

Amnistía Internacional

La respuesta al desafío:

Transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos

Abril de 2005

Resumen

Índice AI: IOR 40/008/2005

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR400082005>

Amnistía Internacional respalda plenamente la audaz iniciativa del secretario general de las Naciones Unidas, según el cual se debe dotar a los derechos humanos de mayor peso dentro del sistema de las Naciones Unidas, de acuerdo con la visión de la Carta de la ONU, que identifica los derechos humanos y las libertades fundamentales como uno de los fines de las Naciones Unidas.

En su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, el secretario general presenta a los gobiernos diversas propuestas para fortalecer las Naciones Unidas y conseguir que respondan mejor a los retos del nuevo milenio. Una de ellas consiste en transformar la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión) en un nuevo Consejo de Derechos Humanos, más reducido, concebido como órgano permanente que celebraría sesiones durante todo el año y sería uno de los órganos principales de las Naciones Unidas o un órgano subsidiario de la Asamblea General.

Amnistía Internacional cree que un Consejo de Derechos Humanos debe ser influyente, tener legitimidad y reducir al mínimo la politización excesiva que tanto ha empañado el trabajo de la Comisión. Un Consejo de Derechos Humanos debe promover y proteger *todos* los derechos humanos de *todas* las personas, en *todos* los países y en *todo* momento, al tiempo que mantiene las siguientes características esenciales que han sido fundamentales para los logros de la Comisión:

- poder para abordar, de forma efectiva y pública, situaciones graves de derechos humanos, manteniendo las funciones y responsabilidades de la Comisión que se reconocen actualmente en virtud de las resoluciones 1235 y 1503 del ECOSOC (con las modificaciones necesarias para satisfacer las necesidades de un Consejo de Derechos Humanos);
- el sistema de expertos independientes en derechos humanos temáticos y de países conocidos

como "procedimientos especiales", pero con mayor coherencia y respaldo;

· el carácter consultivo de las ONG, en virtud del artículo 71 de la Carta de la ONU, y las prácticas actuales de participación activa de las ONG en la Comisión.

Los jefes de Estado, en la reunión que se celebrará en Nueva York en septiembre de 2005, tendrán una oportunidad única para demostrar su voluntad política a la hora de "dar a los derechos humanos la prioridad que se les confiere en la Carta de la ONU". Mientras los gobiernos se preparan para esta importante cumbre, Amnistía Internacional les insta a dar los pasos necesarios para transformar la Comisión en un Consejo de Derechos Humanos fuerte, eficaz e influyente, que conserve las características esenciales de la Comisión y que se cimiente en los elementos que se han identificado en este documento como fundamentales para cualquier debate sobre un Consejo de Derechos Humanos.

Este informe es un resumen del documento titulado *La respuesta al desafío: Transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos* (índice AI: IOR 40/008/2005), publicado por Amnistía Internacional en abril de 2005. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/news>. Para los documentos traducidos al español consulten: <http://web.amnesty.org/library/eslindex>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

	Público
--	---------

Amnistía Internacional

La respuesta al desafío:

Transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos



La respuesta al desafío:

Transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un

Consejo de Derechos Humanos

I. Introducción

El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha tenido la audaz iniciativa de proponer dar mayor relevancia a los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas. Amnistía Internacional respalda plenamente esta iniciativa del secretario general en lo que respecta a dicho objetivo. El hecho de dotar a los derechos humanos de mayor peso dentro del sistema de las Naciones Unidas está de acuerdo con la visión de la Carta de la ONU, que identifica los derechos humanos y las libertades fundamentales como uno de los fines de las Naciones Unidas.

Las propuestas del secretario general para reforzar la maquinaria de derechos humanos de las Naciones Unidas se presentan en el marco de un informe exhaustivo: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.⁽¹⁾ En él se presentan a los gobiernos diversas propuestas para fortalecer las Naciones Unidas y conseguir que respondan mejor a los retos del nuevo milenio, entre ellas la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad para que sea más representativo, la formalización de compromisos escalonados a fin de alcanzar la cifra del 0,7 por ciento en ayuda oficial al desarrollo antes de 2015, o la transformación de la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión) en un Consejo de Derechos Humanos. El nuevo Consejo se concibe como órgano permanente, más reducido que la Comisión, que celebraría sesiones durante todo el año y sería uno de los órganos principales de las Naciones Unidas (para lo que se debería enmendar la Carta), o bien se crearía como órgano subsidiario de la Asamblea General.

Dentro de esta nueva estructura, los derechos humanos tendrían un papel primordial y, junto al desarrollo y la seguridad, constituirían los tres pilares de las Naciones Unidas.⁽²⁾ Amnistía Internacional apoya la opinión del secretario general, según el cual no se puede dar desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y "no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos". Los gobiernos ya pusieron de manifiesto la estrecha relación entre estos tres asuntos al adoptar la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 y proclamar que el respeto universal de los derechos humanos y su cumplimiento no sólo contribuyen a la estabilidad, sino que también representan una manera de abonar el terreno para alcanzar la paz, la seguridad y el desarrollo económico.

