas de medios de comunicación han limitado las capacidades de los grupos que se oponen a los poderes establecidos para comunicarse tanto entre ellos como con los públicos en general?*»<sup>5</sup>

¿Deberían las organizaciones pro derechos humanos promover activamente los medios alternativos? (en los años sesenta y setenta la prensa clandestina resultó ser una base fundamental para los movimientos de derechos civiles, contra la guerra y feminista); ¿deberían hacer campaña a favor de las emisiones de servicio público? En 1996, Human Rights Watch y Article 19 lo hicieron a favor del BBC World Service. ¿Deberían pelear por la diversidad y el pluralismo de los medios? «¿Puede lograrse la igualdad étnica y de género mientras las representaciones en los medios y las prácticas de contratación laboral siguen estereotipando, marginando o infrarrepresentando a mujeres y minorías? ¿Tienen alguna oportunidad las políticas progresistas en programas sociales y los derechos de los trabajadores cuando los medios que marcan los temas de interés están tan íntimamente vinculados a los intereses elitistas de las corporaciones?»<sup>6</sup>

Son preguntas difíciles. No tienen respuestas fáciles. Sólo la responsabilidad de pensar dos veces las políticas mediáticas y de comunicación. En el mundo real no hay nada gratis...

---

<sup>5</sup> W. Lance Bennett, «New Media Power: The Internet and Global Activism», in *Contesting Media Power*.

<sup>6</sup> Bob Hackett, «Taking back the media: notes on the potential for a communicative democracy movement», *Studies in Political Economy*, Otoño de 2000.



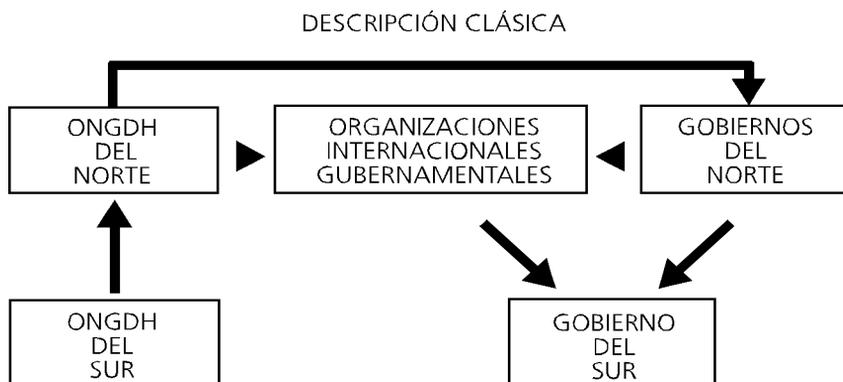
# Relaciones entre Organizaciones de Derechos Humanos del Norte y del Sur

*Martín Abregú*

La idea de esta breve presentación será la de describir la manera como interactúan las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos del Norte y del Sur, así como lanzar unas cuantas sugerencias para que esta colaboración resulte más estratégica.

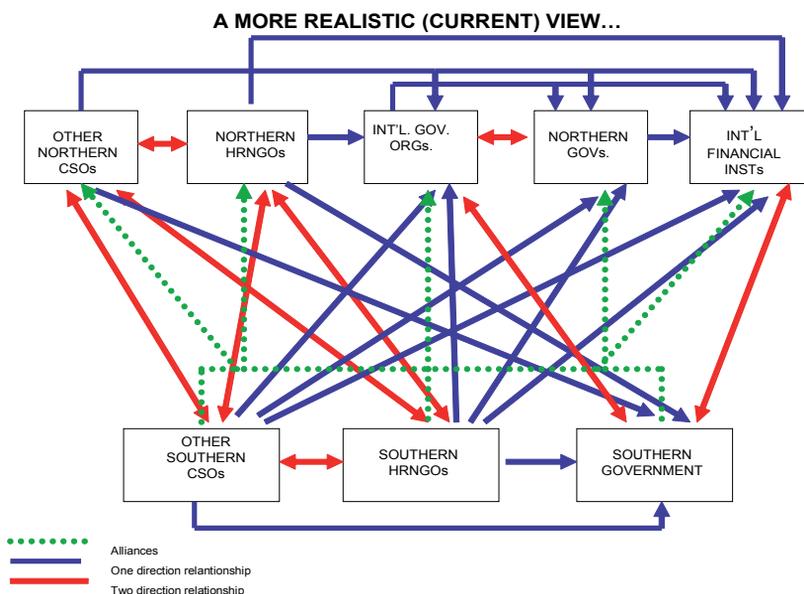
Sin embargo, tengo que aclarar antes de nada que, aunque he intentado analizar esta relación desde una perspectiva amplia, esta descripción y estas sugerencias están conformadas por la relación específica entre las ONGs del Norte y del Sur en Latinoamérica, de modo que soy consciente de que esta presentación podría no estar describiendo patrones que se den en todo el mundo.

Así que empecemos por un gráfico que contiene la descripción clásica de esta relación.



Lo que vemos aquí probablemente sea una descripción muy ajustada de la relación entre las ONGs del Norte y del Sur en los años setenta y ochenta: las ONGs nacionales emitían datos que eran utilizados por las ONGs internacionales, las cuales presionaban a las organizaciones internacionales gubernamentales y a los gobiernos del Norte para tener influencia en un gobierno del Sur.

El sistema sigue funcionando, y pueden encontrarse ejemplos recientes de experiencias favorables que hicieron uso de este mecanismo. No obstante, si analizamos esta relación ahora encontramos una situación ligeramente distinta.



Como puede verse, no hay manera de describir la relación entre las ONGs del Norte y del Sur en cinco minutos, así que voy a intentar explicar al menos algunos de los elementos básicos de este gráfico.

La línea azul identifica la clásica relación unidireccional, pero ahora esas líneas describen sólo acciones de defensa o presión ejercidas por un agente con objeto de influir sobre otro.

A diferencia de lo que sucedía en el gráfico anterior, la relación entre las ONGs del Norte y del Sur es bi-direccional. Esto significa incluso que aunque a veces las ONGs del Sur siguen proporcionando informa-

ción a sus homólogos del Norte, se trata de un solo factor dentro de una situación mucho más compleja.

Los puntos verdes describen solamente un ejemplo de las nuevas alianzas posibles en este contexto, y volveré sobre ellos más adelante.

Entonces, ¿qué es lo que estamos viendo aquí?

—La relación entre las ONGs del Norte y del Sur se parece mucho más a una relación entre iguales (el único problema es que algunas ONGs del Norte aún no se han dado cuenta de esta realidad). Aunque sigue habiendo diferencias enormes en la relación entre estas organizaciones, sí que es verdad que, al menos entre organizaciones del mismo tipo en el Norte y en el Sur, la relación es mucho más igualitaria.

—Las ONGs del Sur ya no necesitan que sus homólogas del Norte logren sus resultados a escala nacional: pueden ir directamente a su propio gobierno y pueden incluso influir en las Organizaciones Internacionales Gubernamentales sin hacerlo a través de ONGs internacionales. Esto no significa que no puedan hacerlo, y muchas veces es mejor que lo hagan, pero no tiene por qué ser así.

—Pero... las ONGs del Norte no necesitan a las organizaciones nacionales ni a las organizaciones internacionales ni a los gobiernos del Norte para influir en los gobiernos nacionales. Por ejemplo, el Director Ejecutivo de Human Rights Watch es un agente clave dentro de la política nacional de Colombia. Esto a veces podría ser realmente útil, pero en ocasiones también podría constituir un riesgo.

—En este escenario más complejo, a menudo hallamos paradojas. Veamos el caso del Tribunal Penal Internacional (TPI): las ONGs del Norte estaban presionando para crear una nueva institución que supuestamente iba a contribuir a enfrentarse a las violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos humanos por parte de los gobiernos del Sur, y estaba claro que esta herramienta resultaría útil para la gente del Sur. Pero las ONGs del Sur tenían muchas otras prioridades, y no tenían tiempo de apoyar este esfuerzo (yo mismo fui testigo de conversaciones increíbles en las que, por ejemplo, un activista de derechos humanos del Norte decía: «por favor, ayúdenos con el TPI. Es en su propio interés», y el activista del Sur decía: «ya sé que es en nuestro propio interés, pero tengo que enfrentarme a otras emergencias de derechos ahora mismo, así que, por favor, adelante, pero no me molestéis»). Lo que hace que este caso sea aún más interesante es que finalmente algunos gobiernos del Sur se convirtieron en

- agentes clave para el establecimiento del TPI, mientras que algunos gobiernos del Norte se convirtieron en su máxima amenaza.
- Hay muchos otros agentes, pero déjeme mencionar al menos dos: el movimiento anti-globalización y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Esto significa que hay otros que juegan papeles fundamentales en áreas relacionadas con los derechos humanos. En este contexto mucho más rico, tanto las ONGs de derechos humanos del Norte como las del Sur pueden encontrar fácilmente otros aliados: si las ONGs de derechos humanos del Norte no prestan atención a un tema que es importante para el Sur, las ONGs del Sur sin duda encontrarán otros aliados (como, de hecho, hicieron: las ONGs del Sur priorizaron los derechos económicos, sociales y culturales, en contra de los deseos de sus homólogos tradicionales del Norte).
  - Empezamos a ver cada vez más alianzas Sur-Sur para enfrentarse a los patrones del Norte. Lo interesante es que estas alianzas a veces incluyen a los gobiernos del Sur: el movimiento en torno a las reuniones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es un buen ejemplo de esta nueva tendencia, pero, sin duda, no es el primero ni será el último. Puede que éste sea el cambio más llamativo del escenario actual en relación con el tradicional: las ONGs de derechos humanos del Sur trabajando junto con su propio gobierno para denunciar a los organismos internacionales. Es interesante que las ONGs del Norte tengan más dificultades para trabajar con los gobiernos del Sur que sus socios nacionales (sobre todo en aquellos casos en los que se trata de una iniciativa del Norte, como el TPI).

A continuación, me gustaría exponer algunos comentarios finales en pos de una relación estratégica:

- Las prioridades del Norte y del Sur son diferentes por naturaleza. Sin embargo, no necesitan estar enfrentadas. No es que el Norte tenga razón y el Sur no la tenga, ni viceversa. Y tampoco se trata de ningún tipo de tensión, donde tengamos que encontrar el punto exacto entre dos extremos enfrentados. Al contrario, la relación más fructífera entre las ONGs de derechos humanos del Norte y del Sur probablemente sería una combinación *ad hoc* de prioridades.
- En este contexto, las labores más prometedoras son aquellas que impliquen la participación activa de todos los agentes, por ejemplo redes de abajo a arriba y procesos de intercambio entre iguales como el que llevó a la Conferencia de Durban sobre el

Racismo y la Xenofobia. Para que estas iniciativas tengan éxito, sin embargo, es crucial que sean verdaderamente participativas y, en ese sentido, es importante tener en cuenta que los activistas del Sur tienen menos tiempo para asistir a reuniones que sus homólogos del Norte.

- A nivel nacional, las organizaciones internacionales deberían seguir la estela de los grupos nacionales (no trabajar con ellos, sino para ellos).
- Las organizaciones del Norte deberían centrar su trabajo en:
  1. Temas globales: históricamente, las organizaciones internacionales no han estado haciendo trabajo internacional sino trabajo de ultramar. En este sentido, necesitamos que se enfrenten a los temas verdaderamente internacionales (es decir, a temas que no pueden tratarse desde una perspectiva meramente nacional) y dejar que los problemas domésticos sean gestionados por los grupos nacionales;
  2. Las políticas de derechos humanos de los gobiernos del Norte (especialmente en el área de relaciones internacionales). Ni qué decir tiene que las grandes amenazas a la legislación internacional de derechos humanos provienen ahora no sólo de los gobiernos del Sur, sino también de los del Norte.
  3. Hay un caso, sin embargo, en el que es importante apoyar a las organizaciones internacionales que llevan a cabo trabajo nacional, y es el caso en el que las organizaciones internacionales están dispuestas a hacer trabajo importante que las organizaciones nacionales no hacen porque no pueden o porque no quieren. En esos casos, el papel de las organizaciones internacionales siguen siendo clave para impulsar los derechos humanos.
- Sería interesante explorar y más adelante fortalecer las alianzas del Sur, particularmente aquéllas que implican a los gobiernos. Esto significa que necesitamos trabajar a nivel nacional para apoyar las alianzas entre las ONGs y sus propios gobiernos, pero también tenemos que trabajar más en intercambios Sur-Sur y, además, en involucrar a las ONGs de derechos humanos del Norte en estas alianzas del Sur.



# Derechos Humanos: un medio y un fin para la reducción de la pobreza

*Ulrik Halsteen*

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, identificó recientemente la pobreza como «el más grave desafío a los derechos humanos del mundo».<sup>1</sup> Al decir esto, evidentemente no está sugiriendo que los derechos humanos sólo puedan conseguirse en países que hayan alcanzado un determinado grado de desarrollo económico, o que unos derechos tengan prioridad sobre otros. Su afirmación más bien refleja un consenso emergente en el sentido de que la negación de los derechos humanos forma parte de lo que supone ser pobre y que, por extensión, las estrategias para combatir la pobreza necesitan reflejar esta dimensión de los derechos humanos para ser efectivas.

Visto a la luz de la reforma en curso del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, este artículo examinará primero la manera como los derechos humanos se están haciendo cada vez más relevantes en los debates políticos sobre la reducción de la pobreza. Luego analizará los esfuerzos realizados hasta el momento dentro del sistema de derechos humanos de la ONU en este área; y, finalmente, señalará algunos de los desafíos y las oportunidades principales de reducir la pobreza a través de los derechos humanos.

## **1. Los derechos humanos como un medio y un fin: un consenso emergente**

En su Plan de Acción de 2005, la Alta Comisionada clarifica aún más: «en términos de derechos humanos, la pobreza es tanto un síntoma como

---

<sup>1</sup> *The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment*, mayo 2005, párr. 10. Disponible en <http://www.ohchr.org/english/docs/A.59.2005.Add3.pdf>

una causa: la privación severa continuada es señal de que los afectados están viviendo en un estado de indignidad, y por tanto de negación de derechos, y a los pobres y los marginados se les priva, sobre todo, de la capacidad para exigir sus derechos. Una característica notable de prácticamente todas las comunidades que viven en la pobreza extrema es que no tienen acceso, en igualdad de condiciones, a las instituciones y servicios del Gobierno que hacen efectivos los derechos humanos».<sup>2</sup>

Esta visión de la pobreza se basa en trabajos conceptuales realizados a lo largo de las últimas décadas, dentro del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y en otros ámbitos, como la Declaración de Viena de 1993, la Declaración de Desarrollo Social de Copenhague, la Declaración del Milenio en 2000, y el Documento Final de la Cumbre Mundial.<sup>3</sup>

La afirmación de la Alta Comisionada se hace eco también de una convergencia cada vez mayor con la visión que las comunidades de derechos humanos y de desarrollo tienen de la pobreza.<sup>4</sup> Como se reconoce hoy día ampliamente, la pobreza es un concepto multidimensional que no puede definirse sólo en términos de ingresos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, entre otros, han desarrollado medidas innovadoras para abordar distintas dimensiones de la pobreza, incluyendo indicadores sociales de educación, sanidad, acceso a servicios e infraestructuras y exclusión social. Inspirado por el trabajo de Amartya Sen, la pobreza se define a menudo como una falta de capacidades y libertades básicas.<sup>5</sup> Variaciones de este enfoque basado en las capacidades apuntalan los Índices de Desarrollo y Pobreza del PNUD, además de una serie de documentos políticos de las agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Declaración de la Cumbre Mundial del Desarrollo Social de 1995 afirma: «la pobreza presenta varias manifestaciones, incluyendo falta de ingresos y recursos productivos suficientes para asegurar una vida sostenible; hambre y malnutrición; mala salud; acceso limitado o falta de acceso a la educación y a otros servicios básicos; altas tasas de morbilidad y mortalidad producto de las enfermedades; falta de vivienda o de vivienda digna; entornos peligrosos; y discriminación y exclusión social. Se caracteriza asimismo por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural» (A/CONF.166/9, párr.19).

