

Autonomía de lo político y cosmopolitismo en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

por Fernando D´Elio

Autonomía de lo político y cosmopolitismo en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

por Fernando D´Elio

A comienzos de este año¹, una organización de la sociedad civil internacional organizó un evento virtual para dar la bienvenida al nuevo presidente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Federico Villegas. En él, el presidente Villegas afirmó que actualmente hay dos desafíos sustanciales y preocupantes que se propone afrontar: la **politización** y la **polarización** del Consejo. Señaló además que la **politización de los derechos humanos** es un tema a afrontar a nivel nacional e internacional.

Mientras lo escuchaba traté de imaginarme cómo se podría hacer para despolitizar un órgano esencialmente político. Por supuesto, no lo conseguí. Pero el intento me llevó a pensar en dos conceptos de la filosofía política que en la práctica del Consejo se conjugan, se enfrentan, se disputan y se retuercen continuamente: la autonomía de lo político, que se centra en que lo político es un campo que debe escindirse de cualquier otro, como la ética o la moral; y el *cosmopolitismo*: concepto que viene de la antigüedad, cuando los filósofos afirmaban que toda la humanidad podía vivir en armonía con reglas y acuerdos universales.

El Consejo de Derechos Humanos de ONU es un organismo de concepción cosmopolita compuesto por países con distintos valores, culturas y religiones y, en consecuencia, muchas de sus legislaciones y políticas de derechos humanos tienen una íntima relación con ellos. Y es aquí donde entra el otro concepto, el de la autonomía de lo político. En el Consejo los estados abordan, discuten y negocian derechos de diferente índole. Por supuesto estos incluyen aquellos que están tan relacionados con la moral y la ética, derechos que por su naturaleza sería impensable que pudiesen discutirse en el ámbito exclusivo de la política. ¿Cómo discutir los derechos relacionados con la sexualidad y el género, entre ellos el aborto, el matrimonio forzado de niñas, la anticoncepción o los derechos de las personas LGBTIQ+? Y también ¿cómo debatir sobre otros como la pena de muerte o la eutanasia exclusivamente desde la política, sin que entren en esa discusión las distintas concepciones culturales ligadas a la religión, la moral y las costumbres de los países?

¹ Febrero 2022

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus herramientas

El Consejo de Derechos Humanos es un órgano relativamente nuevo dentro de la ONU. Fue creado en 2006 para reemplazar a la Comisión de Derechos Humanos tras sesenta años de funcionamiento. Está compuesto por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas distribuidos por regiones geográficas que son elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas ocupando su banca por tres años y no pudiendo ser reelegidos inmediatamente. El Consejo se reúne durante diez semanas en el año distribuidas en tres sesiones que se desarrollan en los meses de marzo, junio y septiembre.

Usualmente, en estas sesiones el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Relatores Especiales sobre una materia específica o sobre un país brindan informes sobre la situación actual de los derechos humanos en contextos específicos o sobre cuestiones particulares que los atraviesan. Por ejemplo, desde 2020 se han publicado informes sobre la situación de algún derecho específico en contexto de pandemia por COVID19. También se celebran diálogos interactivos mediante los que se adoptan los informes del Examen Periódico Universal, un mecanismo creado junto con el Consejo en donde la situación de los derechos humanos de cada estado miembro de ONU es revisada cada cuatro años; se realizan los debates sobre cuestiones de particular interés o importancia y se consideran las quejas presentadas. Sin embargo, el resultado principal de las sesiones del Consejo lo constituyen una serie de resoluciones destinadas a promover un tema o agenda particular en materia de derechos. Dichas resoluciones pueden ser adoptadas por consenso, por votación, o ser rechazadas al final de cada sesión del Consejo.

Estas resoluciones abarcan un amplio espectro de temas de derechos humanos. En cada sesión, un país o un grupo de países presenta una propuesta para la adopción de una resolución. Tanto la propuesta como el contenido, lo que incluye concretamente el lenguaje utilizado en el texto, se negocian durante la sesión; reuniones que se conocen como «diálogos interactivos». Luego el documento discutido se presenta para que los miembros del Consejo la adopten por consenso o por votación. Por su temática, algunas resoluciones cuentan con apoyo mayoritario, su negociación es fluida y se llegan a acuerdos sobre su contenido de manera sencilla y su adopción no presenta mayores inconvenientes. Sin embargo, hay resoluciones que por diferentes razones son extremadamente difíciles de negociar, entre ellas aquellas abordan

temas políticos o las que su temática se vincula íntimamente con preceptos morales, éticos o religiosos, tanto universales como específicos de países o regiones.