El secretario general presenta su informe en un momento que él mismo califica de "momento definitorio de la historia", y, según las palabras recientemente pronunciadas por la alta comisionada para los Derechos Humanos ante la Comisión, "posiblemente nos encontramos ante la mayor iniciativa de reforma emprendida por la organización". Amnistía Internacional cree que los gobiernos, los miembros de la sociedad civil y otros agentes deben aprovechar la oportunidad histórica que supone la Cumbre de Jefes de Estado de septiembre de 2005 para estudiar el reto planteado por el secretario general en relación con la construcción de una maquinaria de Naciones Unidas más fuerte, más eficaz y de mayor peso para promover y proteger los derechos humanos. Para ello, se deben tomar como base los principales logros del sistema de derechos humanos, en especial los de la Comisión, pero también es necesario subsanar sus deficiencias, como la aplicación de un doble rasero y la persecución de intereses que han socavado su credibilidad. En este momento, se necesita una voluntad política inequívoca para mejorar el sistema de derechos humanos. Según el secretario general, la cumbre de septiembre "nos ofrecerá la mejor oportunidad – tal vez la única – de asegurar un mundo más seguro, más justo y más próspero en el nuevo siglo".⁽³⁾

El presente documento se centra de forma específica en las propuestas del secretario general para transformar la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos. En otros documentos de Amnistía Internacional se analizarán otros aspectos de las propuestas del secretario general. En los apartados que siguen, Amnistía Internacional analizará los logros y las deficiencias de la Comisión, e identificará los aspectos de su trabajo que se deben mantener y, posiblemente, reforzar en el nuevo órgano de derechos humanos. Por último, la organización ofrece sus opiniones sobre los elementos clave que deben formar parte del debate sobre la creación de un Consejo de Derechos Humanos.

II. Logros y deficiencias de la Comisión de Derechos Humanos

Muchos pensábamos que la falta de normas de derechos humanos en todo el mundo era una de las principales causas de la discordia entre las naciones, y que el reconocimiento de los derechos humanos podría ser uno de los pilares sobre los que construir la paz.(4)

Eleanor Roosevelt, 1948

Logros de la Comisión de Derechos Humanos

A pesar de las continuas críticas que recibe la Comisión en su papel como organismo eficaz para la promoción y protección de los derechos humanos, algunos aspectos de su trabajo son extremadamente valiosos y se deben mantener y reforzar en el nuevo órgano de derechos humanos:

Crear espacios de diálogo

Desde su creación, la Comisión ha constituido un foro internacional único para tratar asuntos relacionados con los derechos humanos. Normalmente, atrae a más de 3.000 participantes, entre los que se encontraban, en su 61 periodo de sesiones, 88 altos cargos gubernamentales, además de víctimas, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG), que proporcionan información sobre la situación de los derechos humanos en todas las regiones del mundo y aportan conocimientos especializados a los asuntos temáticos del programa de trabajo de la Comisión.

Estimular la actuación de los gobiernos

Las víctimas y las ONG nacionales han manifestado a Amnistía Internacional que las resoluciones adoptadas por la Comisión y los informes publicados por sus procedimientos especiales son extremadamente útiles como declaraciones que preocupan y estimulan a la comunidad internacional. Aunque tal vez sea difícil medir el impacto de las acciones de la Comisión, en especial a nivel nacional, los esfuerzos de los Estados por evitar ser sometidos a examen son un indicativo claro de su sensibilidad a las críticas de este órgano. Algunas veces, el riesgo de ser sometidos a examen puede ser un poderoso incentivo para hacer que los Estados actúen y mejoren la situación de los derechos humanos.(5) Por otro lado, los Estados utilizan el periodo anual de sesiones para anunciar sus iniciativas en relación con los derechos humanos, como la firma o ratificación de tratados de derechos humanos o la expedición de invitaciones a procedimientos especiales para visitar su país.