<sup>4</sup> Para una discusión de la convergencia entre los discursos de los derechos humanos y del desarrollo ver Mary Robinson, «What Rights Can Add to Good Development Practice», y Nankani, Page y Judge, «Human Rights and Poverty Reduction Strategies: Moving Towards Convergence?» en Alston y Robinson, *Human Rights and Development – Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, 2006.

<sup>5</sup> Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, New York, 1999.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2000/2001 afirma que la pobreza comprende «no sólo las privaciones materiales... sino también logros pobres en materia educativa y de sanidad» y que «la vulnerabilidad y la exposición al

El trabajo conceptual de Sen ha servido para clarificar el vínculo entre los derechos humanos y la pobreza. Influyen, por ejemplo, en la discusión detallada del estrecho vínculo existente entre la pobreza y el no cumplimiento de los derechos humanos básicos en la publicación de la OACDH «Derechos Humanos y Reducción de la Pobreza: Un Marco Conceptual».<sup>7</sup> Del mismo modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha definido la pobreza como «la falta de capacidades básicas para vivir con dignidad» y una «condición humana caracterizada por una privación crónica de los recursos, capacidades, elecciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida aceptable y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales».<sup>8</sup>

Una serie de agencias de desarrollo internacional no sólo han adoptado el enfoque basado en las capacidades, sino que también han llevado los derechos humanos al primer plano de sus políticas de desarrollo y reducción de la pobreza. Una nota del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la reducción de la pobreza y los derechos humanos es bastante ilustrativa a este respecto, ya que identifica la pobreza como una «negación de los derechos humanos» y afirma que «los instrumentos de derechos humanos —como la Declaración Universal de Derechos Humanos— proporcionan un marco coherente para la acción práctica —a nivel internacional, nacional y sub-nacional— para reducir la pobreza».<sup>9</sup>

El Banco Mundial, que tradicionalmente ha tenido cuidado de no sobrepasar el mandato «no político» marcado en sus Estatutos, tam-

---

riesgo —y la falta de voz y la falta de poder» también forman parte de la definición de pobreza. Como se señala, «todas estas formas de privación restringen severamente lo que Amartya Sen llama las “capacidades” con que cuenta la persona, es decir, las libertades sustanciales de las que disfruta para conducirla al tipo de vida que valora», p. 15.

<sup>7</sup> OACDH, *Derechos Humanos y Reducción de la Pobreza: un Marco Conceptual* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004). Disponible en <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>. El folleto está realizado por los autores del borrador de directrices para un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos de la OACDH (ver más abajo).

<sup>8</sup> Declaración sobre la Pobreza, 2001 (E/C.12/2001/10), disponible en 2002 Annual Report of the Committee at [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/31e402600389e903c1256bd6003463f6/\\$FILE/G0240953.doc](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/31e402600389e903c1256bd6003463f6/$FILE/G0240953.doc).

<sup>9</sup> Poverty Reduction and Human Rights —A Practice Note, 2003, disponible en <http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>. Además, en la página web del PNUD se afirma que «el PNUD promociona el concepto de la pobreza humana como un complemento a la pobreza de ingresos, subrayando que la igualdad, la inclusión social, el fortalecimiento de las mujeres y el respeto de los derechos humanos son importantes para la reducción de la pobreza» (ver <http://www.undp.org/poverty/>).

bién se ha vuelto más expresivo en relación con los derechos humanos. En una conferencia reciente sobre el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006 (*Equity and Development*), Roberto Dañino, entonces Vicepresidente ejecutivo del Banco Mundial y del Consejo General, afirmó que los derechos humanos «son la base misma del trabajo del Banco». <sup>10</sup> El tema del Informe 2006 podría indicar también un paso hacia un mayor reconocimiento de la importancia de los derechos humanos. Las investigaciones presentadas en el informe documentan que proporcionar igualdad de oportunidades a todos es un requisito fundamental para ayudar a la gente a escapar de la pobreza. Una de las preguntas más habituales sobre derechos humanos en la página web del Banco Mundial afirma además que las investigaciones «demuestran que existe un nexo causal significativo entre la provisión de derechos humanos, tales como libertades civiles, y consecuencias positivas de desarrollo» y que a la luz de estos nuevos datos empíricos, el Banco Mundial ha introducido «formas de medición más sistemáticas... del impacto de las reformas políticas en la provisión de los derechos humanos». <sup>11</sup>

En suma, a juzgar por la variedad de estudios, declaraciones, documentos políticos, directrices y notas técnicas sobre los vínculos entre los derechos humanos y la pobreza, hoy existe una aceptación generalizada de que la negación de los derechos humanos es tanto una causa como una consecuencia de la pobreza.

## 2. Respuesta del Sistema de Derechos Humanos de la ONU

Aunque con frecuencia se habla de ello en singular, es importante recordar que el «sistema de derechos humanos de Naciones Unidas» se compone de una serie de organismos y mecanismos. En particular, hay que hacer una distinción entre: (1) *El Consejo de Derechos Humanos* (antes Comisión de Derechos Humanos), el organismo político principal (es decir, compuesto por representantes de los Estados) que se ocupa específicamente de temas de derechos humanos; (2) *Procedimientos especiales*: expertos independientes que prestan servicios a título personal, encargados por la Comisión de Derechos Humanos de analizar temas

---

<sup>10</sup> Foro Legal del Banco Mundial 2005, Discurso de Inauguración de Roberto Dañino, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTTOPLEGFOR/Resources/LegalForum2005.doc>.

<sup>11</sup> Pregunta frecuente en la página web del Banco Mundial, disponible en <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>.

concretos de derechos humanos (el sistema de procedimientos especiales continuará bajo el nuevo Consejo de Derechos Humanos, al que todos los mandatos existentes serán transferidos), (3) *Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos*: órgano subsidiario de la Comisión compuesta por expertos independientes que prestan servicio a título personal (su futuro en el nuevo Consejo de Derechos Humanos está sin clarificar); (4) *Órganos de Tratados*: compuestos por expertos independientes que prestan servicio a título personal elegidos por los Estados miembros para vigilar la aplicación de siete tratados fundamentales de derechos humanos;<sup>12</sup> (5) *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*: que funciona como secretariado de los organismos y procedimientos mencionados más arriba, pero que también apoya a la Alta Comisionada en la puesta en práctica de su mandato concreto, establecido en la resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de jugar un papel activo en promover la realización completa de todos los derechos humanos en todo el mundo, y de ser la principal responsable de las actividades a favor de los derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas.

Esta sección presenta a grandes rasgos cómo ha abordado este complejo sistema el tema de la pobreza, subrayando algunas de las actividades llevadas a cabo por los diversos organismos.

La *Comisión de Derechos Humanos* debatió el tema de la extrema pobreza como un problema que afectaba a todos los derechos humanos por primera vez en 1989, afirmando que «la extrema pobreza y la exclusión de la sociedad constituyen una violación de la dignidad humana y que se necesita por tanto una acción urgente a nivel nacional e internacional para eliminarlas».<sup>13</sup> Las mismas palabras se repiten en posteriores resoluciones de la Comisión. Los *Procedimientos especiales* de la Comisión y de la Subcomisión también han estudiado el problema de los derechos humanos y la pobreza en una serie de informes. Leandro Despouy (Argentina), en concreto, prestó servicio como relator especial sobre los derechos humanos y la pobreza extrema desde 1992

---

<sup>12</sup> La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Convención contra la Tortura y el Trato o el Castigo Cruel, Inhumano o Degradante (CAT); la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y sus Familias (ICRMW).

<sup>13</sup> Resolución 1999/26 de la Comisión, disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-1999-26.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1999-26.doc).

hasta 1996, contribuyendo a una mayor claridad conceptual y a una mayor comprensión de los vínculos entre la pobreza y los derechos humanos.<sup>14</sup>

La Comisión también encargó a la Subcomisión que estudiara el tema de un posible borrador de declaración sobre los derechos humanos y la pobreza extrema y pidió a la Oficina de la Alta Comisionada (OACDH) que organizase seminarios de expertos sobre el tema en 1999 y 2001. La idea de redactar una declaración finalmente se abandonó, y en lugar de eso la Comisión pidió a la Subcomisión que estudiara la posibilidad de redactar una serie de directrices sobre los derechos humanos y la pobreza extrema basadas en los instrumentos de derechos humanos ya existentes.<sup>15</sup>

En 1998 la Comisión estableció el mandato del experto independiente sobre derechos humanos y pobreza extrema, cargo que ocupó Anne-Marie Lizin (Bélgica) hasta 2004, y que ahora ocupa Arjun Sengupta (India). Sengupta ha dedicado la mayor parte de sus dos informes a la Comisión a clarificar y a desarrollar el vínculo conceptual entre los derechos humanos y la pobreza, utilizando trabajos anteriores en esta área. Tanto él como su predecesora, sin embargo, han querido también ofrecer consejos prácticos en torno a estrategias de reducción de la pobreza, subrayando la importancia de la descentralización y de los servicios de registro civil (Lizin), la generación de empleo y el garantizar los derechos legales a servicios básicos para los más pobres de entre los pobres (Sengupta).<sup>16</sup> Otros relatores especiales también han realizado aportaciones importantes, especialmente aquéllos encargados de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>17</sup> Por ejemplo, el relator especial sobre el derecho a la salud, en su informe de 2004 para la Comisión, incluye una evaluación

---

<sup>14</sup> El relator especial presentó su informe final (E/CN.4/Sub.2/1996/13) en 1996, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/130/26/PDF/G9613026.pdf?OpenElement>. Los expertos de la Subcomisión Suescun Monroy (1990-91) y Danilo Turk (1989-1992) también realizaron estudios sobre la pobreza y los derechos humanos.

<sup>15</sup> Un grupo de trabajo *ad-hoc* de la Subcomisión preparó elementos de borrador de tales directrices en 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/25/Add.1) y debía presentar un borrador de directrices como apéndice a su informe final a la Subcomisión en 2006. El futuro de este trabajo es incierto, ya que la Subcomisión podría no continuar en su forma actual bajo el nuevo Consejo de Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Los informes de los expertos independientes están disponibles en <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>

<sup>17</sup> En 1998 la Comisión estableció el mandato del procedimiento especial sobre el derecho a la educación, seguido de los procedimientos sobre el derecho a la vivienda, la alimentación (2000) y la salud (2002).

de cómo la estrategia nacional de reducción de la pobreza en Níger aborda el derecho a la salud.<sup>18</sup>

Los órganos de tratados, especialmente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, han planteado asuntos relacionados con la pobreza en su diálogo con los Estados miembros sobre el nivel de aplicación de las obligaciones asumidas en los tratados de derechos humanos. Las recomendaciones hechas por los órganos de tratados tienden a ser de naturaleza general (por ejemplo, recomendaciones de poner en marcha estrategias de reducción de la pobreza y garantizar una vigilancia adecuada de las tasas de pobreza).<sup>19</sup>

### **3. Respuesta de la Oficina de la Alta Comisionada y del sistema de la ONU en general**

Como se ha dicho, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) no sólo funciona como un secretariado para los diversos organismos de derechos humanos, sino que también juega un papel clave por sí mismo en los esfuerzos por promover el respeto a los derechos humanos y la integración de los derechos humanos en las actividades del sistema de Naciones Unidas.

La integración de los derechos humanos en todo el sistema de trabajo de Naciones Unidas ha sido una prioridad fundamental del actual Secretario General. En concreto, sus informes de reforma de 1997, 2002 y 2005, han sido decisivos a la hora de incrementar la atención a los derechos humanos dentro del sistema de la ONU, de tal modo que hoy día la mayor parte de los programas y agencias operativas de Naciones Unidas han adoptado sus propias políticas de derechos humanos. En un esfuerzo por asegurar un enfoque conjunto, las agencias de Naciones Unidas acordaron en 2003 un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos según el cual:

«(1) Todos los programas de cooperación para el desarrollo, las políticas y la asistencia técnica deberán fomentar los derechos humanos según están expresados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos;

---

<sup>18</sup> Doc. ONU E/CN.4/2004/49, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/109/33/PDF/G0410933.pdf?OpenElement>.

<sup>19</sup> Para ejemplos de las observaciones finales de los órganos de tratados sobre los informes de los Estados miembros, ver base de datos en la página web de la OACDH: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsfsee>

(2) los criterios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los principios derivados de la misma, así como de otros instrumentos internacionales de derechos humanos guían toda la cooperación y los programas de todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación; (3) la cooperación contribuye al desarrollo de las capacidades de los obligados de cumplir con sus obligaciones y a los beneficiarios de los derechos de reclamarlos».<sup>20</sup>

Ha habido una demanda creciente acerca de cómo aplicar el Acuerdo e integrar los derechos humanos en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Entre los esfuerzos para buscar socios con directrices prácticas está el borrador de directrices de la OACDH para un enfoque basado en los derechos humanos de las estrategias de reducción de la pobreza. En respuesta a una petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas para «desarrollar directrices sustanciales para la integración de los derechos humanos en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza,» la OACDH encargó a tres expertos (los académicos Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani) la redacción de este documento. El borrador de las directrices se presentó en septiembre de 2002 y atrajo un interés considerable por parte de las organizaciones de Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales.<sup>21</sup> Las directrices clarifican los vínculos funcionales entre la pobreza y los derechos humanos, y además buscan proporcionar asesoramiento práctico en sugerir objetivos clave de derechos humanos, indicadores y estrategias.<sup>22</sup> Otra herramienta producida

---

<sup>20</sup> Statement on a Common Understanding of a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, acordado por el Stamford Workshop y ratificado por el Grupo de Programas del PNUD (2003), disponible en [http://portal.unesco.org/shs/en/file\\_download.php/20ce988a40bad5d3fa1b02000403bccbStatement+on+a+Common+Understanding+of+HRBA.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/file_download.php/20ce988a40bad5d3fa1b02000403bccbStatement+on+a+Common+Understanding+of+HRBA.pdf)

<sup>21</sup> OACDH, *Draft Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, disponible en <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/guidelines.htm>. Estas directrices están siendo revisadas en la actualidad y se prevé la publicación de una nueva versión en 2006. El Instituto Ludwig Boltzmann para los Derechos Humanos (Austria) está ahora mismo involucrado en un proyecto conjunto con el PNUD en Macedonia para aplicar estas directrices.

<sup>22</sup> Otras agencias de Naciones Unidas también han producido directrices útiles sobre la integración de temas específicos de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, notablemente la OMS, «Derechos Humanos y Estrategias para la Reducción de la Pobreza (Borrador)», *Health and Human Rights Publications Series*, Issue N.º 5, 2005, disponible en <http://www.who.int/hhr/news/HRHPRS.pdf>; y OIT, «Decent Work and Poverty Reduction Strategies: A reference manual for ILO staff and constituents», Ginebra, 2005, disponible en [http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/tools/6\\_3\\_107\\_prsrefmanual.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/tools/6_3_107_prsrefmanual.pdf).

recientemente por la OACDH aclara la relevancia de un enfoque basado en los derechos humanos de la programación de desarrollo de la ONU, incluyendo estrategias de reducción de la pobreza.<sup>23</sup>

La OACDH participa en una serie de alianzas con socios de Naciones Unidas como el programa HURIST (de fortalecimiento de los derechos humanos), con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con objeto de desarrollar los derechos humanos en el desarrollo, y el Programa Global Action 2, que involucra a varias agencias, para fortalecer las actividades de Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos a nivel nacional, implicando a todos los programas y agencias operativas de Naciones Unidas.