Un Consejo Kantiano

Desde la antigüedad los filósofos estoicos señalaban que los comportamientos humanos deberían respetar la dignidad de la razón, y la elección moral de todas las personas sugería una primacía de la moral sobre lo político y por lo tanto consideraban a la «ciudadanía mundial» como una noción moral que restringiría la vida política. Ellos fueron los primeros en referirse explícitamente a sí mismos como cosmopolitas, con el objetivo de reemplazar el papel central de la *polis* del pensamiento político antiguo por el *cosmos*.

Más cercano a nuestros días, la concepción moderna de un mundo política y jurídicamente cosmopolita como una forma ideal relación entre los estados ha sido interpretada por Immanuel Kant en su obra. El autor ha planteado objetivos y directrices organizativas que, desde que fuera escrita en el siglo XVIII, siguen siendo considerados relevantes en la agenda de la política internacional contemporánea.

Bajo esta perspectiva, la idea de ciudadano del mundo (*Weltbürger*) se relaciona tanto con la filosofía del derecho como con la filosofía de la historia desde un plano tanto legal como cultural ya que plantea una confederación mundial de estados aliados por la paz como la difusión a nivel mundial de un pensamiento racional que favorecería la instauración de una identidad humana a nivel mundial.

Los objetivos primordiales que, según Kant en su obra *La Paz Perpetua*, persigue el cosmopolitismo son los de la consecución de la paz y el fin de la guerra entre los estados. Y si bien las Naciones Unidas y particularmente uno de sus organismos, el Consejo de Seguridad, tuvieron ese objetivo inicial, la misma idea se puede aplicar a otros aspectos y fines del cosmopolitismo, especialmente a los derechos humanos, ya que, en su concepción actual dos de los principios centrales para su aplicación y alcance son la universalidad y la humanidad. Ellos surgen desde el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos que ninguna sociedad ni Estado pueden arrebatarse lícitamente; los mismos no están sujetos al reconocimiento por parte del Estado ni son sus concesiones; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca. Son universales. La expresión más notoria de este paradigma, que justamente es la razón de la

existencia, la función y la misión del Consejo, es el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala que: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

En este sentido, esta idea condice casi con exactitud con lo que señala Kant en Ideas para una Historia Universal en Clave Cosmopolita como “El mayor problema para la especie humana, a cuya solución le fuerza la Naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho.”

El dilema de la autonomía de lo político

El Consejo de Derechos Humanos es un espacio de discusión y negociación política. En él, casi todos los estados del mundo, con diferentes contextos culturales, parámetros morales y, consecuentemente, legislaciones y políticas. deben rendir cuentas sobre la situación de los derechos humanos dentro sus territorios y el Consejo, además, emite resoluciones sobre esta materia que sirvan de guía para su aplicación a nivel global, o que contribuyan a mantener o avanzar en ello. El marco normativo objeto y finalidad de su existencia, y por lo tanto guía para su actividad, es una serie de instrumentos que se fueron adoptando desde mediados del siglo veinte conocidos como instrumentos internacionales o universales de derechos humanos.

Ahora, la característica principal de estos instrumentos es que ellos definen los derechos humanos tanto de manera general como específica de acuerdo a la materia en que se enfoquen (derechos civiles, políticos, sociales, etc.) o a los sujetos que el instrumento busque proteger (derechos de las mujeres, niños, trabajadores migrantes, etc.). En todos los casos estos instrumentos intentan ofrecer un marco institucional y legal al cual se deberían ajustar los estados del mundo para garantizar a las personas a una serie de derechos considerados como universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

Si bien hay diferentes posiciones y teorías acerca de la naturaleza de los derechos humanos, es importante señalar que entre ellas hay una disputa entre dos posiciones predominantes. Una de ellas está representada por la tradición del pensamiento iusnaturalista que se basa en la premisa de que los derechos humanos son *derechos no legales* y tienen su origen en la naturaleza, siendo a veces esta naturaleza relacionada con la razón, como lo hace Kant, otras con la biología o con la religión.