Crear un marco para la protección de los derechos humanos

La elaboración de tratados y otras normas ha sido una tarea permanente, y constituye uno de los principales logros de la Comisión desde sus comienzos. Sin embargo, la elaboración de algunas normas ha sido un proceso dilatado y dificultoso.(6) No obstante, durante los últimos 60 años, la Comisión ha creado un sólido marco para la protección internacional de los derechos humanos, y esta importante labor prosigue en la actualidad con la redacción, por ejemplo, de un instrumento legalmente vinculante que se encargue de proteger a todas las personas frente a las "desapariciones" forzadas y de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Tratar todos los derechos humanos

Durante la última década, la Comisión ha ampliado su programa de trabajo para incluir todo el espectro de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, entre ellos el derecho al desarrollo. Los mecanismos temáticos sobre el derecho a la salud, a una vivienda adecuada y a la educación han venido a complementar los mandatos ya existentes de la Comisión relativos a las "desapariciones", las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. El nombramiento de relatores especiales sobre derechos económicos y sociales ha servido para poner de relieve no sólo las violaciones de estos derechos, sino también los obstáculos prácticos a los que se enfrentan algunos Estados para su cumplimiento. Por otro lado, la Comisión ha abordado cuestiones clave relacionadas con el desarrollo, como el acceso universal a la educación, a la atención médica y a una alimentación adecuada, además del derecho al desarrollo en general.

Desarrollar un sistema de expertos independientes en derechos humanos

Otro de los legados principales de la Comisión es su sistema de "procedimientos especiales". Estos expertos independientes reciben un mandato de la Comisión, y sus funciones son, entre otras, visitar países, entrevistarse con gobiernos en casos concretos de violaciones de los derechos humanos y emprender estudios.(7) Descritos como "los oídos y los ojos" de la Comisión, los procedimientos especiales constituyen un elemento fundamental a la hora de aplicar las normas internacionales de derechos humanos, ya que evalúan de forma objetiva los derechos humanos en diferentes países y territorios y formulan recomendaciones para mejorar la protección de los derechos humanos a escala nacional e internacional. Además, pueden desempeñar una importante función de alerta temprana al identificar problemas de derechos humanos que, si no se atajan, pueden conducir a conflictos mayores.(8) En 2004, los procedimientos especiales suministraron 90 informes a la Comisión y 20 a la Asamblea General, visitaron unos 40 países y mantuvieron correspondencia con 164 Estados sobre presuntas violaciones contra miles de individuos.

Sin embargo, el sistema de procedimientos especiales se ha visto debilitado por la negativa de algunos Estados a cooperar con los titulares de los mandatos y aplicar sus recomendaciones, y por la falta crónica de recursos adecuados para llevar a cabo sus actividades con eficacia. Además, la calidad del trabajo de los procedimientos especiales puede variar. En cualquier caso, el sistema de procedimientos especiales contribuye de un modo inestimable a la maquinaria de derechos humanos de las Naciones Unidas. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la iniciativa del secretario general para que se mejoren los análisis, se garantice la selección de personas altamente cualificadas y se incremente la ayuda destinada a los procedimientos especiales.(9)

Los procedimientos especiales y otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas contribuyen sólo de forma marginal a los procesos de toma de decisiones de la Comisión(10). Por su parte, la Comisión presta poca atención a sus informes y los debate en general muy brevemente.(11) Ésta es una de las razones por las que el trabajo de la Comisión carece de un enfoque objetivo y sistemático.

Deficiencias de la Comisión de Derechos Humanos

Parcialidad política a la hora de responder a situaciones de violación masiva

La política y la aplicación de dobles raseros han impedido, por separado o de forma conjunta, que la Comisión abordara violaciones graves o generalizadas de los derechos humanos en muchos países, o incluso que hablara sobre ellas. Todo esfuerzo para poner fin a la parcialidad y a la aplicación de doble rasero tiene que partir de la base de que las Naciones Unidas deben promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en *todos* los países, sin tener en cuenta consideraciones políticas.(12)

Aunque reconoce las importantes contribuciones de la Comisión a la promoción y protección de los derechos humanos, Amnistía Internacional ha insistido constantemente ante la Comisión para que se ocupara de forma efectiva de ciertas violaciones graves de los derechos humanos. Por ejemplo, en 1977, la Comisión no investigó una serie de violaciones graves, persistentes y flagrantes de los derechos humanos a manos del régimen del presidente vitalicio Idi Amin de Uganda, a pesar de haber recibido numerosos comunicados de ONG y una recomendación de la propia Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, dependiente de la Comisión. Por otro lado, a finales de la década de los 80, la Comisión pasó por alto repetidas veces los informes sobre violaciones masivas de derechos humanos en Irak. Sólo cuando la comunidad internacional condenó la invasión de Kuwait en 1991, la Comisión encontró la voluntad política suficiente como para nombrar un relator especial sobre Irak. Irónicamente, y como prueba de que la situación no está ahora menos politizada, después de haber mantenido su mandato en Irak durante 13 años, la Comisión lo dio por finalizado en 2004, justo cuando era fundamental la supervisión y protección de los derechos humanos. En su periodo de sesiones más reciente, la Comisión tampoco actuó con respecto a Irak. La disposición de la Comisión a atender situaciones en países específicos ha variado con el tiempo; la preocupante tendencia actual consiste en una creciente falta de voluntad a la hora de abordar situaciones de violación de los derechos humanos en países concretos.

