

Cómo hacer que la Comisión de Derechos Humanos Funcione

Jessica Almqvist

Investigadora del Área de Gobernanza Global de FRIDE

El Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (HLP, en inglés), no olvida los objetivos de la ONU en materia de derechos humanos ni la necesidad urgente de mejorar sus instituciones y mecanismos encargados en la actualidad de llevar a cabo dichos objetivos. En su informe [“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”](#), presentado el 2 de diciembre de 2004, el HLP recomienda la reforma de la muy criticada Comisión de Derechos Humanos (párrafos 285-289). Esta reforma es un paso esencial para alcanzar el objetivo, establecido en la Carta de Naciones Unidas, de “realizar la cooperación internacional...y el estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”¹. Hace poco, la [Declaración del Milenio](#) dejaba claro que sigue siendo un objetivo crucial para la ONU².

La Comisión de Derechos Humanos, con sus 53 miembros, es el principal órgano legislativo de la ONU encargado de promover y proteger los derechos humanos³. Su logro histórico fundamental es la redacción de los tres instrumentos de derechos humanos que constituyen la Declaración Internacional de Derechos: la [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) (1948), el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (1966) y el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (1966). Durante las décadas de 1970 y 1980, la labor de la Comisión se centró en los aspectos relacionados con la observancia de los derechos humanos, como la vigilancia e investigación. En los noventa se hizo más hincapié en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, además de los llamados “derechos de tercera generación”, que incluyen el derecho al desarrollo. Hoy, una de las principales tareas de la Comisión de Derechos Humanos es la respuesta ante las violaciones de derechos humanos. En consecuencia, la labor de establecer criterios normativos sobre derechos humanos individuales ha quedado relegada a un segundo plano.

El HLP cree que la mediocre actuación de la Comisión es responsabilidad de sus miembros. Entre ellos, en la actualidad, están Sudán, China, Arabia Saudí y Pakistán⁴. Libia presidió el 59º periodo regular de sesiones de la Comisión en

¹ Artículo 1 (3) de la Carta de Naciones Unidas (1948).

² Para tener un panorama de los intentos anteriores de reforma, ver por ejemplo Antonio José Almeida, “Reform of the United Nations Commission of Human Rights: Proposals to Restore the Commission’s Credibility, Coherence and Consistency, International Centre for Human Rights and Democratic Development”, Montreal, marzo de 2004 [disponible en <http://www.worldfederalistscanada.org/almeida.pdf>].

³ Aunque este comentario se refiere exclusivamente a la labor de la Comisión en el “establecimiento de criterios normativos”, hay que advertir que la Comisión también actúa ante violaciones concretas de los derechos humanos (procedimientos especiales) y ayuda a los países a construir sus estructuras de defensa de los derechos humanos.

⁴ Sobre la composición de la Comisión durante 2005, ver: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/2005members.doc>.

2003⁵. Según el HLP, “no pueden establecer criterios unos Estados que no han demostrado estar comprometidos con su promoción y protección”. Asimismo dice que “los Estados ya no buscan pertenecer a la Comisión para reforzar los derechos humanos, sino para protegerse a sí mismos contra las críticas de otros” (párrafo 283). Una preocupación similar es la que, con gran fervor, expresó [una coalición de organizaciones no gubernamentales](#) justo antes de que se eligieran los 14 puestos vacantes en 2004: “Se escoge a muy pocas democracias para ocupar los puestos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU”. No obstante, la “guerra contra el terrorismo” ha hecho que algunas democracias occidentales que aseguran defender los derechos humanos protejan a sus amigos y aliados de las críticas y bloqueen propuestas para mejorar el respeto de los derechos humanos. El 60º periodo de sesiones, en 2004, estudió la propuesta de crear un mecanismo especial para vigilar las repercusiones de las medidas antiterroristas en los derechos humanos. Estados Unidos, Gran Bretaña, España y Australia se opusieron a la idea, junto con India, Pakistán y Arabia Saudí⁶. [Amnistía Internacional](#) aplaudió al HLP por haber “hablado abiertamente de algo que se sabe desde hace mucho pero no suele reconocerse, y que es uno de los fallos graves de la Comisión”.

Para contrarrestar el declive de la credibilidad y el profesionalismo que asola a la Comisión, el HLP sugiere, no que se instituyan nuevos criterios de admisión, sino que se extienda dicha admisión a los 191 Estados miembros de la ONU⁷. Además pide a todos los Estados miembros que designen a personajes destacados y experimentados en derechos humanos como jefes de sus delegaciones a las reuniones de la Comisión. Este cambio, concluye el HLP, “podría volver a centrar la atención en los problemas importantes, en lugar de en quién las debate y las vota” (párrafo 285).