La imagen general que surge es la de una Comisión de Derechos Humanos, una Subcomisión y unos procedimientos especiales implicadas sobre todo en debates conceptuales y políticos sobre el vínculo entre los derechos humanos y la pobreza, en un contexto en el que este vínculo cada vez más se da por supuesto. Los órganos de tratados, por su parte, han expresado su preocupación por el impacto que tiene la pobreza en el disfrute de los derechos humanos, pero han ofrecido asesoramiento limitado sobre cómo deben los Estados afrontar este problema. Al mismo tiempo, los programas y agencias de Naciones Unidas, en línea con las agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales, buscan cada vez más ofrecer directrices prácticas sobre una manera basada en los derechos humanos de abordar el problema de la pobreza.

#### 4. Retos y oportunidades

Dado el consenso general existente sobre la importancia de los derechos humanos en los esfuerzos por reducir la pobreza, un reto fundamental consiste en cómo traducir este consenso político a programas concretos a nivel nacional. En otras palabras: en términos prácticos, cómo pueden convertirse los derechos humanos en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza.

El futuro Consejo de Derechos Humanos podría contribuir a afrontar este reto centrándose más en los aspectos prácticos de aplicar los derechos humanos a los esfuerzos de reducción de la pobreza. Más que encargando estudios conceptuales sobre los vínculos entre los derechos humanos y la pobreza, el Consejo debería pedir a los expertos independientes que investigaran algunos de los aspectos más opera-

---

<sup>23</sup> OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, New York and Geneva, United Nations, 2006.

tivos de traducir los criterios internacionales en políticas y programas concretos, incluyendo los esfuerzos para asegurar que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza tengan en cuenta los problemas de derechos humanos. Tal enfoque sería coherente con el llamamiento del Secretario General a llevar a cabo más acción práctica y «trasladarnos de una era de legislación a una era de aplicación», y con la ambición de la Alta Comisionada de «cerrar la brecha entre la retórica grandilocuente sobre derechos humanos en los pasillos de Naciones Unidas y la aleccionadora realidad sobre el terreno».<sup>24</sup>

Mientras las agencias y programas de Naciones Unidas han apoyado universalmente la importancia de los remedios a la pobreza basados en los derechos humanos, una serie de evaluaciones de los programas en curso para fortalecer la integración de los derechos humanos en la programación común de Naciones Unidas a nivel nacional revelan una brecha significativa entre los documentos políticos y las afirmaciones adoptadas en la sede y la práctica de las agencias sobre el terreno. Evaluaciones recientes del programa HURIST apuntan en la misma dirección. Las razones de esta inercia son diversas. Objeciones expresadas frecuentemente contra el enfoque basado en los derechos humanos son que centrarse explícitamente en los derechos humanos podría llevar a las oficinas nacionales de Naciones Unidas a conflictos innecesarios con los gobiernos que las acogen, y que los criterios abstractos de derechos humanos tienen poca utilidad práctica como directrices para programas de reducción de la pobreza en el mundo real. Aunque se ha realizado un trabajo importante para convencer a los socios escépticos y proporcionar directrices prácticas sobre cómo los derechos humanos pueden mejorar la calidad y la eficacia de los esfuerzos por reducir la pobreza, queda mucho por hacer. Se necesita más diálogo entre los defensores de los derechos humanos y los que se preocupan del desarrollo. Aunque hay que tener en cuenta los impedimentos reales a los que se enfrentan sobre el terreno las agencias de la ONU, no hay que dejar que comprometan el fundamento de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos, y del desarrollo en general. Es decir, que la realización de los derechos humanos es el objetivo último de los esfuerzos de desarrollo y de alivio de la pobreza.

El reconocimiento incompleto de derechos económicos, sociales y culturales en muchos países supone otro reto fundamental a la utilización eficaz de los derechos humanos como una manera de abordar la pobreza. Las estrategias para capacitar a los individuos (beneficiarios de

---

<sup>24</sup> Informe de 2005 del Secretario General, *Hacia un concepto más amplio de la libertad*, y *Plan de Acción* de la Alta Comisionada, *op. cit.*

los derechos) para reclamar sus derechos y desarrollar las capacidades de los Estados (responsables de otorgarlos) para cumplir con sus obligaciones se ven severamente perjudicadas si algunos derechos como el acceso a la cobertura sanitaria adecuada, a la educación y la vivienda no se reconocen como derechos humanos reales. Se trata de derechos que pueden ser reclamados ante los tribunales. El Consejo de Derechos Humanos podría jugar un papel importante en elevar el perfil de los derechos económicos, sociales y culturales. Es muy importante que el Consejo pueda facilitar los esfuerzos en curso para fortalecer la protección internacional de estos derechos a través de la elaboración de un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Este mecanismo haría posible que los individuos (que residen en los 152 países que, a fecha de 1 de abril de 2006, son firmantes del PIDESC) buscaran compensaciones a nivel internacional por la violación de sus derechos económicos, sociales y culturales.



# Algunas tendencias emergentes en torno a las actividades de un nuevo agente no estatal: las compañías privadas militares y de seguridad

*José L. Gómez del Prado*

Siempre ha existido una confrontación en el ámbito de la seguridad en relación con el sector que prevalecería, si el público o el privado. El siglo xx, sin embargo, nos ha acostumbrado a percibir las dos caras indivisibles del uso de la fuerza: la seguridad interna (orden público) y la seguridad externa (la guerra) como actividades llevadas a cabo por el sector público como una de las funciones principales del Estado como titular primario del monopolio del uso de la fuerza.

La historia demuestra que la humanidad ha logrado mantener la violencia dentro de unas estructuras controladas a través de la elaboración de normas, leyes, y el establecimiento de instituciones adecuadas<sup>1</sup>. Los Estados-nación han proporcionado el marco que ha permitido un contrato tácito según el cual los gobernados han consentido en otorgar a quienes les gobiernan el poder de utilizar la fuerza de manera legítima siempre y cuando estuvieran protegidos por ellos<sup>2</sup>. Por imperfecto que pueda ser, el control público del uso de la fuerza ha sido el mecanismo más eficaz a la hora de circunscribir la violencia dentro de los procesos políticos y las normas sociales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Deborah D. Avant, *The Market Force*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

<sup>2</sup> Peter W. Singer, «Un métier vieux comme le monde», *Le Monde Diplomatique*, noviembre 2004.

<sup>3</sup> Deborah D. Avant, *Ibid.*

En los últimos veinte años el mundo ha sido testigo de un nuevo fenómeno de la mano de la globalización de la economía mundial y la privatización del uso de la fuerza tanto interna como externamente. La demanda de los servicios proporcionados por compañías privadas militares y de seguridad ha proliferado enormemente en la práctica. Los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales contratan los servicios ofertados por compañías militares y de seguridad, y todas las señales indican que la tendencia puede continuar aumentando en el futuro. Dadas las reducciones a las que han sido sometidos los ejércitos después de la Guerra Fría, hay muchos ex soldados disponibles en un mercado cada vez más abierto. Estas compañías privadas parasitan y se benefician de la experiencia de ex soldados y ex policías con experiencia, además de los recursos que el Estado dedica a entrenarlos. La utilización tradicional de mercenarios ha sufrido una metamorfosis: hoy se entremezclan las viejas y las nuevas formas de contratar mercenarios.

El alcance de la definición de mercenario tal y como está establecida en los Artículos 1 a 3 de la Convención Internacional de 1989 Contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, cuyo objetivo era manejar las situaciones creadas en el contexto de la descolonización, no puede aplicarse fácilmente a los nuevos fenómenos de las empresas privadas militares y de seguridad. Ya hay en marcha esfuerzos para ampliar el alcance de la Convención. Sin embargo, la Convención Internacional, con sólo 27 Estados firmantes, está lejos de ser un instrumento universal. Además, para ampliar el ámbito de la Convención, este instrumento primero necesitará lograr el consenso de todos los Estados firmantes presentes sobre los elementos de la definición que necesitan ser ampliados, una situación que está lejos de conseguirse, y después encontrar maneras de someterla a un proceso de enmienda, ya que la Convención en sí misma no contiene esos mecanismos.

Si bien la Convención no se ocupa del fenómeno nuevo de las compañías privadas militares y de seguridad, sí que indica específicamente en uno de los párrafos de su preámbulo que «las cuestiones no reguladas por una convención de esa índole se seguirán rigiendo por las normas y los principios del derecho internacional».<sup>4</sup> El Derecho internacional consuetudinario es vinculante en el caso de agentes no estatales como las compañías privadas militares y de seguridad y sus empleados.<sup>5</sup> Pero ésta no

---

<sup>4</sup> Según E. Bernal, antiguo Relator Especial sobre Mercenarios, los empleados de las compañías privadas militares están involucrados en crímenes y faltas, *E/CN.4/2002/15*, párr.31.

<sup>5</sup> Andrew Clapham, *The Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006.

parece ser la situación hoy día. Los empleados de compañías privadas militares y de seguridad han participado en el pasado y siguen participando presuntamente en abusos contra los derechos humanos. Por ejemplo, los empleados de la empresa Dyncorp estuvieron implicados supuestamente en un trama de prostitución, explotación sexual y abusos sexuales mientras trabajaban para las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.<sup>6</sup> MPRI, otra compañía privada militar, fue acusada de ser responsable presuntamente de haber entrenado al ejército croata, que cometió crímenes de limpieza étnica contra los serbios en la región de Krajina.<sup>7</sup> En Colombia, DSC (que pertenece al Grupo Armor) y Air Scan<sup>8</sup> han sido acusadas de facilitar datos de inteligencia que han conducido a violaciones de los derechos humanos de campesinos y líderes sindicales. Las operaciones de fumigación y de contrainsurgencia llevadas a cabo por Dyncorp han causado presuntamente muertes, problemas de salud y la creación de miles de desplazados internos en Colombia.<sup>9</sup> Y en Irak los empleados de CACI y Titan llevaron a cabo actividades realizadas tradicionalmente por personal militar con presos de Abu Grahib.<sup>10</sup> En este contexto, resulta interesante apuntar que la opinión de muchos expertos, incluyendo la definición hecha por el Pacto Global (*Global Compact*), no sólo cubre la comisión de violaciones de derechos humanos<sup>11</sup> cuando existe una implicación directa, sino también la complicidad en violaciones de los derechos humanos.<sup>12</sup>

Este artículo pretende describir, a través de varias situaciones concretas, algunas tendencias emergentes que surgen de las actividades de estos nuevos agentes no estatales que son las compañías privadas militares y de seguridad.

---

<sup>6</sup> P. O'Meara Nelly, «Broken Wings», *Insight Magazine* (29 de abril de 2002), citado por Deborah D. Avant en «*The Market Force*».

<sup>7</sup> P. W. Singer, *Corporate Warriors*.

<sup>8</sup> [www.sourcewatch.org](http://www.sourcewatch.org), [www.laborrights.org](http://www.laborrights.org).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Global Governance Initiative*, 2005 World Economic Report.

<sup>11</sup> El Principio 1 del Pacto Global de Naciones Unidas estipula el respeto a los derechos humanos en el lugar de trabajo, la protección de los derechos humanos fuera del lugar de trabajo, la promoción de los derechos humanos en la comunidad. Estas dos últimas medidas son especialmente pertinentes en el contexto de los mercenarios. La protección de los derechos humanos fuera del lugar de trabajo se entiende como respeto a las directrices internacionales existentes y a las normativas sobre el uso de armas de fuego. La promoción de los derechos humanos en la comunidad se entiende como una medida para prevenir el desplazamiento forzoso de individuos, grupos o comunidades.

<sup>12</sup> El término complicidad fue propuesto en 2001 por Mary Robinson, antigua Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/56/36), y ahora ha sido incorporado en el Pacto Global de la ONU. Ella identificó tres tipos de complicidad en las compañías transnacionales: directa, beneficiosa y silenciosa. Ver también A. Clapham, *Ibid.*, en relación con corporaciones comprometidas con las obligaciones internacionales de derechos humanos y acusadas de complicidad.

## 1. Utilización de una compañía privada militar y de mercenarios por las partes en el conflicto armado de la isla de Buganvilla en Papúa Nueva Guinea

El conflicto armado que dura ya dieciséis años<sup>13</sup> en la isla de Buganvilla, perteneciente a Papúa Nueva Guinea, comenzó en 1989 con el sabotaje por parte de los habitantes de la mina de cobre de Panguna.<sup>14</sup> El pueblo indígena de la isla consiguió paralizar la extracción del mineral de la mina, que tuvo que cerrar después de varios intentos por parte del gobierno de Papúa Nueva Guinea de desarticular el Ejército Revolucionario de Buganvilla y retomar el control sobre la isla.

Debido a los varios intentos fallidos de negociar un proceso de paz<sup>15</sup> o bien controlar la isla militarmente, el 31 de enero de 1997, el entonces Primer Ministro de Papúa Nueva Guinea decidió firmar un contrato de 36 millones de dólares con Sandline International<sup>16</sup>, una compañía privada militar registrada en las Bahamas y con oficinas en Londres.<sup>17</sup> Según ese contrato, proporcionarían servicios de entrenamiento, inteligencia y asistencia militar a las Fuerzas de Defensa de Papúa Nueva Guinea con vistas a apoyarlas para neutralizar las fuerzas del Ejército Revolucionario de Buganvilla y a retomar el control de la mina Panguna en Buganvilla.<sup>18</sup>

Sin embargo, algunas cláusulas del contrato con Sandline, que el Primer Ministro había mantenido en secreto, no fueron aceptadas por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Como resultado de las protestas generalizadas dentro de las Fuerzas de Defensa y de los motines en la capital, el personal de Sandline International se vio obligado a abandonar Papúa Nueva Guinea en marzo de 1997. El líder del grupo, Tim Spicer, un ciudadano británico, fue confinado en su alojamiento

---

<sup>13</sup> Se estima que el conflicto ha causado entre 10.000 y 15.000 vidas debido principalmente a las enfermedades y al hambre.

<sup>14</sup> Una mina de cobre y oro propiedad de Río Tinto.

<sup>15</sup> En 1994, como resultado de los compromisos de Honiara, se firmó un acuerdo de alto el fuego. Pero el proceso de paz fue interrumpido por el asesinato del líder rebelde Théodore Miriong en 1996, cuando se renovaron las acciones militares.

<sup>16</sup> Según ese contrato, Sandline tenía que traer helicópteros de asalto y transporte rusos, material de guerra electrónico y unos cuarenta mercenarios de África.

<sup>17</sup> Sandline ha estado íntimamente ligada al Grupo Branco-Heritage de A. Buckingham, involucrado en concesiones de petróleo y diamantes en Sierra Leona y Angola, P. W. Singer, *Corporate Warriors*, Cornell University Press, 2003, pp. 104-105. El holding financiero Strategic Resources Corporation también controlaba Branco Energy, que incluía Branco Energy (extracciones), Diamond Works, Sandline International (apoyo logístico, militar y de seguridad), Institut International de Recherches pour la Paix, Ginebra, febrero de 2006.