La falta de actuación de la Comisión ante casos de violación grave de los derechos humanos

perpetrados por Estados poderosos y, cada vez en mayor medida, por sus aliados, ha atizado las críticas sobre su parcialidad. Esto es lo que sucede en especial en el caso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En 2000-2001, la Comisión actuó por primera vez contra un miembro permanente del Consejo de Seguridad, aunque las tentativas posteriores fracasaron.(13) La parcialidad también ha empañado decisiones de la Comisión con respecto a la convocatoria de periodos extraordinarios de sesiones: se celebraron periodos extraordinarios de sesiones para estudiar situaciones de violación masiva de los derechos humanos en la ex Yugoslavia (1992), Ruanda (1994) y Timor Oriental (1999), y también para examinar las violaciones contra los palestinos perpetradas por Israel (2000). Sin embargo, no se tuvo en cuenta la situación de Burundi en 1994, cuando se produjo la crisis de Ruanda, aunque ambas presentaban características comunes y los Estados estaban estrechamente relacionados.(14) De igual modo, la Comisión hizo caso omiso de un llamamiento conjunto por parte de las ONG en 1997 en el que se solicitaba la convocatoria de un periodo extraordinario de sesiones para formalizar una investigación internacional sobre las masacres y otros abusos en Argelia, donde la situación de los derechos humanos, ya crítica, había empeorado. (15)

Cada vez con mayor frecuencia, determinados gobiernos recurren a tácticas procedimentales para reprimir la acción con respecto a países concretos. Conocidas como "mociones de inacción", estas tácticas se han utilizado para evitar, por ejemplo, que se consideren proyectos de resoluciones sobre China y Sudán. La Unión Europea se ha opuesto habitualmente al uso de estas "mociones de inacción", pero en 2004 se planteó utilizar un instrumento procedimental equivalente, el "aplazamiento de un debate", si Cuba hubiera insistido en que se aprobara una resolución sobre los presos recluidos en la Bahía de Guantánamo por los Estados Unidos.

Métodos de trabajo defectuosos

Los métodos de trabajo de la Comisión, muy densos y politizados, obstaculizan seriamente su capacidad para tratar con eficacia y objetividad los derechos humanos, abordar las situaciones de crisis o emprender acciones oportunas para evitarlas. En la actualidad, la Comisión está celebrando su periodo anual de sesiones de seis semanas de duración en Ginebra. Incluso en el caso de que éstas se complementaran con varias semanas de atención por parte de la Tercera Comisión de la Asamblea General en Nueva York, no sería posible supervisar de forma sostenida todos los derechos humanos. Por lo tanto, un Consejo de Derechos Humanos debe actuar durante todo el año, tal como ha recomendado el secretario general.(16)

Otro factor procedimental que obstaculiza la existencia de un debate constructivo sobre los derechos humanos en la Comisión es que el análisis de la situación de derechos humanos y la respuesta política correspondiente se combinan en un mismo proceso, ya que el trabajo de la Comisión se basa en general en proyectos de resolución presentados por los gobiernos sin que, con anterioridad, se haya revisado de manera sistemática la situación del país en cuestión de forma objetiva. Para garantizar la existencia de un proceso de revisión de países objetivo y transparente, Amnistía Internacional cree que sería útil separar la revisión analítica de la respuesta política, como se hace en otros órganos políticos.(17)

Conclusión

A pesar de sus muchos logros, es evidente que la Comisión no responde a muchos de los complejos problemas actuales en materia de derechos humanos con prontitud, persistencia e imparcialidad. Amnistía Internacional comparte el parecer del secretario general, según el cual la Comisión sufre de un "déficit de credibilidad que ensombrece la reputación del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto".(18) Nunca será posible eliminar por completo la política de los actos de un órgano intergubernamental, pero sí es posible tomar una serie de medidas para reducir al mínimo el impacto negativo de la excesiva politización en el nuevo Consejo de Derechos Humanos.

III. Consejo de Derechos Humanos

.... ningún Estado tiene motivos para la autocomplacencia: No existe ningún historial perfecto en materia de derechos humanos.

La Comisión debe liderar el proceso de búsqueda de enfoques más eficaces que permitan realizar análisis desapasionados y llamadas a la acción concretas y contextualizadas, a la vez que se mantiene la atención de forma persistente y constructiva a fin de resolver problemas que nos

conciernen a todos y son responsabilidad de todos.

