

ONU: ¿reforma o refundación?

Carlos Villán Durán

Co-director del Máster en Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid)
Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)

Introducción

Los tiempos de grave crisis internacional obligan a reflexionar críticamente sobre el estado de la sociedad internacional. La crisis mundial en la que estamos inmersos fue desatada el 11 de septiembre de 2001 por los gravísimos atentados terroristas contra los símbolos de los poderes económico, militar y político de los Estados Unidos. La reacción inmediata de la Administración republicana de ese país y de algunos de sus aliados de la OTAN –entre ellos la España del gobierno Aznar–, que se ha conocido en términos mediáticos como “guerra contra el terror” (muy desafortunados desde el punto de vista jurídico), ha producido cinco consecuencias mayores:

La primera, el repliegue de la gran potencia a posiciones unilaterales en las relaciones internacionales, interpretando a su antojo el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, en un vano intento de justificar en supuestas razones humanitarias (Kosovo), o en prevención de una hipotética utilización de supuestas armas de destrucción masiva que nunca se encontraron (Iraq), lo que en realidad han sido guerras de agresión declaradas unilateralmente. Al no gozar de la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad, estas agresiones armadas han violado grave e impunemente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de 1945. En otras ocasiones, con el aval del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos realizaron acciones punitivas, precedidas de bombardeos masivos que alcanzaron a la población civil (para derrocar el régimen de los talibanes en Afganistán, que daba cobijo a la banda terrorista *Al Qaeda*), en flagrante violación del Derecho internacional humanitario y en total impunidad.

La segunda, el mayor retroceso producido desde 1945 en los estándares de protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los relativos

al derecho a la vida, integridad física y mental o moral, libertad y seguridad personales; el derecho al debido proceso de las personas acusadas de actos terroristas, incluido el derecho de las personas privadas de libertad a un trato humano y digno, la presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo; las libertades de opinión, expresión, religiosa y de circulación. En definitiva, han sido seriamente violados los derechos tradicionalmente pertenecientes al “núcleo duro” e inderogable –derechos civiles y políticos– del Derecho internacional de los derechos humanos, que establece normas obligatorias para todos los estados y en toda circunstancia (normas de *ius cogens*), incluso en el marco de una “guerra antiterrorista”.

La tercera, el rearme, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear, así como los múltiples conflictos armados y atentados terroristas atribuidos a la red de *Al Qaeda*. La perversa dialéctica terrorismo-represión ha multiplicado en espiral la violencia con sus secuelas de muerte, dolor, opresión, destrucción material y degradación ambiental, lo que ha hecho de nuestro planeta un lugar mucho más inseguro e inestable.

La cuarta, el empobrecimiento del Tercer y Cuarto Mundo como consecuencia de la mundialización económica y financiera de corte neoliberal e inspirada por el “Consenso de Washington”. Nos alejamos inexorablemente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que habían sido solemnemente proclamados por las Cumbres de Jefes de Estado reunidas en Nueva York en 2000 y en 2005. Por tanto, persisten las violaciones sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales de la mitad de la población mundial, porque malvive en condiciones indignas, al no disponer de medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, agua potable, saneamiento, vivienda, salud y educación.

Y la quinta, el estancamiento –por falta de voluntad política de los estados– en el proceso de consolidación y desarrollo jurídico de los “derechos humanos de la solidaridad”, de los que son titulares tanto los individuos como los pueblos: el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho al patrimonio común de la humanidad, el derecho a la asistencia humanitaria y el derecho a la paz.

La extrema gravedad de la crisis mundial también ha afectado seriamente a la credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), puesto que los valores del multilateralismo que ella representa constituyan un obstáculo para la realización de los designios de la potencia imperial. De ahí que en el periodo 2001-2006 la ONU sufriera una operación diplomática y mediática –sabiamente orquestadas por los Estados Unidos y algunos de sus aliados– de acoso y derribo. Solamente en 2007, con la pérdida de la confortable mayoría que hasta entonces disfrutaban los republicanos en el Congreso, y ante el escandaloso fracaso de la intervención unilateral en el Iraq, la Administración del presidente Bush ha comenzado a reconocer que la solución al sangriento conflicto en ese país ha de ser *multilateral*, producto de un acuerdo entre todos los estados interesados y con un mayor protagonismo de la ONU.

La ofensiva mediática contra la ONU utilizó todo tipo de argumentos: desde el cínico ninguneo (es “irrelevante”, decía machaconamente J. Bolton, embajador de los EE UU ante las Naciones Unidas en Nueva York), hasta las acusaciones de ineficacia y corrupción que alcanzaron al mismo secretario general Kofi Annan. Incluso los defensores del multilateralismo se sumaron a las críticas a la organización, aunque sus argumentos eran distintos: la Carta de las Naciones Unidas, redactada en 1945 por una cincuentena de estados, que dieron el visto bueno a la creación de un órgano ejecutivo (el Consejo de Seguridad) controlado por un directorio de cinco potencias –las que habían ganado la Segunda Guerra Mundial–, ya no respondía a las exigencias de la actual sociedad internacional, compuesta por 192 estados miembros. Para la gran mayoría de los estados del Tercer Mundo, en el Consejo de Seguridad “ni están todos los que son, ni son todos los que están”.

