



Asamblea General

Distr. general
30 de mayo de 2011
Español
Original: francés

Consejo de Derechos Humanos

Comité Asesor

Séptimo período de sesiones

8 a 12 de agosto de 2011

Tema 3 a) vii) del programa provisional

Solicitudes al Comité Asesor derivadas de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos

Solicitudes que está examinando actualmente el Comité

**Fortalecimiento de la cooperación internacional en la
esfera de los derechos humanos**

Informe sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos

**Elaborado por Emmanuel Decaux, Relator del grupo
de redacción del Comité Asesor**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Los textos básicos sobre la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos	6–24	4
A. La cooperación internacional en la Carta de las Naciones Unidas	7–10	4
B. La cooperación internacional en los textos generales de la Asamblea General	11–12	6
C. La cooperación internacional en los textos específicos relativos a los derechos humanos	13–24	6
III. Retos para la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos	25–50	10
A. Los múltiples aspectos de la cooperación internacional	27–38	11
B. La cooperación internacional en materia de derechos humanos.....	39–45	14
C. La cooperación internacional y los derechos humanos.....	46–50	16
IV. Perspectivas de la labor futura	51–59	17
A. Limitaciones	52–54	17
B. Métodos de trabajo	55–59	18

I. Introducción

1. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 13/23 sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos, presentada por Egipto en nombre del Movimiento de los Países No Alineados y aprobada sin votación, "[r]eafirma que es uno de los propósitos de las Naciones Unidas y responsabilidad primordial de los Estados Miembros promover, proteger y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante la cooperación internacional, entre otras formas" (párr. 1). En dicha resolución, dirigida a todos los participantes en el sistema internacional, se pone de relieve la dimensión jurídica de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos, "de conformidad con los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional" (párr. 6) en lo que se refiere a la prevención, el aumento de la capacidad y la prestación de asistencia técnica (párr. 8). En última instancia, en la resolución se pide expresamente "al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos que estudie formas y medios de fortalecer la cooperación en la esfera de los derechos humanos" (párr. 14), que facilite el intercambio de información y buenas prácticas al respecto, teniendo en cuenta "las opiniones" de los "Estados y los interlocutores pertinentes", y que presente propuestas a ese respecto al Consejo en su 19º período de sesiones.

2. Con ese fin, el 30 de diciembre de 2009, y en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 10/6 del Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó su informe sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos (A/HRC/13/19). Debe reconocerse no obstante que, en esta fase preliminar, independientemente del interés que revisten las contribuciones ya recibidas, a saber, ocho respuestas de los Estados miembros (Argelia, Bahrein, Burkina Faso, Iraq, Jordania, Mónaco, Serbia y Ucrania), una de la Santa Sede y las respuestas del UNICEF, la OIT, dos instituciones nacionales (de Jordania y Qatar) y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) —es decir, alrededor de 15 respuestas sumando todas las categorías— el número de consultas llevadas a cabo sigue siendo limitado. Parece necesario organizar una consulta, no solo más amplia y sistemática con todas las partes interesadas, empezando por los Estados y las organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones regionales, sino también más específica, sobre la base de un conjunto de puntos de referencia que elabore el Comité Asesor. Asimismo, las organizaciones regionales y los organismos especializados, que tienen una experiencia particularmente rica en la materia, podrían organizar amplias consultas y, a tal efecto, sería conveniente alentar a "las organizaciones no gubernamentales a que contribuyan activamente a esa labor", como se propone en el párrafo 12 de la resolución 13/23. Por último, podría movilizarse a la red de instituciones nacionales con ocasión de la reunión que celebra el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos cada año en Ginebra.

3. Para dar cumplimiento a la resolución 13/23, el Comité Asesor, por medio de su recomendación 5/4, estableció un grupo de redacción presidido por el Sr. Seetulsingh con el mandato de que iniciara trabajos preparatorios sobre el tema como paso previo al debate de fondo previsto para el sexto período de sesiones del Comité, en enero de 2011. En ese contexto, el Sr. Decaux, en su calidad de Relator del grupo de redacción del Comité Asesor, elaboró un primer documento de trabajo (A/HRC/AC/6/CRP.4) con objeto de precisar las bases jurídicas de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos y presentar las cuestiones derivadas de una problemática centrada en la relación entre esos dos conceptos. En el sexto período de sesiones del Comité Asesor, el grupo de redacción celebró una reunión oficiosa con el fin de aclarar el contenido de su mandato, en la que participó el patrocinador de la resolución 13/23. El grupo examinó el documento de trabajo

presentado por el Relator y, posteriormente, ese documento fue objeto de un debate público en el seno del Comité Asesor. Este aprobó la recomendación 6/4, el 21 de enero de 2011. El Comité Asesor tomó nota de los debates preliminares y pidió que, en su séptimo período de sesiones, se presentara un documento revisado. Asimismo, tomó nota de la decisión del grupo de redacción de preparar un cuestionario que, oportunamente, permitiría realizar una amplia consulta entre todas las partes interesadas.

4. En su 16º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos aprobó sin votación la resolución 16/22, de 25 de marzo de 2011, presentada por Egipto en nombre del Movimiento de los Países No Alineados. En esa resolución, que reproduce en líneas generales la resolución 13/23, se invita a los Estados, los mecanismos y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas a que sigan prestando atención a la importancia de la "cooperación mutua, el entendimiento y el diálogo para asegurar la promoción y protección de todos los derechos humanos" (párr. 14). En dicha resolución, el Consejo de Derechos Humanos toma nota de los debates mantenidos por el Comité Asesor en cumplimiento del mandato de estudiar "formas y medios de fortalecer la cooperación en la esfera de los derechos humanos, que se le encomendó en la resolución 13/23 del Consejo, de 26 de marzo de 2010" (párr. 15). El Consejo de Derechos Humanos, que no establece ningún plazo al Comité Asesor, indica que seguirá examinando la cuestión en 2012.