Louise Arbour, alta comisionada para los Derechos Humanos, Declaración de apertura del 61 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos(19)

Todo esfuerzo encaminado a la creación de un nuevo órgano principal de derechos humanos debe tener muy en cuenta el hecho de que la autoridad y la legitimidad de la Comisión se han visto socavadas por su parcialidad y por el empleo de dobles raseros. Los métodos de trabajo de un nuevo órgano de derechos humanos deben reflejar que "no existe ningún historial perfecto en materia de derechos humanos"; por lo tanto, se deberá revisar con objetividad el historial de derechos humanos de todos los países. El secretario general ha afirmado que la tarea primordial del principal órgano intergubernamental en materia de derechos humanos debe ser la de "evaluar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos por parte de los Estados Miembros", y que el Consejo "debería prestar la misma atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como al derecho al desarrollo".(20) Amnistía Internacional cree que un nuevo enfoque debe favorecer una mejor promoción y protección de *todos* los derechos humanos y estar basado en un proceso sostenido y no politizado de análisis objetivo, imparcial y acreditado. La cooperación internacional para promover y fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la igualdad soberana de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, exige que cada país rinda cuentas de su propio historial en relación con los derechos humanos.

Un Consejo de Derechos Humanos debe preservar las características esenciales que han demostrado ser imprescindibles para alcanzar los logros de la Comisión:

- poder para abordar, de forma efectiva y pública, situaciones graves de derechos humanos, manteniendo las funciones y responsabilidades de la Comisión que se reconocen actualmente en virtud de las resoluciones 1235 y 1503 del ECOSOC (con las modificaciones necesarias para satisfacer las necesidades de un Consejo de Derechos Humanos);
- el sistema de expertos independientes en derechos humanos temáticos y de países conocidos como "procedimientos especiales", pero con mayor coherencia y respaldo;
- el carácter consultivo de las ONG, en virtud del artículo 71 de la Carta de las ONU y las prácticas actuales de participación activa de las ONG en la Comisión.

Es más, Amnistía Internacional identifica los siguientes elementos adicionales como fundamentales para cualquier debate sobre la creación de un Consejo de Derechos Humanos:

Mandato

Un Consejo de Derechos Humanos debe promover y proteger *todos* los derechos humanos de *todas* las personas, en *todos* los países y en *todo* momento. Para alcanzar este objetivo esencial, deberá:

- supervisar y contribuir a una mejor aplicación de las normas y compromisos de derechos humanos e identificar las necesidades de incremento de la capacidad de acción en materia de derechos humanos;
- proporcionar una respuesta inicial a las situaciones de crisis de derechos humanos y abordar con eficacia las situaciones de violación grave de los derechos humanos;
- como órgano político principal de derechos humanos, liderar la lucha por los derechos humanos y apoyar la incorporación a todo el sistema de las Naciones Unidas de una perspectiva basada en los derechos humanos;
- liderar el desarrollo de nuevas normas e instrumentos de derechos humanos.

Categoría

El lugar que ocupe un Consejo de Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas debe ser acorde a la primacía que la Carta de la ONU confiere a la cooperación internacional en la promoción y el fomento del respeto por los derechos humanos y las libertades individuales, corroborados por la Declaración y Programa de Acción de Viena y por la creciente atención que presta el Consejo de Seguridad a los asuntos relacionados con los derechos humanos. Un Consejo de Derechos Humanos no debe ser un

órgano subsidiario del ECOSOC.

Pertenencia

La pertenencia a un Consejo de Derechos Humanos debe estar abierta a todos los países de todas las regiones. La pertenencia universal contribuiría a reforzar la legitimidad del Consejo de Derechos Humanos. No obstante, si se prefiere un órgano de menor tamaño, todos los Estados miembros deben tener la oportunidad de participar en el Consejo. Un medio de garantizar que todos los miembros tengan dicha oportunidad en el nuevo órgano que se propone, de menor tamaño que la Comisión, que cuenta con 53 miembros, es impedir la reelección inmediata de los miembros que cesen.(21) Todos los Estados que deseen ser elegidos para formar parte del Consejo deberán formular compromisos específicos en relación con los derechos humanos y describir los pasos que tomarán para promover y proteger dichos derechos.

Sesiones

El Consejo de Derechos Humanos debe celebrar sesiones formales durante todo el año y convocar, al menos una vez al año, una reunión ordinaria anual más extensa para oír el acreditado informe anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos –en el que se señalarán los principales puntos del programa de trabajo de todo el año–, para celebrar una reunión de alto nivel y para permitir que los representantes de las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos contribuyan de forma directa al debate en el Consejo. También se pueden celebrar reuniones ordinarias más breves durante todo el año para estudiar asuntos rutinarios del programa de trabajo. Asimismo, el Consejo debe tener la capacidad de convocar reuniones extraordinarias durante todo el año para abordar, por ejemplo, de forma efectiva y en el momento oportuno las situaciones de crisis o para tratar situaciones específicas de derechos humanos que requieran una atención especial por su parte. El Consejo de Derechos Humanos se reuniría normalmente en Ginebra, pero tendría la posibilidad de hacerlo en otros lugares, como Nueva York.