Aunque con intereses contradictorios, prácticamente la unanimidad de los estados aceptó que se debía acometer la reforma de la organización, proceso que tuvo su punto culminante el 16 de septiembre de 2005, con la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo del “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”.¹ El citado documento constituye una relectura de la Carta de 1945, de sus valores y principios; reconoce la necesidad de una reforma del Consejo de Seguridad, pero no la precisa; acepta cambios meramente cosméticos en la Carta (como la supresión del Consejo de Administración Fiduciaria –que ya no funcionaba– y la eliminación de las obsoletas referencias a “estados enemigos” en varios de sus Artículos); y anuncia la creación de dos nuevas instituciones: el *Consejo de Derechos Humanos* –como órgano subsidiario de la Asam-

blea General, que sucede a la Comisión de Derechos Humanos dependiente del ECOSOC– y la *Comisión de Consolidación de la Paz*, que ha concentrado su primer año de trabajo en el estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona.

2. Una reforma fallida

Dos años después de aprobado el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la organización sigue existiendo con un nuevo secretario general al frente, el surcoreano Ban Ki-moon educado en los Estados Unidos. Como todos los secretarios generales, fue cooptado en el Consejo de Seguridad con la aprobación de los cinco miembros permanentes del mismo y formalmente refrendado por la Asamblea General. Por tanto, la capacidad de acción del secretario general –y de toda la Secretaría a sus órdenes–, está permanentemente limitada por la tutela que sobre ellos ejerce de hecho el directorio mundial constituido por las cinco potencias que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

Pero la organización, lo mismo que los organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos del sistema onusiano, subsisten con los mismos defectos y deficiencias acumulados a lo largo de 62 años de gestión opaca e incorrecta, en cuyo marco ha crecido una burocracia desproporcionada que, amparada por la impunidad que proporciona la falta de una cultura de rendición de cuentas, tiene como principal objetivo asegurar su propia supervivencia. Esta situación ha sido permanentemente alimentada por los estados más poderosos, que han aprovechado la fragilidad del sistema onusiano para colocar a sus nacionales en los puestos claves. La independencia de la organización ha sido igualmente socavada a través del control de su presupuesto, unas veces congelando los Estados Unidos su decisiva contribución –un tercio– a un presupuesto regular de por sí exiguo, y otras alimentando los estados ricos un presupuesto extraordinario –en áreas tan esenciales como los derechos humanos, el desarrollo y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales–, a condición de poder controlar su destino final.

Las víctimas directas de la mala administración de la organización son los miembros de su personal, sometidos en su mayoría a contratos temporales y a condiciones de trabajo leoninas. Ni siquiera se les reconocen los derechos humanos básicos que la organización promueve como conquista de la humanidad (tales como el derecho de sindicación y de negociación colectiva de sus condiciones de trabajo, la libertad de expresión, el derecho a un recurso efectivo o a un juicio justo). Bajo el manto de la impunidad que produce la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas en una estructura excesivamente jerarquizada, los dirigentes de la organización, con el beneplácito de los estados más poderosos, han generalizado en el sistema

1. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

onusiano todo tipo de abusos, acoso profesional (*mobbing*) e incluso sexual, tráfico de influencias y corrupción.

En cambio, las reformas institucionales que se han introducido en la organización a partir de 2005 han sido de muy escaso calado (la *Comisión de Consolidación de la Paz*) o de valor controvertido (el *Consejo de Derechos Humanos*), si se comparan con las propuestas que se habían generado en estudios de expertos realizados a instancias del secretario general, y que se habían pronunciado claramente a favor de la reforma en la composición del Consejo de Seguridad.² Tales propuestas fueron hechas suyas por el secretario general en su propio informe dirigido a la Cumbre de Jefes de Estado.³ Igualmente, quedaron injustamente orilladas propuestas de gran significado que habrían permitido avanzar decisivamente en el proceso de democratización real de la organización, mediante la incorporación a sus trabajos de actores internacionales distintos a los estados.⁴

A pesar de ello, el Documento de referencia fue rico en retórica, pues constó de 178 párrafos en los que se reiteraron los principios fundacionales de la organización tal y como se fijaron en la Carta de 1945. Así, los Jefes de Estado reconocieron que “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos”, por lo que todos esos valores “están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”.⁵ También reafirmaron que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas “son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad”.⁶ Y se comprometieron a aumentar la eficacia, “la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas”,⁷ resolviendo “crear un mundo más pacífico, próspero y democrático”, aportando “soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas”.⁸

Veamos qué novedades se han producido desde entonces en las cuatro esferas acotadas como prioritarias por la Cumbre de Jefes de Estado.