5. El Comité Asesor será el encargado de determinar, durante su séptimo período de sesiones, los métodos y objetivos adecuados para llevar a cabo su mandato, sobre la base de las propuestas del grupo de redacción. El presente informe, que actualiza el documento de trabajo presentado en el sexto período de sesiones, tiene por finalidad principal facilitar el debate, a partir de un texto disponible en todos los idiomas de trabajo, y permitir la celebración de consultas lo más amplias posibles con la totalidad de las partes interesadas. Retoma los análisis realizados por el Relator en su primer trabajo (A/HRC/AC/6/CRP.4), y presenta a continuación las nuevas perspectivas que se plantearon en el curso de los debates mantenidos durante el sexto período de sesiones del Comité Asesor. El Relator —cuyo mandato de tres años en el Comité Asesor está por concluir— espera que el presente informe proporcione al grupo de redacción presidido por el Sr. Seetulsingh un punto de partida sólido para el cumplimiento de su misión, desde una continuidad abierta al cambio.

II. Los textos básicos sobre la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos

6. Ante la imposibilidad de citar todos los textos de referencia promulgados en el contexto de las Naciones Unidas, se impone un repaso somero a los mismos. Por ejemplo, el mismo preámbulo de la resolución 13/23 remite a numerosos textos. Sin embargo, en esta etapa, de lo que se trata fundamentalmente es de fijar el marco jurídico de la cooperación internacional en el sistema de las Naciones Unidas. Para complementar el panorama general que deseamos ofrecer, sería conveniente tener en cuenta la práctica de otras organizaciones internacionales, especialmente a nivel regional, pero también la experiencia dimanante de los acuerdos de cooperación, tanto multilaterales como bilaterales.

A. La cooperación internacional en la Carta de las Naciones Unidas

7. La cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos ha sido siempre un componente importante de la misión de la Organización de las Naciones Unidas. La Carta precisa que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "[r]ealizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social,

cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (Art. 1, párr. 3). El Artículo 13 dispone que:

"La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

a) Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;

b) Fomentar la cooperación internacional en materia de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

8. Asimismo, el Capítulo IX de la Carta, consagrado a la "[c]ooperación internacional económica y social", dispone, en sus Artículos 55 y 56, que "[t]odos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización" (Art. 56) para la realización de los propósitos enunciados, entre ellos " el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades" (Art. 55 c)). En ese mismo capítulo se prevé la coordinación entre los organismos especializados (Art. 57 y ss.). Por último, en la Carta se señala expresamente que podrán celebrarse consultas con "organizaciones no gubernamentales" que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo Económico y Social (Art. 71).

9. Las disposiciones citadas ponen de manifiesto que el ámbito de la cooperación internacional es más extenso que el de los derechos humanos, en sentido estricto, y, al mismo tiempo, que la visión amplia de "la cooperación económica y social" tiene plenamente en cuenta los derechos humanos, dando lugar a una dialéctica permanente entre la resolución de los "problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario" y el fortalecimiento de los derechos humanos, pero también entre la cooperación política y el "desarrollo progresivo del derecho internacional", incluida la codificación de las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, cabe destacarse el vínculo establecido entre la cultura, la educación y los derechos humanos. Esta cooperación a todos los niveles fortalece e integra la dimensión de los derechos humanos, de la que constituye un componente, cuando no una condición.

10. La inclusión de los derechos humanos en la esfera más amplia de la cooperación internacional acarrea la toma en consideración de múltiples interlocutores. En primer lugar, la Carta se dirige tanto a los Estados Miembros como a la Organización de las Naciones Unidas como tal, poniendo de relieve la compleja articulación de la relación establecida entre las Naciones Unidas y los Estados, habida cuenta de que estos tienen la obligación de cooperar con la Organización, tanto a nivel bilateral como multilateral. De ello se infiere que los Estados Miembros deben también cooperar entre sí, "toma[ndo] medidas conjunta o separadamente", tanto en un marco general como institucional. Además, esa cooperación multilateral está abierta a los organismos especializados y a las organizaciones regionales, aun cuando no estemos hablando aún de "*multi multilateralismo*". Por último, debe tener en cuenta a los agentes no estatales, especialmente las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y las fundaciones, así como al mundo de los negocios, la empresa y los sindicatos. La cooperación internacional ha pasado pues a adquirir un carácter a la vez supraestatal, interestatal e infraestatal —con el desarrollo reciente de la cooperación descentralizada, que permite la entrada en escena de las regiones y los poderes locales— pero, además, señaladamente, transnacional.

B. La cooperación internacional en los textos generales de la Asamblea General

11. La resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970 de la Asamblea General, consagra la adopción, en el contexto de la coexistencia pacífica, de una "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" (en adelante, denominada "Declaración de 1970"). Se establecen siete principios básicos, a saber, el principio de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, el principio de la solución de las controversias por medios pacíficos, el principio relativo a la "obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta", el de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, el principio de la igualdad soberana de los Estados y el principio de que los Estados cumplirán "de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta". El cuarto principio se refiere a "[l]a obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta".

12. Esa "obligación" se define en el texto de la Declaración de la manera siguiente: "Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales, y de promover el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias". Para tal fin, entre otras cosas: "b) Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa". Cabe señalar —puesto que en la resolución 6/30 se pide la integración de una perspectiva de género— que la Declaración de 1970 que, en líneas generales, parafrasea los textos fundamentales de la Carta, excluye toda referencia a la discriminación por motivo de sexo y al principio de igualdad entre hombres y mujeres. Así pues, la cooperación debe llevarse a cabo, "en las esferas económica, social y cultural", y especialmente "para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo".

C. La cooperación internacional en los textos específicos relativos a los derechos humanos

a) La Carta Internacional de Derechos Humanos

13. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, basada en las obligaciones dimanantes de la Carta, se recuerda desde el preámbulo "que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre". La Declaración se refiere particularmente al aspecto interno de los derechos humanos, aun cuando en su artículo 26, párrafo 2, dispone que la educación "favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz". Además, en el artículo 28 se subraya que "[t]oda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". No obstante, son los dos Pactos los que confieren pleno alcance al compromiso de cooperar al servicio de los derechos humanos.