<sup>18</sup> Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la utilización de mercenarios, Documento de Naciones Unidas A/52/495.

de Port Moresby, y su pasaporte fue confiscado. Tras la destitución por parte del Primer Ministro del Comandante de las Fuerzas de Defensa por criticar la conclusión del contrato, el ejército protestó, se amotinó, y tomó el Parlamento. El Comandante en Jefe más adelante aceptaría su destitución, pero exigió que se estableciese una comisión de investigación en torno al contrato con Sandline International.<sup>19</sup>

La presencia de soldados extranjeros reclutados por una empresa privada militar que dirigiría y sería responsable de las operaciones militares llevadas a cabo en un conflicto armado interno fue considerada por las Fuerzas Armadas de Papúa Nueva Guinea y por la población como una violación de la soberanía y del derecho de autodeterminación del país. Los mercenarios fueron expulsados de Papúa Nueva Guinea y tanto el Primer Ministro como el Ministro de Defensa perdieron sus escaños en las siguientes elecciones generales. Como resultado de estos hechos, se celebraron conversaciones de paz y se desplegó un grupo internacional de observadores en 1997. En 2000 comenzó un proceso de reconciliación nacional. En 2002 el Consejo de Seguridad de la ONU incrementó sus esfuerzos para completar el programa de entrega de las armas en la isla de Buganvilla en Papúa Nueva Guinea.<sup>20</sup>

Para finales de 2004, el Gobierno de Papúa Nueva Guinea aprobó la última Constitución de Buganvilla, permitiendo las elecciones al gobierno autónomo. En 2005, Buganvilla eligió un Gobierno Autónomo. Sin embargo, Francis Ona, un líder secesionista de la isla, interrumpió unas elecciones contra las que se había posicionado, proclamándose a sí mismo Rey de Buganvilla.<sup>21</sup>

A mediados de noviembre de 2005, cinco ciudadanos de Fiji, aparentemente ex soldados de las fuerzas militares especiales, fueron vistos llevando a cabo operaciones en Buganvilla. Estaban muy bien entrenados y habían prestado servicios en lugares tan conflictivos como Irak, Afganistán y Líbano, y presuntamente habrían apoyado el golpe de George Speight en 2000, en el que se había hecho con el Parlamento de Fiji y secuestrado a sus miembros. Según todas las informaciones, habían sido enviados por una empresa privada de seguridad llamada Tri Unity.<sup>22</sup> Habían entrado en el país como turistas o misioneros, pero

---

<sup>19</sup> Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, *Ibid.*

<sup>20</sup> En 2000, los pueblos indígenas de Buganvilla denunciaron a Río Tinto por delito ecológico, pero un tribunal de California desestimó el caso.

<sup>21</sup> Francis Ona murió de malaria unos meses después, en 2005.

<sup>22</sup> Tri Unity parece ser una subcontrata de Ronin High Risk Security. Una compañía privada de seguridad con un nombre similar (Ronin Security Group) que opera en conflictos armados como Irak o Sierra Leona está registrada en Chiasso (Suiza), *Le Temps*, 31 de enero de 2006, Ginebra.

había informes que indicaban que estaban armados y se dedicaban a entrenar a seguidores del líder secesionista de Buganvilla Francis Ona. Informes más recientes<sup>23</sup> indican que están trabajando o bien como guardaespaldas para el empresario Noala Mushinghu (un individuo buscado por la policía de Papúa Nueva Guinea y de las Islas Salomón, y que tiene el control de una zona rebelde de la isla) o como «consultores de seguridad» supuestamente contratados por el mismo empresario para incrementar la seguridad en un pago propuesto a sus inversores.<sup>24</sup>

El Gobierno de Fiji se ha disociado de estos hombres, y a finales de noviembre el Alto Comisionado de Fiji en Papúa Nueva Guinea logró encontrar y devolver a dos de ellos a Fiji. Estos dos hombres supuestamente informaron a las autoridades de que habían sido contratados para asegurar los beneficios de la inversión en un negocio dirigido por Noala Mushinghu, y de que les habían prometido un millón de dólares a cada uno. En marzo de 2006 aparecieron rumores de que unos 100 mercenarios más planeaban entrar en la isla. El Presidente de Buganvilla, Joseph Kabul, ha convocado a los Gobiernos de Papúa Nueva Guinea y de Fiji para que colaboren en detener a los mercenarios que intentan entrar en la isla para así evitar otra guerra.

## **2. Osmosis que resulta de las actividades de los mercenarios y de las compañías militares privadas: intento de golpe de Estado en Guinea Ecuatorial**

Otra tendencia emergente muestra que hay ósmosis entre antiguos mercenarios que trabajan para empresas privadas militares y de seguridad, y viceversa, empleados o ejecutivos de empresas privadas militares y de seguridad operando individualmente como mercenarios. El ejemplo más representativo de dicha ósmosis quizá sea el intento fallido de golpe de Estado en Guinea Ecuatorial<sup>25</sup> en 2004.

El 7 de marzo de 2004, setenta supuestos mercenarios que viajaban en un avión repleto de armas desde Sudáfrica y que tomó tierra

---

<sup>23</sup> Pacific Media Watch.

<sup>24</sup> Estas acciones encaminadas a minar la integridad constitucional o territorial del Estado estarían incluidas bajo la definición estricta del Artículo 1 de la Convención que venimos analizando.

<sup>25</sup> La actitud de la comunidad internacional hacia Guinea Ecuatorial, un régimen tiránico y uno de los peores violadores de derechos humanos, según los informes de derechos humanos, cambió con el descubrimiento de grandes reservas de petróleo. En África, tan solo Nigeria y Angola tienen reservas de petróleo mayores que las de Guinea Ecuatorial.

en Harare fueron arrestados por las autoridades de Zimbabwe. Según los pasajeros, el avión había sido alquilado por una empresa privada de seguridad para proteger una mina de diamantes en la República Democrática del Congo. Al día siguiente, quince supuestos mercenarios más, vinculados aparentemente al mismo grupo y considerados la avanzadilla del grupo detenido en Harare, fueron detenidos en Guinea Ecuatorial acusados de estar organizando un golpe de Estado contra el Presidente Teodoro Obiang.

Entre las personas detenidas en Zimbabwe y Guinea Ecuatorial, y según indicios implicadas en el intento de golpe de Estado, hay dos ejecutivos de la antigua empresa privada militar Executive Outcomes, el británico Simon Mann y el surafricano Nick du Toit. Además de los dueños de Meteoric Tactical, una compañía privada de seguridad surafricana que opera en Irak, Hermanus Carsle y Lourens Horn.

Las repercusiones de la presunta trama alcanzaron a Mark Thatcher, hijo de la ex Premier británica Margaret Thatcher. Cinco meses después de que los conspiradores fueran detenidos, las autoridades de Guinea Ecuatorial pidieron que lo detuvieran por estar implicado en financiar el intento de golpe de Estado. Hay informes que indican que Mark Thatcher era responsable de fletar el helicóptero que hubiera transportado al jefe de la oposición en el exilio, Severo Moto, una vez depuesto el Presidente Obiang.

En diciembre de 2004, un tribunal de Guinea Ecuatorial encontró culpables de estar implicados en el golpe de Estado fallido contra el Presidente a cinco surafricanos y a seis armenios, que fueron sentenciados a entre 14 y 34 años de cárcel. Uno de los detenidos extranjeros murió en prisión nueve días después de ser arrestado.<sup>26</sup> Dos ciudadanos de Guinea Ecuatorial implicados también en el golpe de Estado fallido recibieron sentencias más suaves. Los observadores internacionales de derechos humanos que siguieron el juicio dijeron que había sido injusto y que incumplía las normas internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional indicó también que los prisioneros fueron tratados de forma inhumana y privados de alimentos y medicinas adecuadas.<sup>27</sup>

En enero de 2005, en una segunda vista en la cual se declaró culpable, Mark Thatcher fue condenado en base a su propia confesión de

---

<sup>26</sup> Gerhard Merz, un ciudadano alemán que había vivido en Israel hasta 1963. Según Yossi Merman, Haaretz, en un artículo reproducido por CorpWatch, su nombre había sido incluido en una orden ejecutiva firmada por el Presidente Clinton el 18 de mayo de 1995 y enviada al Congreso, en la que se afirmaba que Merz había estado implicado en la «proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas para Irán». Fuente: <http://fas.org/spp/starwars/offdocs/w950518.htm>.

<sup>27</sup> Reuters, 1 de diciembre de 2004.

haber violado las leyes surafricanas, sentenciado a pagar una multa de 500.000 dólares, y puesto en libertad. Durante este mismo periodo, su amigo Simon Mann<sup>28</sup> fue sentenciado en Harare por el Tribunal Supremo de Zimbabwe a siete años de cárcel, que más tarde se redujeron a cuatro.

### 3. Utilización de niños en actividades mercenarias en los conflictos armados de África occidental

Unos 300.000 menores, tanto niños como niñas, son utilizados como soldados y esclavos sexuales en más de treinta conflictos armados en todo el mundo. Aunque la mayoría de los niños soldados tienen entre 15 y 18 años, muchos fueron reclutados cuando tenían diez años, o incluso menos.<sup>29</sup> Según las leyes internacionales, el reclutamiento o el alistamiento de niños menores de quince años en las fuerzas armadas nacionales, o su utilización para que participen activamente en las hostilidades, es un crimen de guerra.<sup>30</sup> En este sentido, el Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de septiembre de 2005 instó «a los Estados a que adopten medidas eficaces, cuando proceda, para impedir el reclutamiento y la utilización de niños en conflictos armados, que son contrarios al derecho internacional, por parte de fuerzas y de grupos armados, y que prohíban y tipifiquen como delito dichas prácticas».<sup>31</sup>

Los conflictos armados de Liberia, Sierra Leona, Guinea y Costa de Marfil han creado una población de guerreros regionales. Esta pobla-

---

<sup>28</sup> El nombre de Simon Mann ha estado asociado durante más de una década a los de Anthony Buckingham (ver más arriba la nota 9 de este artículo) y Tim Spicer. En 1993 crearon vínculos con la empresa militar privada surafricana Executive Outcomes, muy implicadas en Angola y Sierra Leona. En 1997, Sandline fue contratada por el Gobierno de Papúa Nueva Guinea para sofocar una revuelta en la isla de Bugarville. Detrás del propósito real, como indicarían los informes, estaba el de abrir la mina de cobre del país, que había sido cerrada por los rebeldes y también podría haber involucrado intereses económicos australianos y británicos. Fuente: Yossi Merman, Haaretz, reproducido en CorpWatch.

<sup>29</sup> Felipe Gómez Isa, «La participación de los niños en los conflictos armados», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º 10, 2000.

<sup>30</sup> Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional, Artículo 8.2 (b) (xxvi), documento de la ONU A/CONF.183/9. Bajo el Protocolo Opcional de 2000 a la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con la participación de los niños en los conflictos armados, los Estados garantizarán que no se recluta obligatoriamente a menores de 18 años y que los agentes no estatales no deben reclutar o utilizar en las hostilidades a niños menores de 18 años.

<sup>31</sup> Documento de la ONU A/RES/60/1.

ción nómada de jóvenes soldados evoluciona y opera en las fronteras porosas de estos países. Viviendo en una situación de dificultades económicas, estos nuevos «perros de la guerra» ven los conflictos armados internos en la región como una oportunidad de supervivencia.<sup>32</sup>

Un informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>33</sup> indicó que el número de liberianos luchando por el Gobierno de Costa de Marfil durante el conflicto armado de ese país fluctuó entre 1.500 y 2.000. En ese mismo periodo unos 1.000 liberianos luchaban junto con los marfileños rebeldes. Una parte de estos luchadores son niños soldados. Después del fin de la guerra civil de Liberia en 2003, unos 107.000 combatientes —incluyendo 11.000 niños— habían sido desarmados y desmovilizados gracias a un programa de Naciones Unidas. UNICEF y sus socios han desarmado y desmovilizado a 588 niños asociados con las fuerzas en conflicto. Unos 7.000 niños de los 107.000 ex combatientes serán absorbidos por programas dirigidos por UNICEF.<sup>34</sup>

En octubre de 2005, Human Rights Watch<sup>35</sup> llamó la atención de la comunidad internacional sobre el hecho de que el Gobierno marfileño estaba reclutando a niños liberianos junto con cientos de antiguos combatientes de la guerra civil de Liberia con vistas a nuevos enfrentamientos con las fuerzas rebeldes. Los oficiales militares marfileños y antiguos comandantes liberianos estaban muy ocupados visitando ciudades y pueblos liberianos fronterizos con Costa de Marfil en busca de ex combatientes. Human Rights Watch entrevistó a tres niños de edades comprendidas entre los 13 y los 17 años que habían sido contactados por reclutadores liberianos y marfileños para unirse a una misión «de lucha» en nombre del Gobierno de Costa de Marfil. Los tres niños estaban, asimismo, implicados en el reclutamiento de más soldados. Los tres niños entrevistados describieron cómo habían asistido a reuniones en Liberia a lo largo de los meses previos, en el transcurso de las cuales ex comandantes liberianos les ofrecieron de 300 a 400 dólares estadounidenses para ir a Costa de Marfil a luchar a favor del Gobierno.

---

<sup>32</sup> Documento de la ONU S/2005/699. Este mismo informe indica que antes del embargo de noviembre de 2004, Costa de Marfil contrató a un número significativo de compañías extranjeras tanto estatales como militares privadas de Bielorrusia, Bulgaria, Francia, Israel, la Federación Rusa, Sudáfrica, Ucrania y Reino Unido para que les ayudara en el entrenamiento, el mantenimiento y el uso del equipamiento militar.

<sup>33</sup> Documento de la ONU S/2004/972.

<sup>34</sup> Documento de la ONU S/2004/972.

<sup>35</sup> De <http://hrw.org.english/docs/2005/10/27/cotedi11935.htm>. Según un informe de Naciones Unidas (S/2005/699), el reclutamiento de niños parece haber estado sucediendo al menos desde noviembre de 2004.

Otros ex combatientes también entrevistados indicaron que, una vez en Costa de Marfil, fueron alojados en la zona occidental del país con otros cientos de liberianos, que como ellos habían luchado con el grupo rebelde liberiano, el Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL), durante la guerra civil de ese país. Muchos de los ex combatientes entrevistados dijeron haber visto muchos niños liberianos en las bases de la milicia en Costa de Marfil.

Según Human Rights Watch, debido a la situación económica de sus familias, niños ex combatientes han sido obligados a abandonar los programas educativos y formativos establecidos para ellos en ciudades próximas a la frontera con Costa de Marfil. Aparentemente, esta situación ha sido explotada por los comandantes para reclutarlos para la lucha en Costa de Marfil. La Policía Civil UNMIL, junto con la Policía Nacional de Liberia, detuvo en marzo de 2005 a un presunto reclutador marfileño. Como resultado de esta detención, el reclutamiento se redujo durante un tiempo, pero el presunto reclutador fue posteriormente puesto en libertad por falta de pruebas.<sup>36</sup>

Human Rights Watch recomienda que el Comité de Sanciones de Naciones Unidas active de forma urgente sanciones económicas y contra la libre circulación de personas contra aquellos responsables de reclutamiento y la utilización de niños soldado.<sup>37</sup>

#### **4. Personal latinoamericano que trabaja para empresas privadas militares y de seguridad en Irak y Afganistán**

En 2003, la Administración de Bush Jr., ante la activa oposición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no pudo construir una coalición multinacional en Irak de las mismas proporciones que la que logró su padre en 1990. Sin embargo, gracias a la privatización de la guerra y a las compañías militares privadas que emplean a soldados privados de más de 30 países, ha logrado juntar una «coalición de los que facturan». Hay más empleados militares privados en Irak que tropas de ningún país, excepto Estados Unidos.<sup>38</sup> También hay más víctimas entre los empleados

---

<sup>36</sup> Documento de la ONU S/2005/360.