2.1. Desarrollo

La cumbre reiteró la determinación de asegurar “el cumplimiento oportuno y cabal de los objetivos y metas convenidos en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluidos los acordados en la Cumbre del Milenio denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han contribuido a galvanizar los esfuerzos por erradicar la pobreza”.⁹

Pero la realidad es que no se están realizando objetivos acordados tales como reducir a la mitad para el año 2015 el número de excluidos sociales en situación de extrema pobreza que padecen hambre, no tienen acceso al agua potable, a saneamiento, a la educación básica, a la salud o a una vivienda digna. También para 2015 se debería reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna.¹⁰ La vulneración generalizada de los derechos económicos, sociales y culturales de este amplio colectivo de excluidos sociales conlleva la violación de todos los demás derechos humanos,¹¹ en particular el derecho a la integridad física y moral, e incluso compromete seriamente el derecho a la vida de muchas de esas personas. En esta situación la paz y la seguridad internacionales son puras quimeras.¹²

En su informe de 2007 a mitad de camino del año 2015, el secretario general destacó que varios países en desarrollo (China, India) habían conseguido resultados positivos al sacar a unos 200 millones de personas de la pobreza extrema.¹³ Pero la cifra de hambrientos en el mundo no baja (más de 850 millones, según los datos proporcionados por la FAO hace dos semanas). De otro lado, la falta de solidaridad

9. *íd.*, párrafo 17.

10. Resolución 55/2 de la Asamblea General, adoptada el 8 de septiembre de 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo. Al evaluar en 2003 el grado de cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio, el secretario general ya había insistido en que los estados ricos debían facilitar el libre comercio (eliminación de las barreras comerciales), aumentar la ayuda oficial al desarrollo y aliviar la deuda externa de los países en vías de desarrollo para darles la posibilidad de reducir la pobreza extrema dentro de sus fronteras. Consultese en www.un.org/spanish/millenniumgoals.

11. *Vid. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual.* Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2004, p. 40.

12. *Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: “Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario preventivo. El reto de los derechos humanos”, en *La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos*. Zarautz, 2006, 162 p., at 19-42. *Vid. también DE SENARCLENS, Pierre: “The politics of human rights”, en COICAUD (J.-M.) et al. (ed.), *The globalization of human rights*. Tokio/Nueva York/París, The United Nations University Press, 2003, pp. 137-159.**

13. *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007.* Naciones Unidas, Nueva York, julio de 2007. Consultese en www.un.org/spanish/millenniumgoals.

2. *Vid. «Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» («informe Panyarachun»), doc. A/59/565, de 29 de noviembre de 2004 (edición inglesa). Consultese en www.un.org.*

3. «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, párrafos 169-170. Consultese en www.un.org.

4. *Vid. “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial”. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil (“Informe Cardoso”), doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004. Consultese en www.un.org.*

5. Párrafo 9 de la res. 60/1.

6. *Ibidem*, párrafo 12.

7. *íd.*, párrafo 15.

8. *íd.*, párrafo 16.

ridad de los países desarrollados había hecho caer en un 5,1% entre 2005 y 2006 la ayuda oficial al desarrollo. Solamente cinco estados habían alcanzado en 2007 la meta establecida –ya en los años setenta– por la Asamblea General de asignar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo.¹⁴ Lo que hace imposible, incluso para muchos países bien gobernados, cumplir con los objetivos de desarrollo, debido a la falta de recursos adecuados.

La peor parte la continúan sufriendo los países del África Subsahariana, donde se concentra la mayoría de los diez millones de menores de cinco años que mueren todos los años a causa de enfermedades infecciosas fácilmente curables, como la diarrea o la malaria; los 72 millones de niños sin escolarizar; y el medio millón de madres que mueren cada año durante el parto.¹⁵

A nuestro juicio, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio se deberá avanzar resueltamente en la *realización del derecho al desarrollo*, tal y como se ha codificado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986.¹⁶ El desarrollo es el fundamento indispensable de un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención ocupe un lugar primordial, porque ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y son una amenaza para la seguridad humana.

La realización efectiva del derecho al desarrollo requiere el respeto a dos principios básicos: el derecho de los pueblos a *decidir* sus propias políticas de desarrollo, y la *participación popular* en todas las etapas de la toma de decisiones relativas a esas políticas de desarrollo.¹⁷ Contra estos principios obra el actual sistema económico internacional, controlado por unas instituciones financieras internacionales antidemocráticas cuyos estatutos les permiten gozar de una excesiva autonomía dentro del sistema de las Naciones Unidas (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), o simplemente son ajenas a la disciplina del sistema de las Naciones Unidas (Organización Mundial del Comercio).

Además, se deben superar las reticencias insolidarias de la mayoría de los estados desarrollados en aceptar obligarse por el texto de la Declaración de 1986, al menos en lo que se refiere a la reducción progresiva de las inversiones en armamento a favor del desarme, la paz y el desarrollo en el mundo. Igualmente, se debe incentivar la cooperación

internacional mediante la transferencia de recursos a los países pobres del Sur, aumentando significativamente la ayuda oficial al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PIB de los países ricos.

