

Sumario

Introducción;

I. *Antecedentes y Origen del Consejo de Derechos Humanos;*

II. *De la Comisión al Consejo: Transición y Primeros Periodos de Sesiones;*

III. *Construcción Institucional: Negociación y Obtención del Acuerdo Final;*

Conclusión



La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Luis Alfonso de Alba*

Introducción

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas -en adelante, “Consejo”- es el principal órgano encargado de la promoción y el respeto de los derechos humanos a nivel universal. Con su creación, acordada en el seno de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2006, no solo se estableció un órgano de mayor jerarquía para el tratamiento del tema al interior del sistema de Naciones Unidas, sino que se abrieron las posibilidades para obtener mejores resultados que los alcanzados por su predecesora, la extinta Comisión de Derechos Humanos -en adelante, “Comisión”-.

Al conmemorarse este año el décimo aniversario de tal suceso, nos encontramos en un momento propicio para la reflexión sobre la manera en la que la ONU ha respondido a la demanda universal de mayor y más eficaz respeto de los derechos humanos de

todas las personas, y sobre la forma en que el Consejo ha respondido a las expectativas que al respecto se han depositado en él. Si bien un ejercicio de tal magnitud sería objeto de un análisis más riguroso y profundo al que podría realizarse en la presente exposición, con ella busca abonarse a tal reflexión, a través de una revisión del primer año de labores del Consejo y del contexto legal y político en que este órgano fue creado, llevada a cabo desde el prisma de su presidencia, en la que tuve la oportunidad de desempeñarme durante su año inaugural.

Con ello en mente, en este artículo¹ se presenta un análisis de los distintos escenarios, situaciones y factores que debieron enfrentarse durante ese periodo y que incidieron decisivamente en la estructura y el espíritu de Consejo, en un contexto que en diversos momentos y sentidos llegó a ser adverso, comenzando por la falta de consenso sobre la nueva composición de sus Miembros, las inercias y

prácticas heredadas de la Comisión, o los conflictos bélicos que durante ese año tuvieron lugar en Medio Oriente, por citar algunas de las circunstancias sobre las que se abundará más adelante. Así, tras repasar los antecedentes y el proceso de inepción del Consejo, se destacan los esfuerzos realizados para dar continuidad al sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas durante la delicada transición de la Comisión al Consejo, evitando que se generara un “vacío de protección” que suspendiera, temporal o definitivamente, el trabajo de algunos de sus mandatos.

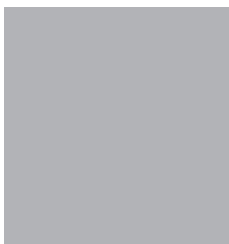
Respecto a los trabajos emprendidos por el Consejo durante su año fundacional, en el que se celebraron cinco periodos ordinarios de sesiones y cuatro periodos extraordinarios, se resaltan los principales logros substantivos obtenidos en cada uno de ellos, las innovaciones metodológicas propuestas, los esquemas con los que se garantizó una participación significativa de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en las labores del Consejo, así como las medidas acordadas para garantizar la gestión efectiva y la sostenibilidad financiera de dichas labores desde la presidencia. Asimismo, se destaca la

forma en que se definió y echó a andar el proyecto de “paquete de construcción institucional” del Consejo, con el cual se diseñaría el nuevo Examen Periódico Universal (EPU) y se llevarían a cabo los exámenes del sistema de procedimientos especiales, de la asesoría experta, y del procedimiento de denuncia heredados de la Comisión, además de definirse su agenda, programa de trabajo, métodos de trabajo y reglamento. Por último, se reconstruye la estrategia de negociación que finalmente permitiría la aprobación, *in extremis*, del paquete.

De esta manera, se permitirá no solo comprender porque el Consejo trajo claras mejoras al tratamiento de los derechos humanos en la ONU *vis a vis* el órgano al que sustituyo, sino también conocer las distintas tácticas y estrategias diplomáticas puestas en marcha desde la presidencia para hacer posibles los acuerdos sobre los que descansan dichas mejoras, alcanzándose “consensos de máximos” y no de mínimos denominadores comunes. Con base en ello, se comparten también algunas consideraciones sobre la manera en que las lecciones aprendidas podrían ser utilizadas como referencia en otros procesos de mejora institucional emprendidos en el ámbito multilateral, particularmente, el que

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas



actualmente se lleva a cabo en torno al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

I. Antecedentes y Origen del Consejo de Derechos Humanos

La labor de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creada en 1947 con la tarea de redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos como una de sus principales prioridades, fue crucial en la promoción de los derechos humanos durante la segunda mitad del siglo veinte, particularmente como generadora de estándares internacionales y por atender a lo largo de su historia muchas de las más graves violaciones de los derechos humanos que se dieron en algunos países. Sin embargo, en sus últimos años de funcionamiento, la polarización, la selectividad y el uso de dobles raseros, minaron sustancialmente su labor, haciéndola perder espacios y legitimidad.

Esta problemática se dio, en buena medida, debido a que las características del sistema de promoción y protección de los derechos humanos del que la Comisión formaba parte nunca se definieron adecuadamente a nivel estructural. En consecuencia, la cantidad de relatorías especiales y el apoyo que estas recibían en el seno de la Comisión se fue dando de manera casuística: su creación era propuesta por un país determinado, que después negociaba apoyos para la adopción de una resolución que la estableciera y para obtener los recursos necesarios para que cumpliera con su mandato. De esta manera, mientras la lucha contra la tortura, la defensa de la libertad de expresión o el adecuado tratamiento de personas privadas de libertad recibían apoyo constante de un grupo de países occidentales, cuando se trataban otros temas de interés para los países en desarrollo, como por ejemplo la situación de los derechos humanos de los migrantes, los primeros no brindaban un respaldo real. Esa falta

de apoyo persistió incluso después de lograrse el establecimiento de una relatoría especial para los migrantes gracias a la coordinación de diversas naciones en desarrollo.

Además de esta evidente distorsión temática, también existía un desequilibrio en cuanto al tratamiento de las situaciones por país o región. Si bien en un principio la Comisión no tenía un mandato expreso para realizar este tipo de análisis, por iniciativa de algunos Estados comenzaron a presentarse resoluciones sobre países en específico. México fue parte de los impulsores de estas primeras resoluciones, con la finalidad de llamar la atención sobre la delicada situación de los derechos humanos en Chile durante la dictadura de Pinochet, y en El Salvador, durante la serie de gobiernos militares autoritarios allí impuestos. No obstante que dicha práctica se originó con la finalidad de hacer frente a violaciones graves de derechos humanos por parte de dictaduras militares, a iniciativa de otros Estados en desarrollo, posteriormente su ejercicio no se siguió con equilibrio alguno. Los países en desarrollo perdieron la capacidad de iniciativa, no hubo resoluciones sobre Brasil o Argentina en los peores momentos de los regímenes allí instaurados y, con

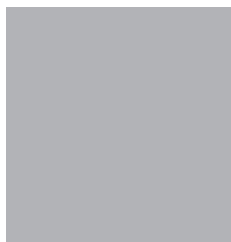
la salvedad de Cuba, durante muchos años no hubo otro país latinoamericano sujeto al escrutinio de la Comisión.

Por el contrario, las resoluciones de país eran impulsadas por los Estados desarrollados en función de su agenda. Así, tras el cambio de siglo el desequilibrio en la Comisión era prácticamente absoluto -por ejemplo, en 2005 (año previo a la transición al Consejo) buscaba impulsarse una controversial resolución sobre China y la situación en Cuba seguía siendo objeto de una resolución muy contrastada-, por lo que un grupo de países se planteaba la necesidad de reformarla drásticamente, y algunos incluso consideraban la posibilidad de abandonarla. Simultáneamente, los países occidentales que reforzaban estándares internacionales de derechos humanos y apoyaban las resoluciones de país, se quejaban de la participación de países a los que consideraban violadores de derechos humanos, denunciando que su intención al formar parte de la Comisión era únicamente defender sus posiciones y minimizar el efecto de los mecanismos de protección con los que ésta contaba.

En este contexto, puede decirse que la idea de sustituir la Comisión por un nuevo órgano gozaba de un amplio

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas



apoyo al interior de la membresía de la ONU, pues nadie estaba satisfecho con la manera en la que la Comisión ejercía su mandato. La mayoría de los Estados apoyaban el cambio, aun cuando no coincidieran en las razones que limitaban la acción de la Comisión y menos aún en la dirección que el nuevo órgano debía emprender. En paralelo a este proceso de desgaste de la Comisión *per se*, en el seno de la ONU y en su Secretaría General se venía gestando un importante reposicionamiento del tema de los derechos humanos, que pasaría a ser uno de los ejes centrales de la acción del sistema de Naciones Unidas.

Con el fin de la Guerra Fría se abrieron nuevas posibilidades de ampliar la agenda del sistema y dejar atrás la parálisis que se había registrado en varios temas hasta el inicio de los años noventa. Con este nuevo espíritu, en la década siguiente se presentaron diversas iniciativas de reforma en las que se reconocía la necesidad de enfrentar de

manera integral las causas de la guerra y los conflictos mediante la consolidación del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la promoción del desarrollo económico y social sostenible.

“La mayoría de los Estados apoyaban el cambio, aun cuando no coincidieran en las razones que limitaban la acción de la Comisión y menos aún en la dirección que el nuevo órgano debía emprender.”

Partiendo de las propuestas que en su momento fueran presentadas desde la Secretaría General de la ONU por Butros Butros-Ghali², con la llegada de Kofi Annan a esta posición se fortaleció aún más la vinculación entre derechos humanos y seguridad. Asimismo, dentro del ambicioso paquete de reformas lanzado por Annan durante su primer

mandato como Secretario General³ se contemplaron dos acciones principales para dar mayor relevancia a los derechos humanos en los trabajos de las Naciones Unidas: buscar su transversalización o *mainstreaming* en todas las actividades de la ONU -incluidas las áreas de desarrollo y asistencia humanitaria-, y reorganizar y racionalizar el trabajo de los órganos encargados de su defensa y promoción dentro del Secretariado de la Organización, concentrándolos en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), instancia a la que se le otorgaría un mayor estatus y se le dotaría de más recursos.

“Durante los años subsecuentes se suscitaron eventos que terminarían de acelerar la inepción del Consejo, concretamente, la invasión de la coalición liderada por Estados Unidos a Iraq a en 2003. ”

Durante los años subsecuentes se suscitaron eventos que terminarían de acelerar la inepción del Consejo, concretamente, la invasión de la coalición liderada por Estados Unidos a

Iraq a en 2003. Ante el ambiente de gran tensión creado por la invasión en el seno de las Naciones Unidas, e incluso entre el Gobierno estadounidense y el Secretario General, y ante la grave crisis de legitimidad que experimentaba la Organización⁴, en septiembre de ese año Annan anunció la creación de un Grupo de Alto Nivel compuesto por personalidades eminentes, que entre otras tareas debería recomendar medidas para fortalecer a la ONU, a fin de que en el futuro pudiera hacer frente a situaciones similares de manera más efectiva en el futuro.

Formalmente denominado *Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*, se integró por dieciséis expertos de diversas nacionalidades (Tailandia, Francia, Brasil, Noruega, Ghana, Australia, Reino Unido, Uruguay, Egipto, India, Japón, Rusia, China, Tanzania, Pakistán y Estados Unidos). Ante las fuertes críticas sobre la composición y los términos de referencia del Grupo de Alto Nivel, debido a la inclusión de tres de los cuatro aspirantes a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad en ese momento y a que el mandato del panel se había limitado a asuntos de seguridad y combate al

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

terrorismo, hubo otros actores que buscaron influir en los trabajos del Grupo y, en última instancia, en las recomendaciones que este emitiría.

Entre estos últimos, destacó la labor del *Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas*, impulsado por México e integrado por catorce países que no estaban representados en el Grupo de Alto Nivel (Alemania, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Japón, Kenia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Singapur, Sudáfrica y Suecia, además de México). Tras celebrar reuniones a nivel de cancilleres y entre sus representaciones en Nueva York y Ginebra para complementar la discusión sobre el proceso de reforma, el Grupo de Amigos presentó propuestas en materia de derechos humanos que permitieron acercar posiciones e influyeron positivamente en los informes del Grupo de Alto Nivel —que en su versión original no contenía ninguna propuesta al respecto— y del Secretario General, que a su vez servirían de base para la Declaración del Milenio que suscribirían los jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2005, en el sexagésimo aniversario de la ONU, donde surgiría el mandato para la creación del Consejo de Derechos Humanos.

El Grupo de Alto Nivel presentó su informe final en diciembre de 2004⁵. Si bien no exhaustivamente, el informe incluyó recomendaciones para lograr un mejor funcionamiento de los órganos de las Naciones Unidas. En relación con la Comisión de Derechos Humanos, los expertos resaltaron que la “menor credibilidad y profesionalismo han redundado en desmedro de la capacidad de la Comisión en el desempeño de sus funciones”, y censuraron que “Estados que carecen de un compromiso demostrado con la promoción y la protección de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos”⁶.

De esta manera, se individualizaban los principales problemas de la Comisión abordados en líneas previas —la extrema politización y el uso de dobles estándares en sus trabajos—, ante lo cual se recomendaban reformas a su estructura y su composición, proponiéndose una membresía universal, además de la revisión de algunos de sus métodos de trabajo y la elaboración de un informe anual por parte de la OACDH sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo. Más importante aún, se incluyó la sugerencia de que en un futuro los Estados miembros analizaran la creación de un Consejo de Derechos Humanos que sustituyera

a la Comisión, y que este dejara de ser un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC), elevándose su estatus al de órgano principal de las Naciones Unidas⁷, lo cual concordaba con la importancia que la Organización debería conferir a esa materia, de acuerdo con el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.

Partiendo de estas consideraciones, Kofi Annan presentó el informe de la Secretaría General en marzo de 2005⁸, con la premisa de que era necesario promover los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas en la vida de cada hombre y cada mujer, con base en “un concepto más amplio de libertad” que incluyera “la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano”⁹, proponiéndose que estas fueran las tres grandes áreas en torno a las cuales debía articularse el trabajo de la ONU, así como las correspondientes reformas a su andamiaje institucional. En virtud de ello, se recogía la sugerencia relativa a la creación del Consejo de Derechos Humanos en una propuesta formal, sustentada en la necesidad de asignar “a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo”¹⁰. En cuanto a su contenido, enfatizaba dos elementos clave: el Consejo debía tener

carácter permanente y su composición debía ser más reducida que la de la Comisión -53 miembros-, a diferencia de la propuesta del Grupo de Alto Nivel. Respecto a su estatus frente a la Asamblea General y las funciones que desempeñaría, se establecía que los Estados habrían de determinar lo conducente.

La consideración de una membresía reducida se interpretó como concesión a aquellos países —en su mayoría occidentales— que buscaban que exclusivamente estuvieran representados los Estados con historiales “intachables” en materia de derechos humanos, lo cual requería la identificación de criterios a partir de los cuales se podría calificar de “intachable” el historial de un país. Tal identificación presentaba una enorme dificultad; por ejemplo, si se tomaba como criterio del grado de compromiso de un país con la defensa de los derechos humanos la ratificación o no de los entonces ocho tratados fundamentales de derechos humanos¹¹, varios países desarrollados no hubieran podido formar parte del Consejo.

Tras la presentación del informe del Secretario General, se inició un difícil proceso de negociación que culminaría durante la madrugada del

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

14 de septiembre de 2005, cuando se logró un acuerdo sobre el texto de la *Declaración del Milenio + 5*, que fue adoptada sin necesidad de voto al día siguiente por los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York. En la Declaración se decidió establecer:

“Un Consejo de Derechos Humanos [...] responsable de promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas [...] [el cual] deberá abordar las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto [pidiendo al presidente de la Asamblea General llevar a cabo] negociaciones abiertas, transparentes e inclusivas [...] con objeto de establecer el mandato, las modalidades, las funciones, el tamaño, la composición, los Miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo”¹².

Una parte de dicho proceso de negociación tuvo lugar en Nueva York y otra en Ginebra, añadiendo un alto grado de complejidad a la misma. La sexagésima Asamblea General de las Naciones Unidas comenzó inmediatamente después de la adopción de la Declaración del Milenio -el 17 de septiembre de 2005-, resultando como

presidente electo el embajador Jan Eliasson, de Suecia, quien identificó las áreas concretas en las que debía concentrarse el esfuerzo de la Asamblea: la Comisión para la Consolidación de la Paz, el Consejo de Derechos Humanos, el terrorismo, el Consejo de Seguridad y la reforma en la gestión de las Naciones Unidas.

“Los temas más importantes y más controvertidos de la negociación fueron la definición del mandato, el estatus, las modalidades, las funciones, el tamaño, la composición, los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo.”

En relación con la creación del Consejo de Derechos Humanos, los temas más importantes y más controvertidos de la negociación fueron la definición del mandato, el estatus, las modalidades, las funciones, el tamaño, la composición, los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo. A grandes rasgos, podían identificarse cuatro posiciones. En un extremo estaban los Estados que

deseaban limitar el mandato del Consejo, acotando las capacidades y los recursos internacionales para la promoción y el respeto de los derechos humanos; a estos se sumaron los Estados que, aun apoyando la promoción y la protección universal de los derechos humanos, deseaban terminar con la selectividad y la polarización que había caracterizado a la Comisión durante sus últimos años.

En el otro extremo se situaban algunos Estados que deseaban hacer del Consejo un órgano que se erigiera como una especie de tribunal-observatorio de la situación de los derechos humanos en el mundo, con capacidad para denunciar y tomar medidas contra los Gobiernos que considerase violadores de derechos humanos; también estaban los Estados que, aunque mostraron su acuerdo en dotar al Consejo de mayor fortaleza y capacidad de acción, apoyaban que debía privilegiarse la cooperación entre todos los Estados Miembros para elevar los estándares internacionales en todos los países y con equilibrio de todos los derechos, no solo los civiles y políticos.