Financiación adecuada para mantener un Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos necesitará recursos financieros y humanos propios para funcionar con eficacia y aplicar sus decisiones. Dichos fondos deben ser independientes de los destinados a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.(22)

Revisión objetiva de la situación de los derechos humanos en todos los países

Resulta evidente que los Estados deberían tener siempre la posibilidad y los medios necesarios para dar la voz de alarma en situaciones de emergencia grave en materia de derechos humanos. De igual manera, resulta evidente que al hacerlo se enfrentan a graves peligros de politización y parcialidad. No obstante, me gustaría señalar que, si todo ello se llevara a cabo bajo el escrutinio universal, dichos peligros disminuirían.

Louise Arbour, alta comisionada para los Derechos Humanos, Declaración de clausura del 61 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, 22 de abril de 2005(23)

La principal función de un Consejo de Derechos Humanos debe ser la de supervisar y contribuir a una mejor aplicación de las normas y compromisos de derechos humanos en todos los países. Debe existir mayor transparencia e igualdad a la hora de analizar, discutir y dialogar con los Estados miembros sobre el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Este proceso de revisión objetiva debe ser la base sobre la que identificar obstáculos que dificulten el cumplimiento de los derechos humanos y determinar las necesidades de incremento de la capacidad de acción de cada país, y constituiría la piedra angular de las decisiones del Consejo en relación con la situación de los diferentes países.

· La revisión objetiva de la situación de cada país se debe concebir de manera que se garantice la aplicación de las mismas normas y métodos a todos los Estados. Su finalidad debería ser la de comprender mejor las políticas y prácticas de derechos humanos de cada Estado miembro. La revisión se debe basar en información y datos objetivos. (24)

· Una revisión rutinaria se debe basar en el diálogo con los representantes del Estado, los miembros del Consejo de Derechos Humanos y los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas. Los representantes de las ONG deben tener la posibilidad de contribuir a ese proceso mediante documentos escritos y declaraciones orales.

· La revisión se debe complementar con información suministrada por los procedimientos especiales, los órganos de vigilancia de los tratados y otros expertos. Para ello, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos podría preparar un documento público sobre el país basándose en los informes de estos procedimientos, órganos y expertos y en la información de fuentes de las Naciones Unidas sobre el terreno, y señalar asuntos concretos para someterlos a debate. Se deberá pedir al gobierno del país sometido a examen que presente una declaración de sus políticas y prácticas de derechos humanos, pero no se le solicitará ningún informe para la revisión en cuestión.

· Los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos deberán ayudar en la identificación de puntos sobre los que es necesario actuar para aplicar las normas de derechos humanos, como por ejemplo, ayuda y creación de instituciones o aplicación de compromisos de derechos humanos. Para ello, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos nombrará un reducido órgano de expertos independientes y de reconocido prestigio, que deberá ser aprobado por el Consejo de Derechos Humanos.

· El Consejo de Derechos Humanos debe tener la capacidad de prestar atención especial a las situaciones graves identificadas por la revisión objetiva. El órgano reducido de expertos anteriormente propuesto podría identificar, con ayuda de la información actualizada y recogida en los documentos públicos sobre países, las situaciones que requieren dicha atención especial.

· El proceso objetivo de revisión no debe impedir que el Consejo de Derechos Humanos responda con celeridad a situaciones graves y urgentes de derechos humanos que requieran atención especial.

Necesidad de acción contundente

[...] han aumentado las diferencias entre lo que parecemos prometer y lo que hacemos de verdad. La respuesta no es abandonar un programa ambicioso de derechos humanos sino introducir las mejoras necesarias para que nuestros mecanismos puedan colmar las expectativas del mundo.
Kofi Annan, secretario general, Discurso ante el 61 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, 7 de abril de 2005

Dado que los derechos humanos son uno de los pilares de las Naciones Unidas, la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en un Consejo de Derechos Humanos debe ser compatible con otras medidas tomadas en todo el sistema de las Naciones Unidas para reforzar el respeto por los derechos humanos. Por ejemplo, un Consejo de Derechos Humanos debe contribuir con conocimientos técnicos al trabajo de derechos humanos del Consejo de Seguridad y de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas.(25)

El cambio de nombre y el ascenso dentro de la jerarquía organizativa de las Naciones Unidas, hasta convertir el órgano político principal de derechos humanos en uno de los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas, sería un importante punto de partida. Sin embargo, por sí solas, estas medidas no serán suficientes para hacer frente a las significativas deficiencias de la Comisión. Se deben aplicar toda una serie de medidas, al tiempo que se conservan, en el transcurso del proceso, los elementos fundamentales de la Comisión.