<sup>37</sup> En este mismo contexto resulta alentador observar que el Tribunal Penal Internacional ha arrestado, en marzo de 2006, a Thomas Lubanga Dilo, jefe del FPLC, que está acusado de crímenes de guerra relacionados con el alistamiento, el reclutamiento, el entrenamiento y la participación en hostilidades en la región Ituri de la R. D. del Congo de niños menos de 15 años. Fuente: Tribunal Penal Internacional.

<sup>38</sup> Peter W. Singer, «Warriors for Hire», 2004. Según este autor, en marzo de 2005 había más de 20.000 contratados militares privados en Irak. De éstos, 6.000 cumplían tareas tácticas armadas, «Outsourcing War», *Foreign Affairs*, marzo de 2005.

de las empresas privadas militares que de ningún otro aliado de Estados Unidos, con la excepción de soldados estadounidenses.<sup>39</sup>

Muchas de las compañías militares transnacionales que operan en Irak y Afganistán, como Blackwater<sup>40</sup> y Triple Canopy, que contratan a ex soldados y ex policías occidentales con un coste que oscila entre los 10.000 y los 20.000 dólares al mes, pronto decidieron explorar otras posibilidades en otros continentes a precios más bajos. Ex soldados y ex militares de Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Honduras, donde se puede contratar a estas personas por menos de 2.000 dólares<sup>41</sup> al mes, pronto fueron contactados por subcontratas locales (tales como «Your Solutions», «Fires Field», Redtáctica y otras) que forman parte de holdings transnacionales. Este patrón ha sido habitual y recurrente.

Las crónicas en la prensa latinoamericana indican que, debido a la alta tasa de desempleo en los países donde tiene lugar el reclutamiento, la contratación de soldados privados y de personal de seguridad por parte de empresas estadounidenses que operan en Irak y Afganistán se ha generalizado, mostrando una serie de patrones comunes en las condiciones contractuales así como algunos aspectos inquietantes.

En octubre de 2005, las autoridades hondureñas descubrieron con bochorno que 105 ex policías y militares chilenos estaban recibiendo entrenamiento militar en la antigua base de Lepaterique<sup>42</sup>, cerca de la

---

<sup>39</sup> A 29 de enero de 2006 unos 350 contratistas civiles no iraquíes habían sido asesinados en Irak, «Irak Index», Brookings Institute. El número de víctimas podría ser más elevado, ya que los datos del Index están basados en cifras oficiales de Estados Unidos. Según el Departamento de Trabajo, las estadísticas de reclamación de seguros indican que más de 428 civiles han sido asesinados y 3.963 heridos, D. Isenberg, «The Good, the Bad, and the Unknown: PMC in Irak», 2006. Los incidentes de Fallujah de 2004, en los que varios empleados de Blackwater fueron asesinados, revelaron esta realidad por primera vez. Según las cifras oficiales de Estados Unidos más de 2.300 soldados han muerto y unos 18.000 han resultado heridos en Irak desde 2003.

<sup>40</sup> Aunque la compañía empezó contratando a ex soldados estadounidenses, principalmente de las Fuerzas Especiales, el crecimiento de la demanda le llevó a buscar otras fuentes de mano de obra a menudo más baratas. La empresa informa de que el 30% de su personal actual carece de formación militar, siendo normalmente ex policías. En febrero de 2004, contrató a unos 60 ex soldados chilenos de la empresa Red Tactica para proteger las instalaciones petrolíferas de Irak de los ataques de la insurgencia. Causó preocupación el hecho de que muchos de ellos habían trabajado en los servicios secretos de Pinochet. Peter W. Singer, «Warriors for Hire», 2004 y *The Angeles Times*, 31 de marzo de 2005.

<sup>41</sup> La mayor parte de los informes de los medios hablan de unos salarios de entre 900 y 1.300 dólares al mes.

<sup>42</sup> Según algunos informes, esta base había servido para el entrenamiento militar de la Contra.

capital. Habían sido contratados por «Your Solutions», una empresa privada de seguridad estadounidense, para trabajar en Irak, y habían entrado en Honduras como turistas. Las autoridades les arrestaron y les multaron tanto a ellos como a la empresa privada militar, e intentaron expulsarlos a través de Nicaragua, que les prohibió la entrada. Después de contactar con las autoridades chilenas y de intentar enviarles de vuelta a Chile sin éxito, los chilenos aparentemente llegaron a Irak a través de Estados Unidos.

Ha habido una serie de quejas por parte de estos supuestos «mercenarios» (un guardia de seguridad hondureño recién regresado de Irak declaró que el entrenamiento proporcionado por las empresas estadounidenses era propio de mercenarios, ya que les entrenaban sólo para matar) contra las empresas militares privadas por discriminación, comparando el trato que les da a ellos con el de sus colegas norteamericanos. Por lo visto, no sólo su salario es más bajo, sino que además los contratos de los latinoamericanos son al menos la mitad de cortos, y los planes de seguro de vida diferentes. En este sentido, una unidad chilena contratada se quejó de que su contrata negoció un pobre contrato para ellos.<sup>43</sup>

Otras quejas indicarían que tienen que trabajar 16 horas diarias sin compensación alguna por horas extra, y en algunos casos no han recibido las cantidades mensuales que se habían acordado. Parece también que su alojamiento es distinto del de los estadounidenses. Una de las quejas más recurrentes es que han sido engañados, porque se les hizo creer que su trabajo sería estrictamente el de guardias de seguridad, cuando en realidad se han visto implicados en acciones de guerra en zonas muy peligrosas. Ha habido informaciones en la prensa acerca de dos peruanos muertos en combate en Irak, además del caso de un ex soldado hondureño que a su regreso de Irak tuvo que ser ingresado en un hospital psiquiátrico debido al trauma psicológico que sufrió al verse involucrado en las hostilidades.

Se informa de que el Procurador de Derechos Humanos de Honduras ha admitido varias de esas quejas. Asimismo, en Chile parece que los antiguos soldados que han regresado de Irak también han acudido a los tribunales contra las personas que dirigen Redtáctica, la compañía que les seleccionó, entrenó, contrató y envió a Irak a través de Estados Unidos. La empresa, que contrataba a través de Internet, asociada por lo visto a Blackwater, parecía no tener personalidad jurídica en Chile y no estar registrada en ese país. Fue demandada por asociación ilegal bajo el Código penal chileno.

---

<sup>43</sup> Peter W. Singer, «Outsourcing the War», 16 de abril de 2004.

En Ecuador, informes de medios de comunicación señalan que desde 2004 varias empresas privadas militares están reclutando ex militares y policías colombianos para ir a Irak. Una de estas empresas, Epi Security and Investigation, dirigida por un ciudadano estadounidense, estaba reclutando a través de Internet, según fuentes. Las entrevistas tendrían lugar en la base área militar de Manta, gestionada por Estados Unidos desde 1999, cosa que resultaría embarazosa para las autoridades ecuatorianas. En 2005, la policía ecuatoriana organizó una redada en la casa de un ciudadano estadounidense acusado de ser responsable de dirigir una compañía ilegal que no había sido registrada en Ecuador.

Además de estas preocupaciones, algunos activistas de derechos humanos temen que los «soldados privados» estadounidenses puedan ser utilizados para trabajos sucios, como parte de los escuadrones de la muerte que presuntamente operan en Irak. La comisión creada recientemente por el Ministerio del Interior iraquí está investigando estos casos.<sup>44</sup> Otros motivos de preocupación expresados por algunas autoridades latinoamericanas están relacionados con las consecuencias que las actividades de los «soldados privados» latinoamericanos en Irak y Afganistán puedan tener para los Estados de los que son ciudadanos, en casos en los que estos ex soldados puedan matar a personas inocentes y cometer crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, o estar implicados en genocidio.<sup>45</sup> Pero preocupan, además, las repercusiones económicas para estos Estados en los casos en los que estos «soldados privados» latinoamericanos resultan heridos y se convierten en inválidos.

La situación no es sólo válida para América Latina, sino también para otras regiones de todo el mundo.

## **5. Implicación de personal de empresas privadas militares y de seguridad en violaciones de derechos humanos en la prisión de Abu Ghraib, Irak**

Las presuntas violaciones de derechos humanos perpetradas en la prisión de Abu Ghraib, que implican a empleados de dos empresas privadas militares, CACI y Titan, son sintomáticas de los problemas

---

<sup>44</sup> E. Tamara, «Ecuador de Torturas», *Liberación*, reproducido en *Argenpress*, 25 de febrero de 2006.

<sup>45</sup> Entre estos países que tienen «soldados privados» operando en Irak y Afganistán están Colombia, Ecuador, Honduras y Perú, que son países firmantes del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional.

que resultan de la subcontratación por parte de los Estados de funciones militares básicas a empresas privadas militares y de seguridad. Las funciones militares básicas que cumplían los empleados de estas dos empresas privadas militares, CACI<sup>46</sup> y Titan<sup>47</sup>, se llevaban a cabo al margen de los mecanismos reguladores que requieren supervisión y responsabilidad. Aunque parece que las dos empresas privadas militares implicadas en las presuntas violaciones de derechos humanos de la cárcel de Abu Ghraib han realizado algunas investigaciones internas, los empleados presuntamente involucrados ni han sido sometidos a investigaciones externas ni han sido sancionados de forma legal,<sup>48</sup> contrariamente a las garantías ofrecidas por el Gobierno de Estados Unidos en el sentido de que «el personal contratado bajo dirección de la Coalición está sometido al Código penal en los tribunales federales de Estados Unidos»<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Desde 2003, CACI proporciona servicios de apoyo en los interrogatorios militares que están teniendo lugar en Irak. Según fuentes de la compañía, la sofisticada tecnología de CACI en información e inteligencia suponen un apoyo eficaz para las operaciones militares que proporcionan en Irak. Los esfuerzos desplegados por la compañía liberan a los militares, que así pueden concentrarse en otras misiones más importantes. CACI lleva ofreciendo sus servicios al Gobierno de Estados Unidos desde 1962. En la actualidad, la compañía tiene más de 9.400 empleados trabajando en unas 100 oficinas de Estados Unidos y de otros países. Los empleados de CACI están orgullosos de cumplir con las exigencias de sus clientes así como de trabajar con el más estricto respeto de las más altas normas éticas, según la compañía. Información recogida de una declaración hecha por Jody Brown, vicepresidente de CACI, citado en «Irak: CACI receives Army contract for Interrogation», *Corp Watch*, [www.corpwatch.org](http://www.corpwatch.org). En un comunicado de prensa de la empresa del 10 de marzo de 2005, su presidente, Jack London, se congratuló del nuevo informe del vicealmirante Albert T. Church y afirmó que los interrogatorios de Afganistán, Irak y Guantánamo no podían tener lugar razonablemente sin el apoyo de una empresa privada como CACI. Citado en «War Profiteers», *Corp Watch*, [www.corpwatch.org](http://www.corpwatch.org).

<sup>47</sup> Titan, la otra compañía de seguridad acusada de complicidad en los abusos de la cárcel de Abu Ghraib, lleva operando unos 23 años. Emplea a más de 12.000 personas y su valor se estima en unos 2.000 millones de dólares. Está especializada en la venta de servicios de información y comunicación a las agencias militares y de espionaje. Como muchas otras empresas privadas de seguridad que operan en Irak. Los empleados de Titan con frecuencia van armados, algo que por lo visto está prohibido por las leyes militares estadounidenses. Al acompañar a las tropas estadounidenses están expuestos a ser objetivo de los insurgentes y posibles víctimas colaterales. P. Chatterjee, «Titan's Translators in Trouble», 7 de mayo de 2004, *Corp Watch*, [www.corpwatch.org](http://www.corpwatch.org)

<sup>48</sup> Este parece ser un patrón generalizado entre las empresas privadas militares y de seguridad. Hay informes que señalan que la única medida tomada por Dyncorp, una empresa privada militar que operaba en Bosnia-Herzegovina en los noventa, contra sus empleados, denunciados por sus colegas por estar implicados en crímenes sexuales y en una trama de prostitución forzada, fue cancelar sus contratos, además de los de quienes les denunciaron.

<sup>49</sup> «The present situation in Iraq», Documento de la ONU, E/CN.4/2005/4.

Mientras sucedían los hechos de la prisión de Abu Ghraib, el Gobierno de Estados Unidos, como potencia ocupante, tenía jurisdicción sobre Irak. Las violaciones de los derechos humanos ocurridas en la prisión de Abu Ghraib fueron perpetrados presuntamente por, o con el apoyo de, empleados de CACI y de Titan, dos empresas privadas militares contratadas por el Gobierno de Estados Unidos, cosa que no exonera al Gobierno de Estados Unidos<sup>50</sup> de sus obligaciones en materia de derechos humanos y de Derecho internacional humanitario.<sup>51</sup> En esta misma línea están las recomendaciones hechas por el Relator Especial sobre la Tortura<sup>52</sup>, en las que llamó la atención sobre los «informes sobre torturas y otras formas de tratamiento cruel, inhumano o degradante de detenidos iraquíes por parte de fuerzas de Estados Unidos y del Reino Unido sirviendo bajo la Autoridad Provisional de la Coalición», e hizo un «llamamiento a todos los países con tropas desplegadas en Irak para que tomen medidas urgentes para investigar, juzgar e imponer sanciones apropiadas a cualquier persona culpable de las presuntas violaciones, además de proporcionar remedio eficaz y reparación apropiada a las víctimas de estas violaciones».

El 23 de febrero de 2006, Human Rights First desveló un informe que señalaba que unos 100 presos habían muerto en cárceles de Irak y Afganistán gestionadas por Estados Unidos. De estas muertes, al menos 34 eran homicidios confirmados o presuntamente causados por «comportamiento poco diligente o intencional».<sup>53</sup> Según este informe, las acusaciones contra los responsables de haber cometido estas violaciones de derechos humanos no fueron lo bastante severas. Este juicio fue confirmado por Amnistía Internacional. Estas nuevas alegaciones llegaron una semana después de que una televisión australiana emitiese más imágenes de presuntos maltratos contra prisioneros de la cárcel iraquí de Abu Ghraib en 2003.

El informe del General estadounidense Taguba, que llevó a cabo la investigación sobre los incidentes de Abu Ghraib, señala que dos de los

---

<sup>50</sup> Los gobiernos que privatizan cualquier función militar están obligados a garantizar que toman las medidas adecuadas para impedir la tortura o el maltrato de los detenidos en cualquier circunstancia por parte de oficiales o de contratistas privados, y a castigar cualquier conducta delictiva dondequiera que tenga lugar. *Global Governance Initiative*, 2005 World Economic Forum.

<sup>51</sup> Filipa Guinote, «Private Military Firms and the State: Sharing Responsibility for Violations of Human Rights and Humanitarian Law», Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización 2004-2005, bajo supervisión del Prof. Dr. Kamminga.

<sup>52</sup> Informe del Relator Especial sobre la Tortura, Documento de la ONU E/CN.4/2005/62/Add.1.

<sup>53</sup> Un informe de Human Rights First, «Command's Responsibility», febrero de 2006.

empleados de CACI estuvieron directa o indirectamente implicados en la utilización de perros contra prisioneros, abusos sexuales y otras violaciones cometidas contra los presos. Otro informe sugiere que uno de los 27 empleados de CACI trabajando para el ejército estadounidense en Irak, Steven Stefanowicz, sabía que las instrucciones que transmitía a los soldados encargados de interrogar a los prisioneros eran equivalentes a una forma de tortura. Las fuentes de CACI alegan que todo el personal operaba en aquel momento bajo órdenes militares, y que ejecutaban órdenes dictadas por personal militar. Según Titan, sus empleados son traductores e intérpretes del Ejército estadounidense y no tendrían nada que ver con las torturas de que fueron objeto los presos. Sin embargo las alegaciones contra uno de los traductores de Titan, Ahmed Fahty Mehalba, muestran que tenía información confidencial en su poder obtenida de prisioneros de Guantánamo.