El reto, entonces, era construir los puentes de comunicación entre distintos países y grupos. Es necesario puntualizar que en el seno de la ONU

hay cinco grupos regionales: África, Asia-Pacífico, Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), Europa Occidental y otros países (Grupo Occidental o WEOC, por sus siglas en inglés, que también incluye a Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia), y Europa Oriental. Asimismo, se cuenta con otros grupos que comparten posiciones en distintas áreas y suelen votar como “bloque”, entre los cuales destaca la Unión Europea (UE), la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), y el Grupo de Países Afines (GPA). Este último funciona en Ginebra y aglutina Estados con posiciones afines en materia de derechos humanos (Argelia, Bangladesh, Belarús, Bután, Cuba, China, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malasia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Sudan, Siria, Vietnam y Zimbabwe).

Ante dicho escenario, varias delegaciones buscaron contribuir al proceso de negociación por medio de ejercicios formales e informales, entre los que sobresale el *Proceso de Lausana*, impulsado por el Gobierno suizo, consistente en la celebración de reuniones con expertos gubernamentales y no gubernamentales. Por su parte, México impulsó en Ginebra dos iniciativas informales¹³ que a la larga dieron buenos dividendos, no solo en cuanto

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

a propuestas se refiere, sino en cuanto a la creación de un ambiente y una metodología propicios para la discusión y el intercambio de puntos de vista.

La primera iniciativa consistió en la integración de un grupo de expertos que incluía a representantes gubernamentales y no gubernamentales, así como a funcionarios de la OACDH, conocido como el *non-existent group*¹⁴. La segunda fue la integración de otro grupo informal, compuesto por embajadores acreditados en Ginebra, que se reunía a desayunar en el Hotel *Beau Rivage*, por lo que se terminó por conocerlo como el *Grupo Beau Rivage*¹⁵. El Consejo de Derechos Humanos no podría explicarse sin la celebración de este tipo de reuniones, en las que fue posible identificar importantes convergencias y, en un tono mucho menos polarizado que en Nueva York, se analizaron con más detalle las alternativas que se presentaban, incluyendo los temas más controvertidos previamente mencionados.

Por su parte, Eliasson consideró conveniente ampliar sus consultas con las delegaciones en Ginebra, lo cual trajo avances importantes en la definición de algunos temas sustanciales. En primer lugar, se hizo evidente la preferencia de la mayoría por contar con

un órgano subsidiario de la Asamblea General, cuyo estatus sería reconsiderado después de los cinco primeros años de funcionamiento del Consejo. Simultáneamente, el rechazo a que el Consejo mantuviera contacto directo con el Consejo de Seguridad u otros órganos de las Naciones Unidas se fortaleció. En segundo lugar, creció también el apoyo a celebrar reuniones periódicas, sin determinarse el número de las mismas, y la posibilidad de que hubiera reuniones extraordinarias, sin definirse entonces quien podía convocarlas y de qué manera. Tanto las iniciativas informales mencionadas como la reunión que sostuvieron las delegaciones con el presidente de la Asamblea General fueron la contribución de Ginebra al proceso de negociación.

De regreso a Nueva York, Eliasson presentó un texto de resolución¹⁶ que enfatizaba el elemento de cooperación y dialogo del Consejo, y establecía directrices para el funcionamiento del mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU), fijando en un año el plazo para que el Consejo definiera la manera en que aquel operaría, plazo que también aplicaba para hacer el examen de los mandatos del sistema de procedimientos especiales. Asimismo, el texto establecía en cuarenta y siete

el número de Estados Miembros del Consejo, de acuerdo con el principio de representación geográfica equitativa¹⁷ (13 para África, 13 para Asia-Pacífico, 8 para el GRULAC, 7 para el Grupo Occidental y 6 para Europa del Este), electos no por mayoría simple (mitad más uno de los Miembros presentes y votantes), sino por la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, por un periodo de tres años y con posibilidad de reelección inmediata solo por una vez.

Con la adopción del criterio de representación geográfica proporcional se redujeron sustancialmente los asientos para el Grupo Occidental y el GRULAC, en favor de los grupos de Asia-Pacífico y África, por lo que la suma de los votos de estos dos últimos grupos era suficiente para obtener la mayoría simple en cualquier decisión del Consejo, lo que tendría enormes repercusiones para los trabajos del mismo. Tan importante como resolver el tema de la membresía fue que el texto establecía que la participación de los Estados estaba abierta para cualquiera de ellos, pues no se establecían criterios para la elección de los mismos al nuevo órgano. Para compensar esta supresión – y buscando contar con el apoyo del Grupo Occidental-, se introdujo una cláusula de exclusión para los

Estados que cometieran violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos¹⁸. Esta inclusión significó el mayor esfuerzo de Eliasson para satisfacer en cierta medida la demanda de evitar que países con un “mal” historial en materia de derechos humanos fueran Miembros del Consejo.

Aún cuando una clara mayoría de los Estados se manifestaba a favor de este texto, Estados Unidos reaccionó negativamente, pues mantenía la expectativa de que la membresía y el acceso al Consejo se restringieran aún más –sin proponer, sin embargo, una solución efectiva para el referido dilema representado por la determinación de los criterios correspondientes-, por lo que solicitó que este fuera votado. Fue así que en fecha 15 de marzo de 2006, el proyecto de resolución basado en la propuesta de Eliasson fue sometido a aprobación, resultando adoptado por ciento setenta votos a favor, cuatro en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y tres abstenciones (Irán, Belarús y Venezuela). De esta forma, tras cinco meses de intensa negociación se creaba el Consejo de Derechos Humanos, cuya acta fundacional recibiría la signature A/RES/60/251¹⁹ y pasaría a ser conocida coloquialmente como “la resolución 60/251”.

Luis Alfonso de Alba

II. De la Comisión al Consejo: Transición y Primeros Periodos de Sesiones

A través de la resolución 60/251, Nueva York entregaba la estafeta a Ginebra para dar vida y poner en marcha el nuevo órgano. Conforme a su resolutive 15, las elecciones de los primeros Miembros del Consejo tendrían lugar el 9 de mayo de 2006, mientras que su primera sesión se celebraría el 19 de junio de 2006. Asimismo, tenían que atenderse dos temas claves en la transición de la Comisión al Consejo: el fin de las labores de la Comisión en su sexagésimo segundo periodo de sesiones y la elección del primer presidente del Consejo de Derechos Humanos.

Fin de labores de la Comisión

Es necesario resaltar que, previo a la celebración del último periodo de sesiones de la Comisión, en septiembre de 2005 tuvo lugar la correspondiente elección de su presidente. La elección de presidentes de los órganos del Sistema de las Naciones Unidas suele responder al principio de rotación geográfica entre los grupos regionales, de manera que cada cinco años, el representante de un grupo regional

determinado ocupa la presidencia de los diferentes órganos. En consecuencia, debido a que Argentina ocupó la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos en 2001, correspondía a un representante del GRULAC hacerlo nuevamente en 2006.

“A través de la resolución 60/251, Nueva York entregaba la estafeta a Ginebra para dar vida y poner en marcha el nuevo órgano.”

En términos prácticos, ejercer la presidencia de la Comisión representaba presidir los trabajos de la misma durante las seis semanas que duraba su periodo anual de sesiones. En esta labor, el presidente en turno -quien era elegido a título personal-, tenía como una de sus principales funciones conducir los debates, así como designar, tras consultas con la membresía, a los titulares de mandato -procedimientos especiales- cuando estos se creaban o se renovaban. Por lo demás, su labor solía limitarse a resolver algunas controversias de procedimiento que surgían en el desahogo de la agenda, de tal manera que la presidencia no desempeñaba un papel que incidiera

en la sustancia de las deliberaciones ni en la modificación de los métodos de trabajo de la Comisión, pues para ello se contaba con una instancia denominada Mesa Ampliada²⁰, en la que se debatían y se buscaba resolver aquellos asuntos de sustancia y procedimiento que surgían antes y durante los trabajos de cada sesión.

Con base en la práctica, el GRULAC debía definir un solo candidato para la presidencia de la Comisión durante su sexagésimo segundo periodo de sesiones, que después sería propuesto al resto de la membresía para su elección. Sobre este particular, cabe destacar que si bien México había presentado la candidatura del suscrito²¹, en mi carácter de Representante Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra, tras la presentación el 9 de septiembre de 2005 de la candidatura del entonces recién nombrado Representante Permanente de Perú en Ginebra, embajador Manuel Rodríguez Cuadros, quién hasta ese momento se había desempeñado como canciller de dicho país, y en respuesta a una solicitud directa del embajador Rodríguez Cuadros al canciller de México, días más tarde la candidatura mexicana sería retirada²² y el GRULAC endosaría la candidatura de Perú por unanimidad.

Dado que fue hasta el 15 de marzo de 2006 que, con la adopción de la resolución 60/251, se tuvo certeza de que el Consejo efectivamente sustituiría a la Comisión, el proceso de transición entre una y otra se dio en un contexto de gran incertidumbre, en el que Ginebra debía reaccionar a lo que ocurría en Nueva York. En primer lugar, no se tenía una idea clara sobre el contenido y el formato que debía tener el último periodo de sesiones de la Comisión, pues no había consenso sobre si debería ser sustantiva y tratarse en ella cuestiones relevantes, o si debía limitarse a una sesión meramente de procedimiento. Asimismo, algunas delegaciones temían que se generara un “vacío de protección” en materia de derechos humanos; es decir, que en la transición diversos mecanismos de protección de derechos humanos llegarán a perderse, concretamente el sistema de procedimientos especiales²³.

De manera similar, se temía que aun teniendo dos nuevos instrumentos internacionales listos para ser adoptados, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, éstos no fueran aprobados en la transición o, peor aún, se intentara reabrirlos a

negociación. Al mismo tiempo, algunos países temían que otras delegaciones presionaran para presentar otro tipo de resoluciones muy controvertidas, tanto temáticas como de países.

Aunque era claro que la mayoría prefería una sesión corta, diversas delegaciones consideraban que se tendría oportunidad para tomar decisiones importantes, como la aprobación de los instrumentos referidos y la realización de un balance sustantivo de los logros de la Comisión en sus sesenta años de existencia -el GRULAC y la UE favorecían esta postura-. Sin embargo, había posiciones “duras” para hacer de la sexagésima segunda Comisión una sesión meramente procedimental en la que únicamente se dieran por concluidas sus labores -en este sentido se pronunciaron los grupos Africano y de Asia-Pacífico, la OCI y Estados Unidos-.

Aún cuando las notas interpretativas solicitadas a la OACDH y a la Oficina del Consejo Legal de las Naciones Unidas para tal fin confirmarían que la resolución 60/251 transfería automáticamente los mandatos de la Comisión al Consejo²⁴, lo que evitaba el vacío de protección en lo inmediato y no obligaba a la Comisión a tomar acción sobre este delicado tema, seguía latente la posibilidad de celebrar una

sesión que, aunque corta, no fuera sólo procedimental y atendiera el resto de los temas sustantivos descritos. Sin embargo, los esfuerzos del embajador Rodríguez Cuadros por lograr el consenso en torno a la celebración de una sesión substancial resultaron insuficientes, al no lograrse acuerdos en las discusiones que tuvieron lugar al respecto en la Mesa Ampliada²⁵. Asimismo, las posturas opuestas a ello fueron fortalecidas por una resolución del ECOSOC²⁶, en la que se acordó terminar las labores de la Comisión en una sesión que debía ser corta y de procedimiento, determinando su abolición con efecto al 16 de junio de 2006 e instruyéndola a enviar su informe de labores al Consejo.

“Se temía que aun teniendo dos nuevos instrumentos internacionales listos para ser adoptados, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, éstos no fueran aprobados en la transición”

Ante tal panorama, el GRULAC optó por apoyar el formato acordado por el presidente, por tratarse de un miembro de la misma región y por el alto costo que hubiera tenido no hacerlo. No obstante, al interior del grupo había molestia, tanto porque no se logró la aprobación de los instrumentos, como por la manera en la que se negoció el compromiso. Fue así que la sesión de clausura de la Comisión tuvo lugar el lunes 27 de marzo de 2006 y duró menos de tres horas, en un ambiente sombrío, pues muchas delegaciones hubieran querido hacer un reconocimiento más extenso de los logros históricos de la Comisión.

Elecciones de los primeros Miembros del Consejo y de su Presidente

Con la terminación de las actividades de la Comisión, las delegaciones que aspiraban a ocupar un asiento en el Consejo de Derechos Humanos debían emprender una campaña para asegurar su elección por voto de la Asamblea General, en Nueva York. Asimismo, desde Ginebra debían hacer todo el trabajo preparatorio de la primera sesión del Consejo. En el caso de México, la campaña se articuló en torno a su compromiso con la defensa y la promoción de los derechos

humanos y su voluntad de colaborar para que el nuevo Consejo respondiera eficaz y oportunamente a los retos internacionales en la materia. Pese a la decisión de no recurrir a la política de intercambio de votos -empleada por todos los Estados en el seno de las Naciones Unidas-, tomada bajo la premisa de que los Miembros que conformarían el Consejo debían ser electos con base en sus méritos y su compromiso, México fue exitosamente electo como miembro fundacional en la sesión de la Asamblea General del 9 de mayo de 2006²⁷.

Una vez electos los miembros fundacionales, se retomaron las discusiones sobre la forma en que debía ser elegido el nuevo presidente. Las posibilidades que se vislumbraban variaban entre el apoyo a que la presidencia continuara en el GRULAC -debido a que la sexagésima segunda Comisión de Derechos Humanos no había celebrado un periodo de sesiones sustantivo-, la posibilidad de ofrecerla a Europa del Este siguiendo el orden de la rotación geográfica en la Comisión, o sortearla aleatoriamente. Ante el debilitamiento de la posición en favor del GRULAC, México propuso que se eligiera por voto secreto al presidente entre los Miembros del Consejo, de la manera

Luis Alfonso de Alba

más democrática posible, sin limitar de ninguna forma la presentación de candidaturas de cualquier región.

La propuesta fue rechazada, casi unánimemente, debido a que algunas regiones corrían el riesgo de no ocupar nunca la presidencia, pero sobre todo porque rompía con una tradición en la ONU y podía representar el inicio del fin del poder de los grupos regionales, tan frecuentemente criticados como defendidos, incluso por los Miembros del Grupo Occidental. Sin embargo, la propuesta sirvió para generar la reacción que permitiera encontrar una salida. Ésta provino de la delegación de Pakistán, que sugirió que se podría acordar que el GRULAC ocupara la primera presidencia si lograba presentar un candidato de consenso en menos de cuarenta y ocho horas, y que de no ser así, se daría una oportunidad similar a cada región, siguiendo la rotación geográfica de la Comisión.

Con ello, la mayor parte de las delegaciones del GRULAC tenía delante de sí una gran disyuntiva: o decidirse a apoyar la candidatura de Rodríguez Cuadros para garantizar el consenso, pues se daba por sentado que él la presentaría, o bien, buscar otro candidato. Sorpresivamente, durante el segundo día del lapso propuesto para

fijar una postura común, el embajador Rodríguez Cuadros se comunicó con el suscrito para informar su intención de presentar la candidatura de México y no la suya, en un gesto de correspondencia al apoyo que México le había brindado en su elección a la presidencia de la Comisión, señalando también que era consciente del apoyo que gozaría esta propuesta al interior del GRULAC, por lo que no preveía ninguna dificultad para su endoso.

Efectivamente, la candidatura se acordaría por consenso al interior del grupo regional en esa misma fecha y días mas tarde, en una reunión informal celebrada el 16 de mayo y presidida por el embajador de Arabia Saudita, en su calidad de decano entre los recién electos Miembros del Consejo, Brasil -a nombre del GRULAC- presentó la candidatura de México a la presidencia del Consejo, la cual fue bien recibida y permitió a México fungir como “presidente designado” a partir de ese momento, dado que de manera oficial la elección tendría lugar en la primera sesión del Consejo, el 19 de junio siguiente.

Desde esta posición se iniciaron las labores de desecho, renovación, construcción y proyección que tenían que ser emprendidas durante el primer año de trabajos del Consejo, debido a que,

de acuerdo con la resolución 60/251, se disponía de ese lapso para crear el EPU a partir de cero -un mecanismo completamente innovador en el seno de las Naciones Unidas- y al mismo tiempo llevar a cabo el examen de los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades heredadas de la Comisión.

“Muchos consideraban que aquello que debía conservarse y mejorarse eran los mandatos y mecanismos que, efectivamente, incidían en el respeto y la promoción de los derechos humanos: el sistema de procedimientos especiales -relatores especiales- y, en menor medida, el mecanismo de quejas individuales o procedimiento 1503.”

Muchos consideraban que aquello que debía conservarse y mejorarse eran los mandatos y mecanismos que, efectivamente, incidían en el respeto y la promoción de los derechos humanos: el sistema de procedimientos especiales -relatores especiales- y, en menor medida, el mecanismo de quejas individuales o procedimiento

1503. Las opiniones estaban aún más divididas al ser tratada la situación de la Subcomisión sobre la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, aun cuando la mayoría consideraba necesario contar con un órgano o mecanismo asesor para la generación de normas y estándares de protección. En relación con las tareas de construcción y proyección, además de crearse el EPU, debían generarse dinámicas de trabajo e interacción que hicieran posible la proyección del Consejo en consonancia con la mayor importancia que los derechos humanos debían tener como el tercer pilar sobre el que, a partir de entonces, descansarían las Naciones Unidas, al tiempo que fuera mucho más incluyente respecto de la participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos.

Para lograr lo anterior era indispensable generar una nueva cultura de trabajo tanto al interior como hacia fuera del Consejo, basada en la confianza, la cooperación y en el fortalecimiento del compromiso en torno a una causa común que aspirara a lo mejor alcanzable y no a los mínimos aceptables, a partir de un diálogo abierto, amplio y flexible, así como del mejoramiento de los métodos de trabajo para hacerlos más transparentes, democráticos e

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

incluyentes, pero también expeditos y centrados en la consecución de resultados con implicaciones reales.