Por otra parte, los programas de ajuste estructural deben tener rostro humano y la deuda externa de los países más pobres condonada, destinándose los recursos así liberados a incrementar los servicios básicos que el Estado debe poner a disposición de la población (alimentación, agua potable, saneamiento, educación, productos farmacéuticos de primera necesidad, etc.).

Por último, se deben regular jurídicamente las actividades de las empresas multinacionales, tanto a nivel nacional como internacional, pues se ha constatado que a menudo violan impunemente los derechos humanos y laborales de sus trabajadores, o directamente el derecho al desarrollo. El Pacto Mundial promovido por el secretario general, basado en un régimen de voluntariedad de las multinacionales en acogerse a él, y sin un mecanismo independiente de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, ha sido objeto de todo tipo de abusos y manipulaciones por parte de varias empresas multinacionales.

2.2. Paz y seguridad colectiva

La Cumbre Mundial 2005 había reafirmado el deseo de “alcanzar un consenso en materia de seguridad, basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, la mejor manera en que se puede proteger un Estado no es nunca actuando completamente aislado, y todos los estados necesitan un sistema de seguridad colectiva eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta.”¹⁸

En relación con la prohibición del uso de la fuerza, la Cumbre confirmó que las disposiciones pertinentes de la Carta “son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales” y que el Consejo de Seguridad, a quien incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tiene autoridad “para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales.”¹⁹

Sin embargo, la cumbre no aprobó ninguna de las fórmulas que se le presentaron para modificar la composición del Consejo de Seguridad. Se limitó a apoyar retóricamente “la pronta reforma del Consejo de Seguridad –elemento esencial de nuestro esfuerzo global para reformar las Nacio-

14. A saber: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia.

15. «Informe del secretario general sobre el trabajo de la organización», doc. A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 13. Consultese en www.un.org.

16. Resolución 41/128 de la Asamblea General, aprobada el 12 de diciembre de 1986 por 159 votos a favor, uno en contra (Estados Unidos) y 8 abstenciones (R.F. Alemana, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Reino Unido y Suecia).

17. *Vid.* en este sentido OZDEN, Melik, *El derecho al desarrollo*. Ginebra, CETIM, junio de 2007, p. 22.

18. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 72.

19. Ibídem, párrafo 79.

nes Unidas– para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones.”²⁰ También recomendó al Consejo que revise “sus métodos de trabajo para que aumente la participación de los estados que no son miembros del Consejo en su labor, según corresponda, mejore su rendición de cuentas a los miembros y se acreciente la transparencia de su labor”.²¹

En cambio, la cumbre consagró la “responsabilidad de proteger” a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad incumbe en primer lugar a los estados, que también tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir tales crímenes.²² En segundo lugar, incumbe a la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger a la población contra tales crímenes y así “utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta. También se autoriza al Consejo de Seguridad, en el marco del Capítulo VII de la Carta, y en cada caso concreto, a “adoptar medidas colectivas” cuando “los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.²³

Por último, la cumbre innovó al establecer una *Comisión de Consolidación de la Paz* en calidad de órgano asesor intergubernamental de la Asamblea General, fortaleciendo de esta manera el papel de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos, con el objeto de lograr una paz duradera en los países que salen de situaciones de conflicto, “con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible”.²⁴ La comisión deberá centrar su atención en asesorar “en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible”²⁵

La Comisión fue finalmente establecida el 20 de diciembre de 2005,²⁶ junto a un Comité Organizativo de 31 esta-

dos. A solicitud del Consejo de Seguridad, ha dedicado su primer año de actividades al estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona. Las ONG, que han criticado las dificultades que tienen para acceder a los trabajos de la Comisión, solicitaron que se desarrollen estrategias de consolidación de la paz antes de facilitar fondos, y que éstos se vinculen a compromisos políticos precisos.²⁷

Pero ninguna de las medidas descritas ha aportado soluciones a los dos problemas cruciales que afectan a la eficacia del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En primer lugar, el déficit de legitimidad y de transparencia democrática del Consejo de Seguridad, al no representar en su composición actual a una comunidad internacional compuesta de 192 estados y otros actores internacionales –especialmente los individuos y las organizaciones no gubernamentales–, que tienen vedado el acceso a los trabajos del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, las crisis internacionales de los últimos dos años –Oriente Medio, Sur del Líbano, Sudán/Darfur, República Democrática del Congo, Iraq, etc.– demuestran que el Consejo sigue aquejado de falta de eficacia e incluso de parálisis para tomar decisiones urgentes cuando están en juego los intereses –directos o indirectos– de uno de los cinco miembros del directorio mundial. En consecuencia, persisten en toda su impunidad las violaciones reiteradas al principio de la prohibición del uso de la fuerza por parte de los estados, ante la pasividad del único órgano que está dotado de autoridad para tomar medidas incluso coercitivas en nombre de la comunidad internacional.

Semejante empantanamiento en las relaciones internacionales nos obliga a recuperar el valor supremo de la paz, ya inscrito en la Carta de San Francisco, pero con un valor agregado: la consagración del *derecho a la paz* como *derecho humano*. En momentos de crisis somos más conscientes que nunca de que la exigencia ética que debiera presidir las relaciones internacionales es *construir entre todos una paz justa, sostenible y duradera*.

Paradójicamente, el DIDH no ha regulado todavía el contenido y alcance del *derecho humano a la paz*, a pesar de que sus principios se encuentran ya establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Desde entonces poco se había avanzado en este terreno. La AEDIDH²⁸ se hizo eco del amplio clamor a favor de la paz que había recorrido a la sociedad civil, tanto nacional como internacional, en los años 2003-2004, con motivo de la invasión de Iraq.

20. *Id.*, párrafo 153.

21. *Id.*, párrafo 154.

22. *Id.*, párrafo 138.

23. *Id.*, párrafo 139.

24. *Id.*, párrafo 97.

25. *Id.*, párrafo 98.

26. Por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad (S/RES/1645) y de la Asamblea General (A/RES/60/180).

27. Consultese en www.securitycouncilreport.org (Security Council Report, 2007, num. 2, de 5 de octubre de 2007).

28. *Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Constituida en 2004 y con sede en Oviedo, cuenta entre sus miembros con unos 80 especialistas en DIDH

Durante 2005-2006 la AEDIDH organizó extensas consultas con la sociedad civil y expertos españoles para definir el contenido y alcance del derecho a la paz como derecho humano emergente en el Derecho internacional. El resultado de esas consultas ha cristalizado en la adopción el 30 de octubre de 2006, por parte de un Comité de expertos, de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*.²⁹

Hemos aprendido que la noción de paz no se limita a la estricta ausencia de conflicto armado, pues tiene también un triple sentido positivo, a saber: la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, la eliminación de todo tipo de violencia, y el respeto efectivo a todos los derechos humanos. Esta visión holística de la paz preside la redacción de la *Declaración de Luarca*, cuyo Preámbulo ya pone el énfasis en la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque todo ello genera una violencia estructural que es incompatible con la consecución de la paz tanto a nivel interno como internacional.

El texto español se encuentra ahora en consultas con la sociedad civil internacional. A este propósito, la AEDIDH lidera una campaña mundial de dos años (2007-2008) de promoción del derecho humano a la paz, mediante la organización de consultas de expertos en todas las regiones del mundo. La *Declaración de Luarca* es, por tanto, el punto de partida de un largo proceso de codificación privada que deberá culminar en febrero de 2009 con la celebración de una conferencia mundial de organizaciones no gubernamentales en Ginebra, en la que se espera adoptar el texto final de una declaración universal del derecho humano a la paz que haga justicia a las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto. Así, el proyecto inicialmente aprobado en Luarca resultará enriquecido por los nuevos insumos regionales.

A partir de ese momento, la AEDIDH –junto a las organizaciones de la sociedad civil que ya la acompañan–, entregará el proyecto de declaración a los órganos competentes de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas –en particular el nuevo Consejo de Derechos Humanos–, instándoles a iniciar el proceso de codificación oficial de un proyecto de declaración universal sobre el derecho humano a la paz sobre la base del texto elaborado por la sociedad civil. La AEDIDH también se compromete a acompañar el proceso de codificación oficial en el seno de las Naciones Unidas, hasta conseguir la adopción de esa declaración universal como anexo a una resolución de la Asamblea General.

29. Ver el texto de la Declaración en www.aedidh.org.

Un estudio preliminar y los trabajos preparatorios de la Declaración se pueden consultar en RUEDA CASTAÑÓN (C.R.) y VILLÁN DURÁN (C.) (editores), *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*. Oviedo, Ediciones Madú, 2007.

Con independencia del éxito codificador que finalmente se consiga, la *Declaración de Luarca* es ya un instrumento de empoderamiento social y herramienta educativa dirigida en particular a la juventud. Desde esta perspectiva, podría ser uno de los proyectos patrocinados por España en el marco del plan de acción (2007-2008) de la *Alianza de Civilizaciones*, que prevé celebrar su primer Foro Mundial dedicado a la juventud en enero de 2008 en Madrid, con el patrocinio del gobierno español.

2.3. Derechos humanos e imperio de la ley

La Cumbre Mundial 2005 renovó su compromiso de “proteger y promover activamente todos los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia”, reconociendo que “son aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente...”.³⁰ En similares términos retóricos se refiere la Cumbre a los derechos humanos, pero innovó en un doble sentido: en primer lugar, decidió duplicar los recursos del presupuesto ordinario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los próximos cinco años, “en particular en los ámbitos de la asistencia técnica y la creación de capacidad”.³¹

En segundo lugar, la Cumbre decidió establecer un *Consejo de Derechos Humanos* encargado de “promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”.³² También deberá ocuparse el Consejo de “las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto”, así como promover “la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas”.³³ Dada la coincidencia de funciones con las desempeñadas hasta entonces por la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, se asumió que el Consejo DH sucedería a la antigua Comisión DH, lo que se justificó con el argumento de que de esta manera se superaría la excesiva politización de los trabajos de la Comisión DH.

La Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo de Derechos Humanos el 15 de marzo de 2006³⁴ sobre la base de un acuerdo de mínimos y bajo el signo de la provisionalidad. Año y medio después de su cre-

30. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 119.

31. Ibídem, párrafo 124.

32. Id, párrafo 158.

33. Id, párrafo 159.

34. Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela).

ación, el balance de las actividades del Consejo DH es más bien negativo si se tienen en cuenta las siete consideraciones que siguen:

Primera, la composición del Consejo DH: son 47 estados, más de la mitad estados autoritarios que se han postulado para defender mejor sus intereses políticos, en detrimento de la defensa de los derechos humanos.³⁵ Además, el Consejo DH aparece dominado por los estados africanos y asiáticos que, con 26 votos, controlan la mayoría absoluta. Por tanto, no se ha avanzado en la pretendida despolitización en el seno de un órgano que de por sí es ya político. La anterior Comisión DH (53 estados) posibilitaba un mayor equilibrio político entre sus miembros.

No obstante, el Consejo DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General³⁶ que “se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones ordinarios por año –incluido un periodo de sesiones principal–, por una duración total no inferior a diez semanas”.³⁷ Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, en esta ocasión “a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros”.³⁸

Segunda, la piedra de bóveda bajo la cual el Consejo DH examinará el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, será el *mecanismo universal de revisión periódica*, que estará “basado en información objetiva y fidedigna”, y será realizado por los propios estados miembros del Consejo DH. Además, el procedimiento garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los estados”; y se basará en un “diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”.³⁹

Este *mecanismo* supone un retroceso en los estándares de protección de los derechos humanos que eran propios

35. Cfr. VILLAN DURAN, C.: «Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», en ALMQVIST (Jessica) y GÓMEZ ISA (Felipe) (eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., at 23-35.

36. Párrafo 1 de la res. 60/251.

37. Párrafo 10 de la res. 60/251. Lo que significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo periodo de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración.

38. *Ibídem* párrafo 10 *in fine*. El Consejo DH ha celebrado durante su primer año y medio de actividades cinco períodos extraordinarios de sesiones dedicados a las violaciones de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados por Israel (en dos ocasiones), el Sur del Líbano, Sudan/Darfur y Myanmar

39. Párrafo 5.e) de la res. 60/251. El Consejo DH precisa las modalidades del mecanismo universal de revisión periódica en su resolución 5/1, Anexo, de 18 de junio de 2007; y las directrices generales para la preparación de la información concerniente a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, Parte I. Todos los documentos de derechos humanos se pueden consultar en www.ohchr.org.

de la Comisión DH, porque confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a los mismos estados miembros del Consejo DH (en lugar de un experto independiente). Además, la evaluación se realizará sobre información que recopilará la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (y no una Comisión de expertos), tasándose la procedente de fuentes no gubernamentales a un cuarto del total de la recopilación.⁴⁰ Para colmo, las organizaciones no gubernamentales solamente estarán autorizadas a “asistir” al examen del país de turno en el grupo de trabajo, pero no podrán *participar* en los debates,⁴¹ limitándose a “hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen”.⁴²

Tercera, la sustitución de la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos por un *Comité Asesor* del Consejo DH, supone un serio revés a la arquitectura codificadora de la extinta Comisión DH, en la que la Subcomisión jugaba un papel vital al actuar como el órgano de expertos independientes que, en estrecho contacto con las necesidades de la sociedad civil, debía asesorar al órgano intergubernamental (antes la Comisión DH, ahora el Consejo DH) sobre las prioridades y las materias a codificar y desarrollar progresivamente en el campo del DIDH. El actual *Comité Asesor* ve reducida su composición a 18 expertos; no podrá adoptar resoluciones ni decisiones; y pierde toda autonomía en la selección de nuevos estudios, puesto que estará supeditado a lo que el Consejo DH le solicite “bajo su orientación”.⁴³

Cuarta, sigue siendo incierto el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH, lo mismo que el procedimiento de quejas individuales pacientemente construido en el ámbito extraconvencional de protección, al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente temáticos, inspirándose en la labor eficaz del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias. De momento se han reducido a 10 los mandatos geográficos (han desaparecido los relativos a Cuba y Belarús sin ninguna explicación) y a 28 los temáticos.⁴⁴

El Consejo DH también se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato “en el contexto de las negociaciones de las resoluciones

40. Párrafo 15 c) de la resolución 5/1 del Consejo DH, cit.

41. párrafo 18 c) de la misma resolución.

42. *Íd.*, párrafo 31.

43. Resolución 5/1, cit., párrafos 75-78.

44. *Ibídem*, Apéndices I (“Mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo”) y II (“Periodos de servicio de los titulares de mandatos”).

pertinentes”.⁴⁵ Adicionalmente, el Consejo DH aprobó un “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales”,⁴⁶ que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los titulares de los procedimientos especiales y regula, entre otras cosas, los procedimientos de denuncias y de llamamientos urgentes. Igualmente, aprobó las nuevas reglas que regirán la selección y nombramiento de los titulares de mandatos y de los miembros del Comité Asesor.⁴⁷

Quinta, las dificultades crecientes que experimentan las ONG de derechos humanos, internacionales y nacionales, en acceder a los trabajos del Consejo DH. Aunque formalmente se les reconocen las mismas facilidades que tuvieron ante la Comisión DH,⁴⁸ en la práctica no está ocurriendo lo mismo: de un lado, desde el punto de vista jurídico el estatuto consultivo de las ONG se reconoce únicamente a nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC),⁴⁹ quedando los aspectos prácticos regulados por la resolución 1996/31 del ECOSOC.⁵⁰ Pero, al configurarse el Consejo DH como un órgano subsidiario de la AG, será necesario enmendar las disposiciones de la Carta para ampliar el estatuto consultivo de las ONG a la propia AG y a sus órganos subsidiarios. A este respecto, el “informe Cardoso” había propuesto sin éxito que un nuevo Comité de la Asamblea General decidiera sobre las acreditaciones de las ONG en *todo el sistema* de las NU, sobre la base de dictámenes técnicos que podría proporcionar una Secretaría reforzada.⁵¹

De otro lado, se han instalado nuevas prácticas no escritas en el seno del Consejo DH y de la Secretaría que restringen indebidamente la participación de las ONG tanto en los debates protagonizados por los estados en el pleno, como la distribución de documentos e informes procedentes de las ONG. Todo ello, añadido a lo costoso que resulta para una ONG nacional acudir a Ginebra tres veces al año, ha producido una deserción notable de las ONG nacionales de los trabajos del Consejo DH, con la consiguiente pérdida de legitimidad democrática que la Comisión DH se había ganado.

45. Ibíd., párrafo 55.

46. Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.

47. Resolución 5/1, cit., párrafos 39-53 y decisión 6/102 del Consejo DH, cit., aprobada el 27 de septiembre de 2007, Partes II y III.

48. Así lo reitera el Art. 7 a) del Reglamento del Consejo DH, aprobado como Parte VII de la resolución 5/1 cit.

49. Artículos 68 y 71 de la Carta de las Naciones Unidas.

50. Resolución 60/251 de la Asamblea General, cit., párrafo 11 *in fine*. La citada resolución de 1996 atribuye al Comité del ECOSOC para las relaciones con las ONG (19 estados) todas las prerrogativas sobre el reconocimiento, la suspensión y el retiro del estatuto consultivo. *Vid.* a este respecto nuestro *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), pp. 155-157.

51. *Vid.* “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial”. Informe del Grupo de Personas Eminentas encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. Doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004, propuestas 19 (p. 59) y 20 (p. 61).

do en el pasado. Situación que ha sido aprovechada por unas pocas ONG internacionales con sede permanente en Ginebra para monopolizar abusivamente la representación de la sociedad civil internacional, con el beneplácito de los estados miembros del Consejo DH y de la Secretaría.

Sexta, no se reconoce a los siete Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos⁵² el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH, de modo que siguen sin asegurarse unas relaciones permanentes e institucionalizadas de trabajo entre los dos sistemas (convencional y extraconvencional) de protección internacional de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas.

Y séptima, el Consejo DH concede una importancia desmesurada al “procedimiento de denuncia” para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos, cuando en realidad se trata de una reedición del desacreditado “procedimiento 1503”.⁵³ En particular, se reitera la pertinencia de reglas obsoletas en el marco extra-convencional de protección, tales como la confidencialidad del procedimiento y la obligatoriedad del agotamiento de los recursos internos.⁵⁴

2.4. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reduce las propuestas de reforma de la Carta de las Naciones Unidas a fórmulas puramente cosméticas: suprimir las referencias al Consejo de Administración Fiduciaria y a los “estados enemigos” de su articulado, y solicitar al Consejo de Seguridad que examine la composición, el mandato y los métodos de trabajo del Comité de Estado Mayor.⁵⁵ En cambio, no aprueba la reforma propuesta en la composición del Consejo de Seguridad, aunque acepta que éste debe tener “una representatividad más amplia” y ser “más eficiente y transparente”.⁵⁶

Por lo demás, salvo la decisión de establecer un Consejo de DH por lo menos controvertido, el Documento se desliza en una retórica que se limita a repetir el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. Así, frente a las generalizadas acusaciones de mala administración, acoso profesional y sexual, tráfico de influencias y corrupción dentro del sistema

52. Pronto serán nueve con la próxima incorporación del Comité sobre los derechos humanos de los discapacitados y del Comité contra la desaparición forzada de personas.