La otra concepción es la de que asume que los derechos son derechos legales. Y mientras algunas posturas afirman que además los derechos son derechos morales, otras se oponen a ello, y quizás la más contundente es la de Jürgen Habermas quien señala que tales derechos deberían ser entendidos solo como derechos legales, o derechos fundamentales, ya que el comportamiento humano no puede ser regulado por la moral, y por otra parte, y desde una perspectiva pragmática, se inclina por un sistema normativo que adscriba a la autonomía de lo político.

Así, son estos aspectos -las diferentes perspectivas respecto de la naturaleza de los derechos humanos y las teorías acerca del cosmopolitismo y la autonomía de lo político- los que sacuden las turbulentas aguas en donde Consejo de Derechos Humanos tiene que navegar, y consecuentemente, esta es la razón por la cual su trabajo y sus resultados se ven constantemente en dificultades, y por ello en muchos casos fracasa en su objetivo final: que los derechos que deberían proteger a todas las personas del mundo pocas veces llegue a buen puerto.

Y, aquí es donde me pareció oportuno revisar las teorías que contraponen los conceptos de cosmopolitismo y la autonomía de lo político.

Aristóteles, es quien se aproxima al cosmopolitismo desde su concepción del principio de ciudadanía, en donde inclusión de una persona como ciudadana de una determinada comunidad política implica necesariamente la exclusión de otras, que pueden ser incluidas en otra comunidad. Sin embargo este principio de ciudadanía al que suscribe Aristóteles no lo lleva respaldar el cosmopolitismo sino el particularismo político, ya que en su opinión una comunidad política mundial sería imposible de gobernar tanto por su extensión como por su población, y respecto de esta última variable, es importante destacar también la concepción de Aristóteles sobre la existencia de diferentes cualidades éticas y políticas de las diferentes naciones, comunidades, «razas», y estas cualidades como la inteligencia o el carácter convierten a algunas en superiores y por lo tanto más aptas para gobernar a las demás. Por estos motivos Aristóteles creía que la política no puede desarrollarse sino en un contexto de varias comunidades independientes, y solo unirse en casos ocasionales donde por alguna circunstancia consideran que, para preservarse de alguna amenaza, deciden aliarse para afrontarla.

Si para hacer una analogía con esta teoría se podría considerar al Consejo como una comunidad (y autoridad) política cosmopolita que unifica agentes morales (los

estados), y en ese sentido, si la tesis de la autonomía de lo político sostiene que toda posición cosmopolita tiende a moralizar lo político y quien, por alguna razón desobedeciera a esta genuina autoridad cosmopolita, sería enemigo de la humanidad, no es extraño que se produzca la exclusión de aquellos agentes que por distintas razones no cuentan con las cualidades morales para pertenecer a esta comunidad. Ahora bien, ¿cómo se produce esta exclusión? Si bien la carta de las Naciones Unidas prevé la expulsión de un estado miembro en caso de que haya violado repetidamente los Principios contenidos en ella, esto no ha ocurrido nunca. Por lo tanto, y seguramente para que un estado no tenga que verse ante esta situación, los estados encuentran maneras de excluirse a sí mismos utilizando diferentes estrategias para evitar tener que verse obligados a respetar los derechos que protege el Consejo, ni a aplicar las decisiones que el mismo adopta basadas en estos y, consiguientemente, a no tener que rendir cuentas por su falta de cumplimiento.

Una de las maneras de hacerlo es **no ratificar los tratados internacionales de derechos humanos**. De esta manera, no están obligados a someterse a los mecanismos de seguimiento creados para monitorear el cumplimiento dichos tratados. Por ejemplo, muchos países no ratificaron Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, entre ellos: Estados Unidos, Irán, Cuba, China y Rusia, y en consecuencia la siguen aplicando. Otros, si bien ratifican estos Tratados interponen reservas a ciertas cláusulas, las cuales prescinden de aplicar.

Otra de las formas de excluirse, es mediante la propuesta de enmiendas al texto de un instrumento de derechos humanos. Esto ocurre con los Tratados, pero también es muy usual en el caso de las resoluciones del Consejo. En estos documentos, las propuestas de enmiendas son votadas junto con la resolución y entre las operaciones de exclusión de cumplimiento hay dos que son significativas: por un lado, la operatoria de cambiar el sentido y la finalidad de una resolución de manera que no se oponga a sus legislaciones y políticas de derechos humanos; lo que justamente por tratarse de esta materia están íntimamente ligadas con los valores éticos, morales, culturales y religiosos de los estado, se ocupan de interponer enmiendas. De hecho, así es explicitado en sus propuestas de enmienda. La otra operatoria política es generar argumentos de exclusión, invocando **la soberanía** de los países o aduciendo que *ciertos derechos_ sobre los que trata la resolución a ser adoptada_ se encuentran*

fuera del marco jurídico de derechos humanos. En otras palabras, adhieren a *la postura de que los derechos humanos son derechos legales.*

Un ejemplo de esto es la resolución del Consejo adoptada en 2016 que creó el mandato de un Experto Independiente sobre la Protección contra la Violencia y la Discriminación basada en la Orientación Sexual y la Identidad de Género, creado para evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes referidos a cómo superar la violencia y la discriminación contra las personas por esos motivos.