Preparativos y Primer Periodo Ordinario de Sesiones

El primer paso para enfrentar el reto fue organizar un gran número de reuniones informales, incluyentes y con formatos variables, para intercambiar puntos de vista sobre lo que debía lograrse. Actuando como presidente designado, México privilegió estos contactos por encima de los tradicionales que antes solamente se daban con los coordinadores de los grupos regionales²⁸, reuniéndome con la mayor cantidad de delegaciones posible, así como con el Secretariado de la OACDH, con numerosas ONG y con académicos destacados. Este periodo se caracterizó también por una profusa circulación de propuestas elaboradas por todos estos actores, las cuales enriquecieron el debate sobre la forma y el contenido que debía observar la puesta en marcha del Consejo y, consecuentemente, permitieron alcanzar acuerdos de procedimiento y de sustancia en torno a la primera sesión, que a su vez tendrían efectos en sus labores posteriores.

En cuanto al procedimiento, destaca la decisión de utilizar las reglas de la

Asamblea General, en el entendido de que el desarrollo de reglas propias formaría parte integral del paquete de construcción institucional que debía acordarse al final del primer año de labores. Asimismo, se avanzó en la definición del calendario de reuniones y la conveniencia de establecer dos grupos de trabajo intersesiones: uno para el EPU y otro para el resto de los mecanismos y arreglos institucionales del Consejo. De igual manera, se acordó desarrollar, en la práctica, una nueva metodología de trabajo -que después se incluyó como parte del paquete de construcción institucional-, con lo que se dotó al presidente del Consejo de un margen de acción mucho mayor al que habían ejercido los presidentes de la Comisión, que además le permitía innovar de manera gradual.

En lo sustantivo, lo más importante fue la aceptación de una propuesta para que el Consejo acordara un único punto de agenda durante su primer año: “Implementación de la resolución 60/251 de la Asamblea General”, con el que abarcaría tanto los trabajos relacionados con la transición y la consideración de mandatos heredados de la Comisión, como los referidos a la construcción institucional (EPU, agenda, examen de mandatos, órgano asesor, etcétera). Igualmente importante

fue el apoyo que ganó la propuesta de extender, en paquete, por sólo un año más, los mandatos que expiraban en 2006.

La propuesta de renovar todos los mandatos por un año atendía a que, mientras que los países occidentales apoyaban los mandatos de país, diversos Estados del mundo en desarrollo se oponían a ellos. Asimismo, los países en desarrollo apoyaban los mandatos temáticos relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, pero no necesariamente los relativos a derechos civiles y políticos. En dichas circunstancias, someterlos a votación hubiera significado la eliminación de una gran cantidad de mandatos. Con la renovación “en paquete” se permitía que el análisis de los mandatos formara parte de las nuevas negociaciones que tendrían lugar en el Consejo, disminuyendo la oposición a los mismos derivada del tratamiento que se les había dado en la Comisión.

Mientras algunos delegados sugerían no tratar ningún asunto sustantivo durante las primeras sesiones del Consejo, otros preparaban proyectos de resolución para analizar situaciones que consideraban graves o urgentes, algunos de los cuales se perfilaban como fuentes importantes de desacuerdo

entre la membresía. El primer asunto tenía que ver con la inclusión en la propuesta de agenda que circulara la OCI de un punto sobre la violación de los derechos humanos en Palestina y otros Territorios Árabes Ocupados. La OCI buscaba que este tema se incorporara desde la primera sesión a la agenda anual del Consejo, con el apoyo del Grupo Africano y el GPA. Aceptar sin más esta propuesta representaba abrir la puerta, desde la primera sesión, a la politización y la consecuente contaminación del resto de las labores del Consejo, debido a que iba en contra del espíritu de la reforma, basado en el ideal de tener un inicio libre de las inercias del pasado —no de la sustancia—. Desde la presidencia designada buscaba encontrarse una fórmula que sin dejar de atender la urgente situación de derechos humanos en los territorios ocupados, no implicara la incorporación de un punto específico al respecto en la agenda anual del Consejo.

El segundo tema que podría generar desacuerdo fue la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, respecto a la cual la presidencia debía intensificar sus labores de cabildeo, tras el cambio de posición que Canadá comenzaba a reflejar frente a la Declaración, pasando de ser uno de sus principales

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

promotores (con México, Guatemala, España y Perú) a un tenaz opositor (al igual que Australia, Nueva Zelanda, Rusia y Estados Unidos). Otros temas no menos complejos y potencialmente controvertidos a los que había que hacer frente eran la difamación de las religiones²⁹, la situación en Darfur y varios informes de relatores que complicaban el escenario en ese momento. A ello se sumaba la inercia de muchas delegaciones que esperaban presentar los numerosos proyectos de resolución que tradicionalmente impulsaban en la Comisión.

Fue por estos motivos que desde la presidencia designada propuse que se añadiera en el programa de trabajo el asunto denominado *temas apremiantes de derechos humanos*, con la intención de lograr la aprobación de los dos instrumentos pendientes (la Convención y la Declaración), iniciar el proceso de construcción institucional y limitar el número de resoluciones bajo consideración del Consejo. De igual forma, se buscaba desarrollar un marco de negociaciones bajo el liderazgo de la presidencia, con objeto de ayudar a alcanzar consensos y evitar, o por lo menos reducir, los espacios de confrontación que caracterizaron los trabajos de la Comisión en sus últimos años. Esto último era indispensable

para construir un paquete de acuerdos en el que todos los Estados flexibilizaran sus posiciones en aras del interés común y al mismo tiempo se alcanzaran “consensos de máximos” y no de mínimos denominadores comunes.

Finalmente, la mañana del 19 de junio de 2006 comenzó el primer periodo ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas —concluiría el 30 de junio—. Una vez presentada y aceptada formalmente la candidatura de México a la presidencia del Consejo, se echaron a andar procesos de consulta escalonados, facilitados en algunos casos por delegaciones nacionales (Noruega y Perú, entre otras), así como por las cuatro delegaciones que ejercían las vicepresidencias (Suiza, Marruecos, Jordania y República Checa), en los que se trataron los proyectos de resolución relativos a la transición y la construcción institucional, mientras que desde la presidencia me haría cargo de las consultas con delegaciones para discutir y negociar una declaración de la presidencia sobre el inciso “*temas apremiantes*”, que había logrado incluirse en el programa de trabajo.

Se perseguían dos objetivos con la propuesta de formular una sola declaración del presidente relativa a los

“temas apremiantes”: primero, evitar la presentación de numerosos proyectos de resolución, siguiendo la práctica de la Comisión -condenatorios en muchos casos y sin impacto real en el terreno-; segundo, demostrar que el nuevo órgano era capaz de trabajar de manera más consensual, impulsando el tratamiento gradual de los temas y abriendo la posibilidad de que éstos se abordaran con nuevos enfoques y en nuevos formatos. Para ello, se negociaba la conformación de un listado corto y representativo de las principales preocupaciones de la membresía, en el que el equilibrio político entre los temas fuera inducido, pero no impuesto por el presidente o por los grupos más influyentes sobre el resto de los Miembros del Consejo, además de buscarse el equilibrio entre temas y situaciones nacionales que hiciera posible el consenso entre países pertenecientes a grupos regionales diferentes.

Si bien se trataba de un esquema de trabajo claramente innovador, adecuado para sentar las bases de la nueva cultura que debía construirse al interior del Consejo, desde un principio hubo resistencia de varias delegaciones que lo encontraban problemático. A ello se sumó la enorme dificultad del entorno en el que se llevó a cabo el debate para la inclusión de los temas, que

comenzó el 26 de junio, menos de un día después del secuestro del soldado israelí Gilad Shalit en un punto de control fronterizo entre la Franja de Gaza e Israel, secuestro que tuvo como respuesta de este último país la operación militar *Lluvias de Verano*. En los días subsecuentes, mientras se discutía la manera de llegar a un acuerdo, las fuerzas armadas israelíes comenzaron la operación militar mencionada en la Franja de Gaza. El 29 de junio, más de sesenta altos funcionarios palestinos, incluyendo varios ministros, fueron apresados por las fuerzas israelíes en la Franja de Gaza, tras lo cual comenzó el bombardeo de esta zona.

En este contexto, pese a los esfuerzos por encontrar una solución que permitiera conciliar las diferencias, no fue posible alcanzar un documento de consenso, aun cuando el proyecto de declaración era un texto equilibrado en el que no se minimizaba la gravedad de los temas y tampoco se asumían posturas de confrontación³⁰. Aunque con ello se perdió la oportunidad de distanciarse de lleno de las prácticas heredadas de la Comisión, este ejercicio fue muy positivo como intento de establecer una cultura de consenso y contribuyó también a frenar la inercia la presentación de decenas de proyectos de resolución.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Fue así que en primer periodo ordinario únicamente se adoptaron catorce proyectos de decisión y resolución, entre los que destaca la aprobación de los proyectos correspondientes a los cinco grupos de trabajo intergubernamentales heredados de la Comisión, que tenían como objetivo desarrollar nuevos estándares en materia de derechos humanos, incluyéndose el relativo a la Convención contra las Desapariciones Forzadas (aprobándose sin votación dicha convención) y el correspondiente a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, presentado por Perú y que, conforme a lo esperado, tuvo que ser aprobado por voto (30 votos a favor, 2 en contra -Canadá y Rusia- y 12 votos por abstención, mientras que 3 Estados no emitieron su voto)³¹.

En la misma sesión fueron aprobados los proyectos relativos a la construcción institucional que presenté. Se aprobó la resolución sobre la extensión por un año de todos los mandatos, los mecanismos, las funciones y las responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos (procedimientos especiales de la Comisión, de la Subcomisión y del procedimiento 1503), con lo que se evitaban definitivamente los vacíos de protección durante el año fundacional del Consejo³². Se adoptaron también las resoluciones con que

se creaban el Grupo de Trabajo para el EPU y el Grupo de Trabajo sobre la Revisión de todos los Mandatos heredados de la Comisión.

Periodos Extraordinarios de Sesiones sobre Medio Oriente

Al fracasar la iniciativa de abordar el tema de la situación de los derechos humanos en los Territorios Árabes Ocupados, incluida Palestina, como parte de una declaración consensuada sobre “temas apremiantes”, y ante el recrudecimiento de las hostilidades en la región durante la segunda mitad de 2006, la situación en Medio Oriente suscitaría la celebración de tres periodos extraordinarios de sesiones en un lapso poco mayor de cuatro meses. Un análisis detallado del desarrollo de estos periodos extraordinarios queda fuera del alcance esta exposición, considerando los múltiples detalles que resultaría necesario abordar y la precisión requerida en el recuento de los hechos a los que hicieron frente. Por lo tanto, la referencia a estos periodos se centra aquí en la influencia que tuvieron en los trabajos subsecuentes del Consejo.

Conforme al párrafo dispositivo 10 de la resolución 60/251, el Consejo podría celebrar periodos extraordinarios cuando éstos resultaran necesarios, a solicitud

de un Miembro del Consejo con el apoyo de al menos un tercio de sus Miembros. Con base en ello y atendiendo solicitudes presentadas entre julio y diciembre de 2006, principalmente a instancias de la OCI, se convocarían los tres periodos extraordinarios referidos: el primero ante el bombardeo y la invasión israelí a Gaza, en el marco de la operación *Lluvias de Verano*; el segundo, como consecuencia de la guerra entre Israel y Hezbolá, que se libró predominantemente en el territorio de Líbano; y el tercero, ante una nueva ofensiva Israelí contra la población de Beit Hanoun, en Gaza, denominada *Nubes de Otoño*.

El reto fundamental representado por los periodos extraordinarios era lograr que el Consejo atendiera oportuna y eficazmente una situación urgente de violaciones graves de los derechos humanos, teniendo en cuenta la crítica que se hacía a la ya desaparecida Comisión de no responder oportunamente frente a hechos urgentes debido a que sesionaba tan sólo durante seis semanas al año, y a que convocar reuniones extraordinarias resultaba sumamente difícil en su esquema de trabajo. Prueba de ello era que no se habían realizado más de cinco periodos extraordinarios en sus sesenta años de historia.

“Principalmente a instancias de la OCI, se convocarían los tres periodos extraordinarios referidos: el primero ante el bombardeo y la invasión israelí a Gaza, en el marco de la operación Lluvias de Verano; el segundo, como consecuencia de la guerra entre Israel y Hezbolá, que se libró predominantemente en el territorio de Líbano; y el tercero, ante una nueva ofensiva Israelí contra la población de Beit Hanoun, en Gaza.”

Para la presidencia del Consejo, eran dos los factores en los que se debía poner especial atención para el cumplimiento del mandato contenido en el párrafo 10 de la resolución 60/251. El primero, sentar un buen precedente ante la posibilidad de celebrar periodos extraordinarios en el futuro, proponiendo a la membrecía una serie de criterios normativos sobre la forma en la que estos se desarrollarían. El segundo versaba sobre el fondo, pues debía buscarse que la resolución que fuera aprobada en cada uno de los periodos se apegara todo lo posible a la situación de los derechos humanos en el caso concreto y respondiera de

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

forma integral a su complejidad evitando parcialidades. *A posteriori*, con la adopción de tales resoluciones, se presentó una de las más arduas labores que la presidencia del Consejo debió enfrentar: llevar a cabo gestiones efectivas para asegurar la ejecución y el cumplimiento de las decisiones del Consejo.

En la resolución aprobada durante el primer periodo extraordinario de sesiones –5 de julio de 2006– se requirió el envío de una misión urgente de investigación a Gaza, encabezada por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Territorios Palestinos Ocupados, John Dugard. Sin embargo, las gestiones ante el Representante Permanente de Israel no consiguieron la autorización de su país para que la misión cumpliera su mandato. Como también ocurriría con la misión integrada tras la tercera sesión extraordinaria, Israel informó que estudiaría la petición de visas y que se informaría el sentido de la decisión una vez que ésta fuera tomada. En ambos casos, Israel no emitió ninguna respuesta en los tiempos contemplados.

Como resultado del segundo periodo extraordinario de sesiones –11 de agosto de 2006–, con el apoyo de la OACDH, la presidencia integró una

misión investigadora que visitaría Líbano –sin invitar a ningún relator³³–, a la que se denominó Comisión de Investigación Internacional. Esta se compuso de tres expertos en derechos humanos y derecho internacional humanitario, garantizando así su integridad, independencia e imparcialidad: João Baena Soares, experimentado diplomático brasileño, antiguo Secretario General de la OEA y experto en derecho internacional; Mohamed Chande Othman, tanzano, ex fiscal del Tribunal Especial para Ruanda; y Stelios Perrakis, griego, renombrado profesor de derecho internacional. Con base en la resolución adoptada por el Consejo, los expertos definieron los términos de referencia de la misión³⁴, que constituyeron un precedente de suma importancia para misiones futuras.

Asimismo, el informe final que presentaron tras sus visitas a Líbano fue bien recibido y sentó un precedente en cuanto a la calidad de los informes que el Consejo podía y debía generar³⁵. Se hizo evidente que responder oportunamente a una crisis urgente de derechos humanos mediante el envío de una misión independiente capaz de elaborar un informe de gran calidad, si bien no todo lo “equilibrado” que algunos hubieran deseado, ante el rechazo de Israel a los esfuerzos de la

misión para incluir elementos de juicio adicionales, contribuía a la mejora de la situación en el terreno y del futuro trabajo del Consejo.

Posteriormente, en cumplimiento a la resolución adoptada en el tercer periodo extraordinario de sesiones –15 de noviembre de 2006–, se conformó una misión investigadora que visitaría Beit Hanoun. Liderada por Desmond Tutu, arzobispo emérito de la Iglesia anglicana de Ciudad del Cabo y premio nobel de la paz en 1984 por su labor clave para el fin del régimen del apartheid y la reconciliación en Sudáfrica. Al estar secundada por la profesora Christine Chinkin, académica británica con larga trayectoria en asuntos de derechos humanos y derecho internacional, la misión contaba con una alta autoridad moral y las mejores credenciales para generar un informe objetivo y equilibrado. No obstante, no pudo viajar a Gaza debido a que, una vez más, Israel no concedió los visados necesarios.

En consecuencia, los primeros tres periodos extraordinarios tuvieron una influencia mixta en las labores posteriores del Consejo. Se demostró que el Consejo respondería a situaciones urgentes que exigían su atención, y prevaleció la idea de que tenía competencia para actuar frente a violaciones

graves de derechos humanos y derecho internacional humanitario en toda circunstancia, tiempo o lugar. De esta forma, el Consejo mostraba que no sólo podía tratar las mismas situaciones que el Consejo de Seguridad, sino que sus deliberaciones debían ser tenidas en cuenta por éste, avanzando así hacia el objetivo de hacer de los derechos humanos el tercer pilar de las Naciones Unidas.

Dado el carácter extraordinario de los periodos, también se evidenció la necesidad de contar con recursos humanos y financieros suficientes para ejecutar las decisiones tomadas en ellos y, en el futuro, contemplarlos dentro del presupuesto del Consejo. Al respecto, debe reconocerse el esfuerzo desplegado para cubrir el costo de las primeras misiones por la Oficina de la Alta Comisionada, Louise Arbour, lo que en términos prácticos constituía una pérdida de recursos para otras actividades. Asimismo, se hizo evidente la necesidad de desarrollar una metodología para seleccionar a los expertos que deberían integrarse a las misiones investigadoras que surgieran de los periodos extraordinarios del Consejo.

Fue también positivo el aprendizaje que se obtuvo en torno a la forma y el fondo de los periodos extraordinarios.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Las modalidades con las que se desarrollaron las sesiones (plazos, preparación, uso del tiempo, participación de las ONG, etcétera) permitieron llevar a cabo sin complicaciones de procedimiento las sesiones subsecuentes, lo que sería recogido en un documento que las reglamentaría en el futuro, presentado por el embajador Doru Costea, en su calidad de presidente del Consejo durante el segundo año de labores del mismo.