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, respalda la necesidad de reformar la Comisión: “No podemos avanzar sin restablecer la credibilidad y la eficacia de nuestros mecanismos de derechos humanos y volver a centrarnos en la protección de los derechos individuales”⁸. También apoya la propuesta de reformar la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbor. En su opinión, “la pertenencia universal servirá para que todos los Estados hagan suyo el programa de derechos humanos”. Lo cual sería “un paso fundamental en la buena dirección”. La alternativa de establecer criterios de admisión, con el fin de garantizar que sólo participen Estados “buenos” y “limpios”, desembocaría en una situación en la que “el Norte sometería a juicio al Sur”. A pesar de todo este entusiasmo, Human Rights Watch critica la propuesta de reforma: el HLP ha acertado al identificar el problema, pero no la cura. Según [Joanna Weschler](#), representante de Human Rights Watch ante las Naciones Unidas, “un órgano de 191 miembros podría hacer muy poco durante un periodo de sesiones de seis semanas. Como mucho, sería otro foro de debate”. Lo que deberían hacer los Gobiernos que deseen participar en la

⁵ Para una crítica de este nombramiento, ver, por ejemplo, Human Rights Watch, “Libya should not chair the Commission” [Libia no debe presidir la Comisión], 9 de agosto de 2002, disponible en <http://hrw.org/press/2002/08/libya080902.htm>. Australia presidió el 60º periodo regular de sesiones (2004).

⁶ U.N. Credibility at Stake for the Rights Commission. Western Governments stifle criticism of allies in Fight against Terror, [La credibilidad de la ONU en juego por la Comisión de Derechos. Los gobiernos occidentales acallan las críticas de los aliados en la lucha contra el terrorismo], Human Rights Watch, 11 de marzo de 2004 [disponible en <http://hrw.org/english/docs/2004/03/10/global8100.htm>].

⁷ En la actualidad, el Consejo Económico y Social escoge a los 53 gobiernos para mandatos de tres años, renovables. Cada año se renueva un tercio de los miembros. La costumbre es agrupar a los 53 miembros por regiones: África (15), Asia_Pacífico (12), Latinoamérica y Caribe (11), grupo occidental (10), y Europa del Este (5).

⁸ Informe del Grupo de Alto Nivel. Nota del Secretario General, párrafo 15.

Comisión es cumplir los criterios de pertenencia y establecer compromisos concretos en materia de derechos humanos antes de ser elegidos. [Frederic L. Kyrgis](#), catedrático emérito de derecho en la Washington and Lee University, tiene una postura más precavida. Destaca el posible papel del consejo asesor recomendado por el HLP para ayudar a la Comisión. Dicho consejo estaría formado por 15 expertos nombrados cada tres años, con posibilidad de renovar su mandato una vez (párrafo 287). Según Kyrgis, este órgano “podría muy bien ser la clave del éxito o el fracaso de la Comisión renovada”.

¿Qué es mejor? No es posible dar una respuesta razonable a la pregunta de cómo reformar la Comisión sin examinar con detenimiento los interrogantes que surgen hoy en el establecimiento de criterios normativos mundiales y a los que debemos prestar urgente atención. En el “establecimiento de criterios normativos” dentro del ámbito de los derechos humanos, la ONU sigue dedicada a proclamar y reafirmar valores fundamentales o principios “de primer nivel” --como la libertad y la igualdad-- y a expresar los derechos humanos esenciales que se derivan de dichos principios. Desde la aprobación de la Declaración Internacional de Derechos, la ONU y sus Estados miembros han elaborado numerosos convenios e instrumentos que establecen esos principios y los derechos consiguientes, y han destacado que deben aplicarse a todas las categorías humanas, entre las que se incluyen las mujeres, los niños, los trabajadores emigrantes, las minorías y los pueblos indígenas.

Se ha trabajado mucho menos en la elaboración de los principios “de segundo nivel”, es decir, los que explican cómo llevar los valores fundamentales a la práctica. Estos principios deben tener en cuenta las condiciones poco propicias en las que, con frecuencia, se llevan a cabo los esfuerzos para implantarlos: escasez de bienes, desacuerdos, conflictos, violencia, corrupción, falta de recursos para garantizar ciertos derechos incluso cuando existe la voluntad política, etcétera. ¿Cómo puede garantizar un Estado el derecho a un juicio justo si no tiene un número suficiente de abogados? ¿Cómo puede garantizar el derecho universal a un nivel de salud adecuado si no posee suficientes conocimientos médicos, vacunas y otros recursos? ¿Cómo repartir raciones de alimentos que no bastan para todo el mundo? ¿Cómo puede garantizar un país la prohibición de la pena de muerte si la mayoría de la población la considera una forma apropiada de castigo? ¿Cómo deben reaccionar otros países ante las violaciones de los derechos humanos que sean consecuencia de todas estas circunstancias? Preguntas como éstas exigen una respuesta inmediata. Las estrategias a largo plazo (por ejemplo, las políticas de desarrollo) ayudan, pero no las resuelven.