14. De esta forma, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (art. 2, párr. 1). De manera aún más específica, en lo que hace al "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", el Pacto dispone que los Estados "adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas [necesarias]" (art. 11, párr. 2). Del mismo modo, los Estados "reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales" (art. 15, párr. 4). No encontramos las mismas formulaciones en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a no ser en la formulación de las disposiciones del artículo 1, común a ambos Pactos, que contemplan la libre disposición de las riquezas naturales "sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional". Más allá de "la asistencia y la cooperación internacionales" mencionadas específicamente en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, ¿no deberíamos considerar que todos los derechos humanos pueden beneficiarse de la cooperación internacional, empezando por la cooperación jurídica y la asistencia técnica en materia de educación y formación profesional de los funcionarios públicos?

b) Los demás tratados internacionales relativos a los derechos humanos

15. En algunos tratados figuran disposiciones específicas relativas a la "[c]ooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas". Ese es el caso del artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que menciona a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Pero las referencias explícitas a la cooperación aparecen sobre todo en los tratados más recientes. En el último párrafo del preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 se reconoce "la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo", poniéndose así de manifiesto la estrecha relación existente entre cooperación y desarrollo. El artículo 45 establece que "[c]on objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención", los organismos especializados, como el UNICEF, tienen derecho a participar en el seguimiento llevado a cabo por el Comité de los Derechos del Niño.

16. La formulación del preámbulo de esa Convención vuelve a repetirse en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la que a su vez se reconoce "la importancia de la cooperación internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en todos los países, en particular en los países en desarrollo". El artículo 32 se refiere a la "[c]ooperación internacional", considerada en un sentido básico muy amplio y no únicamente desde la perspectiva de los organismos especializados:

"1. Los Estados Partes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la presente Convención, y tomarán las medidas pertinentes y efectivas a este respecto, entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad. Entre esas medidas cabría incluir:

a) Velar por que la cooperación internacional, incluidos los programas de desarrollo internacionales, sea inclusiva y accesible para las personas con discapacidad;

b) Facilitar y apoyar el fomento de la capacidad, incluso mediante el intercambio y la distribución de información, experiencias, programas de formación y prácticas recomendadas;

c) Facilitar la cooperación en la investigación y el acceso a conocimientos científicos y técnicos;

d) Proporcionar, según corresponda, asistencia apropiada, técnica y económica, incluso facilitando el acceso a tecnologías accesibles y de asistencia y compartiendo esas tecnologías, y mediante su transferencia.

2. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones que incumban a cada Estado Parte en virtud de la presente Convención."

17. Además, el artículo 37, titulado "Cooperación entre los Estados Partes y el Comité", enuncia en su párrafo 2, de manera bastante peculiar, que el Comité debe tomar en consideración "medios y arbitrios para mejorar la capacidad nacional de aplicación de la presente Convención, incluso mediante la cooperación internacional", y yuxtaponiendo así dos formas muy diferentes de cooperación. Del mismo modo, en el artículo 38, dedicado a la "[r]elación del Comité con otros órganos", se trata igualmente de "fomentar la aplicación efectiva de la presente Convención y de estimular la cooperación internacional en el ámbito que abarca".

18. En otras palabras, se considera la cooperación en todas sus dimensiones. Esta abarca tanto la cooperación entre los Estados, como la cooperación entre estos y las organizaciones internacionales, la cooperación interinstitucional lo mismo que la cooperación con la sociedad civil. Por otra parte, en el artículo 32 se describen las modalidades de cooperación, refiriéndose sucesivamente a "los programas de desarrollo internacionales", el "fomento de la capacidad" y el intercambio de prácticas recomendadas, "el acceso a conocimientos científicos y técnicos", la "asistencia [...] técnica y económica" y las transferencias de tecnologías. La mayoría de esas modalidades implican una forma de solidaridad de orientación Norte-Sur, pero también Sur-Sur. En el párrafo 2 del artículo 32 se recuerda que esa exigencia de cooperación internacional no exime al Estado de su responsabilidad primordial. Así pues, el esquema particularmente preciso que se establece en la citada Convención puede servir para interpretar instrumentos más antiguos.

c) La Declaración y el Programa de Acción de Viena

19. La Declaración de Viena marcó un punto de inflexión, al mencionar de manera explícita el papel de la cooperación internacional en la promoción y protección de los derechos humanos. En su preámbulo tras recordar el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, se hace hincapié en la determinación de "seguir el camino trazado por la comunidad internacional para lograr grandes progresos en materia de derechos humanos mediante renovados y sostenidos esfuerzos en pro de la cooperación y la solidaridad internacionales". En el apartado 2 del párrafo 1 de la parte I de la Declaración, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, tras recordar los compromisos internacionales de los Estados, reafirma que "el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas". Por otra parte, en virtud del párrafo 4, "[l]a promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional". Además de la cooperación técnica, cuyo objetivo principal es el desarrollo, la Declaración da plena cabida a una cooperación

política que incorpore la protección de todos los derechos humanos. En el párrafo 10 se señala que "[l]os Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo". A otro nivel, los Estados y las organizaciones internacionales deben actuar "en cooperación con las organizaciones no gubernamentales" (párr. 13).

20. Más concretamente, en la sección C de la parte II titulada "Cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos" se otorga "prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos" (párr. 66). Las medidas mencionadas en el párrafo 67 tienen por objeto, entre otras cosas, el afianzamiento "de una sociedad civil pluralista" y la prestación de asistencia electoral, pero también el reforzamiento de las estructuras nacionales, en particular la reforma de las instituciones penitenciarias y la formación y capacitación de abogados y jueces. Por otra parte, en el párrafo 74 se subraya que "[q]uienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. La cooperación debe basarse en el diálogo y la transparencia".

d) La Declaración y el Programa de Acción de Durban

21. El texto de la Declaración y el Programa de Acción de Durban incluye también numerosos llamamientos a la cooperación internacional. En él se reafirma "la importancia de aumentar la cooperación internacional para la promoción y protección de los derechos humanos y para el logro de los objetivos de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia". En su concepto amplio, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia se refiere tanto a "la cooperación, la colaboración y la inclusión", como al "espíritu de solidaridad y cooperación internacional" o a "la cooperación entre las naciones y la paz". Así pues, en la estrategia adoptada se incorpora debidamente la cooperación: "Reconocemos la importancia de la cooperación entre los Estados, las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los particulares en la lucha mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y que para el éxito de esta lucha se requiere específicamente tener en cuenta las quejas, opiniones y exigencias de las víctimas de esa discriminación" (párr. 110). Asimismo, se preconiza la "cooperación con las comunidades afectadas". La cooperación también tiene como objetivo el fortalecimiento de los mecanismos internacionales, "la cooperación bilateral, regional e internacional" (párr. 60), así como la cooperación con ONG (párr. 69), o el desarrollo de las instituciones nacionales (párr. 91 c)).

e) La cooperación en el nuevo mandato del Consejo de Derechos Humanos

22. La Asamblea General, en su resolución 60/251, hace hincapié con frecuencia en la cooperación. En el preámbulo de dicha resolución, la Asamblea General *destaca* "que la promoción y protección de los derechos humanos debe basarse en los principios de la cooperación y el diálogo genuino y obedecer al propósito de fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en beneficio de toda la humanidad". El propio Consejo de Derechos Humanos ha de inspirarse en su labor, entre otros principios, en el "diálogo [...] constructivo y [la] cooperación" (párr. 4). Por lo que respecta al Examen Periódico Universal (EPU), se trata de "mecanismo cooperativo, basado en un diálogo" (párr. 5). En términos más generales, en el marco de su mandato, el Consejo, entre otras cosas: "f) Contribuirá, mediante el diálogo y la cooperación, a prevenir las violaciones de los derechos humanos y responderá con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos; [...] h) Cooperará

estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil".

23. Por su parte, en su resolución 5/1, el Consejo de Derechos Humanos retoma a su vez esa orientación general. En virtud de dicha resolución, el EPU tiene por finalidad "[e]l apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos" (párr. 4 e) y "[e]l fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos" (párr. 4 f)). El objetivo que se persigue es el fortalecimiento de la cooperación en la esfera de los derechos humanos (párr. 27 c)). Cabe señalar que, en esa resolución, el Consejo de Derechos Humanos contempla también la hipótesis de la existencia de "casos persistentes de no cooperación" de un Estado en el contexto del EPU (párr. 38). En cuanto al procedimiento de denuncia cuya confidencialidad debe "aumentar la cooperación con el Estado interesado" (párr. 86), también se contempla la posibilidad de que se produzca una "manifiesta e inequívoca falta de cooperación" (párr. 104). Pero el tono general sigue siendo el del "diálogo internacional constructivo y [la] cooperación" como base para la racionalización de los mandatos (párr. 54). Con mayor motivo, los mandatos por países se examinan teniendo en cuenta "[la] cooperación y [el] diálogo genuino" (párr. 63), incluso teniendo en cuenta la falta de cooperación del Estado examinado (párr. 64).

24. Encontramos una formulación aún más general en la resolución 60/1 de la Asamblea General, dirigida especialmente a "alentar la tolerancia, el respeto, el diálogo y la cooperación entre diferentes culturas, civilizaciones y pueblos" (párr. 14). Esa formulación se refleja en el párrafo del preámbulo de la resolución 13/23 del Consejo de Derechos Humanos, en el que se reafirma "que el diálogo entre religiones, culturas y civilizaciones en la esfera de los derechos humanos podría contribuir en gran medida a fortalecer la cooperación internacional en esa esfera", antes de subrayar "que la comprensión mutua, el diálogo, la cooperación, la transparencia y el fomento de la confianza son elementos importantes de todas las actividades de promoción y protección de los derechos humanos". Así pues, la cooperación adquiere una dimensión cultural sin perder su alcance original. Como se indica en el párrafo 32 (último párrafo) de la Declaración del Milenio: "las Naciones Unidas son el hogar común e indispensable de toda la familia humana, mediante el cual trataremos de hacer realidad nuestras aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo. Por consiguiente, declaramos nuestro apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos".

III. Retos para la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos

25. Este repaso rápido muestra claramente los diversos significados que se atribuyen a la propia noción de cooperación. Antes de plantearse incluso un examen del alcance jurídico de un concepto "en el que todo cabe", que remite a interlocutores, ámbitos y registros muy diversos, conviene distinguir este término de otros similares. En los textos citados aparecen numerosos sinónimos, en particular "diálogo constructivo" o "participación". Es más, la idea puede estar subyacente sin que aparezca el término "cooperación" propiamente dicho cuando se trata de movilizar los esfuerzos de todas las partes interesadas. En este sentido, son especialmente pertinentes los trabajos paralelos del Comité Asesor para la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, con arreglo a la resolución 8/5 del Consejo de Derechos Humanos, o sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, con arreglo a las resoluciones 9/2, 12/9 y 15/13 del Consejo de Derechos Humanos, así como los trabajos del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional.

26. Aunque resulte prematuro establecer una tipología, es necesario esbozar una pauta sistemática para integrar todos los parámetros existentes. A continuación, podrá plantearse un enfoque que no sea estático, sino dinámico, de esta cuestión estudiando las buenas prácticas que permiten fomentar la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos.

A. Los múltiples aspectos de la cooperación internacional

a) Los sujetos de la cooperación internacional

27. El primer parámetro que debe tenerse en cuenta es el elevado número de agentes concernidos. En un primer momento, con la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la cooperación internacional se ocupa de las obligaciones de los Estados Miembros para con la Organización y en esa medida, de las relaciones de los Estados entre sí. Nos encontramos en la encrucijada entre el derecho interestatal y el derecho onusiano. Esta circunstancia es lógica en la medida en que las Naciones Unidas son una empresa de cooperación y los Estados participan, con un propósito común, en el marco de la Carta constitucional. En ese sentido, la cooperación es un "deber" que obliga a los Estados Miembros, en razón del hecho mismo de su adhesión, en tanto que Estados pacíficos "que acept[a]n las obligaciones consignadas en esta Carta y (...) est[á]n capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hall[a]n dispuestos a hacerlo" (Carta, Art. 4, párr. 1). A ese nivel de principio, la cooperación no es un simple gesto político de buena voluntad, sino un imperativo jurídico de buena fe. Hay una estrecha relación entre el deber de cooperar y el compromiso de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de la Carta, como se subraya en la citada Declaración de 1970.

28. Este primer nivel se refiere no solo al conjunto de instituciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las organizaciones financieras, sino también a las demás organizaciones internacionales, en particular las regionales. Esta diversidad de organizaciones internacionales implica una cooperación entre ellas, así como entre los organismos o los órganos de las diversas instituciones. A distintas escalas, se observa una necesidad de cooperación entre las organizaciones internacionales y los Estados Miembros que obedece a un imperativo de coherencia, sinergia y eficacia. El mismo hecho de hablar de multilateralismo es ya bastante indicación del desafío que ello entraña, tal es la fortaleza de las inercias institucionales y sociológicas.

29. Aparte de esa dimensión supranacional, la cooperación pone frente a frente también a los Estados y los grupos de Estados en sus relaciones interestatales, ya sean bilaterales o multilaterales. Es sin duda en ese ámbito donde será más útil la búsqueda de buenas prácticas. Ahora bien, como se ha señalado, la cooperación pública también se ha diversificado a través de la cooperación descentralizada dando protagonismo a los poderes locales o a la diplomacia parlamentaria basada en la cooperación entre los parlamentos nacionales. Conviene considerar por separado a las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, esos "agentes de la tercera dimensión" que se sitúan en la intersección de los poderes públicos y la sociedad civil.

30. Pero la cooperación internacional no es ya lo propio de las estructuras estatales. Ha adquirido una dimensión transnacional que incorpora a agentes económicos como las empresas y los sindicatos, pero también a los representantes de la sociedad civil, las ONG, las asociaciones, los diversos cultos y el conjunto de corrientes de pensamiento. Las alianzas cada vez más estructuradas que han creado las Naciones Unidas y las demás organizaciones internacionales con esos interlocutores no estatales abren una nueva dimensión ante la cooperación internacional. Sin embargo, es evidente que las instancias internacionales ejercen esa asociación más en términos de información, consulta y participación, por no decir subcontratación, que en términos de decisión, gestión o responsabilidad compartidas.

31. Queda una última dimensión, la de las relaciones establecidas por los agentes no estatales entre sí y que pertenecen al ámbito del derecho internacional privado y algunos regímenes específicos como en el caso del deporte. En ese sentido, la crisis mundial ha puesto de relieve la importancia de que las entidades privadas estén sujetas a las normas internacionales y de que los Estados tengan la obligación ante todo de respetar, proteger y aplicar los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación ni selectividad. Una vez más, nos encontramos ante el riesgo permanente de una privatización de las normas internacionales de derechos humanos a través de normas voluntarias que sustituyan a las obligaciones internacionales de carácter *erga omnes* que se imponen a la comunidad internacional.

b) Las modalidades de la cooperación internacional

32. Los objetos de la cooperación internacional son tan variados como sus sujetos. Tal es el propósito mismo de la organización internacional. Los ámbitos de cooperación internacional intersectan todas las esferas de las relaciones internacionales, más allá de los distintos campos de "cooperación económica y social" enumerados en la Carta. Durante mucho tiempo, la noción de cooperación ha estado vinculada al desarrollo económico y a la asistencia técnica, como demuestran las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ahora bien, la cooperación jurídica ha adquirido, desde entonces, la posición que le corresponde en una concepción más amplia que asocia la construcción del estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo, tanto en el plano de la formación como de la legislación. A otro nivel, la cooperación está estrechamente relacionada con la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Han entrado también en juego las exigencias de cooperación judicial y policial en la lucha contra el terrorismo. Además, la cooperación cultural, que incumbe en particular a la UNESCO, se ha caracterizado sobre todo por los progresos en materia de educación y formación en materia de derechos humanos y lucha contra el racismo y todas las formas de discriminación. Los llamamientos más recientes en favor de la cooperación entre las civilizaciones, las culturas y las religiones forman parte de esa lógica. Por último, estas distintas facetas de la cooperación internacional no son nada sin la cooperación política, que constituye el núcleo de la diplomacia bilateral o multilateral.

33. Detrás de estas distintas formas de cooperación internacional, conviene investigar si existe un denominador común dentro de la noción misma de cooperación. El concepto moderno de "cooperación" se adscribe, en primer lugar, a la filosofía social surgida durante el siglo XIX, con la sociología de las organizaciones, mientras que en origen, en la época clásica francesa, según Emile Littré, tenía un sentido teológico. Además de marco interno en el que se desarrollarán los movimientos cooperativos y mutualistas, la idea de cooperación encontrará su correlato internacional en un movimiento en favor de la creación de una organización internacional. Pioneros de la Sociedad de Naciones, como Léon Bourgeois, Albert Thomas o Georges Scelle, estarán muy cerca del positivismo sociológico desarrollado en Francia por alguien como Émile Durkheim. Así pues, en el preámbulo del Pacto de la Sociedad de las Naciones se hace referencia a la voluntad de fomentar la "cooperación entre las naciones". La Carta de las Naciones Unidas recoge esa misma intención. Juristas notables como Georg Schwarzenberger, Wolfgang Friedmann o Paul Reuter teorizaron sobre ese paso de un "derecho de la fuerza" a un "derecho de la coexistencia" y, después, a un "derecho de la cooperación"¹. Tal es el sentido del envite del General de Gaulle para superar la lógica de los bloques buscando, sucesivamente, "la distensión, el entendimiento y la cooperación".

¹ Emmanuel Decaux, *Droit international public*, Dalloz, París, séptima edición, 2010.

34. La idea de cooperación internacional no puede en efecto reducirse a la yuxtaposición de intereses nacionales ni a la lógica de las relaciones de fuerza. Supone, como poco, tres elementos de base. En primer lugar, debe tratarse de una verdadera asociación, de un trabajo en común. Esa asociación entre los Estados se basa en la igualdad de soberanía. Pero, como es sabido, la soberanía lleva innata la aceptación de sus propios límites y el compromiso de respetarlos. Es cierto que resulta difícil concebir la cooperación sin reciprocidad, puesto que sin ella se trataría de una forma de asistencia y no de una asociación en pie de igualdad. Cada Estado ha de involucrarse plenamente en la empresa de cooperación y tener un sentimiento de participación y propiedad. La cooperación internacional entre entidades de distinta naturaleza, las organizaciones internacionales y los agentes no estatales implica otras formas de asociación basadas en el respeto de las competencias y las responsabilidades de cada uno. La noción de cooperación no puede cuestionar la neutralidad y la imparcialidad de los mecanismos institucionales ni de los procedimientos independientes de evaluación.

35. La idea de cooperación implica, asimismo, la participación en un proceso. Si bien es cierto que la cooperación internacional puede tener carácter urgente en caso de una catástrofe humanitaria o de una afluencia masiva de refugiados, las más de las veces se caracteriza por la duración, por un "trabajo colectivo", sobre la base de una política o un acuerdo, de un plan de acción o un programa, en cualquier caso, en un marco general que determine las etapas, los objetivos, los indicadores y los criterios de evaluación. Dicho de otro modo, la cooperación no es un objetivo en sí, sino solo un medio. Debe movilizar esfuerzos conjuntos para alcanzar objetivos. La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación periódica son partes integrantes de ese proceso continuo cuya finalidad es evaluar los resultados obtenidos.

36. Por último, la idea de cooperación debe traducir un "ideal común". No se trata solo de buena vecindad, de coexistencia o de reciprocidad, sino más bien de superar los intereses recíprocos en pro del interés general. Cooperar no es solo preferir el diálogo a la confrontación, sino actuar de consuno con un mismo objetivo. La idea de cooperación implica la existencia de una comunidad internacional que trasciende las relaciones interestatales. Es en ese ámbito donde la cooperación internacional en materia de derechos humanos adquiere todo su significado, en la medida en que resulta inseparable de la aplicación del ideal común definido por la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. A falta de una comunidad internacional en gestación, los Estados Miembros tienen la responsabilidad solidaria de asegurar la garantía colectiva de los derechos proclamados solemnemente.

37. Queda por ver cómo se trasladan esos principios de lógica jurídica, que se derivan de la idea misma de cooperación internacional, al ámbito del derecho positivo. En el Artículo 56 de la Carta se expresa la obligación de los Estados Miembros de "tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización" para alcanzar los propósitos enunciados anteriormente y, en particular, "el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma ni religión" (Art. 55 c)). La Declaración de 1970 alude de manera más general a un "deber de cooperar"; sin embargo, el compromiso jurídico asumido en materia de derechos humanos es formal. Los trabajos preparatorios de la redacción de los Artículos 55 y 56 de la Carta aclaran muy poco sobre la interpretación del alcance de las disposiciones y reflejan, como mucho, la renuencia de los Estados Unidos a cuestionar la soberanía de los Estados². Pero la jurisprudencia internacional ofrece una analogía con la obligación de negociar de buena fe. En su opinión consultiva de 8 de julio de 1996, la Corte Internacional

² Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, tercera edición, Économica, París, 2005.

de Justicia consideró que "[l]a importancia jurídica de esa obligación va más allá de la mera obligación de observar una conducta; se trata de una obligación de lograr un resultado concreto (...) procediendo de una determinada manera, a saber, emprendiendo negociaciones de buena fe sobre la cuestión"³.

38. Es precisamente en ese marco general donde se han podido perfilar otras obligaciones específicas relacionadas con otros protagonistas o formas especiales de cooperación internacional. Tal es el caso de los compromisos contraídos en el seno de otras organizaciones internacionales, en particular a nivel regional, o a través de redes que dimanen de tratados bilaterales de amistad y cooperación. La definición estricta de la cooperación internacional, y las obligaciones jurídicas dimanantes, no deben pasar por alto un concepto más amplio de cooperación. Ya hemos dicho que la cooperación no puede reducirse a un simple llamamiento al diálogo y a la coexistencia, ni a una oposición entre el entendimiento y la confrontación. Sin embargo, el establecimiento de un diálogo puede ser el primer paso concreto hacia una verdadera cooperación.

B. La cooperación internacional en materia de derechos humanos

39. Es en este ámbito donde deben buscarse prioritariamente las buenas prácticas relativas al fortalecimiento de la cooperación internacional, aunque no se correspondan necesariamente con todos los elementos del modelo ideal que acabamos de definir y aunque, en la mayoría de los casos, se limiten a favorecer "la efectividad" universal del sistema creado. No hay que centrarse solo en la promoción de los derechos humanos, sino tener también en cuenta su protección efectiva. De hecho, hay que apuntar a la diplomacia de los derechos humanos en su conjunto, incluidas las políticas de los Estados en materia legislativa y los programas de acción de las organizaciones internacionales, a fin de establecer una verdadera estrategia colectiva en favor de los derechos humanos.

40. El primer requisito debería ser la aplicación universal de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con el objetivo establecido en la Conferencia Mundial celebrada en Viena. A ese respecto, el 20º aniversario de la Conferencia podría ser ocasión para hacer un balance de los compromisos contraídos. Debería celebrarse la ratificación universal y convendría concentrar los esfuerzos de sensibilización para detectar los últimos obstáculos a una universalidad efectiva. Asimismo, debería promoverse el "diálogo sobre las reservas" para conseguir que los Estados retiren las reservas inútiles y, sobre todo, evitar que formulen reservas contrarias al objeto y el propósito de los tratados. Esas iniciativas pueden llevarse a cabo en el marco de las Naciones Unidas y también en el plano regional o de un diálogo político entre los Estados, como ocurre entre la Unión Europea y China en relación con los pactos internacionales. Además de la ratificación de los tratados y sus protocolos facultativos, urge lograr la aplicación efectiva de los tratados en el plano interno mediante actividades de sensibilización, formación e información.

41. Un aspecto de la cooperación internacional que todavía no se ha descuidado demasiado es el relativo a la toma en consideración de los sistemas regionales. Además de los informes presentados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sería útil que las Naciones Unidas favoreciesen la comunicación entre los sistemas regionales en pleno auge de modo que compartan sus experiencias y fomenten las sinergias. Más allá de la norma técnica de la litispendencia, la información mutua, incluso la coordinación entre las instancias de vigilancia a escala universal, regional y nacional en el respeto de las competencias estatutarias de cada una, según el modelo del

³ *Rec. C.I.J. 1996*, Opinión consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, vol. I, pág. 263, párr. 99.

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, no haría sino reforzar la eficacia de la cooperación internacional. Asimismo, deberían evaluarse las experiencias que relacionan a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la UNESCO en determinadas actividades de vigilancia para sistematizarlas y extenderlas a otras organizaciones regionales, si procede. La experiencia de las organizaciones regionales, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en materia de observación en los ámbitos electoral y judicial, podrían aprovecharse para fortalecer las normas internacionales y favorecer la coordinación de las operaciones sobre el terreno. Por último, habría que revalorizar la participación activa de las organizaciones regionales en la labor de las instancias de las Naciones Unidas.

42. Los Estados han de respetar también plenamente su obligación de cooperar con las instancias de control. Resulta bastante sorprendente que algunos Estados Miembros todavía no hayan cursado una invitación permanente a los procedimientos especiales o que un número importante de Estados no respondan nunca a los llamamientos urgentes y a las solicitudes de información que les dirigen los titulares de los mandatos. En un nivel colectivo de responsabilidad, los Estados Miembros deberían reforzar los recursos humanos a disposición de los órganos de tratados para que estos puedan llevar a cabo su misión, ya se trate del examen de informes periódicos o de comunicaciones individuales. Las deficiencias o violaciones constatadas deben propiciar no solo una condena, demasiado a menudo testimonial, del Estado en cuestión, sino también medidas de seguimiento jurídico y de asistencia técnica para mejorar la situación sobre el terreno, como sucede en el marco de los procedimientos de la OIT. Es más, la reforma del procedimiento de denuncia debería permitir al Consejo de Derechos Humanos adoptar públicamente medidas eficaces y concretas cuando el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones le transmita casos de violaciones sistemáticas, y asumir así una función esencial de alerta temprana.

43. El fomento de la cooperación internacional requiere, asimismo, un nuevo estatuto consultivo para las ONG. Es difícil hablar de asociación cuando el Comité de ONG está compuesto únicamente por Estados Miembros, sin una participación adecuada de las propias ONG. Un sistema mixto, de carácter paritario, o un verdadero tripartidismo con un componente neutro representado por expertos independientes constituiría una mejora innegable. El llamamiento ritual a la participación de todas las "partes interesadas" no diluiría el papel irremplazable de las ONG en la defensa de los derechos humanos en todo el mundo. Convendría buscar una mayor sinergia con las ONG independientes para el intercambio de información e iniciativas.

44. Ello supondría reflexionar también sobre la noción de "conocimientos especializados". Es como si la reforma de 2006 hubiese aumentado la responsabilidad de los representantes estatales y funcionarios internacionales en detrimento de los expertos independientes cuyo estatuto es cada vez más precario y cuya labor se coloca siempre bajo supervisión. Es más, los criterios de competencia, independencia, imparcialidad y disponibilidad que proponen los Estados mismos no siempre se tienen en cuenta en el momento de la elección. La composición mixta de determinadas comisiones de investigación se caracteriza por una fastidiosa mezcla de géneros en la que se confunden la cooperación diplomática, los buenos oficios y el establecimiento de los hechos. Además, cabe deplorar, una vez más, la falta, en el núcleo del sistema de derechos humanos, de un órgano colegiado independiente de carácter generalista y con capacidad de iniciativa colectiva —como fue en su día la Subcomisión de Derechos Humanos y es actualmente, a su manera, la Comisión de Derecho Internacional— que permita detectar las deficiencias en materia de protección de los derechos humanos y realizar estudios minuciosos para el desarrollo del derecho internacional, ya se trate de normas primarias o secundarias, no vinculantes, gracias a la interpretación de la legislación secundaria. El fomento de la

cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos debería significar también un reconocimiento del papel de "laboratorio de ensayo" que desempeña el Comité Asesor.

45. Por último, la cooperación internacional en materia de derechos humanos no depende únicamente de la diplomacia multilateral, sino que debe incluir también la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. En ese sentido, debería evaluarse sistemáticamente la aplicación efectiva de la protección y la promoción de los derechos humanos, incluido el derecho humanitario, por las misiones locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los centros de derechos humanos creados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las operaciones de mantenimiento de la paz. Es fundamental fijar, desde un principio, los objetivos en materia de cumplimiento, a fin de integrar plenamente el respeto de los derechos humanos en la labor de las Naciones Unidas y, sobre todo, evaluar los resultados obtenidos. Una declaración solemne del Secretario General de las Naciones Unidas en la que reafirmase oficialmente el compromiso de la Organización, como tal, con respecto a los principios y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos constituiría un paso importante en lo tocante a hacer de la Organización un interlocutor comprometido en cuerpo y alma con las normas adoptadas bajo sus auspicios.

C. La cooperación internacional y los derechos humanos

46. El hecho de que la cooperación internacional tenga en cuenta los derechos humanos no significa que se limite a estos. Además del fortalecimiento de la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos, conviene examinar el lugar que ocupan esos derechos en el conjunto de ámbitos en que tiene lugar la cooperación internacional, preconizando un enfoque transversal, una forma de *mainstreaming*. La situación actual es paradójica ya que, al lado de las obligaciones internacionales que recaen sobre los Estados y los compromisos asumidos voluntariamente por las empresas en el marco del Pacto Mundial, las organizaciones internacionales siguen en un estado de ingravidez, al margen de todo *corpus* jurídico de referencia en materia de derechos humanos. El hecho de que los Estados sean a veces sancionados por ejecutar decisiones obligatorias de una organización internacional, cuando esta organización escapa a cualquier exigencia de responsabilidades, constituye un vacío legal muy poco satisfactorio. Los derechos humanos deben situarse en el centro de la cooperación internacional, integrando la problemática de los derechos humanos en el conjunto de las políticas de cooperación.

47. Esta acción debe contemplarse ante todo de manera positiva. Para ello, sería muy útil que las organizaciones técnicas del sistema de las Naciones Unidas proclamasen su compromiso con la Carta Internacional de Derechos Humanos. Podría incluso concebirse un sistema de informes periódicos para hacer un balance público de las repercusiones de las decisiones y actividades de esas organizaciones en la situación de los derechos humanos, o también un sistema de denuncia ante instancias de mediación u órganos independientes. De ese modo, podría ampliarse el ejercicio relativo al EPU, en un marco adecuado y con carácter voluntario, a todas las partes interesadas, en particular a las organizaciones internacionales.

48. También hay que tener en cuenta el efecto negativo de determinadas políticas en los derechos humanos. El Comité de Derechos Sociales y Culturales ya ha expresado su parecer en una observación general sobre las consecuencias de las sanciones sobre la "efectividad" de los derechos económicos, sociales y culturales. Habría que ampliar esa problemática para examinar de manera sistemática los efectos de las estrategias de ajuste estructural, las políticas de cooperación internacional o algunas formas de condicionalidad sobre el goce efectivo de los derechos humanos, en particular por los grupos vulnerables y las personas marginadas.

49. La reforma de 2006, que deja de lado al Consejo Económico y Social en contra de la intención inicial durante todo el período de reconstrucción de posguerra, hace más necesaria que nunca la creación de un foro internacional que permita integrar los esfuerzos en favor de un desarrollo duradero y los imperativos de la seguridad humana. Eso era lo que pretendía la propuesta de Kofi Annan en su informe de 2004 titulado *Un concepto más amplio de la libertad*, que relacionaba estrechamente la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Una iniciativa común de las Naciones Unidas y la OIT resultaría especialmente útil para dar a los derechos humanos el lugar que les corresponde en los proyectos de reconstrucción del sistema mundial, desestabilizado por la crisis de 2008, cuando la "globalización con rostro humano" sigue siendo una prioridad muy marginal para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

50. Asimismo, habría que determinar mejor las interrelaciones entre la seguridad humana y la cooperación internacional en el ámbito de las medidas de confianza y seguridad, así como entre el control de armamentos y la aplicación del derecho humanitario y de la justicia penal. La experiencia de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que desde un primer momento estableció un vínculo estrecho entre las cuestiones de la seguridad, la cooperación y la "dimensión humanitaria" debería tenerse en cuenta para determinar las buenas prácticas al mismo tiempo que se estudia la importancia de una vinculación entre los derechos humanos y la cooperación y los límites de esa condicionalidad.

IV. Perspectivas de la labor futura

51. Este inventario basta para mostrar hasta qué punto es indispensable que el grupo de redacción haga una selección y determine las prioridades para llevar a cabo el mandato que se le ha encomendado en virtud de la resolución 13/23 y confirmado en la resolución 16/22, en un plazo razonable, siendo fiel tanto al espíritu como a la letra de ese mandato. Las consultas y deliberaciones iniciales realizadas en el grupo de redacción han permitido tomar las primeras decisiones en cuanto al método.

A. Limitaciones

52. En primer lugar, se preconiza una concentración de la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos, sin abordar por el momento el lugar que ocupan los derechos humanos en la cooperación internacional, en particular la cuestión delicada de la condicionalidad. De hecho, la cooperación debe entenderse en sentido estricto para diferenciarla de otras nociones, como el entendimiento mutuo o el "diálogo de civilizaciones". En ese sentido, el Grupo de Trabajo debe hacer un seguimiento de los problemas que puedan surgir paralelamente, en particular en relación con el mandato del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, que se ha prorrogado hasta junio de 2011, en virtud de la Decisión N° 16/18, de 25 de marzo de 2011, aprobada por 32 votos a favor y 14 en contra. Asimismo, habrá que precisar la relación que existe entre "la asistencia y la cooperación internacionales", términos que suelen ir de la mano en la práctica y el derecho, por ejemplo en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

53. Además, se ha decidido concentrarse en el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, aunque la coordinación dentro de la familia de las Naciones Unidas y la cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales siguen siendo pertinentes y deben dar lugar a consultas con las partes interesadas. También debe darse prioridad a las relaciones entre los Estados, habida cuenta de sus obligaciones en

virtud de la Carta, en particular las disposiciones de los Artículos 55 y 56 según las cuales "los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización" para alcanzar los propósitos enunciados en esta, en particular "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades". Estas disposiciones son tan fundamentales que, en su comentario de la Carta de las Naciones Unidas, Hans Kelsen refiere todos los avances en relación con los derechos humanos, comenzando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la parte dedicada a la cooperación internacional.

54. El examen de los principales textos de referencia muestra que el compromiso jurídico de los Estados Miembros de "tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización" se ha diversificado y enriquecido en los 60 años de existencia. En la actualidad se invita a todas las partes interesadas del sistema de protección de los derechos humanos a participar en esa cooperación internacional entre múltiples agentes respetando las competencias y las responsabilidades de cada uno. Si, en sentido estricto, la noción misma de cooperación internacional refleja la voluntad de actuar mancomunadamente, en pie de igualdad, para alcanzar un ideal común, otras formas más ambiguas de diálogo, contacto e intercambio pueden constituir etapas preliminares útiles para favorecer la confianza mutua, siempre y cuando no se las considere como fines en sí mismas. Ese diálogo no puede ser monopolizado por los Estados y ha de tener en cuenta a todos los componentes de la sociedad civil, comenzando por las ONG.

B. Métodos de trabajo

55. Por lo que respecta a las propuestas para fomentar la cooperación internacional en materia de derechos humanos, la primera sería realizar una consulta amplia a todas las partes interesadas, sobre todo los Estados, las instituciones nacionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG dentro de un marco preciso, que determinaría el grupo de redacción. Convendría que los cuestionarios permitiesen, en particular:

- Identificar las bases jurídicas, institucionales o convencionales de la cooperación internacional en materia de derechos humanos;
- Precisar las formas y modalidades de cooperación internacional en materia de derechos humanos a nivel bilateral, multilateral o en las instancias internacionales;
- Determinar el contenido de las obligaciones de medios y resultados de la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos;
- Determinar las buenas prácticas de las distintas partes interesadas, así como los objetivos, criterios y métodos de evaluación de los resultados de la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos;
- Determinar, cuando proceda, las consecuencias jurídicas de la falta de cooperación y las posibles soluciones.

56. Sería útil que el Comité Asesor divulgase ampliamente los cuestionarios, con ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos inmediatamente después de su séptimo período de sesiones, de modo que pudiese extraer las primeras conclusiones en su octavo período de sesiones, que se celebrará a principios de 2012.

57. Asimismo, el grupo de redacción podría realizar estudios puntuales, por ejemplo siguiendo la práctica de las instancias internacionales por los órganos de tratados o los expertos independientes encargados de la cooperación internacional con un país. Sería conveniente que un representante del grupo de redacción asistiera a la reunión de los comités y a la reunión de los procedimientos especiales para realizar consultas directas en Ginebra.

58. Paralelamente, el hecho de que la red de instituciones nacionales se implique oficialmente permitirá movilizar las experiencias institucionales en este ámbito a nivel internacional y regional. El grupo de redacción también debería consultar a las organizaciones intergubernamentales sobre una base específica e invitarlas a organizar seminarios o talleres que nutrirían la reflexión colectiva del Comité Asesor.

59. Por último, el grupo de redacción debería examinar la viabilidad y la aceptabilidad de las diversas pistas de trabajo mencionadas en el presente informe para que el Comité Asesor pueda determinar las medidas concretas que debe adoptar llegado el caso.