Al presentarse esta resolución, Pakistán, en nombre de los países de la Organización de Cooperación Islámica, miembro de las Naciones Unidas, presentó 11 propuestas de enmienda de las cuales 7 fueron adoptadas por votación. Algunas de ellas solicitaban cambiar el título y párrafos de la Resolución eliminando la mención a Orientación Sexual e Identidad de Género.

Otras propuestas de enmiendas, algunas adoptadas, proponen agregar párrafos al texto de la resolución que hacen referencia textual a los valores culturales y religiosos, a sensibilidades históricas, a la imposición de conceptos, a la soberanía y a los derechos universalmente reconocidos. Ejemplos textuales de ello:

«Reiterando la importancia de respetar los sistemas de valores regionales, culturales y religiosos, así como las particularidades al examinar las cuestiones de derechos humanos,²»

«Subrayando la importancia fundamental de respetar los correspondientes debates internos en el plano nacional en asuntos asociados a sensibilidades históricas, culturales, sociales y religiosas,³»

«Preocupado por todo intento de socavar el sistema internacional de derechos humanos tratando de imponer conceptos o nociones relativos a cuestiones sociales, incluida la conducta individual privada, que quedan fuera del marco jurídico de derechos humanos acordado internacionalmente, y teniendo en cuenta que dichos intentos ponen de manifiesto un desprecio de la universalidad de los derechos humanos.⁴»

² A/HRC/32/L.75

³ A/HRC/32/L.76

⁴ A/HRC/32/L.78

«Subrayando que la presente resolución debería ser aplicada al tiempo que se garantice el respeto por el derecho soberano de cada país y su legislación nacional, las prioridades de desarrollo, los diversos valores religiosos y éticos y contextos culturales de su pueblo, y debería ser plenamente compatible con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos.»⁵»

En estos casos, **la moralización de la política** se hace evidente, ya que está expresada inequívocamente en las propuestas de enmiendas interpuestas por los países.

Lo que cabe preguntarse es si el motivo de estas propuestas de enmienda es pura y exclusivamente moral o si, por el contrario, comprende otras, mucho más profundas y concretas, como la percepción de una amenaza a la vida, al rol del Estado y a la política y en consecuencia una amenaza a las dinámicas de sus instituciones y a las relaciones de poder o al control social que ejercen de cada uno de los países con sus características particulares (en mayor o menor medida autoritarios, democráticos, teocráticos, etc.). Este sentido, como señala Hegel, concebir a una persona y sus derechos desde una mirada universal es importante, pero hacerlo desde el cosmopolitismo vuelve a esta concepción imperfecta.

Geopolítica de las alianzas

Esto se evidencia también en los casos en que las disputas por el reconocimiento de algunos derechos humanos en el Consejo no se centran en valores morales. Hay ocasiones que en que las alianzas entre estados para acompañar u oponerse una resolución_ aun cuando esta se centre en temas sensibles o controversiales respecto de los valores o la religión de un país_ son exclusivamente geopolíticas. Así, hay casos en que países que estando de acuerdo con el contenido del texto y los derechos consagrados a los que se aluden en una resolución, se oponen a ésta. Se oponen cuando incluso reconocen esos derechos en su marco constitucional. Lo que motiva la oposición radica en el hecho de que quienes impulsen determinada resolución son oponentes políticos directos u oponentes de sus aliados. De la misma manera, lo que asegura su adhesión es que la iniciativa _en este caso la resolución_ sea apuntalada por sus aliados.