Puede decirse también que se hicieron explícitas realidades que, gustaran o no, debían aceptarse si se deseaba continuar con la construcción del nuevo órgano. La más evidente de ellas fue el nuevo reflejo de “fuerzas” en la composición del Consejo. A diferencia de la Comisión, en el Consejo se hizo evidente que el Grupo Occidental y el GRULAC habían perdido peso en el proceso de toma de decisiones y que, aun juntos, no lograrían detener las iniciativas que surgieran del consenso que alcanzaran otros grupos. Las resoluciones presentadas por la OCI con apoyo del Grupo Africano se aprobaban sin problemas, aún sin haberlas negociado propiamente, lo cual constituía un recurso que ningún otro foro de las Naciones Unidas les brindaba.

Respecto a aquello que resultó nocivo para el Consejo, cabe destacar la percepción de parcialidad generada por las resoluciones que se adoptaron durante estos periodos, que efectivamente no daban cuenta cabal de los hechos -en buena medida, producto de la falta de negociación previamente indicada- y, desde una perspectiva de derechos humanos, resultaban parciales. En el mismo sentido, la evidente falta de cooperación de algunos Estados resultó muy negativa, pues derivó en que las decisiones adoptadas por el Consejo no se cumplieran apropiadamente.

Segundo y Tercer Periodos Ordinarios de Sesiones

El segundo periodo ordinario -18 de septiembre al 29 de noviembre de 2006- fue realmente el momento más difícil de la transición de la Comisión al Consejo, debido a la descomposición del ambiente de las discusiones, la politización, la desconfianza y la falta de resultados inmediatos, que para algunos resultaba inadmisibles, influyó en la presentación precipitada y poco ordenada de proyectos de resolución de poca relevancia, así como en el fracaso, por segunda ocasión, de la iniciativa presentada por la presidencia para tratar de manera consensual un número limitado de temas urgentes

o apremiantes, incluido el relativo a Darfur, ante el empeoramiento de la situación humanitaria que allí se vivía³⁶.

Otra controversia que tendría también un impacto negativo en el clima general de los trabajos fue la propuesta sobre la elaboración de un código de conducta para los titulares de mandato de los procedimientos especiales, presentada por Argelia en nombre del Grupo Africano. Esta propuesta era particularmente explosiva porque a través de la misma se buscaba conseguir un determinado resultado en la construcción institucional por la vía del voto, violentando la práctica del consenso que hasta el momento se había logrado mantener respecto a dicho punto, e iba en contra del espíritu de trabajo que había imperado en el marco de tal construcción³⁷.

Con la propuesta se descalificaba *el Manual de Procedimientos Especiales*, documento ya existente con el que se buscaba orientar y hacer más claro el ejercicio de la titularidad de un mandato, pero con una diferencia fundamental respecto al código de conducta propuesto: sus autores eran los propios titulares de mandato -se trataba de un ejercicio de autorregulación *vis-à-vis* uno impuesto por los Estados-. Además, un código de

conducta podía limitar la independencia de los titulares de mandato y, con ello, sus facultades para llevar a cabo las labores que se les encomendaba, desde la recolección de información hasta la formulación de recomendaciones. Finalmente el proyecto de resolución sobre el código de conducta se aprobó por voto (30 a favor, 15 en contra y 2 abstenciones), imponiéndose así un tema de construcción institucional. Como el tiempo lo demostraría, tal imposición no podía ser un procedimiento aceptable para nadie y, por lo tanto, el Código de Conducta mismo concluiría siendo redactado con el consenso de todos.

No obstante estas dificultades, gracias a un mejoramiento sustancial del ambiente, particularmente en el tercer periodo ordinario de sesiones -29 de noviembre al 8 de diciembre de 2006-, destinado casi exclusivamente a la construcción institucional pero en el que también acontecieron debates relevantes y se adoptaron algunas decisiones con espíritu renovado -incluida la convocatoria de un periodo extraordinario sobre Darfur-, entre septiembre y diciembre de 2016 terminarían por alcanzarse logros importantes que a la postre contribuirían a una transición mejor lograda.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Respecto a estos logros, además de aclarar que durante el segundo periodo se consiguió que se aprobara un texto genérico para garantizar la continuación y actualización de labores de todo el sistema de procedimientos, así como otra resolución procedimental muy importante que introdujo en el programa de trabajo un nuevo punto sobre “Seguimiento de las decisiones del Consejo” -tras la experiencia de la primera misión investigadora de Gaza-, cabe resaltar los avances alcanzados en relación con la apertura de espacios de participación significativos a las ONG e INDH, la transmisión en vivo de los debates del Consejo, la creación de una oficina de apoyo a la presidencia y la obtención de recursos financieros adecuados para el Consejo.

Para responder a la demanda legítima de abrir espacios sustantivos a las organizaciones de la sociedad civil u ONG, así como a las INDH, se debía garantizar su participación en los diálogos interactivos del Consejo, en su calidad de observadores, y no en segmentos de participación exclusiva para ONG como ocurría en la Comisión, a los que no solían asistir las delegaciones gubernamentales, por lo que no se establecía un diálogo y tenían poca o nula influencia. Esto se logró mediante la implementación de una

propuesta de la presidencia sobre el uso de los tiempos en los trabajos del Consejo, se logró brindar a las ONG e INDH la posibilidad de hacer uso de la palabra, en conjunto, entre quince y veinte minutos al final de cada sesión.

“Para responder a la demanda legítima de abrir espacios sustantivos a las organizaciones de la sociedad civil u ONG, así como a las INDH, se debía garantizar su participación en los diálogos interactivos del Consejo, en su calidad de observadores.”

Tal innovación traía un cambio sustantivo en su incidencia sobre el Consejo, pues no sólo podrían participar en todas las sesiones sustantivas, interactuando con las delegaciones y los titulares de mandato, sino que, además, ellas mismas se harían cargo de las listas de participantes y los Estados no podrían evitar que algunas ONG intervinieran en el debate. Este nuevo formato también representó un reto para dichas organizaciones, pues no todas se encontraban preparadas para un cambio cualitativo de tal magnitud. De

esta manera, una vez abiertos los nuevos espacios, si bien las intervenciones aumentaron, el número de ONG participantes se redujo drásticamente, pues intervenían con más frecuencia las que tenían presencia en Ginebra y conocimiento o competencia en un mayor número de temas³⁸.

“Con objeto de hacer más transparentes los trabajos y darles también mayor difusión, a partir de segundo periodo de sesiones la transmisión en vivo de los debates (webcast) se permitió durante la totalidad de su duración.”

En esta misma línea, con objeto de hacer más transparentes los trabajos y darles también mayor difusión, a partir de segundo periodo de sesiones la transmisión en vivo de los debates (*webcast*) se permitió durante la totalidad de su duración. Dado que la Sede del Consejo -el *Palais des Nations* en Ginebra- no contaba con el personal, los recursos económicos, ni el equipo necesario para el *webcast*, la difusión de los primeros periodos de sesiones solo fue posible gracias al apoyo financiero extraordinario del Gobierno

de Suiza. Esto era sin duda un claro avance respecto a las prácticas de la Comisión, pues permitiría seguir en vivo los debates, por lo que previendo el incremento de las sensibilidades de algunas delegaciones ante los efectos potenciales que la exposición pública podía traer, la decisión de utilizar el *webcast* no fue consultada con los Miembros del Consejo, ya que desde la presidencia se consideró que caía dentro de sus atribuciones, partiendo de que al tener un carácter público, no se requería de ningún acuerdo o decisión del Consejo para que fueran transmitidas por cualquier medio.

Por otro lado, para hacer frente a la gran carga de trabajo que se había evidenciado desde el inicio de labores del Consejo para la presidencia, se propuso crear una oficina lo más similar posible a la Oficina de la Presidencia de la Asamblea General de la ONU. Si bien en dicha propuesta se contemplaba que con el correr del tiempo tal Oficina de la Presidencia del Consejo debía contar con plazas propias, era claro que sólo podría iniciar por medio de *secondments* -funcionarios pagados por Gobiernos nacionales que son “prestados” a una estructura dada-. De esta manera, se decidió solicitar a los Estados que estuvieran en condiciones de hacerlo

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

que pusieran a un funcionario a la disposición de la presidencia bajo dicha modalidad.

La primera y única delegación que respondió fue la de Suiza, que para tal efecto nombró a una funcionaria. Más tarde, también a través de la intermediación de Suiza, la *Third Millennium Foundation* accedería a financiar parcialmente la contratación de otra persona, quien fue seleccionada por un comité de evaluación en el que participaron funcionarios de la OACDH y resultó ser una diplomática de carrera de Marruecos, cuyo Gobierno cubrió el complemento de salario que le correspondía. Por último, el *Monterey Institute* ofreció a la presidencia que una de sus estudiantes hiciera sus prácticas profesionales en la Oficina. De esta forma, al personal de la Misión de México que se había reasignado a las labores del Consejo, se sumaron tres nuevas colaboradoras³⁹ que fueron un gran apoyo para las labores de la presidencia.

En esos momentos también debió enfrentarse con urgencia la falta de los recursos financieros y de apoyo logístico necesarios para desarrollar el trabajo del Consejo. Por ello, tras haberle recordado a las delegaciones ante el pleno de la Asamblea General

que se requería dotar al Consejo de las herramientas y los recursos necesarios para consolidarse y cumplir adecuadamente sus funciones, desde la presidencia redacté un proyecto de resolución –que terminaría por ser aprobado sin votación– con el que se garantizaba la financiación de cuatro rubros fundamentales para el funcionamiento del Consejo: a) prestación de servicios de conferencia, incluida la interpretación; b) transmisión regular por internet de todas las sesiones del Consejo –hasta entonces sufragada por la delegación suiza–; c) traducción oportuna de la documentación a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, y d) financiación para sufragar oportunamente los gastos extraordinarios surgidos de la aplicación de las decisiones del Consejo, como habían sido las misiones de investigación aprobadas en los periodos extraordinarios de sesiones, que hasta ese momento financiadas con el presupuesto de la OACDH.

Otro aspecto que resulta indispensable destacar es la discusión generada alrededor del informe de avances que el Consejo de Derechos Humanos debía presentar a la Asamblea General durante su sexagésimo primer periodo de sesiones –a celebrarse en octubre y noviembre de 2006–, cuya

modalidad no había quedado definida con anticipación. El primer punto sustantivo que figuraba en dicho informe correspondía a los “Proyectos de resolución recomendados para su aprobación por la Asamblea General”, en los que se incluían la Convención contra las Desapariciones Forzadas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La importancia de este punto estribaba en que planteaba la pregunta sobre el tipo de relación que el Consejo establecería con la Asamblea General, partiendo del hecho de que el primero era subsidiario de la segunda.

Desde la presidencia impulsaba que, con base en la Resolución 60/251, el Consejo debía presentar sus informes ante el pleno de la Asamblea General, estableciéndose una relación directa con ese órgano principal de las Naciones Unidas. Sin embargo, otras delegaciones sostenían que el Consejo debía presentar sus informes ante la Tercera Comisión de la Asamblea General, es decir, había que establecer una relación mediada por dicha comisión entre el Consejo y la Asamblea General. La importancia del asunto era sobre todo política: si realmente se buscaba que el Consejo y el tema de derechos humanos se consolidaran como prioridades

en los trabajos de las Naciones Unidas, lograr una relación directa era muy importante.

En dicho contexto le dirigí una carta a la embajadora Haya Rashel al Califa, de Bahrein, recién elegida presidenta de la Asamblea General, solicitando la presentación del informe al Pleno de la Asamblea, a raíz de la cual se inició un intenso debate al respecto al interior de la Mesa de la Asamblea General, en la que también había delegaciones interesadas en subrayar la supremacía de la Tercera Comisión, aduciendo que se trataba de un tema de competencia de dicho órgano, con lo que pretendían dejar en claro que las decisiones del Consejo podían estar sujetas a su revisión. Como resultado se alcanzó un acuerdo híbrido al interior de la Mesa, con el que se creaba una división de labores: el pleno examinaría el informe y la Tercera Comisión examinaría todas las recomendaciones que el Consejo hiciera a la Asamblea General, incluidas las relacionadas con el desarrollo de la legislación internacional en el ámbito de los derechos humanos.

Si bien se tenía presente que la Asamblea General tenía capacidad para modificar una decisión del Consejo por tratarse de un órgano subsidiario -como en el pasado el ECOSOC lo

Luis Alfonso de Alba

había hecho en el caso de la Comisión-, se esperaba que la Asamblea General respetara las decisiones del Consejo, cuando menos en su primer año. La posibilidad de reabrir a negociación la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas iba mucho más allá de cualquier consideración sobre la subordinación de los órganos de las Naciones Unidas, y terminaría por enviar un mensaje sumamente perjudicial sobre las labores del Consejo: sus decisiones podían ser cuestionadas y reabiertas con relativa facilidad. Esto efectivamente ocurrió el 10 de noviembre de 2006, día en el que, tras haber presentado el informe ante el pleno, la Tercera Comisión no aprobó la Declaración, lo que sí ocurrió con la Convención.

Periodo Extraordinario de Sesiones sobre Darfur

El periodo extraordinario sobre Darfur –12 de diciembre de 2006–, convocado durante el tercer periodo ordinario a solicitud de la Unión Europea con un amplio respaldo de delegaciones de todos los grupos regionales, representó un parteaguas en los trabajos del Consejo⁴⁰. Además de que durante el mismo lograría acordarse un proyecto de resolución sin votación, a diferencia de lo sucedido en los

periodos extraordinarios previos, tanto la integración como el desempeño de la misión investigadora que fue creada por mandato de esa resolución representaron innovaciones importantes en sí mismas.

Conforme a lo establecido en la resolución y considerando las propuestas enviadas para tal fin por los grupos regionales a la presidencia, la misión tuvo una composición mixta que incluyó a representantes permanentes acreditados en Ginebra y expertos independientes, quedando finalmente integrada por Jody Williams (premio nobel de la Paz 1997) en calidad de jefa de la misión; Sima Samar (Relatora Especial sobre los Derechos Humanos en Sudán y única integrante nombrada por el Consejo desde la aprobación de la resolución); embajador Patrice Tonda Representante Permanente de Gabón en Ginebra, propuesto por el Grupo Africano; embajador Makarim Wibisono, Representante Permanente de Indonesia, propuesto por el Grupo Asia-Pacífico; Mart Nutt, parlamentario de Estonia y miembro de la Comisión contra el Racismo del Consejo de Europa, y Bertrand Ramcharan, ex Alto Comisionado adjunto de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, originario de Guyana.

“La misión logró dar cumplimiento a su mandato sobreponiéndose a los múltiples obstáculos que le fueron impuestos, incluso ante la falta de cooperación del Gobierno de Sudán y su negativa para la expedición de las visas correspondientes”

La misión logró dar cumplimiento a su mandato sobreponiéndose a los múltiples obstáculos que le fueron impuestos, incluso ante la falta de cooperación del Gobierno de Sudán y su negativa para la expedición de las visas correspondientes -pese a las múltiples gestiones realizadas por una pluralidad de actores⁴¹-. Si bien no fue posible llevar a cabo visitas *in situ* en Darfur, la misión investigadora recogió información relevante fuera de Sudán, entrevistándose con funcionarios de la Unión Africana involucrados en las labores de facilitación de paz desplegadas en Adís Abeba y con refugiados sudaneses en Chad. Asimismo, el informe que se presentó como resultado de sus labores motivó la creación de un mecanismo de monitoreo de la situación de derechos humanos en Darfur que en el futuro complementaría los

esfuerzos de la ONU por mejorar la situación en el terreno.

Con ello, se envió un claro mensaje a todas las delegaciones: el Consejo actuaría y daría seguimiento a todas las situaciones que éste tratara, haciendo uso de todos los recursos a su alcance. Así se evitarían parcialidades precisamente en el momento en el que iniciaría la recta final de la negociación sobre la construcción institucional.

III. Construcción Institucional: Negociación y Obtención del Acuerdo Final

Como se ha señalado, con base en el mandato de la resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU, antes de concluir su primer año de labores, el Consejo debía asumir, examinar y, según el caso, perfeccionar y racionalizar todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades heredados de la Comisión de Derechos Humanos, con el fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y un procedimiento de denuncia, además de determinar las modalidades del nuevo mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU).

Ambas tareas culminarían con la negociación de lo que comúnmente

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

se conocería como el “paquete de construcción institucional”, que sería aprobado el 18 de junio de 2007. Con ese acuerdo, el Consejo intentaba mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos, al incorporar el EPU, que sin duda resultaría ser el más novedoso de todos. Más que una descripción minuciosa de cada elemento de dicho paquete, cuya versión final queda a disposición del lector de forma anexa al presente artículo para su correspondiente análisis, en las siguientes líneas se proporciona una delimitación de los aspectos que tenían que definirse a través del mismo, así como una crónica de su complejo proceso de negociación y de los esfuerzos emprendidos desde la presidencia para llevarlo a buen puerto, cumpliendo con el plazo fijado por la Asamblea General.

Examen Periódico Universal (EPU)

Las modalidades del EPU no fueron creadas en un vacío, ya que la Resolución 60/251 predeterminaba sus características principales y establecía los parámetros a los que el Consejo debía ajustar su actuación, al referir que este realizaría:

“[...] 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 [...]”².

“El primer punto fundamental era entonces definir las bases sobre las que cada Estado sería examinado, así como las fuentes de información que se emplearían para tal fin.”

El primer punto fundamental era entonces definir las bases sobre las que cada Estado sería examinado, así como las fuentes de información que se emplearían para tal fin. Sobre las bases, desde el inicio del proceso figuraban tres: la Declaración Universal de Derechos Humanos, las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de los que el Estado era parte y otros estándares o instrumentos

internacionales de derechos humanos, siendo estos últimos el mayor punto de contención, pues tenía que determinarse cuáles y en que circunstancias tendrían que tomarse en cuenta. Respecto a las fuentes de información “objetiva y fidedigna”, se contemplaba que la documentación sería de autoría del propio Estado concernido, de las distintas instancias del sistema de las Naciones Unidas, y de las organizaciones regionales, las INDH y las ONG, pero su valoración y los formatos en los que esta tendría que ser presentada debían definirse.