Los jefes de Estado, en la reunión que se celebrará en Nueva York en septiembre de 2005, tendrán una oportunidad única para demostrar su voluntad política a la hora de "dar a los derechos humanos la prioridad que se les confiere en la Carta de la ONU".(26) Mientras los gobiernos se preparan para esta importante cumbre, Amnistía Internacional les insta a dar los pasos necesarios para transformar la Comisión en un Consejo de Derechos Humanos fuerte, eficaz e influyente, que conserve las características esenciales de la Comisión y que se cimiente en los elementos que se han identificado en este documento como fundamentales para cualquier debate sobre un Consejo de Derechos Humanos.

(1) Doc. ONU A/59/2005. Los jefes de Estado discutirán estas propuestas en la reunión que se celebrará en septiembre de 2005 en Nueva York para analizar los progresos realizados en la aplicación de la Declaración del Milenio de 2000, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un concepto más amplio de la libertad se basa en dos exhaustivos análisis sobre los desafíos globales, encargados por el secretario general: Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (también conocido como Informe del Proyecto

del Milenio, PNUD 2005) y Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos, informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (doc. ONU A/59/565).

(2) Los tres pilares se reflejarían en un sistema de tres consejos: el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y un Consejo de Derechos Humanos.

(3) Modalidades, formato y organización de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General (doc. ONU A/59/545), párrafo 32.

(4) "The Promise of Human Rights", Eleanor Roosevelt, Foreign Affairs, abril de 1948.

(5) En el 60 periodo de sesiones de la Comisión, en 2004, en una declaración de la presidencia sobre Nepal, se acordó la creación de un programa de asistencia técnica por parte del ACNUDH. Sin embargo, el gobierno retrasó posteriormente este programa y no cumplió sus compromisos de mejorar la situación de los derechos humanos. La presión internacional generada ante la posibilidad de que Nepal formara de nuevo parte del programa de trabajo público de la Comisión impulsó un acuerdo entre el gobierno y el ACNUDH por el que se permitía una presencia del ACNUDH en todo el país para vigilar la situación de los derechos humanos y elaborar informes. Véase el comunicado de prensa de las Naciones Unidas Office of the High Commissioner for Human Rights set to monitor situation in Nepal, 11 de abril de 2005. En el 61 periodo de sesiones se adoptó una resolución sobre Nepal, pero en relación con el punto 19 del orden del día, relativo a servicios de asesoramiento y cooperación técnica (proyecto de resolución E/CN.4/2005/L.90).

(6) Por ejemplo, se tardó 14 años en llegar a un acuerdo respecto a la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

(7) En la actualidad, existen más de 40 mandatos de este tipo.

(8) El ejemplo de Ruanda es bien conocido. Un año antes del genocidio de Ruanda, la Comisión hizo caso omiso de las recomendaciones al respecto formuladas por uno de sus relatores, tras su visita a Ruanda en abril de 1993, para que se evitaran nuevas masacres de civiles (véase doc. ONU E/CN.4/1994/7/Add.1, informe del relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, misión a Ruanda del 8 al 17 de abril de 1993). Un ejemplo más reciente es la situación en Sudán (Darfur). Desde el nombramiento de un relator especial sobre Sudán en 1993, la Comisión recibió alertas tempranas y recomendaciones para que se llevaran a cabo acciones preventivas. El relator especial empezó a centrarse en Darfur ya en 2001, y visitó la región en octubre de 2002 "por la gravedad de los informes recibidos". En el 59 periodo de sesiones, celebrado en 2003, alertó a la Comisión sobre el "grave deterioro de la situación, que entraña un alto riesgo de desestabilización del país". A pesar de ello, la Comisión pasó por alto su advertencia y puso fin a su mandato durante ese periodo de sesiones. En lugar de eso, la Comisión podría haber emitido un contundente mensaje dirigido al gobierno sudanés y a las partes en conflicto para que detuvieran los abusos. Sólo después de un año adoptó la Comisión la decisión 2004/128, por la que se establecía un experto independiente sobre Sudán. Gracias a una serie de visitas realizadas a Sudán por el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en junio de 2004 (E/CN.4/2005/7/Add.2), por los equipos enviados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y por la alta comisionada en persona, acompañada por el asesor especial del secretario general sobre la Prevención del Genocidio en septiembre de 2004, las Naciones Unidas acabaron por prestar atención a la grave situación de los derechos humanos en Sudán. Ayudadas por la creciente preocupación internacional, estas iniciativas empujaron al Consejo de Seguridad a solicitar el nombramiento urgente de una Comisión Internacional de Investigación, y a actuar con contundencia según sus recomendaciones.