Ejemplo de ello es la resolución sobre « protección de la familia» presentada desde 2014 anualmente por los estados más conservadores: Egipto, Rusia, Pakistán, Arabia

⁵ A/HRC/32/L.79

Saudita, Bangladesh, entre otros, en un intento por contrarrestar los progresos alcanzados por el activismo y la incidencia feministas; así como oposición a una mayor aceptación de la diversidad sexual y la diversidad de género. Esta resolución es acompañada por países de América Latina como Bolivia, Venezuela y Cuba, que en los últimos años evidenciaron un avance progresista respecto de los derechos de las mujeres y la diversidad sexual y que, incluso sus marcos constitucionales contienen concepciones y protegen derechos que la mencionada resolución trata de negar. Evidentemente, en estas situaciones las razones de las decisiones son políticas aun cuando están relacionadas con valores morales. Y en este sentido la cuestión se puede vincular con lo que señala Karl Schmitt cuando explica que la *esencia de la política* se encuentra en una decisión constitutiva y polémica del Estado. Estos dos aspectos son clave, porque el ser constitutiva implica que a través de ella se va a configurar la identidad de un pueblo frente a otro, y es polémica porque con ella se establece *lo político* en tanto relación amigo-enemigo, tanto en la vinculación otros países como hacia el interior del Estado con quienes no comparten o respetan la identidad concreta y específica de éste. Y todavía más importante, la decisión constitutiva del Estado carece de un objeto determinado, y así, todo tema o materia, incluidos los valores morales, culturales, tradicionales y religiosos, pueden constituirse en una cuestión polémica y agrupar a las personas en amigos o enemigos con referencia a ella. Entonces, mientras la moral define las categorías amigo-enemigo con relación a lo bueno y lo malo, o el arte las define respecto de lo bello y lo feo, la política las define para cualquier tema y, en consecuencia, los *enemigos políticos* no son los malos, los feos o los herejes. Son los distintos, los extraños: los otros.

El abismo entre la teoría y la práctica

A partir de la preocupación compartida por el nuevo presidente del Consejo sobre la politización del mismo surge esta reflexión que, por cierto, es un breve recorte de cómo se conjugan en la práctica de un espacio multilateral _en este caso el Consejo de Derechos Humanos de la ONU que, por su naturaleza y finalidad, se dedica a promover derechos mayoritariamente centrados o generalmente identificados con valores culturales, éticos, morales y religiosos _ y las teorías centradas en conceptos y posturas sobre el cosmopolitismo y la autonomía de lo político.

Tanto las nociones de *cosmopolitismo* y de la *autonomía de lo político* como también

las diferentes posturas con relación a la naturaleza de estos derechos, configuran tres aspectos esenciales que impactan en el trabajo y los mecanismos del Consejo y definitivamente en el logro de su misión.

Aunque desde la teoría política puede ser sencillo inclinarse con argumentos contundentes hacia una u otra postura, como por ejemplo la de la despolitización del Consejo. Es extremadamente difícil llegar a una conclusión concreta e inequívoca sobre qué postura es la que prevalece sobre otra en la práctica de este espacio, ya que sobre cualquiera de ellas surgen argumentos _y también evidencia concreta_ que puede derribar aun las posturas más firmes.

De hecho, este ensayo comparte ejemplos de los fundamentos que utilizan los estados para posicionarse a favor o en contra de una decisión: motivos culturales y religiosos. Sin embargo, y aun cuando parezca lo contrario, se evidencia que los motivos reales para apoyar u oponerse a una decisión son exclusivamente políticos. Es esta la dinámica de los actores que trabajan en este espacio, y que no son sólo los países que integran la ONU: también organizaciones no gubernamentales, corporaciones y coaliciones internacionales, entre otros. Todos ellos intentan jugar sus fichas apostando a alianzas, negociaciones, disputas, presiones y controversias para que su postura y sus intereses _políticos y económicos, morales o éticos, o una mezcla de todos ellos_ con relación a cierto tema se materialice en forma de derechos que sean reconocidos y aplicados a nivel global.

Sin embargo, en el vértigo de alcanzar el objetivo propuesto, en un tiempo relativamente corto y en el afán de que su posición prevalezca manteniendo además el tacto y el estatus quo, en muy pocas ocasiones estos actores, _en su mayoría diplomáticos con alguna formación política y/o personas especializadas en una materia_ se toman el trabajo de analizar el marco teórico, los conceptos, las concepciones y posturas que desde la filosofía política diferentes pensadores han acuñado, analizado, desarrollado o discutido alrededor del cosmopolitismo y la autonomía política.

No se puede aseverar que, de hacerlo, la labor de estos espacios fuera mejor, más efectiva o más eficiente, pero sin duda sería cabalmente distinta.