“Había que definir la periodicidad y orden en el que los Estados serían examinados, el proceso y las modalidades del examen, sus posibles resultados y los mecanismos o actividades de seguimiento correspondientes.”

Asimismo, había que definir la periodicidad y orden en el que los Estados serían examinados, el proceso y las modalidades del examen, sus

posibles resultados y los mecanismos o actividades de seguimiento correspondientes. Al respecto, cabe resaltar la importancia de la definición de los siguientes aspectos: a) quiénes y de qué forma intervendrían en el examen (representantes gubernamentales por tratarse de un examen entre pares, expertos gubernamentales o independientes, o una fórmula híbrida); b) el formato del examen, determinar si sería llevado a cabo por el pleno del Consejo o por grupos de trabajo o subcomités creados para tal efecto; c) la estructura del diálogo interactivo, que se definiría en cuanto a duración y modalidades de uso del tiempo; d) el tipo de participación de los observadores (Estados, organizaciones internacionales, INDH y ONG); e) definir si el EPU se efectuaría intersesionalmente, de forma paralela o durante las sesiones del Consejo; y f) cuáles serían los resultados del examen (informes, resúmenes, y/o recomendaciones y decisiones), así como el seguimiento que se les daría posteriormente. Para todo ello, también resultaba fundamental tomar en consideración el impacto en los recursos humanos y financieros, tanto para los Estados como para la propia ONU (a través de la OACDH).

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Sistema de procedimientos especiales

Por el gran peso que el sistema de procedimientos especiales revestía para todos los actores, su negociación resultaría fundamental y, a su vez, extremadamente difícil⁴³. Las posiciones sobre diversos puntos divergían diametralmente y las delegaciones no estaban dispuestas a ceder en sus posiciones. Muchas de ellas, particularmente occidentales y latinoamericanas -así como las ONG y los funcionarios de las Naciones Unidas-, consideraban que los procedimientos especiales habían hecho posible el desarrollo y el fortalecimiento del marco normativo de derechos humanos y, más importante aún, constituían un medio irremplazable para monitorear la situación en materia de derechos humanos en el terreno, pues alertaban sobre situaciones urgentes o muy graves mediante sus visitas e informes de países específicos, así como con las comunicaciones urgentes sobre casos también específicos que enviaban a los Estados.

Sin embargo, muchas otras delegaciones consideraban que el sistema adolecía de traslapes y falta de coordinación, además de que había en él un ejercicio no uniforme de labores, pero sobre todo, criticaban -con cierta razón, como se

señaló previamente- que el sistema de procedimientos especiales de país había surgido de la politización y los dobles estándares de la Comisión, pues se limitaban a condenar a algunos países e ignoraban situaciones más graves. Simultáneamente, esta discusión giraba en torno al papel del EPU, ya que algunas delegaciones señalaban que con su creación los mandatos de país eran redundantes, mientras que otras apoyaban su conservación al considerar que ambos mecanismos eran complementarios.

En este contexto altamente polarizado, se debía determinar todo aquello relacionado con el proceso de selección y nombramiento de quienes ocuparían la titularidad de los mandatos, así como los criterios que debían tenerse en cuenta para ello (calificación, independencia, representación geográfica equitativa o diversidad cultural, por mencionar algunos) y la forma en la que se designaría a los titulares (preselección, designación o elección). Asimismo, en este apartado se debatió la propuesta del Grupo Africano de elaborar un código de conducta para los titulares de mandatos.

Por cuanto hace al examen, racionalización y armonización de los mandatos, se discutirían las áreas prioritarias de atención de los mandatos temáticos,

los criterios para el establecimiento de un mandato de país, las lagunas en materia de protección y los traslapes o las duplicaciones entre los diferentes mandatos, así como la necesidad de dar un trato equilibrado de los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

“Por cuanto hace al examen, racionalización y armonización de los mandatos, se discutirían las áreas prioritarias de atención de los mandatos temáticos, los criterios para el establecimiento de un mandato de país, las lagunas en materia de protección y los traslapes o las duplicaciones entre los diferentes mandatos, así como la necesidad de dar un trato equilibrado de los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

La asesoría especializada

Mientras la Comisión estuvo en funciones, la asesoría especializada estuvo a cargo de la Subcomisión sobre la

Promoción y Protección de los Derechos Humanos —creada desde 1947—, cuya actividad más apreciada era el desarrollo de estándares internacionales en materia de derechos humanos, que eran evidentes en las convenciones y declaraciones, así como en diferentes procedimientos especiales surgidos de estudios que elaboraba por medio de sus grupos de trabajo. Sin embargo, la Subcomisión también era criticada, entre otras razones, por su tamaño y onerosidad, por el proceso de designación de los expertos que la integraban —que además fungían por tiempo indeterminado— y por su alto grado de autonomía respecto de la Comisión, lo que les permitía contar con una agenda propia y desarrollar sus actividades sin supervisión alguna.

En consecuencia, se partía de una preferencia mayoritaria por que el órgano que la substituyera se concentrara en su trabajo temático, otorgandosele un mandato de *think tank* para desarrollar principios en materia de derechos humanos, que sería ejercido con una mayor supervisión del Consejo. Para ello, en este apartado de determinarían la estructura, tamaño, composición, estatus y funciones específicas que le permitirían cumplir con tal objetivo de la mejor manera posible. También quedaba pendiente la definición exacta de su nueva denominación.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Procedimiento de denuncia

El tercer y último mecanismo herencia de la Comisión que debía evaluarse y reformarse era el Procedimiento 1503 o procedimiento de quejas. Creado en 1970 mediante la adopción de la Resolución 1503 (XLVIII)⁴⁴ —de ahí su nombre— y reformado en 2003 mediante la Resolución 2000/3⁴⁵ —ambas del ECOSOC—, se trataba de un mecanismo de cobertura universal que tenía como objetivo llevar a cabo un análisis de las quejas individuales enviadas a la Secretaría General de las Naciones Unidas —vía la OACDH—, con base al cual se establecía si existía un patrón de violaciones graves de los derechos humanos o “situación”, que a su vez tuviera que ser remitido a la atención de la Comisión para que ésta actuara frente al mismo⁴⁶.

Desde una perspectiva de protección de los derechos humanos, el Procedimiento 1503 presentaba serios rezagos, entre los que destacaban principalmente dos: no buscaba satisfacer a las víctimas individuales, sino tan sólo establecer si realmente había una “situación” para que la Comisión la atendiera; y, mas preocupante aún, se presumía que existía arbitrariedad y politización en la transición entre una comunicación y una situación —lo que la delegación

mexicana llamaría “el salto mortal”—, pues la determinación de situaciones de violaciones graves de los derechos humanos al analizar las comunicaciones era llevada a cabo en total opacidad.

Si de verdad se buscaba que el Procedimiento 1503 contribuyera sustancialmente a la arquitectura de derechos humanos en el seno de la ONU, su diseño debía ser mejorado en función de evitar la arbitrariedad en la transición entre comunicación y situación⁴⁷. Para ello, en este apartado de la construcción institucional se abordarían todos los elementos atinentes al procedimiento: objetivo y alcance, criterios de admisibilidad, número de etapas, confidencialidad, participación de los autores de la comunicación, composición y tamaño de los grupos de trabajo que examinarían las comunicaciones y situaciones, selección de los miembros de cada grupo, duración de su mandato y rotación, periodicidad y duración del proceso, así como las posibles medidas que el Consejo podría adoptar ante las situaciones identificadas.

Grupos de Trabajo y Labor de los Facilitadores

Desde junio de 2006 —en la primera sesión ordinaria— se habían creado dos grupos de trabajo encargados del

proceso de construcción: el Grupo de Trabajo para el EPU y el Grupo de Trabajo sobre la Revisión de todos los Mandatos heredados de la Comisión (GTRM). No obstante que la responsabilidad última del resultado de ambos recaía en la presidencia del Consejo, encargué a los representantes permanentes que se desempeñaban como vicepresidentes facilitar las negociaciones de los temas que se tratarían en ellos, e invité, en una etapa más avanzada, a otros dos representantes permanentes para que coordinaran otro grupo de trabajo sobre temas que no estaban contemplados en los dos grupos originales -agenda, programa anual, métodos de trabajo y reglas de procedimiento-⁴⁸.

Así, las referidas designaciones de los facilitadores recayeron en el embajador Mohamed Loulichki, de Marruecos, para el EPU; el embajador Tomás Husák, de República Checa, para el examen del sistema de los procedimientos especiales; el embajador Musa Burayzat, de Jordania, para la asesoría especializada -Subcomisión-, y el embajador Blaise Godet, de Suiza, para el procedimiento de denuncia -Procedimiento 1503-.

Para el tercer grupo de trabajo -creado al término del tercer periodo ordinario

de sesiones-, debido a que cada uno de los cuatro vicepresidentes fungía ya como facilitador y considerando la oposición de la mayoría de las delegaciones a contar con facilitadores que no fueran miembros del Consejo -debido a que las negociaciones sostenidas serían altamente delicadas-, se debía elegir a los posibles facilitadores de entre los otros cuarenta y dos miembros. En vista de que entonces faltaba un miembro del GRULAC para hacer equitativa la distribución geográfica, nombré como facilitador para el tema de la agenda y el programa anual de trabajo al embajador Carlos Ramírez Martínez Alvarado, Representante Permanente de Guatemala, y al embajador Enrique Manalo, Representante Permanente de Filipinas, para facilitar los trabajos en relación con los temas del reglamento y métodos de trabajo⁴⁹.

De esta manera, entre julio de 2006 y abril de 2007 las labores de perfeccionamiento y creación institucional se llevaron a cabo bajo la coordinación de dichos embajadores. El 27 de abril de 2007 se celebró la última reunión de consultas sobre la construcción institucional bajo su responsabilidad, tras lo cual cada uno de ellos entregó a la presidencia el resultado del proceso de negociación que se le había encargado⁵⁰.

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

las decisiones sobre las llamadas “resoluciones de país” debían ser copatrocinadas por 1/3 de la membresía y aprobadas por 2/3 de la misma. Con ello, resultaría prácticamente imposible aprobar un texto con el que el Estado concernido y otras delegaciones que vieran con recelo las resoluciones de país no estuviesen de acuerdo⁵²; y

- el tema de los pueblos bajo ocupación israelí en el Medio Oriente, ya que la OCI y el Grupo Africano consideraban que el tema de la situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados debía ser singularizado en la agenda del Consejo con una redacción lo más detallada posible (preferentemente con dos sub-incisos: i) violaciones de los derechos humanos e implicaciones de la ocupación israelí de Palestina y otros Territorios Árabes Ocupados, y ii) derecho a la autodeterminación del pueblo palestino)⁵³ En oposición, la UE, Estados Unidos, Canadá y Australia estaban en contra de cualquier inclusión del tema palestino como un punto independiente de la agenda, con el argumento de que el tema debía ser considerado en

- las situaciones nacionales, dado que la delegación china, con un amplio apoyo entre la membresía, propuso que la adopción de

los mismos términos que cualquier otra situación nacional, enfatizando que de crearse un punto aparte para Palestina se atentaría contra el principio de evitar la selectividad.

“Por cuanto hace a los métodos de trabajo, el aspecto que tuvo un enorme impacto en la etapa final de las negociaciones fue el de las reglas para la toma de decisiones.”

Por cuanto hace a los métodos de trabajo, el aspecto que tuvo un enorme impacto en la etapa final de las negociaciones fue el de las reglas para la toma de decisiones. A pesar de que en los debates al interior del tercer grupo de trabajo la gran mayoría de las delegaciones se había mostrado a favor del criterio de mayoría simple para adoptar las decisiones del Consejo -la mitad más uno-, a minutos de que concluyeran los trabajos del grupo la delegación china propuso que la adopción de decisiones sobre situaciones nacionales -resoluciones de país- debía ser copatrocinada por un tercio de la membresía y aprobadas

por dos tercios de la misma. Con ello, resultaría imposible aprobar un texto con el que no sólo el Estado concernido, sino otras delegaciones que vieran con recelo las resoluciones de país, no estuviesen de acuerdo. Tal propuesta era lo que en la jerga de las Naciones Unidas se conoce como una *killer amendment* -dar muerte al sentido o alcance de un texto-, pues implicaba, en términos prácticos, privar al Consejo de las resoluciones de país.

Ante estas divergencias, la presidencia se dio a la tarea de organizar reuniones en diversos formatos de las que pudieran surgir fórmulas de compromiso. De este modo, si bien se realizaron reuniones con algunas delegaciones y en alguna ocasión con grupos formales, el formato que se privilegió recibiría el nombre de “Grupo de Contacto”, en el que participarían alrededor de veinticinco delegaciones por reunión, a nivel de embajadores, que se reunirían varias ocasiones en la Misión de México y cuya composición sería variable.

Tal estrategia respondía a la necesidad de conciliar dos factores clave para el éxito de las negociaciones: por un lado, obtener resultados concretos que reflejaran avances claros y, en consecuencia, estimularan la participación con espíritu constructivo por

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

parte de las delegaciones; por el otro, garantizar la representatividad y la legitimidad del proceso, lo cual exigía que las delegaciones se sintieran parte del mismo. No obstante, en el formato diseñado no podía incluirse a todos los representantes permanentes, pues al negociar puntos concretos, un número tan elevado de participantes habría hecho imposible alcanzar algún acuerdo; de ahí que se optara por reuniones con participación más reducida, en las que los embajadores serían invitados con base en los criterios de equilibrio regional y contribuciones que hubieran hecho durante las discusiones previas sobre los temas específicos a tratarse en cada reunión. En el Grupo de Contacto no se tomaba ninguna decisión y el presidente hacía suyas las fórmulas o propuestas de solución, e inmediatamente después, convocaba a reuniones abiertas a la participación de todos los Estados, organizaciones de la sociedad civil, etc. para presentar y recibir reacciones respecto de “sus” propuestas e informar sobre los asuntos pendientes.

Asimismo, la presidencia asumía la delicada responsabilidad de presentar un “paquete” equilibrado que incluyera los compromisos necesarios para que pudiera ser aceptado por todas las delegaciones, aun sin satisfacer todas

las demandas al cien por ciento. Los pasos que se dieron para llegar al primer texto unificado podrían resumirse de la siguiente manera: 1) identificar aquellos elementos que debían resolverse *a fortiori* durante el primer ciclo anual del Consejo –para cumplir con el mandato de la resolución 60/251- y separarlos de aquellos que podían o debían ser resueltos en etapas posteriores; 2) una vez identificados los elementos esenciales, elaborar un texto unificado basado en la medida de lo posible en los documentos elaborados por los facilitadores, pues éstos eran del conocimiento de las delegaciones y, según el caso, contenían más o menos elementos de consenso; 3) presentar en las reuniones del Grupo de Contacto los elementos que generaban divergencia, pero que no ponían en riesgo el proceso al no polarizar las discusiones al grado de congelarlas.

A su vez, los asuntos más difíciles –la versión final de la agenda, la extensión de mandatos de procedimientos especiales y las reglas para presentación y adopción de mandatos nacionales– se pospondrían para una discusión ulterior, una vez que se hubiera avanzado en otros temas y, con ello, se percibieran los avances. Siguiendo esta estrategia, el 3 de junio de 2017 se concluyó con la elaboración del primer

texto unificado, logrando por primera vez tener una visión global de todo el paquete de construcción institucional.

Paralelamente, la presidencia debía resolver la petición del Gobierno de Chile para que la presidenta Michelle Bachelet pudiera dirigirse al Consejo el día 4 de junio, aun cuando este órgano no iniciaría su sesión hasta el 11 del mismo mes.

Pese a que el presidente del Consejo no cuenta con facultades expresas para convocar sesiones que no hayan sido previamente acordadas por la membresía, contar con la presencia de un jefe de Estado era un honor para el Consejo, y en este caso lo era aún más por la autoridad moral de la presidenta Bachelet —víctima de tortura y una larga lista de perjuicios que le infligiera el régimen pinochetista, incluida la muerte de su padre—, no sólo como jefa de Estado, sino también como activa defensora de los derechos humanos y los mecanismos internacionales en la materia. Por ello, aun cuando algunas delegaciones manifestaron reservas⁵⁴, se convocó a una reunión *ad hoc* cuyo carácter nunca fue definido, pero que sin duda resultó muy significativa, dado el mensaje que la presidenta Bachelet transmitiera al Consejo.

Consideré apropiado presentar el primer borrador de texto unificado precisamente después de que el Consejo escuchara a Bachelet. Si bien se trataba de un texto incompleto que requería de retoques finales, el documento estaba integrado por seis apartados y abordaba los siguientes aspectos torales de la construcción institucional:

1. Mecanismo de Examen Periódico Universal. Se habían incluido propuestas sobre la documentación base para el examen y las modalidades del diálogo interactivo, así como una propuesta para crear un fondo para facilitar la participación de los países en desarrollo. En relación con la documentación, se proponía que el informe nacional presentado por cada país no debería exceder de veinte páginas, mientras que aquellos elaborados por el Secretariado con información de los diferentes mecanismos existentes de derechos humanos (órganos de tratados y procedimientos especiales), y el que contenía información de otros actores (ONG e INDH), no excedería cada uno de diez páginas. Respecto de las modalidades, se propuso el establecimiento de *troikas* que funcionarían como relatores en la presentación del informe final de cada Estado y la manera en que operarían.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

2. Procedimientos Especiales. Este apartado se centraba en la selección y el nombramiento de los titulares de mandatos, así como el examen de los mismos. El texto contenía dos anexos que establecían con detalle el proceso y el calendario para la extensión y la renovación de los periodos de cada titular de mandato, así como para el examen de los propios mandatos, proceso que debía examinarse en estrecha relación con el Programa de Trabajo del Consejo, pues los mandatos serían examinados cuando sus correspondientes informes se consideraran en el Consejo. Asimismo, se señalaba que debían desarrollarse criterios para establecer los mandatos nacionales. El texto no incluía nada relativo al código de conducta a la luz de las negociaciones que en torno al tema se mantenían en curso.

3. Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos –antes Subcomisión-. El texto incluía propuestas sobre la composición (proponía 18 miembros: 5 para el Grupo Africano, 5 para el de Asia-Pacífico, 2 para el de Europa Oriental, 3 para el GRULAC y 3 para el Occidental), el método para designar a sus miembros (nominación por Estados de nacionales de su región y elección por el Consejo) y los requerimientos y calificaciones necesarias. Se enfatizaba que los insumos que el

Comité podía generar los proveería a petición del Consejo, pero que también podría proponer a éste que el Comité desempeñara tareas de investigación dentro de su ámbito de trabajo. Se garantizaba además la participación de los Observadores, incluidas ONG, en los trabajos del Comité Asesor.

4. Procedimiento de Denuncia. Se incluían propuestas sobre la designación de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (grupo encargado de identificar los patrones de “violaciones graves” en las mismas), la confidencialidad del procedimiento y las posibles medidas de seguimiento que contemplaría.

5. Agenda y Programa de Trabajo. Sobre este apartado no se incluían propuestas para solucionar los puntos de contención, dado que era necesario continuar la discusión de los mismos, teniendo en cuenta el espectro completo de los elementos discutidos. El programa de trabajo debía elaborarse a la luz de los resultados que se alcanzaran con la agenda, teniendo en cuenta el calendario para el examen de los mandatos.

6. Métodos de Trabajo y Reglamento. Se señaló la necesidad de conservar el carácter flexible de los Métodos de

Trabajo y permitir que evolucionaran cuando así lo considerara pertinente el Consejo. En cuanto al reglamento, se habían hecho los ajustes técnicos pertinentes para que estuviera de acuerdo con el reglamento de la Asamblea General, como la sede del Consejo y la celebración de reuniones públicas y privadas. En el documento no se incluía la propuesta hecha por China, relativa a los dos tercios requeridos para adoptar resoluciones de país, dado que consideraba que el tema debía discutirse todavía más.

A la luz del poco tiempo restante, a partir del 6 de junio me reuniría con los grupos y las delegaciones para explicar la lógica de las soluciones de compromiso contenidas en el documento. De igual forma, se convocó a una reunión informal el viernes 8 de junio para discutir las dudas sobre los puntos pendientes, haciendo un llamado a las delegaciones para que, con espíritu de flexibilidad y prioridad, se alcanzara un acuerdo en torno a todos los temas del paquete de construcción institucional. El mensaje era claro: no había espacio para acordar algunos temas, sin lograr acuerdos sobre otros. Era necesario lograr un consenso en torno a todos los temas pendientes, o no habría un acuerdo en lo absoluto. En este complejo entorno, el 9 de junio

se recibió la última versión del código de conducta elaborada por el coordinador del Grupo Africano, sin que se hubieran hecho consultas informales abiertas al respecto.

Quinto Periodo Ordinario de Sesiones

La primera consulta abierta sobre dicha versión preliminar del código tuvo lugar al iniciar el quinto periodo ordinario de sesiones –11 al 18 de junio de 2007–, y, como era de esperarse, algunas delegaciones reaccionaron negativamente a las disposiciones contenidas en el texto, particularmente respecto a las limitaciones a la interacción de los titulares de mandatos con la prensa al término de sus visitas y al envío de “llamamientos urgentes”, que fueron rechazadas por delegaciones occidentales y latinoamericanas –a las que se sumaron diversas ONG–. A raíz de disposiciones como estas, se consideró que el proyecto propuesto era inaceptable, al constituir una seria amenaza para la independencia del trabajo de los titulares de mandato, además de duplicar disposiciones contenidas en otros instrumentos⁵⁵.

Estando a escasos días de que venciera el plazo de un año para concluir la negociación y pese a los avances logrados

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

hasta entonces, el consenso aún eludía al Consejo, y se percibía que las posibilidades de lograrlo eran, por decir lo menos, distantes. Ante ello, desde la presidencia solicité a las delegaciones no registrar ningún proyecto de resolución antes de que fuera presentado el paquete de construcción institucional. Así, mientras no se registrase ningún texto del presidente, no podrían presentarse proyectos de enmienda y no se perdía el control del proceso. A su vez, al no permitir que se registrara ningún texto alternativo⁵⁶, la presión para considerar las propuestas de la presidencia como un paquete aumentó considerablemente. En el mismo sentido, se propuso que la presidencia haría suyo el proyecto de código de conducta y lo presentaría como parte integral del paquete institucional en caso de que una nueva versión de este proyecto alcanzara el consenso. De esta forma la adopción del código estaría directamente vinculada a la adopción del paquete de construcción institucional, lo que lo dotaría de un mayor estatus y, por ende, daría mayores posibilidades de que su contenido se instrumentara efectivamente.

El 13 de junio de 2007 presenté la segunda versión del documento sobre construcción institucional y ofrecí a las delegaciones discutir el texto en un formato informal al día siguiente

y analizar el documento capítulo por capítulo, así como intensificar las consultas los días jueves y viernes, y de ser necesario sábado y domingo para estar en posibilidades de adoptar el texto el lunes 18 de junio. Pese a que la mayoría de la membresía reaccionó positivamente a la propuesta integrada, la delegación china, al no ver reflejada su propuesta de incluir dentro del reglamento la regla de contar con dos tercios de los votos para aprobar un mandato geográfico, en un tono amenazante, adelantó que el GPA tendría una reunión para definir su posición en torno al texto, anunciando posteriormente -el 15 de junio- que ya se habían elaborado diferentes proyectos de enmiendas, autoría de diversas delegaciones, los cuales, al registrarse, debían ser considerados.

“Estando a escasos días de que venciera el plazo de un año para concluir la negociación y pese a los avances logrados hasta entonces, el consenso aún eludía al Consejo, y se percibía que las posibilidades de lograrlo eran, por decir lo menos, distantes.”

Ante ello, desde la presidencia insistí en que el texto no debería fragmentarse o estar sujeto a ningún tipo de enmiendas, pues con ellas se echaría por tierra la negociación del paquete institucional en su conjunto, dado que todas las delegaciones ya habían hecho importantes concesiones y compromisos-, por lo que advertí que sólo existiría una propuesta de documento final, la de la propia presidencia, que sería registrada el lunes y no sería puesta a votación, ya que de no contar con la aceptación por consenso, sería retirada. Ciertamente, de no haber permanecido firme en esta decisión, se hubiera generado una situación de extrema gravedad para todo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, dada la vulnerabilidad en la que quedaría el sistema de procedimientos especiales, pues algunas delegaciones estaban listas para registrar proyectos de resolución que eliminaban determinados mandatos de país, lo que habría desencadenado un efecto dominó sobre otros mandatos de este tipo e incluso sobre los temáticos.

Fue así que el sábado 16 de junio sostuve reuniones con diversas delegaciones hasta la madrugada del día siguiente para hacer los últimos ajustes en el documento final que se circularía el domingo 17 de junio. Tras hacer pocas, pero sustantivas modificaciones -por primera

vez contenía agenda-, se distribuyó un nuevo texto en la tarde del domingo, junto con una nueva versión del código de conducta, la cual, gracias a ser más equilibrada, generó un mayor grado de aceptación entre los Miembros.

Esta versión del paquete ofrecía una solución para la agenda, que incluía la incorporación del punto “Situación de los derechos humanos en Palestina y Otros Territorios Árabes Ocupados” sin mencionar explícitamente a Israel, con lo que se daba cabida al análisis de las violaciones cometidas por cualquier actor en el conflicto. También se proponía el mantenimiento de un tema que permitiría el tratamiento de cualquier situación nacional, denominado “Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo”, además de desarrollar criterios para mantener la mayoría de los mandatos temáticos y de país⁵⁷. De los más de cuarenta mandatos existentes en ese momento, aplicando los criterios propuestos sólo dos quedaban fuera de la lista: los relativos a los casos de Cuba y Belarús, cuya renovación evidentemente no podía lograrse por consenso.

La jornada del 18 de junio inició con consultas a muy temprana hora, la sesión formal comenzó con el mensaje

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

de la entonces secretaria de Relaciones Exteriores de México, embajadora Patricia Espinosa⁵⁸. Inmediatamente después de esta intervención, suspendí la sesión para comenzar las últimas consultas a puerta cerrada en la oficina de la presidencia para resolver los asuntos pendientes, entre los que destacaban la propuesta china sobre los proyectos de resolución de situaciones nacionales, la inclusión o no en el informe final de las recomendaciones no aceptadas por el Estado examinado en el EPU y algunos aspectos puntuales sobre el código de conducta. Asimismo, tenía que sortearse un complicadísimo obstáculo adicional, pues el mismo 18 de junio Canadá anunció a la presidencia las instrucciones de su capital de no aceptar bajo ninguna circunstancia la inclusión, como parte de la agenda del Consejo, del tema de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados, posición que compartían algunos Estados europeos, especialmente Polonia. Dado que el consenso era una condición previa para la adopción del paquete y la inclusión del tema palestino era indispensable para mantener dicho consenso, por tratarse de una cuestión altamente prioritaria para un importante número de delegaciones, de insistir Canadá en la posición que acababa de transmitir a la presidencia, este país cargaría con la

responsabilidad política de haber roto el consenso, con los riesgos que ello implicaba para el sistema de protección de derechos humanos en su conjunto. En ese contexto, el Representante Permanente de Canadá ofreció a la presidencia no hacer pública su posición y esperar hasta saber si se obtendría el consenso en torno al resto de los puntos en contención.

Como se había mencionado, dado que no había indicios de que las principales delegaciones involucradas en el resto de los asuntos pendientes modificaran sus posiciones, menos aún si continuaban las reuniones en un formato abierto, decidí tratarlos de manera directa a través de encuentros individuales con los Estados interesados, por lo que la negociación se desarrolló mediante una serie de encuentros bajo un esquema conocido como la *diplomatie de la navette*, que consiste en que dos o más partes llegan a acuerdos por la vía de un tercero que funge como mediador, pero sin que las partes estén en contacto directo entre sí.

A pesar de múltiples presiones para reanudar los trabajos de la sesión, cuando menos para informar de los avances o las dificultades que se presentaban, ya que las delegaciones se mantuvieron en la sala todo el día,

desde la presidencia me rehusé a tal reanudación, reiterando una y otra vez que la sesión continuaría hasta concluir el proceso de consultas. Hacia las seis de la tarde, hora en que se suponía que concluirían los trabajos del Consejo y no habiendo solicitado servicios de conferencia extraordinarios para sesionar más allá de esa hora, se debía poner un fin al proceso y, de no alcanzar un acuerdo, definir los términos en los que las negociaciones del paquete institucional u otras propuestas pudieran ser consideradas durante el segundo ciclo del Consejo. De no acordarse estos términos, no sólo se habría incumplido el mandato de concluir las negociaciones en un año, sino que se habría producido un vacío de protección, ya que la renovación de mandatos de los procedimientos especiales y grupos de trabajo tenía la misma fecha límite para ser o no renovados que el mandato de la presidencia mexicana.

Ante esta realidad, convoqué a un pequeño –pero representativo– grupo de delegaciones para confirmarles que la adopción del paquete institucional no contaba con el consenso de todos y que por lo mismo no sería presentado a la consideración del Consejo, debiendo dar por concluidas las negociaciones. Esta drástica decisión la tomé sabedor de que la mayoría de esas

delegaciones no había contemplado las implicaciones del fracaso de las negociaciones y el consecuente incumplimiento del mandato conferido por la Asamblea General al Consejo, particularmente en lo que se refiere al vacío de protección que ocurriría en caso de que no pudieran renovarse los mandatos, cuando menos por veinticuatro horas más para que pudiera acordarse un nuevo plazo para concluir la negociación.

Como era de esperarse, algunas delegaciones reaccionaron con alarma al caer en la cuenta de lo que implicaba no concluir en tiempo la negociación, particularmente el posible vacío de protección, especialmente a la luz de que algunas delegaciones manifestaron su oposición absoluta a que los mandatos se extendieran más allá de las doce de la noche de ese día. La ampliación de estos mandatos más allá del año convenido resultaba literalmente inaceptable para varias delegaciones, entre las que destacaba Cuba. Asimismo, para otras delegaciones, resultaba igualmente inaceptable el vacío de protección que se produciría ante la falta de un acuerdo de renovación de mandatos, y de ahí la petición unánime para que la presidencia mexicana continuara sus esfuerzos hasta alcanzar un acuerdo.

Estando consciente de que algunas delegaciones contemplaban la posibilidad de hacer suyo el texto de la presidencia, total o parcialmente, y registrarlo formalmente como una propuesta sobre la cual se podía tomar acción -incluyendo ahora delegaciones que no buscaban alterarlo en ninguna de sus partes-, acepté continuar el ejercicio, no sin antes reiterar que la sesión pública se reanudaría sólo en caso de tener un consenso final, y que no sería bajo mi presidencia que pudieran considerarse ninguna enmienda o propuesta alternativa. En otras palabras, confirmé la posición de “todo o nada”, con lo que se incrementaba enormemente la presión sobre las delegaciones para que flexibilizaran sus posiciones y para que unas ejercieran presión sobre las otras en ese mismo sentido.

Fue así que después de varios encuentros por separado con las delegaciones contrapuestas se elaboró un texto con las fórmulas de compromiso que, en el último minuto de la negociación, logró la aceptación de las partes directamente involucradas: China y la UE respecto a los requerimientos de los proyectos de resolución sobre situaciones nacionales, y la UE y el Grupo Africano respecto a los pendientes sobre el código de conducta. El acuerdo final sobre dichos pendientes

se alcanzó unos instantes antes de reanudar la sesión, a las doce en punto de la noche⁵⁹, hora límite fijada por la Asamblea General para concluir las labores de construcción institucional, lo que hizo imposible que la delegación canadiense avisara a su capital que se había alcanzado un acuerdo con China.

“Como era de esperarse, algunas delegaciones reaccionaron con alarma al caer en la cuenta de lo que implicaba no concluir en tiempo la negociación, particularmente el posible vacío de protección, especialmente a la luz de que algunas delegaciones manifestaron su oposición absoluta a que los mandatos se extendieran más allá de las doce de la noche de ese día.”

La sesión final duró apenas unos minutos y fue por demás significativa, pues se sabía que la mera salida del presidente ante el pleno indicaba que se había alcanzado un acuerdo sobre la totalidad de los asuntos contenidos

en el texto de construcción institucional. De esta manera, cuando anuncié el acuerdo y aun cuando no pedí expresamente su adopción, la sala reaccionó aprobando por aclamación el paquete, cuya versión definitiva quedó plasmada en las resoluciones “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos” y “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”, que recibieron las firmas A/HRC/RES/5/1⁶⁰ y A/HRC/RES/5/2⁶¹, respectivamente.

En la mañana del día siguiente -19 de junio-, fecha en la que el Consejo debía reunirse para elegir a su nuevo presidente y comenzar el segundo ciclo anual de sesiones, el embajador de Canadá se comunicó conmigo-ya ex presidente del Consejo en ese momento-, para informarme que su país no podía formar parte del consenso -a pesar del acuerdo logrado con China en los últimos minutos previos al vencimiento del plazo- y que por tanto solicitaría una votación sobre el paquete de construcción institucional. Ante ello, luego de amplias consultas y con el apoyo del nuevo presidente designado, el embajador Doru Costea de Rumania, se acordó que una vez que Canadá hiciera la petición formal

en sala, este último señalaría que, en su entendido, el paquete institucional había sido ya aprobado la noche anterior y que ante el previsible desacuerdo de la delegación de Canadá, preguntaría a la sala si coincidía o no con su opinión -*ruling*-, lo que así ocurrió. El resultado de la votación fue de cuarenta y seis votos a favor de la opinión del presidente y uno en contra.

De esa manera concluyó el primer año de labores del Consejo de Derechos Humanos, habiendo cumplido satisfactoriamente, para sorpresa de muchos, el mandato de la Asamblea General contenido en la Resolución 60/251.

IV. Conclusión

Conforme a la propia resolución 60/251, el Consejo de Derechos Humanos revisaría “su labor y funcionamiento” cinco años después de haber sido establecido e informaría al respecto a la Asamblea General. El paquete de construcción institucional adoptado el 18 de junio de 2007 permaneció vigente e incluso se fortaleció tras la revisión de 2011 -cuyos resultados quedaron reflejados en la resolución A/HRC/RES/16/21⁶²-. Las razones que explican tal vigencia son diversas, pero la principal es sin duda que dicho paquete representa en

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

gran medida el punto más alto de los consensos alcanzables en el seno de las Naciones Unidas.

El proceso negociador que llevó a la adopción del paquete de construcción institucional es un gran logro de la diplomacia multilateral, no sólo porque pudieron sortearse los numerosos obstáculos que aquí se han referido, sino sobre todo porque significa un testimonio de que los acuerdos globales son tan *posibles* como *indispensables*. En lo particular, la elección a la presidencia del Consejo sin duda representó una distinción para México y su política exterior en materia de derechos humanos y cobró aún más valor en tanto más complejo se hizo el ejercicio de la presidencia en diferentes etapas del proceso; sin embargo, también es cierto que se pudo recurrir al espíritu renovado, cooperativo y eficaz de diversas delegaciones para hacer frente a los retos que se presentaron⁶³.

Asimismo, debe destacarse que el acuerdo en torno a la construcción institucional fue un consenso a la alza, y no uno de mínimos denominadores comunes —a la baja—, compensando los aspectos mas importantes de la negociación para un grupo de delegaciones con otros aspectos igualmente importantes para otras, y logrando que ambos

grupos entendieran que si no cedían frente al otro perderían lo que consideraban esencial⁶⁴. Esto adquiere una importancia superlativa debido a que de los resultados de tal negociación dependía literalmente el futuro inmediato de una parte significativa del sistema internacional de derechos humanos. Para cumplir el mandato encomendado por la Asamblea General, el Consejo no sólo debía mantener los elementos esenciales del Sistema, sino que tenía la obligación de mejorarlo a la luz de las lecciones aprendidas tras sesenta años de funcionamiento de la extinta Comisión. Esta mejora solo podía lograrse a través de consensos *de máximos*.