Es indudable que se trata de problemas delicados y complejos. Siempre parece que entablar debates y votaciones sobre estos aspectos pone en peligro, e incluso invalida, valores fundamentales preciados e inviolables. Sin embargo, son las preguntas que surgen cuando unos países comprometidos con los derechos humanos pero incapaces de protegerlos en su totalidad buscan la manera de avanzar. Son preguntas que afrontan muchos Estados miembros de la ONU. Y también las afrontan diariamente los funcionarios de la Organización, sobre todo los que trabajan sobre el terreno, tanto en el contexto de ofrecer asesoramiento y ayuda asistencia técnica a los Estados, formando parte de administraciones provisionales dirigidas por la ONU en países asolados por la guerra, como en funciones de tipo humanitario. Su consejo, su ayuda y sus decisiones parecen nacer sin ningún tipo de supervisión mundial transparente sobre los principios por los que deben regirse los Estados y otros actores dedicados a proteger los derechos humanos en condiciones de escasez, conflicto y desavenencias. ¿Es verdaderamente lo más apropiado que esas decisiones recaigan sobre cada Estado y cada funcionario (u oficina de campo) de la ONU, sin más guía que su propio criterio?

Curiosamente, la ONU y sus oficinas se han esforzado muy poco en ofrecer unas directrices más sustanciadas para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos en condiciones poco propicias. En la actualidad, todas las violaciones de los derechos humanos reciben el mismo tratamiento. Todas las violaciones son injustas e imperdonables. La reparación común de esas violaciones consiste, en el mejor de los casos, en la crítica, la culpa y la vergüenza. No se distingue entre las distintas clases de Estados en los que se producen dichas violaciones: los que están dispuestos a proteger los derechos humanos, o son capaces de hacerlo, y los que no. No se distingue entre los distintos tipos de violaciones de los derechos humanos: las que se pueden evitar por omisión y otras para las que son precisos unos recursos, conocimientos e instrumentos considerables. En el caso de estas últimas, la crítica, la culpa y la vergüenza pueden hacer mella, pero no ayudan a los países responsables.

En este ámbito del “establecimiento de criterios normativos”, la Comisión de Derechos Humanos debe desempeñar un papel fundamental. Al centrarse en los principios “de segundo nivel”, se fomentarían los debates constructivos sobre problemas genuinos, problemas que hoy originan, sobre todo, estigmatización, tabúes y vergüenza en la comunidad internacional. Un esfuerzo conjunto para debatir desde los fundamentos el “establecimiento de criterios normativos” intermedios puede ayudar a los países con problemas y fortalecer a la propia Comisión.

Si hallar la forma de avanzar en condiciones poco propicias es una tarea crucial que nos aguarda, ¿qué decir sobre la cuestión de la composición? La extensión del derecho de voto a todo el mundo sólo servirá para dificultar aún más el progreso en materia de derechos humanos. Los Estados que no estén dispuestos a mejorar seguirán defendiendo sus intereses y perjudicarán los esfuerzos para avanzar. La alternativa de convertir la Comisión en un “club selecto”, compuesto por Estados que respeten los derechos humanos, no sólo aumentaría la división entre Norte y Sur, sino que, sobre todo, disminuiría las posibilidades de una búsqueda genuina de soluciones.

El HLP considera que el riesgo de politización es demasiado fuerte para elaborar unos criterios de pertenencia. Sin embargo, esa misma preocupación no impidió una larga discusión sobre los criterios de pertenencia al Consejo de Seguridad y la presentación de dos propuestas distintas para llevar adelante la reforma de dicho órgano. Si los derechos humanos le importan a la ONU tanto como la seguridad internacional (y si el respeto a los derechos humanos es verdaderamente una condición indispensable para tener un mundo más seguro), entonces merece la pena pensar en la posibilidad de que haya criterios de admisión. La ONU podría utilizarlos como incentivos para que los países mejorasen su comportamiento en materia de derechos humanos. En cambio, si se convierte la Comisión de Derechos Humanos en un club selecto, pueden crearse incentivos políticos para entrar en él.

Para que las soluciones prácticas a los interrogantes sobre derechos humanos fueran el centro de atención, sería necesaria la participación de Estados cuyo comportamiento en este sentido sigue siendo mediocre pero que están decididos a encontrar una salida. Esos países con dificultades son fuentes de información esenciales sobre los problemas que encuentran muchos Estados a la hora de la aplicación, y tienen enorme necesidad de unas directrices claras y basadas en los principios. Asimismo sería preciso contar con el compromiso de los Estados que tienen un buen historial de respeto de derechos humanos. Un compromiso que no se limitase a criticar, culpar y abochornar, sino que incluyera la participación y la ayuda en debates constructivos sobre soluciones prácticas.

En este contexto, la composición podría estar basada, no en el comportamiento general de un Estado en materia de derechos humanos, sino en su claro

compromiso de mejorar tanto su conducta como la de otros. Ese compromiso podría quedar reflejado en los informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo cuya elaboración solicita el HLP al Alto Comisionado sobre Derechos Humanos (párrafo 288). Los informes tendrían una aplicación práctica inmediata. En la actualidad, los Estados y las regiones escogen a sus candidatos con la vista puesta en evitar las críticas, la culpa y la vergüenza por su mal comportamiento en materia de derechos humanos. Una selección de candidatos basada en el examen de su comportamiento durante los años anteriores y sus posibles aportaciones a la búsqueda de soluciones prácticas podría cambiar la actitud general respecto al propósito de la composición a la Comisión de Derechos Humanos y devolverle su eficacia.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .