

A un año del Examen Periódico Universal*

Este comentario, junto a los documentos que analiza, está disponible en www.anuariodch.uchile.cl



Juan Aníbal Barría

Embajador, Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Abogado, Universidad de Chile. jbarria@minrel.gov.cl

RESUMEN

El artículo presenta una mirada desde el Estado del rol del Examen Periódico Universal en el actual contexto mundial, y los desafíos y el rol que les cabe a los Estados en el respeto y garantía de los derechos humanos. El autor describe los mecanismos de derechos humanos en Naciones Unidas antes y después de la creación del Consejo de Derechos Humanos. Particularmente, revisa los pasos previos a la presentación de los informes de los Estados en el Examen Periódico Universal y su revisión por parte del Consejo de Derechos Humanos. Finalmente analiza críticamente cómo se ha verificado en la práctica el Examen Periódico Universal, con especial énfasis en el rol de los Estados y la eficacia y necesidad de este mecanismo.

1. Consideraciones preliminares

La preocupación por la vigencia de los derechos humanos reconocidos en acuerdos y otros instrumentos internacionales ocupa un lugar preferente en las agendas diplomáticas. Son cada vez más los Estados que señalan que el respeto de los derechos humanos es un principio que orienta e inspira sus políticas exteriores. Hay Cancillerías que elaboran anualmente un informe sobre el estado de las libertades individuales en la comunidad internacional, y en ciertos regímenes políticos los Ministros de Relaciones Exteriores están obligados a comparecer una vez al año al Parlamento para explicar las tareas que en este ámbito pretenden desarrollar.

El cuadro que acabamos de bosquejar es frecuente observarlo en las relaciones internacionales contemporáneas, lo cual, ciertamente, no es óbice para seguir admitiendo como norma vigente y válida de la convivencia entre los países el respeto a la soberanía de un Estado, y su correlato el

* Las opiniones del autor son estrictamente personales y no reflejan necesariamente la del Ministerio de Relaciones Exteriores. Agradecemos los comentarios de los funcionarios Carmen Bertoni y Vicente Zerán.

de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Lo que interesa subrayar, en todo caso, es que tales reglas no son ilimitadas ni absolutas, viendo reducidos desde hace décadas su contenido y alcance.

En efecto, aquel espacio amplio de jurisdicción doméstica en que un Estado podía moverse con autonomía e independencia de otros sujetos estatales ha decrecido enormemente, al punto de que en la actualidad es difícil encontrar e identificar materias no reguladas internacionalmente. Así, el trato que un Estado confiere a sus habitantes, nacionales o extranjeros, hace mucho tiempo dejó de ser un asunto que pueda calificarse exclusivamente de interno. Por tanto, materias otrora juzgadas como nacionales –por ejemplo, el acceso a la justicia y debido proceso o la libertad de expresión– pueden ser objeto tanto de preocupación como de llamadas de atención de otros actores estatales.

Lo que resulta aún más notable es que la forma en que un Estado, y sus agentes, se comportan con la población puede generarle consecuencias y severos grados de responsabilidad. Precisamente en este punto es donde constatamos una de las más profundas transformaciones del derecho internacional: el tránsito desde una cultura de la impunidad propia de un mundo de soberanos a una cultura de la responsabilidad internacional, o *international accountability*, para usar la certera expresión del profesor Paul G. Lauren¹.

La soberanía debe respetar, entre otros límites, un conjunto o núcleo de derechos inherentes al ser humano que no pueden ser sobrepasados por existir normas de protección consagradas positivamente y arraigadas profundamente en la conciencia internacional. Se trata, ni más ni menos, de una nueva mirada a la soberanía, una concepción que implica el deber de actuar sin vulnerar reglas que resguardan la dignidad humana en cualquier circunstancia y lugar.

Ahora bien, una política exterior basada en principios y valores sólo puede tener una proyección plausible cuando exista un “buen comportamiento” al interior del Estado. Por tanto, las acciones diplomáticas serán más eficientes cuando al interior de las fronteras del Estado se respeten y ejerzan los derechos sin cortapisas. Es decir, quien reclama por la conducta de otro debe tener al menos ciertas credenciales para hacerlo. Es claro que ningún Estado puede alegar tener una conducta irreprochable en el respeto a los derechos humanos, sin embargo, lo que se juzga es la respuesta con que enfrenta cada abuso o infracción.

En este sentido conviene recordar las palabras del ex Secretario General de la ONU Kofi Annan, quien declaró que:

“Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar de la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos.

¹ LAUREN, P. G. From Impunity to accountability: Forces of Transformation and the Changing International Human Rights Context. En: THAKUR, R. y MALCONTENT, P. (Eds.). From Sovereign Impunity to International Accountability. Tokyo, United Nations University Press, 2004. p. 36., donde concluye: “Never before have human rights been such a part of the political, social, economic legal or moral landscapes or played such an important role in world affairs. Never before have the claims of national sovereignty so seriously challenged or has there been such open discussion about universal standards and international jurisdiction. Never before has the development of the rule of law and international criminal courts done so much both to protect individual victim against violations of human rights and to punish individual perpetrators responsible for such abuses”.

Estoy firmemente convencido de que toda nación que proclame el imperio de la ley en su territorio debe respetarlo más allá de sus fronteras y toda nación que insista en el imperio de la ley en el extranjero debe respetarlo en su propio territorio...².

Esta misma línea de consistencia en las actitudes y posiciones doctrinarias es la que plantea el jurista argentino Juan Méndez, al señalar que: “[e]n rigor, las herramientas de una política de derechos humanos de países medios como parte de su política exterior se reducen a dos: por un lado al ejemplo mismo; por el otro, a la gestación de políticas multilaterales. Entre estas últimas, la principal será la activa contribución a la creación de mecanismos especializados de derechos humanos en las organizaciones universal y regionales, a la elección de personas que ocupen esos puestos con características de ser verdaderamente expertos y de poseer las calidades de independencia, imparcialidad e integridad personal. También es posible liderar esfuerzos para avanzar en la celebración de tratados, declaraciones y otras iniciativas que contribuyan al desarrollo progresivo de los derechos humanos en el plano internacional, en la certeza de que el Derecho Internacional –en su totalidad pero especialmente en esta subdisciplina– es la única herramienta de los países pobres y pequeños en una comunidad internacional signada por la desigualdad”³.

¿Cómo expresarán los Estados sus opiniones respecto de las actuaciones de sus pares? Ante un contexto de graves violaciones de derechos humanos en un determinado lugar, normalmente habrá una reacción que se expresará a través de comunicados, declaraciones, notas y opiniones públicas de altas autoridades. Estas condenas, por diversas consideraciones, no siempre se producen o se formulan en los términos en que reclama la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil. Otra vía a utilizar pueden ser las instancias multilaterales, específicamente el tramado de foros, organizaciones y mecanismos ya establecidos, que permiten canalizar pronunciamientos y juicios negativos. Normalmente estas acciones se traducirán en resoluciones adoptadas por una Asamblea General u otro órgano intergubernamental.

No obstante todas estas auspiciosas transformaciones respecto de la posición del individuo en el escenario contemporáneo, las reclamaciones que un Estado o grupo de Estados formulan a otro sigue constituyendo un factor de malos entendidos e incomprendimientos. Por ello, y por la importancia que revisten los derechos humanos en la agenda global, era preciso que se instaurara un procedimiento más “amistoso” (o que se percibiera como tal) y más diplomático en su estilo, que tuviera la virtud de convocar a los propios Estados sin excepción y bajo los mismos raseros a dialogar constructivamente en términos de compartir experiencias, información y buenas prácticas. Esta es la idea que subyace a la creación del Consejo de Derechos Humanos y, particularmente, al Examen Periódico Universal (EPU).

2. Órganos y procedimientos de Naciones Unidas en derechos humanos

La imprecisión o más bien la formulación en términos genéricos de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas que evocan los derechos humanos y las libertades fundamentales –los artículos 1, 55, 56 y 68–, ha permitido que la promoción y protección de los derechos humanos se instale gradualmente en la agenda de trabajo de la Organización. Esto ha contribuido enormemente a disminuir la posibilidad de que algún Estado miembro alegare o adujera que la violación de los derechos de sus nacionales no pueda ser discutida internacionalmente.

² Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Doc. A/59/2005, párrafos 132 y 133.

³ MÉNDEZ, J. Derechos Humanos. Los medios y los fines en la política internacional. *Res Diplomática*, 2: 26-7. Dic. 2007.

El año 1946 se creó la Comisión de Derechos Humanos, organismo intergubernamental formado originalmente por 18 miembros y que llegó a tener 53 Estados, cuyos representantes seguían las instrucciones que les eran impartidas. Si bien este organismo realizó grandes avances, sobre todo en lo relativo a una prolífica producción legislativa y a un amplio espectro de procedimientos especiales, existen abundantes y contundentes críticas respecto de la “politización” que en esta instancia se hizo de los derechos humanos. Lo anterior se expresó en los permanentes choques ideológicos de sus sesiones, la selectividad en sus investigaciones, la rigidez de los procedimientos y la falta de respuesta ante graves violaciones a los derechos humanos, amén de las pobres –o inexistentes– credenciales de algunos de sus miembros, quienes, siendo conocidos infractores de los derechos humanos, formaban parte de la Comisión para evitar ser condenados.

Además de la referida Comisión, las vías para encarar situaciones de violación de los derechos humanos eran básicamente las siguientes:

2.1 Los organismos de control de las obligaciones convencionales u “órganos de tratados”, donde encontramos el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Estos Comités están integrados por expertos independientes de los Estados, elegidos por votación secreta por las Partes del respectivo tratado, y su principal función es monitorear la implementación de sus normas convencionales. Entre sus tareas más específicas se menciona la revisión de denuncias individuales por incumplimiento de obligaciones convencionales y la revisión de los informes elaborados por los Estados Partes respecto del grado de avance en el cumplimiento de lo dispuesto en la Convención o el Pacto. Respecto de estos últimos, una vez examinados los informes por los expertos, exclusivamente y en sesión pública –en que las ONGs y otros Estados concurren como meros observadores–, el Comité formulará sus recomendaciones al Estado examinado, las cuales son indicaciones muy precisas acerca de la forma en que deben implementarse las normas del respectivo tratado. Una eficacia adicional de estas recomendaciones es que se van incorporando al acervo jurisprudencial en materia de derechos humanos.

2.2 En segundo lugar, se encuentran los “procedimientos especiales” creados por la Comisión de Derechos Humanos –refrendados por el actual Consejo de Derechos Humanos–, para encarar situaciones críticas de países o territorios específicos o para abordar temáticas complejas sobre derechos humanos de alcance mundial. En virtud de estos procedimientos se realizan actividades tales como dar respuesta a las denuncias individuales, efectuar estudios y asesoramientos en materia de cooperación técnica a los países y participar en las actividades generales de promoción de los derechos humanos. Los procedimientos pueden ser implementados por una persona –normalmente calificada de “Relator Especial” o “Experto independiente”– o por un grupo de trabajo compuesto generalmente por cinco miembros (uno de cada región), todos quienes deberán ejercer sus cargos con total independencia e imparcialidad. Esta persona o grupos de personas pueden recibir denuncias concretas de violaciones a los derechos humanos, visitar los países y formular llamados a las autoridades nacionales para que recauden información y detengan las acciones que pudieran afectar los derechos humanos. Una vez finalizado el procedimiento especial, se emite un informe de la misión en el que se exponen sus conclusiones y recomendaciones. En el cumplimiento de sus tareas, funciones y mandatos –que se encuentran definidos y acotados en la resolución

que los crea— cuentan con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Un punto a resaltar es que ni los Comités de Expertos ni tampoco los procedimientos especiales podrán reemplazar el trabajo del Consejo de Derechos Humanos: cada uno tiene sus particulares funciones y, ciertamente, no deben superponerse sus tareas ni duplicar esfuerzos. Por ello es que para el eficaz cumplimiento de sus propósitos deberán actuar en forma coordinada y apoyarse mutuamente, máxime si el acento de toda esta maquinaria institucional será la implementación de estándares internacionales de derechos humanos. Como acertadamente señaló el destacado internacionalista y diplomático Heraldo Muñoz: “[l]a Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecieron el significado de los derechos humanos en la sociedad internacional contemporánea. Ellos han llegado a ser aceptados como el estándar mínimo para evaluar el cumplimiento de todo Estado con respecto a tales derechos. La implementación de los estándares de derechos humanos es menos un problema de contar con estándares internacionales que de cumplir tales estándares...”⁴.

3. La arquitectura del Examen Periódico Universal

Las fuertes críticas formuladas a la labor de la Comisión minaron su credibilidad e influencia como órgano esencial de protección de los derechos humanos en la institucionalidad de la ONU, lo que hizo urgente su renovación y reforma. En abril de 2006 la Asamblea General, mediante resolución 60/251, creó el Consejo de Derechos Humanos y sustituyó a la Comisión. En esta resolución se explicitó que el Consejo contará con un nuevo mecanismo de evaluación de la situación de los derechos humanos en la totalidad de los Estados miembros de la ONU: el Examen Periódico Universal, EPU. Al efecto, se indicó que se “realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados. [Este 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...”.

A diferencia de la forma selectiva en que operaba la antigua Comisión de Derechos Humanos, el EPU pretende evaluar a todos los Estados que pertenecen a las Naciones Unidas. Cada año 47 países, divididos en tres periodos de sesiones de dos semanas cada uno, deberán presentar sus *Informes Nacionales*. Los primeros informes en ser revisados serán los de los Estados que integran el Consejo, sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado se someta voluntariamente.

En la propia resolución 60/251 se indica que la labor del Consejo “estará guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”. El EPU evalúa a los Estados frente al cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos considerando lo dispuesto en la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados y convenciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en los que el Estado es Parte, además de las promesas

⁴ MUÑOZ, H. Derechos Humanos: Desafíos presentes y futuros de Naciones Unidas. *Anuario de Derechos Humanos*. 2: 110. 2006.

y compromisos que el Estado haya asumido voluntariamente. No obstante la claridad de estos parámetros, perfectamente podrían asumirse compromisos que no respondieran a un derecho explícitamente establecido en un instrumento internacional, pero que haya sido reconocido en la práctica: la clave estará en la actitud del Estado en cuestión. Este punto es importante si se considera el extraordinario desarrollo que muestra la práctica de los órganos de derechos humanos a través de una jurisprudencia siempre vanguardista y que se encuentra inspirada por una interpretación progresiva y dinámica, basada en el principio hermenéutico *pro homine*.

Cada uno de los países será examinado en la sede del Consejo, en Ginebra, una vez cada cuatro años, por un Grupo de Trabajo encabezado por el Presidente del Consejo. Es interesante subrayar que en este periodo de sesiones el Consejo se “transforma” en un Grupo de Trabajo, donde no hay diferencias entre Estados miembros y observadores y todos pueden participar en el diálogo interactivo. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son meros espectadores de este ejercicio, aun cuando hayan previamente manifestado su parecer y ejerzan un “cabildeo” tanto en los días previos al Examen como el día en que se analiza el informe de un Estado en particular. La idea que persigue este Examen –y que parece muy legítima– es que los Estados intervengan y que posteriormente recojan los comentarios de sus pares.

El Consejo de Derechos Humanos consignó algunas directrices para la preparación de la información que se presentará en el EPU: en primer término, se seleccionará por sorteo un grupo de tres relatores –la “troika”– para facilitar cada Examen. Cada miembro de la “troika” provendrá de un grupo regional diferente y a uno de éstos se entregará la calidad de Presidente. El Estado cuyo informe será examinado podrá rechazar a alguno de estos miembros. Este grupo de relatores, junto con personal de la secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, se encargará de recoger las recomendaciones, preguntas y comentarios formulados en el diálogo interactivo que se genere el día de la presentación del *Informe Nacional* y elaborará el reporte respectivo, el cual contendrá un resumen de esas intervenciones y recomendaciones. Se ha estado imponiendo la práctica de que los miembros de la “troika” no intervengan en la respectiva presentación.

El Consejo de Derechos Humanos confeccionó un sistema de evaluación entre países justo, transparente y factible, para que se apliquen a todos los examinados los mismos criterios. Para alcanzar tal objetivo, se convino que el Examen tendría como referencia la información proveniente de tres fuentes: (i) el propio *Informe Nacional* que presenta el Estado, cuya extensión no debe superar las 20 páginas. Éste debe ser una “mirada” honesta y objetiva al interior de su sociedad, de su ordenamiento jurídico e institucional, en el cual se establezcan sus logros, buenas prácticas, desafíos y limitaciones, así como cuáles son las principales prioridades, iniciativas y compromisos que dicho Estado se propone asumir para superar las falencias y limitaciones y mejorar la situación de los derechos humanos en la práctica. Para la redacción del *Informe Nacional* deberá consultarse a la sociedad civil de cada Estado y señalarles qué compromisos se asumirán. El informe debe entregarse a la Oficina del Alto Comisionado con una antelación de 60 días al Examen. El informe podrá leerse en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado.

En los hechos, para la redacción de los *Informes Nacionales* los Estados han conformado una comisión interministerial destinada a recopilar los antecedentes sobre las políticas públicas, planes, iniciativas y acciones en derechos humanos que se han implementado y a registrar las tareas pendientes. Éstas pueden ser la generación de una institucionalidad para un determinado sector o área, la dictación de una normativa que permita adecuarse a los estándares internacionales o asumir el compromiso de ratificar algún tratado. En el proceso de elaboración del informe debe escucharse a organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil en general.

(ii) Otro origen de la información proviene de la Oficina del Alto Comisionado, que elabora una compilación de la información contenida en los informes de los órganos de Naciones Unidas y Comités de Expertos de tratados de los cuales el Estado es parte. La Oficina del Alto Comisionado ha jugado un papel fundamental en la recolección de toda esta información y sus descripciones han sido equilibradas, abarcando todos los derechos.

(iii) La tercera fuente de información emana de las ONGs y la sociedad civil en general, quienes pueden presentar informes a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la que recoge sus aportes en un informe que no puede superar las diez páginas. Esto constituye una diferencia significativa con los procedimientos de evaluación que efectúan los órganos de control de los tratados de derechos humanos, ya que las ONG deben presentar sus informes con anterioridad a la presentación del Estado. Bajo este último formato, las organizaciones carecen de la posibilidad de cuestionar oficialmente la información remitida por el Estado y de aportar otros elementos de análisis para contrarrestar sus afirmaciones. Por otro lado, las ONGs pueden asistir al diálogo interactivo, pero no pueden realizar declaraciones ni preguntas al Estado examinado durante su desarrollo. En el futuro, a nuestro juicio, debería permitirse un mayor involucramiento de estas organizaciones en el desarrollo previo del Examen, durante el diálogo interactivo y en su fase posterior de seguimiento.

El Examen propiamente tal es un diálogo de tres horas entre el Estado y el Grupo de Trabajo. Los Estados examinados participan en Ginebra con delegaciones de alto nivel, encabezadas por un Ministro o Viceministro, además de expertos y representantes gubernamentales de carteras y servicios públicos que podrán explicar las falencias normativas, debilidades institucionales y otros obstáculos que afectan el ejercicio de derechos en el país y que fueron abordados en las presentaciones escritas hechas por las ONGs o durante el diálogo interactivo por las otras delegaciones, sin perjuicio de subrayar logros y avances en sus políticas públicas de promoción de derechos. Este hecho demuestra, a nuestro juicio, el interés que ha despertado este Examen y la forma seria y responsable con que los países lo están encarando.

¿Cómo se descompone este período de tres horas? Se asignan 60 minutos al Estado bajo examen para que presente su informe nacional. Habitualmente no utiliza más de media hora. El discurso que se presenta es un resumen de lo entregado previamente a la Oficina del Alto Comisionado. Posteriormente comienza el diálogo con los Estados, los cuales, además de comentar el Informe, formulan preguntas o recomendaciones. Cada orador cuenta aproximadamente con dos minutos. En los 120 minutos restantes, la regla que se ha ido imponiendo es que hagan uso de la palabra unas sesenta delegaciones. Se ha instaurado la práctica según la cual las presentaciones de los oradores –quienes constan en una lista en la cual deben inscribirse con antelación– se detienen cada cierto tiempo para que el Estado pueda contestar las consultas, descontándose ese tiempo de los 60 minutos asignados. Una vez concluida la lista de expositores, normalmente el país examinado presentará sus comentarios finales. Los tiempos asignados nos parecen breves y en los hechos no está permitiendo que un mayor número de Estados puedan participar en este ejercicio.

Como adelantáramos, el resultado del EPU consistirá en un informe con las conclusiones o recomendaciones que efectúe el Consejo y los compromisos voluntarios asumidos por el Estado examinado. Este se adoptará 48 horas después del diálogo interactivo y se asigna media hora para la adopción del informe de cada Estado examinado, el cual es presentado al Grupo de trabajo por el Presidente de la “troika”. Un Estado podrá aceptar, rechazar o manifestar que necesita de un mayor tiempo para dar su parecer final: en ocasiones, por ejemplo, se posterga el pronunciamiento de aprobar un tratado y se plantea que esa respuesta se dará en la próxima sesión del Consejo. La aceptación también puede ser hecha a toda la recomendación, o acoger solamente algunas de las sugerencias planteadas. En última instancia, será el Estado bajo examen el soberano para

pronunciarse. Cabe indicar que en el informe final deben figurar todas las recomendaciones, tanto aquellas aceptadas por el Estado como las que rechazó. Con todo, en cada periodo de sesiones se desarrollan nuevas prácticas, por lo que pueden vislumbrarse en un horizonte no lejano otras modalidades de pronunciamiento de los Estados.

El sentido último de la revisión, como hemos insistido, es mejorar la situación de los derechos humanos y ayudar a su implementación interna. Antes de la adopción del Informe final, el propio Estado será quien manifieste sus puntos de vista y replique todos aquellos aspectos que no fueron particularmente atendidos en el diálogo interactivo. Lo importante es que la participación de los Estados en esta audiencia sea lo más objetiva posible, ya que este ejercicio no debería devenir en una confrontación inútil e improductiva. Después de todo, ningún Estado que asista a esa sesión está obligado a intervenir.

Ahora bien, el EPU complementa los procedimientos de presentación de informes en virtud de los tratados de derechos humanos, no los reemplaza. Por ello, las recomendaciones –que pese a su carácter tienen un peso jurídico-político específico– que formulan los órganos del tratado no deberían ser rechazadas por el Estado que interviene en el marco del EPU. Un Estado parte de alguna Convención o Pacto de derechos humanos debería implementar sus disposiciones y, como derivación lógica, las recomendaciones del órgano creado por la correspondiente Convención. No hacerlo importaría hacer mal uso de los procedimientos multilaterales y desvirtuar el sentido del EPU. Por lo demás, el Estado puede explicar al Comité cada vez que presente su Informe acerca de las dificultades que ha tenido para no cumplir con las recomendaciones y renovar su compromiso de llevarlas a la práctica. En seguida, el EPU no puede tampoco desconocer la facultad de la Asamblea General de la ONU, como de otros órganos políticos que actúan en el contexto de sus competencias, de adoptar resoluciones sobre países. Conviene tener presente que el EPU no surgió para reemplazar o evitar pronunciamientos ante situaciones excepcionales de violaciones a los derechos humanos graves y masivas.

4. Una primera aproximación crítica al EPU

La filosofía de la universalidad se inserta en el preámbulo de la propia resolución 60/251, al contemplar dos ideas esenciales: la primera es que “todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”; y la segunda es “la responsabilidad que incumbe a todos los Estados, de conformidad con la Carta, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de ningún tipo por motivos de raza, sexo, idioma o religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición”.