“El proceso negociador que llevó a la adopción del paquete de construcción institucional es un gran logro de la diplomacia multilateral, no sólo porque pudieron sortearse los numerosos obstáculos que aquí se han referido, sino sobre todo porque significa un testimonio de que los acuerdos globales son tan posibles como indispensables.”

Dentro de los avances más evidentes, destaca la reducción de la selectividad y politización en las labores de promoción y protección de derechos humanos llevadas a cabo en el Consejo, logrando impulsarse efectivamente la cooperación internacional. Siendo los Estados los principales actores en esta materia, se pasó de un virtual campo de batalla entre unos y otros, propiciado por los problemas al interior de la Comisión aquí aludidos, a un enfoque de mejora de la situación de los derechos humanos a nivel mundial. El EPU resulta central para este enfoque, pues se diseñó precisamente como mecanismo de promoción y protección de los derechos humanos mediante la cooperación entre los Estados Miembros, y no como un mecanismo de control como tal, partiendo de la realidad de que ninguno está exento de un margen de mejora y enfocándose en el intercambio de mejores prácticas y de asistencia técnica atendiendo a las particularidades y circunstancias específicas de cada Estado, como su nivel de desarrollo, existencia o no de situaciones de conflicto, diferencias en los recursos económicos y constitucionales a su alcance, entre otras.

Al tratarse de un ejercicio de evaluación universal, el EPU no se presta a la selectividad que caracterizaba

al tratamiento de las situaciones nacionales en la Comisión, donde un país podía poner a otro en el *banquillo de los acusados*, consiguiendo los apoyos suficientes para ello y no siempre motivado por la protección de los derechos humanos. Por el contrario, a través del EPU se lleva a cabo una revisión de la situación de cada país en su conjunto –no necesariamente atendiendo a casos particulares–, dando seguimiento a obligaciones generales⁶⁵ y no específicas, con lo que se fomenta el cumplimiento de las primeras y al mismo tiempo se detectan vacíos e insuficiencias que derivan de dificultades técnicas o materiales, facilitándose así el diseño de paquetes de colaboración internacional muy constructivos, siempre que el Estado en cuestión muestre la voluntad política para atender tales problemas o insuficiencias.

Asimismo, contra la noción de que el examen sería un ejercicio de revisión entre pares en sentido estricto, también se cuenta con insumos de terceros –la sociedad civil y los organismos internacionales–, cuyos paquetes documentales tienen el mismo valor oficial para la evaluación que el informe presentado por el Estado concernido.

Otro resultado concreto de las reformas llevadas a cabo durante el año

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

fundacional del Consejo fue la atención dada a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) –incluido el Derecho al Desarrollo– y los Derechos Civiles y Políticos que siempre se habían priorizado en los trabajos de la Comisión. Debe reiterarse que tanto este reposicionamiento de los DESC como la mencionada evolución a un enfoque de promoción universal de los derechos humanos se dio sin descuidar los sistemas de monitoreo para violaciones graves. En particular, esto sucedió gracias a la preservación de la capacidad de adoptar resoluciones sobre situaciones nacionales, lograda en la recta final de la negociación del paquete de construcción institucional, lograda a través de una fórmula de compromiso propuesta desde la presidencia mediante la que se incluyó la propuesta de la delegación china de que dichas resoluciones fueran copatrocinadas por un tercio de la membresía del Consejo como una recomendación –no como un requisito *sine qua non*–, pero manteniendo al mismo tiempo que su establecimiento se aprobara por mayoría simple al interior del Consejo.

Esta capacidad de adoptar resoluciones de país se reforzó de manera paralela con las nuevas posibilidades de celebrar periodos de sesiones

extraordinarios, que antes eran sumamente difíciles de convocar⁶⁶. Paralelamente, se avanzó en la obtención de los recursos financieros necesarios para asegurar la ejecución de las resoluciones adoptadas en dichas sesiones, mediante la duplicación del presupuesto asignado a las labores del Consejo, con lo que también se garantizó la transmisión de sus trabajos vía webcast, la adecuación de las instalaciones en su sede y el funcionamiento de la Oficina del Presidente. Asimismo, no debe dejar de resaltarse la importancia de la mejora en las condiciones para la participación de las ONG y las INDH, facilitándose así que las mismas realicen contribuciones sustantivas en los trabajos del Consejo.

“Otro resultado concreto de las reformas llevadas a cabo durante el año fundacional del Consejo fue la atención dada a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).”

Ahora bien, dado que la mejora institucional es siempre un proceso continuo, en el Consejo hay y habrá muchas áreas que seguirán siendo perfectibles. Su nuevo nivel dentro del sistema de

Naciones Unidas, tras pasar del estatus subsidiario de la Comisión respecto al ECOSOC a estar adscrito a la Asamblea General, fue un logro parcial, en particular tomando en consideración la imposición del filtro adicional que representa la relación mediada entre el Consejo y la Asamblea a través de su Tercera Comisión. A su vez, se ha hecho patente la incapacidad del Consejo de Derechos Humanos para interactuar de manera directa con el Consejo de Seguridad, pues aunque es claro que la perspectiva del primero debería tomarse en cuenta en la toma de decisiones de seguridad y mantenimiento de paz que involucran componentes de derechos humanos —prácticamente todas—, nunca se ha logrado establecer un diálogo directo entre ambas instancias⁶⁷. La aspiración original de elevar el nivel del Consejo de Derechos Humanos al de órgano principal para dar mayor fuerza a sus resoluciones y cambiar la manera en que interactúa con los otros órganos de la ONU tampoco se materializó tras la revisión llevada a cabo en el 2011, y el consenso requerido para ello aún se observa como un objetivo distante de alcanzar.

De manera similar, el debilitamiento de la influencia de los grupos regionales o por afinidades políticas en la dinámica

de trabajo y en la toma de decisiones en el Consejo fue muy positivo, pero tal influencia subsiste y debe acotarse aún más. Las posiciones de grupo pueden llegar a hacer mucho daño cuando se discuten los temas más controvertidos, particularmente cuando se trata de grupos grandes, al interior de los cuales pueden existir diversos matices que se pierden al asumirse una posición grupal única, que normalmente responde a los estándares de protección de derechos humanos más bajos entre sus miembros⁶⁸. Respecto al EPU, en la práctica se han evidenciado algunas implicaciones negativas del formato adoptado para llevarlo a cabo, que consta de sesiones generales con participación universal (además de los Miembros del Consejo, el resto de la membresía de la ONU —como observadores—)⁶⁹, en las que los Estados participan a través de representantes de sus gobiernos y no mediante expertos en materia de derechos humanos, lo cual influye en la calidad del resultado final de la evaluación⁷⁰.

Tanto los avances como los retos identificados mediante esta experiencia representan lecciones importantes para otros procesos de revisión y actualización de andamiajes normativos e institucionales emprendidos desde el ámbito multilateral, particularmente

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

para aquellos que también están orientados a la mejora en la promoción y protección de los derechos humanos, buscando lograr un enfoque universal y balanceado en su tratamiento. Este es precisamente el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) -compuesto por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos-, instrumento fundamental para la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro Continente y uno de los aportes más importantes de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo fortalecimiento y consolidación han ocupado un lugar preeminente en la agenda de los Estados de la región en las últimas dos décadas⁷¹.

A pesar de los considerables avances alcanzados como resultado de dicho proceso⁷², el SIDH continúa presentando desafíos sustantivos, tanto estructurales como coyunturales, entre los que se encuentran la tramitación efectiva de peticiones individuales, el monitoreo de la situación de los derechos humanos y su promoción a través del apoyo y asesoría a los Estados para el establecimiento de políticas públicas, el financiamiento del Sistema a través de un presupuesto sostenible y previsible, el cumplimiento efectivo de las decisiones y recomendaciones

de sus órganos y su universalidad. Para todo ello, la experiencia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas representa un precedente muy útil.

“Dado que la mejora institucional es siempre un proceso continuo, en el Consejo hay y habrá muchas áreas que seguirán siendo perfectibles. Su nuevo nivel dentro del sistema de Naciones Unidas, tras pasar del estatus subsidiario de la Comisión respecto al ECOSOC a estar adscrito a la Asamblea General, fue un logro parcial.”

Un ejemplo muy claro de la aplicación de tal experiencia sería la duplicación del presupuesto proveniente del fondo regular de la OEA del que disponen la Corte y la CIDH⁷³, a través de una fórmula similar a la que se utilizó en la ONU durante el año fundacional del Consejo. Con ello, además de fortalecerse la independencia y la autonomía de dichos órganos al disminuir su dependencia a las aportaciones

voluntarias, que en la actualidad constituyen alrededor del 50% de su presupuesto, en lo inmediato se evitaría que el Sistema volviera a caer en una situación tan crítica como la que se vivió este año⁷⁴. Asimismo, una mayor estabilidad financiera permitiría al SIDH continuar con la modernización de sus instituciones y procesos, en el entendido de que dichos órganos deberán transparentar y eficientar el uso de los recursos.

“Resultaría igualmente positivo tomar en cuenta las lecciones aprendidas desde el Sistema de Naciones Unidas respecto a la importancia de mantener una relación cercana y constructiva entre los Estados y los órganos de promoción y protección de derechos humanos, trabajar decididamente para lograr equilibrios temáticos y geográficos, y evolucionar a un enfoque que priorice la cooperación.”

En ese sentido, resultaría igualmente positivo tomar en cuenta las lecciones aprendidas desde el Sistema de Naciones Unidas respecto a la importancia de mantener una relación cercana y constructiva entre los Estados y los órganos de promoción y protección de derechos humanos, trabajar decididamente para lograr equilibrios temáticos y geográficos, y evolucionar a un enfoque que priorice la cooperación con los Estados y permita superar posturas de mera supervisión, que en ocasiones han prevalecido en la CIDH al privilegiarse la atención al universo de peticiones individuales que continuamente ingresan al Sistema –sin establecerse criterios adecuados para justificar su puesta en marcha– sobre otras tareas igualmente importantes, como la asistencia técnica enfocada en la armonización legislativa y el diseño de políticas públicas, el intercambio de mejores prácticas y el establecimiento de nuevos estándares, declaraciones y tratados.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

* Los puntos de vista expresados en este documento son las opiniones personales de su autor, sin reflejar o comprometer de manera alguna las de la entidad para la cual trabaja y/o representa.

¹ Preparado como una herramienta didáctica para la clase impartida, del 10 al 11 de octubre de 2016, en el marco del XLIII Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano. En lo conducente se reproduce y adapta el contenido del libro “*La creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: crónica de una negociación multilateral*” (México, SRE-IMR, 2016. pp. 476), que escribí en coautoría con Víctor Genina. En dicha crónica, tanto los procesos de negociación aquí referidos como las particularidades del contexto internacional en el que tuvieron lugar, son abordados de manera mucho más específica y pormenorizada.

² Asamblea General - Consejo de Seguridad de la ONU, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada del 31 de enero de 1992 en la Reunión de la Cumbre del Consejo de Seguridad, A/47/277 S/24111, 17 de junio de 1992. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2016).

³ Asamblea General de la ONU, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*. Informe del Secretario General, A/51/950, 14 de julio de 1997. Disponible en http://www.unicef.org/about/execboard/files/A-51-950_Renewing_the_UN-ODS-Spanish.pdf (fecha de consulta: 22 de marzo de 2016).

⁴ Como es sabido, el Consejo de Seguridad no había sido capaz de adoptar una posición única respecto a la situación en Iraq, en particular, acerca de si ese país poseía armas de destrucción masiva, razón por la cual se debía aprobar una intervención militar en él. Los Estados que se mostraron en favor de una acción militar no sólo enfrentaron la amenaza de veto en el Consejo de Seguridad, sino que ni siquiera contaban con los nueve votos mínimos para obtener una resolución favorable en este mismo organismo. No obstante, decidieron intervenir en Iraq sin una resolución que lo autorizara, lo cual constituyó una clara violación a la Carta de las Naciones Unidas.

⁵ Asamblea General de la ONU, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2016).

⁶ *Ibid.*, p.83

⁷ De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los principales órganos de la ONU son seis: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General.

⁸ Asamblea General de la ONU, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2016).

⁹ *Ibid.*, p.5

¹⁰ *Ibid.*, p.51

¹¹ Tales tratados eran: 1. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 6. Convención sobre los Derechos del Niño; 7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; y 8. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A estos instrumentos se sumaría, con su aprobación en el marco del propio Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

¹² Asamblea General de la ONU, Proyecto de resolución remitido por la Asamblea General, en su quincuagésimo noveno periodo de sesiones, a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General. *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, 24 de octubre de 2005, p. 35. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/34/PDF/N0551134.pdf?> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2016).

¹³ Producto de los acuerdos alcanzados en una reunión celebrada en junio de 2015 en la ciudad de Puebla, en México, a la que asistieron representantes gubernamentales e independientes, además de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour.

¹⁴ Este grupo, en el que participaron los expertos que se habían distinguido por su interés y conocimiento de los temas, nunca buscó ser un espacio de negociación y se limitaba al intercambio de información y a la generación de propuestas a partir de lo que ocurría en Nueva York. Sus resultados nunca se tradujeron en textos, pero sí fueron utilizados por las delegaciones durante el proceso de negociación.

¹⁵ Este otro grupo se organizó a partir de la composición del Grupo de Amigos de la Reforma, con algunos ajustes para incorporar actores relevantes en Ginebra. Así, se invitó también a los embajadores de Austria (en su calidad de presidente de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2005), Argelia, Brasil, España y Marruecos.

¹⁶ Jan Eliasson, “Draft Resolution by the President of the General Assembly (Feb. 23, 2006)”, 23 de febrero de 2006. Disponible en <https://www1.umn.edu/humanrts/draftres06.html> (fecha de consulta: 26 de marzo de 2016).

¹⁷ El número de delegaciones por grupo regional era entonces el siguiente: Grupo Asia-Pacífico (54), Grupo Africano (53), Grulac (33), Grupo Occidental (29), Grupo de Europa Oriental (22).

¹⁸ Con base en el artículo 18 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual contempla la eventual suspensión de los derechos y privilegios, y la expulsión de los Miembros de las Naciones Unidas si así lo decide la Asamblea General: “Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: [...] la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros”. Véase Carta de las Naciones Unidas, art. 18, fracción II. Disponible en <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-iv/index.html> (fecha de consulta: 26 de marzo de 2016).

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

¹⁹ Asamblea General de la ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de marzo de 2006, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/251> (fecha de consulta: 26 de marzo de 2016).

²⁰ En ella participaban el presidente -representando a su grupo regional-, y los cuatro vicepresidentes de los grupos restantes; también participaban los coordinadores de cada grupo regional, quienes tenían la tarea de mantener al tanto a los Estados Miembros de cada grupo sobre lo ocurrido en las sesiones, así como la de coordinar los debates y las negociaciones sobre las declaraciones que cada grupo deseara hacer; por tanto, en los trabajos de la Mesa Ampliada participaban diez representantes permanentes -dos por cada grupo regional-.

²¹ Dado el cambio de posición en materia de derechos humanos que había implementado el Gobierno federal de México desde 1998 y, en particular, desde 2000, caracterizado por la apertura al escrutinio internacional y la disposición de cooperar con los mecanismos de derechos humanos del Sistema de las Naciones Unidas, la Cancillería mexicana venía considerando la presentación de una candidatura a la Presidencia del Consejo desde finales de 2004.

²² En la nota que se enviara con motivo del retiro de la candidatura de México, se señaló que la delegación mexicana se concentraría a partir de ese momento en la creación del Consejo de Derechos Humanos, al haberse aprobado el 14 de septiembre de 2005 la Declaración del Milenio + 5.

²³ Si bien el párrafo 6 de la resolución 60/251 transfería este sistema al Consejo, había resquicios para interpretaciones que se opusieran a ello o para que, cuando menos, el trabajo de dichos mecanismos quedara en vilo en el periodo que mediaba entre la clausura de la Comisión y la entrada en funciones del Consejo.

²⁴ Notas del OACDH y la Oficina Legal de las Naciones Unidas del 15 y 17 de marzo de 2006, respectivamente.

²⁵ La oposición a una sesión sustantiva respondía principalmente a preocupaciones de algunos países por la aprobación de la Convención y/o la Declaración, así como ante la presentación de los informes de los procedimientos especiales y de ciertos proyectos de resolución de situaciones nacionales.

²⁶ ECOSOC, Implementation of General Assembly Resolution 60/251, Resolución 2006/2. Disponible en <https://www.un.org/ECOSOC/sites/www.un.org/ECOSOC/files/documents/2006/resolution-2006-2.pdf> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2016).

²⁷ Los países del GRULAC que fueron elegidos como Miembros fundacionales del Consejo fueron: Brasil (165 votos), Argentina (158 votos), México (154 votos), Perú (145 votos), Guatemala (142 votos), Uruguay (141 votos), Cuba (135 votos) y Ecuador (128 votos).

²⁸ Estos contactos constituían la práctica habitual en la Comisión. En las negociaciones al interior de la Mesa Ampliada los representantes de los grupos regionales negociaban a nombre de las delegaciones nacionales, muchas veces sin posición común al interior de sus respectivos grupos o incluso cuando expresamente se había señalado que no contaban con un mandato negociador, con la falta de resultados y la opacidad que esto conllevaba.

²⁹ Se tenía conocimiento de las intenciones de la OCI de presentar una resolución en contra de la difamación de las religiones, motivada por la publicación de doce caricaturas del profeta Mahoma en el diario danés *Jyllands-Posten*, el 30 de septiembre de 2005, reeditadas por la revista noruega *Magazinet*, el 20 de enero de 2006. Estos hechos generaron violentas protestas en diversos países.