53. Resolución 5/1, cit., Parte IV («Procedimiento de denuncia»), párrafos 85-109.

54. Ibídem, respectivamente párrafos 104 y 87 g).

55. Resolución 60/1 de la Asamblea General, cit., párrafos 176-178.

56. Ibídem, párrafos 153-154.

ma onusiano, los Jefes de Estado se limitaron a recordar el Artículo 100 de la Carta y que el personal de la Secretaría debe actuar “en una cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad institucionales”;⁵⁷ instaron “a una mayor protección de las personas que revelen actos ilícitos en la organización” y a la creación de “una oficina de ética de carácter independiente...”⁵⁸

Por último, los Jefes de Estado reconocieron las contribuciones positivas de las ONG, la sociedad civil, las autoridades locales e incluso del sector privado, a los trabajos de la organización.⁵⁹ Pero no se pronunciaron sobre la recomendación formulada en el “Informe Cardoso” de enmendar el Art. 71 de la Carta, de manera que se permita el acceso de estos valiosos actores internacionales a los trabajos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

3. Conclusión: la vía de la refundación

El sistema de las Naciones Unidas (ONU, organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos) ha acumulado a lo largo de 62 años de existencia tal cantidad de deficiencias y mala administración, que es prisionero de su propia burocracia. Cíclicamente se constata la “crisis” del sistema y se formulan propuestas para su reforma, que siempre fracasan. El intento de reforma de 2005 y sus posteriores desarrollos, confirman una vez más que el sistema onusiano está tan profundamente gangrenado que es incapaz de regenerarse.

Sin embargo, hoy es más necesaria que nunca una organización mundial que defienda los valores del multilateralismo. La ONU debe ser refundada sobre la base de los mismos propósitos y principios que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas: paz, desarrollo y derechos humanos. Pero la organización mundial del Siglo XXI deberá ser pensada de otra manera. Los siguientes elementos son una invitación a la imaginación:

- (a) Pasar de una estructura relacional (cooperación entre estados soberanos) a una estructura de progresiva integración de soberanías.
- (b) El principio de la solidaridad mundial sustituirá al de la cooperación internacional.
- (c) Como consecuencia de la prohibición absoluta del uso de la fuerza, los estados abolirán progresivamente sus fuerzas armadas, de manera concertada y a través de un programa de desarme completo, bajo estricto control internacional.

- (d) El reparto de competencias entre la organización mundial y los estados miembros se realizará de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- (e) La defensa de los valores supremos de paz social y de respeto a los derechos humanos, facilitarán la búsqueda de la felicidad de todos los seres humanos, e inspirarán todas las actividades de la organización mundial.
- (f) Principio de composición tripartita de la representación de cada Estado ante los órganos de la organización (Gobierno, parlamento y sociedad civil).
- (g) El sistema económico y financiero internacional estará gestionado por órganos de composición democrática, que obedecerán a la dirección política de la organización.
- (h) La distribución equitativa de las riquezas mundiales terminará con las desigualdades económicas y las exclusiones sociales que sufren los individuos y los pueblos.
- (i) El desarrollo económico debe ser ecológicamente sostenible.
- (j) La protección del medio ambiente no debe subordinarse a consideraciones de orden económico.
- (k) El órgano supremo será el Parlamento Mundial, de composición igualmente tripartita. Ante él responderá el Ejecutivo Mundial, de igual composición.
- (l) Bajo la autoridad del Ejecutivo Mundial se constituirá un mecanismo permanente de salvaguardia de la seguridad humana y de protección civil ante toda catástrofe, sea ésta de origen natural o humano.
- (m) Toda controversia entre estados será arreglada pacíficamente. En caso de desacuerdo, será dirimida por un Órgano Judicial Mundial, de jurisdicción obligatoria y con capacidad para ordenar la ejecución de sus decisiones. Una de sus Salas se dedicará exclusivamente a la protección judicial internacional de todos los derechos humanos de todas las personas.
- (n) La gestión de todos los órganos de la organización, en particular el Ejecutivo Mundial, se regirá por los principios de democratización, transparencia y rendición de cuentas.
- (o) Legitimación de la organización por parte de la sociedad civil (pueblos, individuos, ONG y organizaciones de base).
- (p) Amplia participación de todos los actores internacionales (estados, individuos, pueblos, sociedad civil, parlamentos, entidades sub-estatales y locales) en las deli-

57. *Íd.*, párrafo 161.

58. *Íd.*, párrafo 161 d).

59. *Íd.*, párrafos 172-175.

beraciones y toma de decisiones de todos los órganos democráticos de la organización.

- (q) Compromiso real de los estados de respetar la independencia y la capacidad de decisión de la organización.
- (r) Presupuesto regular adecuado a las funciones de la organización y gestión independiente del mismo, sin injerencias estatales.
- (s) Reconocimiento de los derechos humanos, sindicales y laborales, en el Estatuto del personal de la Organización. Desarrollo del Estatuto de la función publica internacional.

Los partidarios de lo políticamente correcto y del *status quo* en las relaciones internacionales, tacharán sin duda de idealistas las propuestas arriba enumeradas. Pero no debieran olvidar que es el idealismo lo que mueve el mundo. Así lo ha apreciado buena parte de la sociedad civil, que ha empezado a agruparse y reconocerse en torno a los Foros Sociales que diseñan alternativas imaginativas a una ONU incapaz de regenerarse. Porque otro mundo es posible. ■

Ginebra, 24 de octubre de 2007
Día de las Naciones Unidas