Todas estas investigaciones de una situación turbia, que han sido llevadas a cabo con objeto de implicar a ambas compañías privadas militares, no han impedido que el Gobierno de Estados Unidos renueve sus contratos con estas dos compañías: un contrato por valor de 15 millones de dólares con CACI, según el cual proporcionará servicios de interrogatorio con el fin de obtener información en Irak, y otro por valor de 400 millones de dólares con Titan, para contratar traductores adicionales. Hay informes en el sentido de que el potente grupo político de presión que se halla detrás de esas compañías privadas, y que incluye a Michael Herson y a Van Hipp, que han trabajado en el Pentágono bajo las órdenes directas de Dick Cheney, no ha estado ausente de la toma de estas decisiones.<sup>54</sup>

Las torturas cometidas en Abu Ghraib y los centros de detención clandestinos de Europa no sólo indican un patrón más amplio de comportamiento sistemático y de impunidad, sino que han reavivado tristes recuerdos de patrones de clandestinidad similares en el pasado: del plan Condor en América del Sur y de la infame *Escuela de las Américas*, con sus manuales de entrenamiento en métodos de tortura.<sup>55</sup>

## 6. Comentarios finales

Íntimamente vinculado al fenómeno de los nuevos mercenarios está la complicidad de las corporaciones en los contextos de conflictos arma-

---

<sup>54</sup> «The Center for Corporate Policy's Ten Worst War Profiteers of 2004», Center for Corporate Policy, [www.corporatepolicy.org](http://www.corporatepolicy.org).

<sup>55</sup> En 1996, el Pentágono hizo públicos siete de estos manuales, E. Tamara, «Ecuador de Torturadores», *Liberación*, reproducido en *Agenpress*, 25 de febrero de 2006.

dos en los que proporcionar recursos y servicios puede conducir al tráfico de seres humanos y a violaciones de los derechos humanos<sup>56</sup> tales como las que han sucedido en Irak: donde prevalece un entorno de *laissez-faire*, de privatización y subcontratación, la reconstrucción se considera responsabilidad de los constructores individuales<sup>57</sup>; los intermediarios explotan a inmigrantes asiáticos que trabajan 12 horas al día, a menudo siete días a la semana y ganan apenas 500 dólares al mes, realizando labores inadecuadas para los soldados estadounidenses. Trabajan en la construcción (como, por ejemplo, en la construcción de la Embajada fortificada de Estados Unidos en Bagdad), conducen camiones, atienden lavanderías, limpian letrinas, recogen basura y administran tiendas y almacenes. Sin ellos, y los constructores que suministran a estos trabajadores, los campos militares estadounidenses de la Coalición tendrían que cerrar.<sup>58</sup> También en Irak, donde no ha cesado la anarquía, las tensiones entre los militares regulares y las compañías militares privadas continúan. Por ejemplo: diecinueve contratistas que trabajan para Zapata Engineering fueron detenidos por disparar presuntamente de manera indiscriminada y casi alcanzar a las fuerzas estadounidenses en Fallujah.<sup>59</sup>

Otra tendencia preocupante en el fenómeno de los mercenarios es la manera en que algunos países, como Colombia, han escogido subcontratar las funciones del Estado. Efectivamente, en este país, los paramilitares, los vigilantes y los traficantes de drogas, que han cometido presuntamente violaciones de los derechos humanos con implicación de mercenarios<sup>60</sup> y la complicidad o la omisión del Estado<sup>61</sup>, llamándose a sí mismos fuerzas de autodefensa, están siendo integradas en la corriente del Estado bajo el proceso de desmovilización. Esta tendencia, que se conoce como una forma de abajo a arriba de seguridad privatizada en la que el «crimen organizado marginal» se extiende al sector público, y que supone un serio desafío en términos de impunidad, ha integrado ya a más de 10.000 paramilitares. Es lo contrario de la conocida tendencia de arriba hacia abajo de privatizar la seguridad, en virtud de la cual el Estado decide subcontratar elementos militares y de seguridad.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> I. Khan, Secretaria de AI, «Understanding corporate complicity: extending the notion beyond existing laws», 8 de diciembre de 2005.

<sup>57</sup> David Isenberg, «The Good, the Bad, and the Unknown: PMC in Iraq», 2006.

<sup>58</sup> David Phinney, «Baghdad Embassy Bonanza», Corpwatch, 2006.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Conectados principalmente con los carteles de la droga pero también con grupos paramilitares de autodefensa y compañías petrolíferas privadas, E/CN.4/2004/15, párr. 32.

<sup>61</sup> Documento de la ONU E/CN.4/2006/9, en párrafos 21, 60-80.

<sup>62</sup> F. Schreier y M. Caparini, «Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies», DCAF, Ginebra, 2005.

Para administrar el fenómeno de los mercenarios, sin embargo, los Estados y la comunidad internacional no carecen de herramientas. Tienen a su disposición una batería de normas internacionales.<sup>63</sup> Las compañías privadas militares y de seguridad, tal y como se indica en uno de los párrafos del preámbulo de la Convención contra los Mercenarios, deben «seguir gobernadas por las normas y principios del derecho internacional». Los Estados no pueden olvidar las obligaciones que derivan tanto del Derecho internacional de los derechos humanos como del Derecho internacional humanitario.<sup>64</sup> Son responsables de garantizar que los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario se apliquen en situaciones en las que puedan cometerse violaciones de los derechos humanos como parte de las medidas de seguridad durante conflictos armados. Además, como órganos de la sociedad, los agentes no estatales como las compañías privadas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos dentro de sus áreas de control y de su esfera de influencia —ya sea en el contexto de sus operaciones o en las comunidades en las que operan<sup>65</sup>. El cuerpo legislativo internacional en materia de derechos humanos y derecho humanitario debería ser respetado por las empresas privadas militares y de seguridad, por sus empleados, por los Estados que les contratan y también por los Estados en los que operan estas compañías.

---

<sup>63</sup> L. Henkin, además de dos Altos Comisarios de Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson y Sergio Vieira de Mello, consideran que la Declaración Universal de Derechos Humanos es aplicable a las compañías privadas como «órganos de la sociedad», citado por A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non State Actors*, Oxford University Press, 2006. Este autor también opina que la legislación internacional en materia de derechos humanos puede aplicarse a las empresas privadas militares y de seguridad.

<sup>64</sup> Según muchos expertos, incluyendo J. Cockayne, «Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings», International Peace Academy, 2006 y Global Governance Initiative, los peligros han escalado para las organizaciones civiles y las empresas privadas que operan en Irak y en zonas en conflicto de todo el mundo, al difuminarse la distinción entre las fuerzas que intervienen en el conflicto, los trabajadores humanitarios y los contratistas privados, Global Governance Initiative, 2005, World Economic Forum. Esta opinión es compartida también por organizaciones no gubernamentales humanitarias como Médicos Sin Fronteras.

<sup>65</sup> I. Khan, Secretaria de AI, «Understanding corporate complicity: extending the notion beyond existing laws», 8 de diciembre de 2005.

# El Derecho a la Vida, la Libertad y la Seguridad de la Persona: Dilemas y Conflictos de Aplicación

*Michael Freeman*

## 1. Introducción

Esta mesa redonda se ocupa de la cuestión fundamental de cómo mejorar la aplicación de los derechos humanos en estos primeros años del siglo XXI. Puesto que la *aplicación* de los derechos humanos es un problema *práctico* del poder político (es decir, una cuestión de movilizar las fuerzas adecuadas en apoyo de los derechos humanos y en contra de sus enemigos), y puesto que mis intereses se encuentran más bien en la *filosofía* de los derechos humanos, debo comenzar con unas breves palabras en torno a la relación entre la filosofía y la práctica de los derechos humanos.

El campo de los derechos humanos ha estado dominado por representantes gubernamentales, diplomáticos, abogados y, cada vez más en los últimos años, por activistas de base. Estas categorías se superponen: por ejemplo, tanto los diplomáticos como los activistas a menudo son abogados. Los filósofos han jugado un papel muy pequeño en este proceso. Esto resulta sorprendente, ya que los filósofos jugaron un papel fundamental a la hora de poner la idea de los derechos humanos en circulación políticamente. En el siglo XVII, por ejemplo, John Locke presentó los elementos principales del concepto moderno de derechos humanos: dignidad del individuo; independencia de los derechos fundamentales de las costumbres y leyes positivas; necesidad y obligación de que los gobiernos garanticen estos derechos; necesidad de que estos derechos estén protegidos por la ley.

La tradición de los derechos «naturales» entró en crisis a finales del siglo XVIII como resultado de dos factores principales, uno de carácter práctico y otro de carácter filosófico. El desafío práctico surgió a raíz de los desórdenes de la Revolución Francesa, que había empezado confiadamente con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El segundo desafío surgió por la aparición de la filosofía científica en forma de positivismo social. Los positivistas sostenían que la idea de los derechos naturales no era científica, y además subvertía el orden social. Por tanto, de acuerdo con esta perspectiva, el defecto filosófico de los derechos naturales (el ser acientíficos) se convertía en causa de sus defectos prácticos (minar el orden social). Cuando Naciones Unidas recuperó la idea de los derechos humanos como reacción a las atrocidades del nazismo, pasó por alto 150 años de críticas por parte de filósofos y expertos en ciencias sociales.

Es posible, por consiguiente, que la aplicación de los derechos humanos haya resultado decepcionante porque la idea de los derechos humanos es filosóficamente defectuosa. Esto podría parecer improbable por al menos dos razones. La primera es que la idea de los derechos humanos es tanto intrínsecamente válida como ampliamente aceptada por la «comunidad internacional». La segunda es que los fracasos a la hora de aplicar los derechos humanos parecen tener menos que ver con un fallo de concepto como con la política de los intereses de cada Estado y, posiblemente, con las estructuras y los «mecanismos» inadecuados de Naciones Unidas.

Ante estas objeciones propongo las siguientes respuestas. En primer lugar, ni el atractivo de una idea ni el consenso internacional sobre su validez garantizan que tenga sentido filosófica o prácticamente. En segundo lugar, no pretendo afirmar que todos los fracasos, ni siquiera la mayoría, a la hora de aplicar los derechos humanos sean consecuencia de defectos filosóficos. Afirmino sólo que esto puede ser una parte de la explicación de estos fracasos, y que merece la pena subrayarlo porque, si tiene algo de interés, es una parte que probablemente no tengan en cuenta o nieguen los defensores de Naciones Unidas y sus principios de derechos humanos.

Ilustraré este argumento abstracto y muy general analizando el derecho humano a la seguridad, y el desafío que para ella supone el terrorismo internacional.

## **2. El terrorismo y el derecho a la seguridad**

Existe un consenso en la comunidad internacional en el sentido de que los Estados miembros de las Naciones Unidas deberían cooperar

para combatir la amenaza que el terrorismo internacional supone para el derecho humano a la seguridad de la persona. Existe consenso también en la idea de que los Estados, a la hora de combatir el terrorismo, no deberían violar las normas del Derecho internacional en materia de derechos humanos. Y, por último, existe un consenso generalizado, aunque aquí haya más controversia, de que algunos Estados, en la llamada «guerra contra el terrorismo», no han respetado sus obligaciones en materia de derechos humanos. Si esto es así, se trata de un fracaso en la aplicación de los derechos humanos y, en sentido estricto, un fracaso de Naciones Unidas. ¿Cómo explicar este fracaso, y qué hacer al respecto? ¿Puede la filosofía contribuir de alguna manera a responder a estas preguntas?

La mayoría de los filósofos rechazan la idea del positivismo legal en la medida en la que éste defiende la posibilidad de solucionar problemas de este tipo a través solamente de las leyes. Los filósofos se preguntan, como ha dicho el filósofo estadounidense de los derechos humanos Alan Gewirth, si la ley es lo que tiene que ser. La legislación internacional sobre derechos humanos no puede, por sí sola, resolver el problema planteado por el terrorismo internacional. Consideremos brevemente tres disposiciones del Derecho internacional en materia de derechos humanos. El Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que «todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona». Sin embargo, el Artículo 29 dice que, en el ejercicio de sus derechos y libertades, todo el mundo estará sujeto sólo a las limitaciones que determine la ley, únicamente con el propósito de asegurar el justo reconocimiento y respeto por los derechos y las libertades de otros, y de respetar «las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática». El Artículo 4 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos afirma que, en momentos de emergencia pública que amenacen la vida de la nación, los Estados firmantes del Pacto pueden tomar medidas que signifiquen una derogación de las obligaciones a las que se habían comprometido en el Pacto «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación»; además, dichas medidas siempre están sujetas a diferentes condiciones para poder ser implementadas, tal y como señala el párrafo 1 del Artículo 4 del Pacto.

A un filósofo le pueden sorprender una serie de características de estas condiciones. El Artículo 3 es corto, enérgico, sencillo y aparentemente claro. He aquí la proclamación de un derecho humano, sobre el que bien puede existir un gran consenso. En segundo lugar, el Artículo 29 permite limitaciones sobre el ejercicio de los derechos humanos sobre bases que son al tiempo amplísimas y vagas. Cualquiera puede,

en el ejercicio de sus derechos, estar sujeto a limitaciones determinadas por la ley con objeto de respetar los requerimientos justos del orden público en una sociedad democrática. La expresión «requerimientos justos» parece razonable, pero plantea muchos interrogantes, ya que no se da indicación alguna del criterio por el cual pueda juzgarse la justicia de los requerimientos del orden público. Ningún texto legal explica cómo casa la distinción entre derechos derogables y no derogables con la insistencia de la ONU en que todos los derechos humanos son «interdependientes e indivisibles». Por último, ¿qué criterios determinan si una emergencia pública «amenaza la vida de la nación» y si las medidas de derogación son «requeridas por las exigencias de la situación»?

Puede objetarse que toda ley es indeterminada, porque consiste en normas generales cuya aplicación a situaciones particulares exige el juicio de expertos legales. Para eso tenemos abogados, tribunales y jueces. La respuesta, sin embargo, no es satisfactoria en relación con el problema del terrorismo y los derechos humanos por al menos dos razones. La primera es que los gobiernos democráticos y los tribunales pueden estar en desacuerdo a la hora de interpretar tales condiciones, como lo han estado recientemente en el Reino Unido, y no está claro, desde un punto de vista filosófico, quién debería tener prioridad. Los gobiernos tienen la obligación primaria de proteger la seguridad de todos los que se encuentren en su territorio. Los gobiernos democráticos tienen que responder ante sus ciudadanos sobre cómo cumplen con esta obligación fundamental. Los tribunales de las democracias liberales tienen la obligación de hacer cumplir la ley y de proteger los derechos y libertades de quienes se encuentren bajo su jurisdicción. La ley que ellos interpretan, no obstante, es, como hemos visto, a menudo muy vaga. Ni los gobiernos ni los tribunales, por supuesto, son infalibles: los gobiernos pueden encarcelar a individuos inocentes, pero los tribunales pueden dejar en libertad a individuos peligrosos. Ni los gobiernos ni los tribunales son guardianes infalibles ni del bienestar general ni de los derechos humanos.