- (9) Fortalecimiento de las Naciones Unidas: Un programa para profundizar el cambio. Informe del Secretario General (doc. ONU A/57/387), 9 de septiembre de 2002.
- (10) Turkmenistán es un ejemplo: los informes de cinco de los relatores especiales contienen numerosos casos que se han comunicado a las autoridades turcomanas; sin embargo, el gobierno sólo respondió a uno de ellos. Por otro lado, el gobierno tampoco respondió a ocho titulares de mandato que solicitaron visitar el país. A pesar de ello, la Comisión, en su 61 periodo de sesiones, no debatió sobre la situación en Turkmenistán, ya que la Unión Europea decidió remitir el examen de Turkmenistán a la Asamblea General.
- (11) El diálogo con los procedimientos especiales puede durar un máximo de 40 minutos por mandato. Éstos se dividen en 7 minutos para la presentación del informe general, 2 minutos más para los informes sobre la misión, hasta 10 minutos para preguntas de los gobiernos y un máximo de 5 minutos para respuestas y comentarios finales del titular del mandato (Límites de tiempo para los discursos, adoptados por el Plenario, 61 periodo de sesiones, del 14 de marzo al 22 de abril de 2005).
- (12) Aunque es necesario hacer frente a las críticas sobre la parcialidad y el doble rasero de la Comisión, también se debe reconocer que algunos de los que más enérgicamente exponen estas críticas pertenecen a un reducido grupo de países que merecerían ser sometidos a examen por la Comisión. Al expresar estas críticas, lo que intentan es proteger sus estrechos intereses más que contribuir sinceramente a la promoción y protección de los derechos humanos.
- (13) Resoluciones 2000/58 y 2001/24, adoptadas por la Comisión sobre la Federación Rusa en relación con Chechenia.
- (14) Véase A call for UN human rights action on Rwanda and Burundi, Índice AI: IOR 41/002/1994, mayo de 1994.
- (15) Véase Civilian population caught in a spiral of violence (índice AI: MDE 20/028/1997), noviembre de 1997. El llamamiento conjunto de las ONG fue una iniciativa de Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y Reporteros sin Fronteras que tuvo lugar el 15 de octubre de 1997.
- (16) "He propuesto que el Consejo sea un órgano permanente y que pueda reunirse cuando sea necesario, no sólo durante seis semanas anualmente como hace la Comisión" (discurso del secretario general ante la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, 7 de abril de 2005).
- (17) Éste es el enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la revisión anual de las políticas y prácticas de todos sus miembros (véase la nota 22). La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, comisión orgánica del ECOSOC, distingue en la actualidad entre una fase de revisión y otra de política.
- (18) Doc. ONU A/59/2005, párrafo 182.
- (19) La traducción de las citas precedentes de esta declaración es de EDAI.
- (20) Discurso del secretario general ante la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, 7 de abril de 2005.
- (21) Esta disposición se aplica a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 23.2 de la Carta de la ONU).

(22) El porcentaje del presupuesto ordinario destinado al ACNUDH es del 1,8 por ciento, lo que ha supuesto una dotación de 30 millones de dólares estadounidenses para 2005. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha solicitado 59,8 millones más para compensar su déficit presupuestario. Como consecuencia, cerca de dos tercios de las actividades del ACNUDH se financian gracias a contribuciones voluntarias. Aunque casi un tercio de los Estados miembros realizan contribuciones, la mayor parte de la financiación voluntaria procede de un reducido grupo.

En 2003, por ejemplo, diez donantes suministraron el 78,4 por ciento del total de las contribuciones voluntarias al ACNUDH.

(23) La traducción de esta cita es de EDAI.

(24) Un modelo que puede ser útil tener en cuenta es el de la Organización Internacional del Trabajo, que revisa anualmente las políticas y prácticas laborales de sus 178 miembros. Un Comité de Expertos, formado por 20 expertos independientes de todo el mundo, elegidos por el Consejo de Administración y propuestos por el director general, analiza los informes periódicos de los Estados miembros en relación con el cumplimiento de los convenios de la OIT. El Comité de Expertos elabora un informe público que identifica a los Estados que no han cumplido plenamente los convenios, y éste sirve de base para los debates de la Comisión tripartita de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la que forman parte representantes de gobiernos, sindicatos y empleadores. Los debates tienen lugar durante la Conferencia Internacional del Trabajo, de carácter anual, y de ellos se extraen conclusiones que pueden requerir la acción del Estado o de la OIT. Otro modelo que podría ser interesante es el de la Organización Mundial del Comercio, en la que el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales revisa las políticas y prácticas en función de una declaración del gobierno en cuestión y un informe detallado elaborado por los expertos de la Secretaría de la OMC.

(25) En sus resoluciones y declaraciones presidenciales, el Consejo de Seguridad condena con frecuencia las violaciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho de refugiados perpetradas por todas las partes de los conflictos, e incluye componentes de derechos humanos, a veces con mandatos amplios, en las operaciones de mantenimiento de la paz. Los organismos de las Naciones Unidas integran en diferente medida los derechos humanos en su trabajo, pero la mayoría de ellos reconoce que "[e]l desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente" (Derechos Humanos y Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, 2000).

(26) Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, nota explicativa suministrada por el secretario general, abril de 2005. La traducción de esta cita es de EDAI.