³⁰ En ese sentido, se trabajaba sobre un proyecto de declaración de la presidencia alrededor de cinco temas: 1) la situación de los derechos humanos en los Territorios Árabes Ocupados, incluida Palestina; 2) apoyo a los Acuerdos de Paz de Abuja, respaldando los esfuerzos para el fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos -el punto se refería a la situación en Darfur, Sudan-; 3) evitar la incitación al odio y la violencia por motivos religiosos o raciales, por medio de la promoción de la tolerancia y el dialogo; 4) derechos humanos de los migrantes en el contexto del Dialogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo que se celebraría en Nueva York en septiembre de 2006; y 5) el papel de los defensores de derechos humanos en la promoción y la protección de los derechos humanos.

³¹ Las otras tres resoluciones garantizaban la extensión por uno y hasta tres años, respectivamente, de los grupos de trabajo que no habían concluido sus labores, correspondientes a: 1) el derecho al desarrollo; 2) el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 3) el de la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

³² Como ejemplo de la utilidad de esta medida, puede señalarse que permitió que el mandato de Cuba continuara por un año más, aún ante la voluntad expresa del entonces canciller cubano de darlo por terminado mediante una resolución para la cual ya había conseguido una mayoría calificada.

³³ También se llevaron a cabo otras dos visitas de investigación, independientes, solicitadas de manera previa a la adopción de la resolución del segundo periodo extraordinario y llevadas a cabo por relatores especiales en funciones con el apoyo de la presidencia del Consejo. La primera la llevo a cabo un equipo que se integró por Walter Kälin, representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos; Paul Hunt, Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental; Miloon Kothari, Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada; y Philip Alston, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. La segunda fue la visita que realizó Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

³⁴ En primer lugar, establecieron la manera en que desarrollarían sus actividades con base en el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En segundo lugar, tendrían en cuenta las actividades relevantes desarrolladas por las Naciones Unidas al respecto, incluido el trabajo de los relatores de derechos humanos. Por último, establecieron las condiciones que debían garantizarse para poder cumplir sus labores, sobre todo, que se les asegurara la libertad de movimiento en Líbano, acceso incondicionado a cualquier lugar y la posibilidad de dialogar con las autoridades y representaciones civiles, así como con las personas de las que obtendrían información, sin olvidar la debida protección de toda víctima o testigo que hubiera estado en contacto con ellos.

³⁵ Asamblea General de la ONU, Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”. Informe de la Comisión de Investigación sobre el Líbano presentado de conformidad con la resolución S-2/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/3/2, 23 de noviembre de 2006, pp. 2-3. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/151/00/PDF/G0615100.pdf?OpenElement> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2016).

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Luis Alfonso de Alba

³⁶ En esos momentos, la situación en el terreno era muy grave y no parecía que fuera a estabilizarse. Esto se debía, entre otras razones, a la impunidad con la que diversos actores en el conflicto dirigían sus ataques contra civiles,, principalmente el grupo rebelde autodenominado Frente de Liberación de Darfur -FLD- y el ejército sudanés.

³⁷ Sobre la propuesta del código de conducta y las reacciones que ésta desatara, véase UN Human Rights Council-Archived Video, en <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=060922> (fecha de consulta: 10 de junio de 2016).

³⁸ En contraste con ello, cabe recordar que al reunirse una vez al año, la Comisión facilitaba el desplazamiento de numerosas ONG a Ginebra y que, al contar con una sola sesión para escuchar sus planteamientos, un gran número de intervenciones se centraban en temas o casos muy específicos.

³⁹ Kamelia Kemileva (Suiza), Soumia Bouhamidi (Marruecos) y Danielle Solick (*Monterey Institute*).

⁴⁰ Si el hecho de que la convocatoria hubiera sido respaldada por todos los grupos regionales representaba una novedad, más aún lo fue que hubo delegaciones africanas que tomaron posiciones diferentes a las del coordinador del Grupo Africano a lo largo del periodo.

⁴¹ Baste señalar los esfuerzos realizados por Ban Ki-moon, recién electo Secretario General de la ONU, con el presidente sudanés Al-Bashir, en el marco de la Cumbre de la Unión Africana; las diversas gestiones emprendidas desde la presidencia del Consejo, que incluyeron frecuentes encuentros con el Representante Permanente de Sudán; además de las solicitudes formales de visa que hizo el secretariado de la misión ante el consulado general de Sudán en Ginebra.

⁴² A/RES/60/251, p. 3, inciso e).

⁴³ Los procedimientos especiales representaron un elemento clave en la maquinaria de promoción y protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, razón por la cual su examen entrañaba graves riesgos y no muy grandes posibilidades de mejora desde una lógica pura”de derechos humanos, ante la oportunidad de hacerlos más “manejables” para quienes encontraban molestos el escrutinio o la selectividad.

⁴⁴ ECOSOC, Resolución 1503 (XLVIII) Procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, E/RES/1503(XLVIII), 27 de mayo de 1970, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/602/22/IMG/NR060222.pdf?OpenElement> (fecha de consulta: 23 de junio de 2016).

⁴⁵ ECOSOC, Resolución 2000/3, Procedimiento para la tramitación de las comunicaciones relativas a los derechos humanos”, E/RES/2000/3, 16 de junio de 2000, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/S/ECOSOC/resolutions/E-RES-2000-3.doc> (fecha de consulta: 23 de junio de 2016).

⁴⁶ Para tal fin, se contaba con el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (GTC) -integrado por expertos de la Subcomisión-, cuya función era examinar las comunicaciones recibidas (quejas individuales) y determinar cuáles cumplían con los requisitos de fondo y procedimiento para probar que había un patrón de violaciones de los derechos humanos y para ello el Grupo debía preparar un informe confidencial con recomendaciones. Posteriormente, el Grupo de Trabajo sobre Situaciones (GTS) —compuesto por expertos gubernamentales de

las misiones acreditadas ante la ONU en Ginebra (un miembro por cada grupo regional)- se encargaba de examinar el informe y determinar si se presentaba o no para la atención de la Comisión una situación particular, para lo cual también debía elaborar un informe confidencial acompañado de proyectos de resolución en el que recomendaran la acción que emprendería la Comisión. Ésta, en sesión cerrada, escucharía la presentación del Estado concernido y en una segunda sesión tomaría una decisión respecto de las resoluciones enviadas por el GTS, con base en las siguientes opciones: a) discontinuar la consideración del asunto cuando no fuera necesaria ninguna acción adicional, b) mantener la situación bajo examen a la luz de información adicional que el Estado concernido proveyera, c) mantener la situación bajo examen y nombrar un experto independiente para el país concernido, y d) suspender la consideración bajo el Procedimiento 1503 e iniciar la discusión pública del asunto.

⁴⁷ Desafortunadamente, las delegaciones no estaban muy interesadas en ello por lo que el procedimiento de denuncia sería el mecanismo que menos cambios tendría tras culminar el proceso de construcción institucional, debido a la preferencia de la mayoría de delegaciones por mantener el *statu quo*.

⁴⁸ Desde antes del primer periodo de sesiones, varias delegaciones habían presionado para iniciar a la brevedad las discusiones sobre la agenda y el reglamento del Consejo, a lo que la presidencia se opuso para evitar la politización y el efecto contaminante que esto tendría en el resto de los temas.

⁴⁹ Dada su larga experiencia y compromiso con la reforma, pero también porque había presentado ya un documento sobre el Reglamento, lo que facilitaría las negociaciones sobre ese tema.

⁵⁰ Para ahondar en las discusiones y las negociaciones que se registraron en los grupos de trabajo, véanse los recuentos hechos por cada uno de los facilitadores que los coordinaron, compilados en el libro “*The First 365 Days of the United Nations Human Rights Council*” (Berna, Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, 2007), editado por Lars Müller. Asimismo, en los capítulos VII y VIII de “*La creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: crónica de una negociación multilateral*” (México, SRE-IMR, 2016. pp. 273 a 406) se detalla el trabajo inicial de los facilitadores y los resultados alcanzados en los grupos de trabajo.

⁵¹ Es necesario precisar que cuando se habla de la *agenda* de un órgano u organismo de la ONU, el término se refiere a los diferentes asuntos que al interior del mismo se discuten cada año. Por el contrario, cuando se habla de *programa anual de trabajo*, éste se refiere a los temas específicos que componen los puntos de la agenda y establece las fechas en las que serán discutidos durante el año. En otras palabras, la agenda constituye los puntos generales que no cambian año con año y el programa de trabajo establece cuándo son discutidos sus respectivos componentes durante el año y, por tanto, está sujeto a cambios.

⁵² Esta propuesta era consecuente con una postura más radical previamente sostenida por China -en nombre del GPA- en las negociaciones del GTRM, en el que señaló que el mayor problema del sistema de procedimientos especiales lo constituía la creación de procedimientos sobre situaciones nacionales, pues habían sido creados en contra de la voluntad del Estado concernido y, al ser aprobados por votación, habían provocado divisiones al interior de la Comisión, razón por la cual se proponía que cualquier tipo de mandato de país se eliminara y quedara fuera de la agenda del Consejo.

Luis Alfonso de Alba

⁵³ En sentido similar, en las discusiones sostenidas en el GTRM la OCI sostuvo en todo momento que el mandato del relator especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Territorios Palestinos Ocupados por Israel desde 1967 no podía suprimirse hasta que la ocupación israelí no hubiera terminado y que ese mandato debía considerarse temático (ocupación extranjera), diferenciándolo de los mandatos de país.

⁵⁴ Las reservas se originaban en el precedente que se establecería, por parte de la presidencia, tanto por tomar la iniciativa de convocar una reunión que no había sido previamente acordada, como por el hecho de que, en el futuro, cualquier jefe de Estado pudiera solicitar que el Consejo se reuniera para escucharlo. No obstante estas reservas, me negué a darle un carácter informal a esta reunión, como lo llegaron a sugerir algunos Miembros, por lo que la misma se celebraría bajo un formato formal, aun cuando el secretariado no lo hiciera constar como tal en el informe correspondiente.

⁵⁵ Como se mencionó, el texto buscaba complementar el Manual de los procedimientos especiales —en ese momento en proceso de actualización por el Comité Coordinador de los Procedimientos Especiales—. A su vez, complementaría el Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión, adoptado el 27 de marzo de 2002 por la Asamblea General mediante la resolución 56/280.

⁵⁶ El riesgo de que alguna delegación registrara un proyecto de resolución que incluyera propuestas extraídas del texto del presidente era real; es decir, que se registraran proyectos con elementos parciales del texto y no en su integralidad.

⁵⁷ Los criterios quedaron reflejados en una nota al pie del documento y eran los siguientes: a) existe un mandato pendiente del Consejo que debe ser cumplido, como era el caso de los mandatos de Palestina y Sudán; b) hay un mandato pendiente de la Asamblea General que debe ser cumplido, como era el caso de Myanmar y Corea del Norte, y c) la naturaleza del mandato es para servicios de asesoría y ayuda técnica, de forma similar a los mandatos creados bajo el tema 19 de la antigua agenda de la Comisión de Derechos Humanos.

⁵⁸ En dicho mensaje, reafirmó el compromiso de México con la promoción y la protección de los derechos humanos, en particular, y con el multilateralismo, en general. Su participación en la última sesión del Consejo bajo la presidencia mexicana, además de significativa, tenía por objeto contar con su presencia y colaboración en Ginebra ante cualquier escenario final de las negociaciones, fuera éste de éxito o fracaso.

⁵⁹ Técnicamente, habiendo logrado abrir la sesión a las doce de la noche, se podía considerar que en ese momento se había “detenido” el reloj para permitir el desahogo de la misma dentro del plazo acordado

⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución aprobada el 18 de junio de 2007, A/HRC/RES/5/1. Disponible en: http://ap.ohchr.org/Documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc (fecha de consulta: 26 de marzo de 2016)

⁶¹ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución aprobada el 18 de junio de 2007, A/HRC/RES/5/2. Disponible en: http://ap.ohchr.org/Documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_2.doc (fecha de consulta: 26 de marzo de 2016)

⁶² Asamblea General de la ONU, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 16/21. Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/16/21, 12 de abril de 2011, p. 1, disponible en http://www.ipu.org/splz-e/monterideo14/16_21.pdf (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

⁶³ Al respecto, es necesario resaltar que durante ese periodo el nivel de coincidencia en materia de derechos humanos al interior del Grulac era muy alto, por lo que se contó con el apoyo de los representantes de los países que lo integran en prácticamente todas las propuestas descritas –salvo por algunas reservas de Cuba, que lograron superarse-. En épocas mas recientes esta dinámica cambió, dado el distanciamiento generado en esta materia entre los Estados pertenecientes a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y otros países latinoamericanos.

⁶⁴ Para el Grupo Occidental, las resoluciones por país; para diversos países del mundo en desarrollo, mantener el tema de Medio Oriente e Israel en la agenda del Consejo y establecer el código de conducta para los relatores especiales, entre otros.

⁶⁵ Se acordaron ciclos de revisión de 4 años, por lo que en el primero se revisó la situación general de cada país, emitiéndose un gran número de recomendaciones, mientras que en los ciclos subsecuentes se ha dado seguimiento a su implementación. También se da seguimiento al nivel de ratificación de los 9 tratados principales en materia de derechos humanos (ver nota 11).

⁶⁶ Es necesario precisar que las sesiones extraordinarias no solo se celebran para tratar situaciones nacionales, sino también situaciones temáticas específicas.

⁶⁷ En estas circunstancias, en ocasiones el Consejo de Derechos Humanos ha logrado adelantarse al Consejo de Seguridad o llenar vacíos ante su falta de acción. Ejemplo de ello fue la labor de la Misión producto del Periodo Extraordinario de Sesiones sobre Darfur, llevada a cabo en un momento en el que el Consejo de Seguridad no lograba determinar una posición consensada al respecto.

⁶⁸ Ejemplo de ello son el Grupo Africano o la Unión Europea; dentro del primero se cuentan países que individualmente asumirían posturas más modernas y protectoras de derechos humanos a la que impera a nivel grupal; en la segunda, debido a que cualquiera de sus 28 miembros puede vetar una disposición en materia de derechos humanos, si un país pone la barra lo más bajo posible, ese nivel se vuelve la posición grupal en automático.

⁶⁹ La revisión de cada país se lleva a cabo en un lapso de tres horas, incluida la presentación del Estado evaluado, por lo que el tiempo para que los demás Estados realicen comentarios y recomendaciones se reduce a un minuto y medio. Este tiempo es escasamente suficiente para la presentación de tres párrafos, que habitualmente se dividen en: 1) reconocimiento de avances, 2) comparación con la situación nacional del Estado presentador, y 3) recomendaciones específicas. Si bien algunos gobiernos limitan su participación a la evaluación de aquellos países sobre los que tienen algún interés en particular, otros –como México- han optado por participar en todas las evaluaciones, evitándose así la selectividad.

Luis Alfonso de Alba

La creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

⁷⁰ En las sesiones se realizan preguntas y se emiten recomendaciones, mismas que son simultáneamente recogidas por una *troika* de países seleccionados aleatoriamente, que después compilan un informe que es considerado por el Consejo en el periodo de sesiones siguiente. Es importante que esta *troika* tenga la capacidad analítica y técnica que le permita descartar recomendaciones notoriamente improcedentes, evitar su repetición e integrarlas en un informe coherente y bien estructurado. Para todo ello, la participación a través de expertos resultaría muy útil.

⁷¹ Particularmente, a partir de la Tercera Cumbre de las Américas. Ver Declaración de Quebec, 22 de abril de 2001, párrafo 7, disponible en http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

⁷² Entre los que destacan las reformas al Reglamento de la CIDH de marzo de 2013, producto de un proceso de reflexión para el fortalecimiento de la Comisión llevado a cabo en el seno de la OEA entre 2011 y 2013.

⁷³ Los órganos del SIDH financian sus actividades con recursos provenientes de dos fuentes, la primera del fondo regular, en virtud de las cuotas que los Estados destinan a la OEA, y la segunda de las contribuciones voluntarias que aportan los Estados miembros, los Estados Observadores, los Estados no miembros, y otras instituciones y organizaciones. A menudo, estas contribuciones se proporcionan para fines específicos.

⁷⁴ Durante los años 2014 y 2015 las contribuciones voluntarias disminuyeron drásticamente, especialmente aquellas que se obtenían de países europeos, colocando al SIDH en su conjunto en una situación financiera muy preocupante, que se agudizó drásticamente durante el año en curso. Ver Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015, capítulo VI “Desarrollo Institucional y Asuntos Administrativos”, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/indice.asp> (fecha de consulta: 27 de julio de 2016) e Informe Anual de la Corte Interamericana 2015, capítulo IX “Presupuesto”, disponible en http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2015.pdf (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

Sobre el autor

Luis Alfonso de Alba



Luis Alfonso de Alba es el Representante Permanente de México ante la OEA, a donde llega tras haberse desempeñado como Embajador de México en Austria, concurrente ante Eslovenia y Eslovaquia y Representante Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Viena. Perteneció al Servicio Exterior Mexicano desde 1983, y desde entonces ha sido miembro de las delegaciones de México en numerosas reuniones regionales y globales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, además de haber sido el primer Presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Entre los cargos que ha ocupado el Embajador de Alba en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México se encuentran el de Director General para el Sistema de Naciones Unidas; Director para Asuntos Sociales y Humanitarios; y Jefe de Asuntos Políticos en esa dirección. Asimismo, fue

Representante Permanente Alterno de México ante la OEA.

Como embajador de México, ocupó los cargos de Representante Permanente Alterno ante las Naciones Unidas en Nueva York, así como ante el Consejo de Seguridad; Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra, y Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, en donde fue vicepresidente del Consejo Económico y Social (ECOSOC), Presidente de la Comisión de Desarme y Seguridad Internacional (Primera Comisión) de la Asamblea General de la ONU durante su 59º Período de Sesiones y recientemente, de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

El Embajador de Alba realizó estudios de Licenciatura en Relaciones Internacionales en el *Institut d'Etudes de Relations Internationales* en París, Francia.