### 3. Conclusión

La filosofía nos dice que la protección de los derechos humanos requiere leyes e instituciones adecuadas. La cuestión de cuáles son esas leyes e instituciones adecuadas no está al alcance de la filosofía, sino que es un problema para quienes practican el Derecho y para los científicos sociales. Quienes practican el Derecho, sin embargo, tienen necesariamente un compromiso con esa práctica, cosa que les puede

cegar ante los problemas que llevan a cuestionar sus prácticas. La reforma institucional podría facilitar la aplicación de los derechos humanos. Pero las instituciones son tanto el producto como la fuente del poder. El poder determina la aplicación o la no aplicación de los derechos humanos. Comprender los fracasos de aplicación exige que estudiemos el equilibrio de poder de forma realista. Y las instituciones son también fuente de poder: las instituciones de derechos humanos ponen límites al ejercicio del poder, que es lo que la filosofía de los derechos humanos siempre les ha exigido hacer. Tanto el poder como las instituciones operan en el campo de las ideas, y si las ideas son confusas, su práctica resultará decepcionante. La creencia de que se puede combatir al terrorismo sin sacrificar los derechos humanos podría ser una idea ilusoria. Existe un deseo humano generalizado en el sentido de que todas las cosas buenas son mutuamente compatibles. El derecho a estar seguro frente al abuso de poder de los gobiernos y el derecho a estar seguro frente a un ataque terrorista son sin duda derechos humanos fundamentales, pero la aplicación de estos derechos exige no sólo instituciones bien diseñadas, sino también un pensamiento claro en torno a la naturaleza de estos derechos y al potencial que tienen de plantearnos elecciones muy duras.



# Conclusiones y Recomendaciones del Seminario de expertos

Los días 6 y 7 de abril de 2006, FRIDE y el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, Bilbao, organizaron una reunión internacional de expertos en la Casa de América, Madrid, cuyos participantes debatieron varios temas importantes relacionados con el recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A continuación recogemos las conclusiones y recomendaciones del Seminario.

## Sesión 1: El Consejo de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos ha sido el pilar central del sistema de Derechos Humanos de la ONU, y existe la necesidad de construir sobre su legado. A pesar de que ha sufrido un déficit de credibilidad en las últimas décadas, también deberíamos subrayar sus logros principales.

- a) Ha sido un foro único para mantener debates informados entre los distintos agentes implicados (diplomáticos, expertos, ONGs...)
- b) Ha jugado un papel fundamental en la fijación de criterios junto con la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Estas dos instituciones han contribuido al enorme desarrollo del marco normativo de Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos, el llamado *acquis* legislativo.
- c) La creación en la década de 1970 de los Procedimientos Especiales y de los mandatos de expertos independientes.
- d) La Comisión de Derechos Humanos se ha convertido en un espacio privilegiado para la participación de las ONGs.

El recién creado Consejo de Derechos Humanos (CDH) tiene una categoría más elevada, ya que es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU (párrafo 1 de la Resolución de la Asamblea General 60/251, de 15 de marzo de 2006) en lugar de serlo del Consejo Económico y Social (ECOSOC), pero no se ha convertido en un órgano «principal» del sistema de Naciones Unidas.

El Consejo tendrá más tiempo disponible para ocuparse de la situación de los derechos humanos en el mundo. La Asamblea General ha establecido que el Consejo «se reúna regularmente a lo largo del año y tenga no menos de tres sesiones al año, incluyendo una sesión principal de una duración no menor de diez semanas.» Además, «podrá celebrar sesiones especiales, cuando sean necesarias» (párrafo 10).

El mandato del Consejo de trabajar «... hacia la prevención de las violaciones de los derechos humanos y responder con prontitud a las emergencias de derechos humanos» (párrafo 5.f.) es una novedad que merece ser celebrada.

El CDH debe contemplarse como una oportunidad de mejora, aunque hay algunos desafíos básicos a los que el Consejo tendrá que enfrentarse en el futuro próximo. Se centran en torno a los siguientes temas: a) la calidad de miembro; b) el mecanismo de revisión periódica universal (*peer review*); c) el estatus futuro de los procedimientos especiales (incluyendo los mandatos específicos por países y la Subcomisión); d) el estatus futuro de los organismos de tratados; y e) el papel de las ONGs en el nuevo Consejo.

#### a. *Calidad de Miembro*

El CDH consistirá de 47 Estados Miembros, en lugar de los 53 que tenía la antigua Comisión de Derechos Humanos. La calidad de los primeros miembros del CDH es de importancia capital. La Resolución de la AG exige, para la elección de los miembros al Consejo, el tener en cuenta «la contribución que los candidatos hayan hecho a la promoción y la protección de los derechos humanos, incluyendo las promesas voluntarias y los compromisos que hayan adquirido al respecto» (párrafo 8). Tanto la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) como las ONGs deberían dar a conocer datos informativos básicos sobre el historial de los candidatos en el campo de los derechos humanos (un perfil por cada país), para basar las elecciones en su comportamiento real.

Las promesas voluntarias son muy relevantes para vigilar la voluntad de los Estados candidatos a la hora de promover y proteger los

derechos humanos y de conocer las razones por las que piensan que deberían ser elegidos. Subrayamos la importancia de que las promesas sean de naturaleza completamente no monetaria. La más absoluta transparencia de las promesas y los compromisos voluntarios es necesaria para saber realmente lo que los gobiernos están prometiendo (puede encontrarse información actualizada sobre las elecciones en <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/>).

Un aspecto importante de los miembros del Consejo es el carácter individual de los mismos. Serán «elegidos directa e *individualmente* por votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General» (párrafo 7, la cursiva es nuestra). Es importante terminar con el mercadeo de votos, y habría que evitar las «listas limpias» que llegan desde los grupos regionales. El objetivo más importante es el de elegir a buenos candidatos, sin que deba preocuparnos el ocupar los 47 puestos en la primera elección si no hay candidatos adecuados. Para que todo esto funcione como es debido, es crucial que el proceso electoral se celebre con la máxima transparencia.

#### b. *El mecanismo de revisión periódica*

El mecanismo de revisión periódica es la innovación fundamental del CDH, y se convertirá en la prueba decisiva para comprobar las posibilidades del nuevo organismo recién creado.

Hay muchos asuntos que debatir sobre la naturaleza de este mecanismo de revisión entre iguales:

1. Cómo articular el mandato de la Resolución de la AG en el sentido de que este mecanismo «complemente y no duplique el trabajo realizado por los órganos de tratados» (párrafo 5.e). Hubo una propuesta de crear una Comisión de expertos independientes para elaborar un Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en cada uno de los 191 Estados miembros de la ONU, que pudiera ponerse a disposición del Consejo. Por otra parte, algunos participantes señalaron que un índice de derechos humanos país por país basado en información de la ONU ya disponible (órganos de tratados, procedimientos especiales, expertos independientes, oficiales de campo de Naciones Unidas, la Subcomisión de Derechos Humanos aun existente, la OACDH...) podría elaborarse sin necesidad de crear una nueva comisión de expertos. Una serie de participantes subrayaron la necesidad de hacer una distinción muy clara entre los organismos políticos (el nuevo Consejo) y los organismos técnicos de expertos de donde

el Consejo puede obtener información acerca de la situación de los derechos humanos (órganos de tratados, procedimientos especiales) cuando lleva a cabo la revisión periódica universal. En este sentido, subrayaron la necesidad de que el nuevo Consejo, como órgano político, establezca un mecanismo de seguimiento para vigilar la aplicación de las recomendaciones hechas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales relacionados con situaciones específicas. Es particularmente relevante señalar que la Comisión de Derechos Humanos ha fracasado a la hora de vigilar la aplicación de sus propias recomendaciones. El Consejo ha de trabajar con la «información objetiva y fiable» (párrafo 5.e) que le llega de estas fuentes para llevar a cabo su revisión del cumplimiento por parte de cada Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos. El objetivo principal de esta distinción entre las funciones políticas y las funciones técnicas es superar la crítica tradicional esgrimida contra la Comisión de Derechos Humanos: su politización.

2. Cómo desenmarañar la ambigüedad y casar las disposiciones de «llevar a cabo una revisión periódica universal (...) del cumplimiento por parte de cada estado» (párrafo 5.e) con «decide también que los miembros elegidos para formar parte del Consejo (...) cooperarán a fondo con el Consejo y serán examinados a través del mecanismo universal de revisión periódica durante el periodo en que sean miembros» (párrafo 9). El mecanismo de revisión periódica universal debería incluir a todos los Estados Miembros y no estar limitado solamente a los miembros elegidos para el Consejo.
3. La Resolución de la AG no dice nada acerca del resultado de la revisión universal periódica, y esto es algo que hay que aclarar. El fundamento detrás del mecanismo es que el Consejo pueda hacer recomendaciones a los Estados para la mejora de su situación en materia de derechos humanos, pero es necesario detallarlo. Por otra parte, algunas expresiones del párrafo 5 (e) de la Resolución de la AG causaron cierta preocupación entre algunos participantes, como en el caso siguiente: «la revisión será un mecanismo de cooperación, basado en el diálogo interactivo, con la implicación total del país en cuestión y teniendo en cuenta sus necesidades de capacitación...». ¿Significa esto que el propósito principal del mecanismo de revisión es servir para cumplir las necesidades de capacitación de los países en el terreno de los derechos humanos, disminuyendo la importancia de las situaciones de violaciones de derechos humanos que prevalecen en determinados países?

c. *El futuro de los Procedimientos especiales (incluyendo los mandatos específicos de cada país y la Subcomisión)*

La AG ha decidido que el Consejo «asumirá, revisará y, en caso necesario, mejorará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de derechos humanos para mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento de expertos y procedimientos de quejas; el Consejo completará su revisión en el plazo de un año después de la celebración de su primera sesión» (párrafo 6). Contra las tentaciones de determinados Estados de, o bien abolir, o bien disminuir la relevancia de los Procedimientos Especiales, el seminario apoya completamente la decisión de la AG de mantenerlos, mejorarlos y racionalizarlos cuando sea apropiado, siempre que el concepto de «racionalización» no implique abolir o debilitar los procedimientos especiales.

Una de las decisiones clave del nuevo Consejo, en su primera sesión en junio de 2006, debería ser la extensión de todos los mandatos que emanan de la Comisión de Derechos Humanos hasta la revisión del sistema de procedimientos especiales en el plazo de un año después de la primera sesión del Consejo.

Algunos participantes subrayaron la necesidad de revisar todo el sistema de procedimientos especiales, definiendo nuevas estrategias y herramientas, teniendo en cuenta que la estrategia de «nombrar y avergonzar» no ha terminado de funcionar.

El Consejo debería abordar inmediatamente los informes presentados ante la antigua Comisión de Derechos Humanos, ya que no tuvo oportunidad de revisarlos en su 62ª sesión. Se hizo referencia a la declaración hecha por GRULAC (Grupo de América Latina y Caribe) en la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos, que el Consejo en su primera sesión, en junio de 2006, debería adoptar la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La primera sesión del Consejo debería concentrarse en cuestiones sustantivas, aunque también se expresó una opinión en el sentido de que existe la necesidad de resolver algunos aspectos procesales urgentes que son necesarios para el buen funcionamiento del Consejo.

La AG ha decidido que el Consejo seguirá teniendo la función de «abordar situaciones de violaciones de los derechos humanos, incluyendo violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto» (párrafo 3). El foro adecuado para estas situaciones específicas de cada país son las «sesiones especiales» que pueden ser convoca-

das por el Consejo «cuando sean necesarias, a petición de un miembro del Consejo y con el apoyo de un tercio de sus miembros» (párrafo 10). Los resultados de estas sesiones especiales son diferentes y pueden variar desde la adopción de una resolución sobre ese país en concreto o la designación de un relator especial hasta llamar la atención del Consejo de Seguridad (como ha hecho en ocasiones el experto independiente del Secretario General de las Naciones Unidas sobre genocidio).

La impresión de los participantes es que el papel de la Subcomisión en el proceso de codificación del Derecho internacional en materia de derechos humanos debería preservarse, al tiempo que se garantiza su naturaleza independiente y despolitizada.

#### *d. El futuro de los órganos de tratados*

Ha llegado el momento de revisar y complementar los mecanismos de los órganos de tratados. Algunos participantes apoyaron la propuesta de la creación de un Tribunal Mundial de Derechos Humanos, abierto a ratificación, como es tradicional, por los Estados, pero también por organizaciones internacionales, empresas transnacionales, y otros agentes internacionales relevantes implicados en acciones que afectan a los derechos humanos.

#### *e. Papel de las ONGs en el nuevo Consejo*

El prestigio y el papel de las ONGs ante la Comisión de Derechos Humanos debería mantenerse y, a ser posible, fortalecerse en el marco del nuevo Consejo, contra los deseos de ciertos gobiernos que intentaron limitar la participación de las ONGs. En este sentido, se hicieron algunas propuestas para incrementar la visibilidad de las ONG, creando un mecanismo especial para la consulta de las ONGs (el organismo actual del ECOSOC para las ONGs no está funcionando adecuadamente, y podría verse como algo no aplicable al CDH ahora que ya no está vinculado al ECOSOC).

La participación de las ONGs se reconoce tanto en el Preámbulo de la Resolución de la AG por la que se crea el Consejo de Derechos Humanos como en los párrafos 5 y 11 de su parte operativa. Es particularmente relevante el reconocimiento de que «las organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante a nivel nacional, regional e internacional, en la promoción y protección de los derechos humanos (párrafo 11 del Preámbulo).

El establecimiento de un Consejo de Derechos Humanos representa una oportunidad para las ONGs, pero también un desafío: la necesidad de más creatividad, de más pensamiento estratégico, y de una evaluación del rendimiento de las ONGs ante la Comisión de Derechos Humanos para identificar sus logros y sus fracasos.

El nuevo Consejo prevé muchas más reuniones a lo largo del año, cosa que puede ser un problema grave para las ONGs, especialmente para las del Sur... Tenemos que ser creativos en la manera de incorporar a las ONGs del Sur en las dinámicas del nuevo organismo (utilización inteligente de nuevas tecnologías como las web-casts, claridad en los órdenes del día, publicación anticipada de los documentos clave, apoyo financiero en un escenario cada vez más complejo para la captación de fondos tras el 11-S...).

Por otro lado, se expresaron opiniones en el sentido de que las capacidades locales de las ONGs son de una importancia primordial.

La aparición de nuevos agentes y sus preocupaciones (minorías en cuanto a su orientación sexual, pueblos indígenas, mujeres ) deben colocarse en la agenda tanto del movimiento por los derechos humanos como del Consejo de Derechos Humanos.

## **Sesión 2: Desafíos en el Campo del Desarrollo**

El desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, como declara la Resolución de la AG por la que se crea el Consejo de Derechos Humanos.

Por esa razón, uno de los desafíos principales de nuestro tiempo es cómo integrar de la mejor manera los derechos humanos en las políticas de desarrollo. La cooperación para el desarrollo no es una cuestión de caridad sino de derechos humanos; es necesario abordar las estrategias de desarrollo desde los derechos humanos, ya que la pobreza no es sólo un proceso económico sino también un proceso en el que los derechos humanos, la discriminación por razón de género y la etnicidad juegan un papel esencial. Es necesario reconceptualizar la pobreza como un tema de derechos humanos.

En 2002 se publicaron las *Directrices de la OACDH para un Enfoque basado en los Derechos Humanos de las Estrategias de Reducción de la Pobreza*, y actualmente están en proceso de revisión. Hay que prestar mucha más atención a estas Directrices para traducirlas en programas operativos y estrategias de base.

El CDH debería promover la integración de los derechos humanos en los programas de desarrollo de la ONU, de acuerdo con las Conclu-

siones de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, que encargaron al Consejo promover la coordinación eficaz y la priorización de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas (párrafo 159).

Existe una necesidad urgente de nuevas herramientas para vigilar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), ya que las ONGs y muchos otros agentes carecen de herramientas de investigación cuantitativas que son necesarias para ser mucho más eficaces en nuestras estrategias a favor de los avances en el terreno de los DESC.