En tanto el EPU actúe dentro de esos cánones doctrinarios podrá constituirse en una herramienta eficaz para la protección de los derechos humanos, ya que evitará la politización y selectividad que caracterizaron a la Comisión de Derechos Humanos. Hasta ahora este Examen se ha conducido con seriedad, no obstante lo complejo e innovador del mecanismo. Lo anterior puede constatarse al analizar el tono de las preguntas y recomendaciones que se han realizado durante este primer año de aplicación: se han registrado fuertes recriminaciones a la falta de ejercicio de ciertos derechos fundamentales por toda la población o que afectan a un grupo en particular y se ha planteado abiertamente que ciertas prácticas y legislaciones resultan contrarias a la dignidad humana, pero siempre el estilo ha sido respetuoso. Estas intervenciones, públicas y sin censuras, se hacen frente a una autoridad de rango ministerial del Estado que ha presentado el Informe.

El EPU debería constituirse en otra herramienta, adicional, complementaria de los procedimientos multilaterales de derechos humanos. Debería ser una lectura objetiva y no confrontacional

de la realidad de un país. Una visión cooperativa puede permitir que, a pesar de las diferencias políticas, económicas, sociales y culturales, los Estados, a través de un lenguaje de altura, no impositivo y que no sea una retahíla de denuncias, promuevan la elevación de los estándares de cumplimiento de los derechos personales.

Debe tenerse presente, por otro lado, que estamos ante un procedimiento muy equilibrado, como hemos podido advertir al estudiar las distintas fuentes de información de que se nutre el EPU y muy especialmente el diálogo interactivo. Los Estados podrán, quizá por primera vez, conocer la situación de los derechos humanos en un país a través del resumen de las recomendaciones y observaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales. La intervención de la sociedad civil es otro factor positivo, aunque, reiteramos, ésta debiese ser fortalecida.

El EPU, con todas las falencias que puede presentar un mecanismo entre pares en que las convergencias políticas e ideológicas entre los Estados pueden obligar a usar un lenguaje moderado, es un ejercicio válido e importante, ya que un Estado opina sobre la situación y actuar de otro Estado. Con todo, pensamos que este mecanismo conforme vaya madurando se irá perfeccionando. Esta es la evolución natural que han presentado muchas instituciones multilaterales de derechos humanos, que, con sus ripios y sombras, arrojan un balance de "luces".

El diálogo que debe imperar en este escenario no debe erosionar aquellos principios de aceptación global que reconocen el valor de la dignidad humana, ni tampoco constituirse como un foro de elogios y alabanzas que carezcan de base y fundamento en la realidad. En definitiva, el pensamiento de Kenneth Roth de que "el respeto de un gobierno por los derechos humanos no solamente será medido por la forma como trata a su propia población, sino también cómo protege los derechos en sus relaciones con otros países"⁵ tiene plena justificación y validez.

No nos cabe la menor duda de que un lenguaje franco y honesto entre los Estados es un camino para mejorar los estándares de cumplimiento de los compromisos en derechos humanos. En efecto, la cooperación internacional también puede materializarse en la siempre compleja área de las libertades individuales, en que resulta esencial que éstas se proclamen y se ejerzan efectivamente. Como bien expuso el Subsecretario de Relaciones de Chile, Embajador Alberto Van Klaveren, en el Segmento de Alto Nivel del Décimo periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2009, en Ginebra: "El EPU y el diálogo interactivo es una etapa. La otra, más compleja y difícil pero que revelará nuestro grado de coherencia y de seriedad con el sistema de las Naciones Unidas, es la oportuna respuesta a las consultas formuladas por otros Estados, la debida consideración a las recomendaciones planteadas y el seguimiento y cumplimiento de los compromisos asumidos"⁶.

⁵ ROTH, K. Taking Back the Initiative from de Human Rights Spoilers. En Human Rights Watch. World Report 2009. Nueva York. Seven Stories, 2009. p. 1.

⁶ Ver este discurso en UN Human Rights Council Tenth Session [en línea] <<http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=090302>> [consulta 24 marzo 2009].