Necesitamos una combinación de investigación cuantitativa, análisis cualitativos y estrategias de defensa, así como sinergias entre el mundo del desarrollo y el mundo de los derechos humanos.

Las empresas transnacionales (ETNs) se han beneficiado enormemente del actual proceso de globalización, pero no existen mecanismos suficientes de exigencia de responsabilidades disponibles ni a nivel nacional ni a nivel internacional.

Ha habido diversas iniciativas para exigir responsabilidades a las ETNs cuando violan derechos humanos básicos, pero hasta ahora no han producido los resultados adecuados. En 1998, la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos estableció un Grupo de Trabajo para analizar los métodos de trabajo de las ETNs y su impacto en el disfrute de los derechos humanos. El proyecto sobre las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, elaborado por el Grupo de Trabajo, fue adoptado y transmitido por la Subcomisión a la Comisión en 2003. La Comisión no tomó en consideración el proyecto. En lugar de eso, se designó un Representante Especial del Secretario General para el tema de los derechos humanos y las empresas transnacionales, que presentó su primer informe en febrero de 2006. Se trata de un informe que ha causado mucha preocupación entre algunos de los participantes en el seminario. El nuevo Consejo debería considerar la adopción de las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos* (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2) elaborada por la Subcomisión.

### **Sesión 3: Desafíos en el Terreno de la Seguridad Internacional**

Hay diversos desafíos importantes a los que el régimen internacional de derechos humanos ha de enfrentarse en el terreno de la seguridad internacional. Especialmente problemática es la situación que se ha desarrollado a partir del 11-S y la «guerra contra el terrorismo» dirigida

por Estados Unidos, que implica la adopción de medidas anti-terroristas que suponen restricciones serias o negaciones de derechos humanos ya establecidos (por ejemplo, el derecho a no ser torturado, la libertad de expresión, el derecho a un juicio justo y los derechos de propiedad). Otros desafíos identificados incluyen la naturaleza cambiante de los conflictos, en los que los civiles ya no son vistos como «daños colaterales» sino como «objetivos», y la privatización del uso de la fuerza a nivel internacional.

A un nivel más abstracto, está la cuestión del conflicto potencial entre los valores de la libertad y los de la seguridad, y si este conflicto complica una respuesta basada en los derechos humanos a desafíos como los que supone la «guerra contra el terrorismo».

En el ámbito institucional en la esfera internacional, en respuesta a algunos de estos desafíos, el Consejo de Seguridad tiene un papel importante que jugar. Ha habido desarrollos positivos en cuanto a la percepción acerca de la relevancia de los derechos humanos para el Consejo, incluyendo la mención de los derechos humanos en las resoluciones anti-terroristas, el reciente reconocimiento del Principio de la Responsabilidad de Proteger por parte de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, y el establecimiento del Experto Especial sobre Genocidio. Al mismo tiempo, la relevancia de los derechos humanos sigue siendo un tema delicado para el Consejo, sobre todo en el contexto de los acuerdos de paz.

Las ONGs, además, tienen un papel esencial que jugar en la respuesta a algunos de estos desafíos. No está claro si estos agentes han reaccionado a tiempo y de la forma más eficaz como respuesta a la «guerra contra el terror».

Existe una necesidad de tener mecanismos para exigir responsabilidades o de contar con organismos de vigilancia a nivel internacional de las compañías privadas y de seguridad. El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Mercenarios toca el asunto, pero la naturaleza acumulativa y restrictiva de la definición de «mercenarios» en los instrumentos internacionales constriñe cualquier consideración seria de las violaciones de derechos humanos cometidas por algunas de estas empresas o sus empleados.

#### **Sesión 4: El Papel de la Justicia Internacional**

Un camino importante para la aplicación de los derechos humanos que es complementaria de la del CDH son las cortes y tribunales internacionales.

El Tribunal Internacional de Justicia es un agente especialmente importante sobre el terreno como «bastión» de la justicia internacional y

por su capacidad para tratar de priorizar los derechos humanos dentro del Derecho internacional general. Su jurisprudencia indica que hay señales de una cierta «humanización» del Derecho internacional (como reflejo, por ejemplo, de intereses de agentes no estatales). Al mismo tiempo, se han dado pasos atrás en casos en los que existe un conflicto evidente de intereses entre el individuo y el Estado.

La justicia penal internacional constituye un camino de vital importancia para la aplicación de los derechos humanos. Sin embargo, varios desafíos siguen sin abordarse en este campo: (1) aunque la paz y la justicia son valores compatibles, escoger puede ser difícil en determinadas situaciones reales. Por ejemplo, ¿se puede procesar a alguien que se sienta en la mesa de negociación?; (2) es necesario clarificar el alcance y la naturaleza de la colaboración entre el Tribunal Penal Internacional (TPI) y las organizaciones humanitarias; (3) cómo asegurar la imparcialidad (la selección de los procesados puede tener un impacto negativo sobre la percepción de las comunidades locales y los procesados representan sólo a una parte del conflicto); (4) cómo facilitar la cooperación con los gobiernos nacionales; (5) cómo medir la importancia del impacto que tenga sobre las comunidades locales frente a otros intereses (por ejemplo, la seguridad), como en el caso del traslado de Charles Taylor a La Haya.

Puede que sea necesario un Tribunal Internacional de Derechos Humanos. Aunque existen dificultades que necesitan superarse para crear este tipo de Tribunal, existen varios argumentos en su favor: (1) podría funcionar como un sustituto de los órganos de tratados de la ONU en el contexto del proceso de reforma de la ONU; (2) podría adoptar una actitud progresista en relación al desarrollo de los derechos, tomando en consideración otros aspectos del derecho a la reparación que vayan más allá de la mera compensación y (3) podría exigir responsabilidades por sus acciones no sólo a los Estados sino también a agentes no estatales y a organizaciones intergubernamentales. Puede que sea un error pensar en la propuesta de un tribunal internacional dedicado a los derechos humanos como algo utópico. La reciente experiencia alrededor del Tribunal Penal Internacional, incluyendo la redacción del Estatuto de Roma, la Conferencia de Roma y el proceso de ratificación, indican la posibilidad potencial de convertir en realidad dicha propuesta.

# Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

## 60/251. Consejo de Derechos Humanos

*La Asamblea General,*

*Reafirmando* los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos,

*Reafirmando también* la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> y la Declaración y el Programa de Acción de Viena<sup>2</sup>, y recordando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> y otros instrumentos de derechos humanos,

*Reafirmando además* que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso,

*Reafirmando* que, si bien es necesario tener en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y los diversos

---

<sup>1</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>2</sup> A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

<sup>3</sup> Véase el anexo de la resolución 2200 A (XXI).

antecedentes históricos, culturales y religiosos, todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales,

*Destacando* la responsabilidad que incumbe a todos los Estados, de conformidad con la Carta, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición,

*Reconociendo* que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos, y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente,

*Afirmando* la necesidad de que todos los Estados prosigan la acción internacional para mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre las civilizaciones, las culturas y las religiones, y destacando que los Estados, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales, los órganos religiosos y los medios de difusión tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de la tolerancia, el respeto de las religiones y las creencias y la libertad de religión y creencia,

*Reconociendo* la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias,

*Reconociendo también* la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones de derechos humanos y de eliminar la aplicación de un doble rasero y la politización,

*Reconociendo además* que la promoción y protección de los derechos humanos debe basarse en los principios de la cooperación y el diálogo genuino y obedecer al propósito de fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en beneficio de toda la humanidad,

*Reconociendo* que las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional,

*Reafirmando* el compromiso de reforzar el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de asegurar el disfrute efectivo por todas las personas de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el

derecho al desarrollo, y, con ese objeto, la determinación de establecer un Consejo de Derechos Humanos,

1. *Decide* establecer el Consejo de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General; la Asamblea revisará la situación del Consejo a los cinco años de su creación;
2. *Decide* que el Consejo será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa;
3. *Decide también* que el Consejo deberá ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas;
4. *Decide además* que la labor del Consejo estará guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo;
5. *Decide* que, entre otras cosas, el Consejo:
  - a. Promoverá la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos, así como la prestación de asesoramiento y asistencia técnica y el fomento de la capacidad, en consulta con los Estados Miembros de que se trate y con su consentimiento;
  - b. Servirá de foro para el diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos;
  - c. Formulará recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en la esfera de los derechos humanos;
  - d. Promoverá el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados y el seguimiento de los objetivos y compromisos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas;
  - e. Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de

- derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones;
- f. Contribuirá, mediante el diálogo y la cooperación, a prevenir las violaciones de los derechos humanos y responderá con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos;
  - g. Asumirá la función y las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos en relación con la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con arreglo a lo decidido por la Asamblea General en su resolución 48/141, de 20 de diciembre de 1993;
  - h. Cooperará estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;
  - i. Formulará recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos;
  - j. Presentará un informe anual a la Asamblea General;
6. *Decide también* que el Consejo asumirá, examinará y, cuando sea necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia; el Consejo terminará ese examen en el plazo de un año desde la celebración de su primer período de sesiones;
7. *Decide además* que el Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General; la composición estará basada en una distribución geográfica equitativa y los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo

de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete; los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones durante un período de tres años y no podrán optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos;

8. *Decide* que la participación en el Consejo estará abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas; al elegir a los miembros del Consejo, los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto; la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos;
9. *Decide también* que los miembros elegidos al Consejo deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros;
10. *Decide además* que el Consejo se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año, incluido un período de sesiones principal, que tendrán una duración total no inferior a diez semanas, y podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste;
11. *Decide* que el Consejo aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, según proceda, a no ser que la Asamblea o el Consejo decidan posteriormente otra cosa, y que la participación de observadores y la celebración de consultas con observadores, incluidos Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, deberá estar basada en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos, al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de esas entidades;

12. *Decide también* que los métodos de trabajo del Consejo deberán ser transparentes, justos e imparciales y posibilitar un diálogo genuino, estar orientados a los resultados, permitir debates ulteriores de seguimiento de las recomendaciones y su cumplimiento, así como una interacción sustantiva con procedimientos y mecanismos especiales;
13. *Recomienda* que el Consejo Económico y Social pida a la Comisión de Derechos Humanos que concluya sus trabajos en su 62º período de sesiones y que disuelva la Comisión el 16 de junio de 2006;
14. *Decide* elegir a los nuevos miembros del Consejo, cuyos mandatos serán escalonados, y que la decisión pertinente se adoptará para la primera elección mediante sorteo, teniendo en consideración la distribución geográfica equitativa;
15. *Decide también* que las elecciones de los primeros miembros del Consejo tendrán lugar el 9 de mayo de 2006 y que la primera sesión del Consejo se celebrará el 19 de junio de 2006;
16. *Decide además* que el Consejo revisará su labor y su funcionamiento cinco años después de su establecimiento e informará al respecto a la Asamblea General.

*72ª sesión plenaria  
15 de marzo de 2006*

## Lista de participantes en el Seminario

**Martín Abregú**, Program Officer del Programa Derechos y Ciudadanía de la Fundación Ford, Santiago, Chile.

**Mariano Aguirre**, Co-Director de FRIDE, Madrid.

**Jessica Almqvist**, investigadora del Programa de derechos humanos de FRIDE.

**Joaquín de Aristegui**, Consejero de derechos humanos, Misión española ante las Naciones Unidas, Ginebra.

**Carlos Espósito**, Profesor titular de Derecho Internacional, Universidad Autónoma de Madrid.

**Eitan Felner**, Director Ejecutivo del Centre for Economic and Social Rights, Madrid.

**Fernando Fernández-Arias**, Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

**Michael Freeman**, Profesor de Ciencias políticas de la Universidad de Essex.

**José L. Gómez del Prado**, Miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Mercenarios.

**Felipe Gómez Isa**, Profesor titular de Derecho Internacional Público e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, Bilbao.

**Ulrik Halsteen**, Oficial de Derechos Humanos en la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Sección de investigación y derecho al desarrollo.

**Priscilla Hayner**, International Center for Transitional Justice, Nueva York.

**J.G.S.T.M. van Hellenburg Hubar**, Embajador de Holanda en España, Madrid.

**Dolf Hogewoning**, Ministro Plenipotenciario, Embajada de Holanda en España, Madrid.

**Menno T. Kamminga**, Profesor de Derecho Internacional, Co-Director del Centro de Derechos Humanos, Universidad de Maastricht.

**Guennadi Lebakine**, Secretario de la Sub-Comisión y miembro del equipo para el Consejo de Derechos Humanos de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.

- Marc Lortie**, Embajador de Canadá en España, Madrid.
- Joanne Mariner**, Directora del Programa sobre terrorismo y contra-terrorismo de Human Rights Watch, Nueva York.
- Jean-Paul Marthoz**, Editor de *Enjeux Internationaux*, anterior Director de Comunicación Internacional de Human Rights Watch, Bruselas.
- Asier Martínez de Bringas**, investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- Steve Martin**, estudiante del *European Master in Human Rights and Democratization* en el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- Manfred Nowak**, Profesor de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad de Viena, Director del Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Viena. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura.
- Gaby Oré Aguilar**, Consultora sobre temas de género y derechos humanos, Madrid.
- Luis Peral**, Investigador del Programa de Paz y Seguridad de FRIDE, Madrid.
- José Manuel Pureza**, Profesor de Relaciones Internacionales e investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal.
- José Manuel Romero**, Vice-Presidente de FRIDE, Madrid.
- Yolanda Román**, Amnistía Internacional, Madrid.
- Anders Rönquist**, Embajador de Suecia en España, Madrid.
- Martin Schmidt**, Consejero sobre Asuntos Legales y Consulares, Embajada de Alemania en España, Madrid.
- Ivonne Terlingen**, Amnistía Internacional, Nueva York.
- Carlos Villán Durán**, Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Co-Director del Master de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá, antiguo funcionario en la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Joanna Weschler**, Security Council Report, Nueva York.
- Sir Stephen J.L. Wright**, Embajador del Reino Unido en España, Madrid.

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 40

Los últimos años han sido testigos de la aparición de diferentes voces que han aclamado con fuerza por una reforma en profundidad del sistema de las Naciones Unidas para actualizarlo y dotarle de los medios necesarios para afrontar los retos que se le plantean a la comunidad internacional en un incierto comienzo de siglo XXI. Una de las claves de la reforma han sido los derechos humanos que, junto con la paz y la seguridad y el desarrollo, conforman los tres pilares básicos sobre los que se debe asentar el multilateralismo y la cooperación internacional que representan las Naciones Unidas. Para tratar de responder a este reto, la Asamblea General de las Naciones Unidas acaba de aprobar la creación del Consejo de Derechos Humanos, que ha venido a sustituir a la Comisión de Derechos Humanos.

**Jessica Almqvist** es investigadora del Programa de derechos humanos de FRIDE. Master en Derecho Internacional en la Universidad de Lund (Suecia), realizó su doctorado en el Instituto de Estudios Europeos de Florencia con una tesis bajo el título *Human Rights, Culture and the Rule of Law* (Hart Publishers, 2005). Entre 2002 y 2004 fue investigadora en el Center on International Cooperation (New York University) y profesora adjunta en la New School University (New York).

**Felipe Gómez Isa** es Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, donde ejerce como Director del *European Master in Human Rights and Democratisation*. Entre sus libros destacan *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1998, con Jaime Oraá), *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional* (1999), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI* (2004), *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (2005, con Koen de Feyter) o *El derecho a la memoria* (2006, Director).

## FRIDE

FUNDACIÓN  
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE  
SEGURANTZA SAILA  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,  
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



**Universidad de  
Deusto**

• • • • • • • •

ISBN 84-9830-045-2



9 788498 300451