

LA NUEVA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA ASEAN: ¿UN AVANCE GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS O UN TIGRE SIN DIENTES?

Björn Arp*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS. III. ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS. IV. EL PRIMER ASUNTO ANTE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL: LA MASACRE DE MAGUINDANAO. V. CONCLUSIONES SOBRE UN COMIENZO: EL CAMINO POR DELANTE DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS.

RESUMEN: Este artículo presenta la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN, creada en octubre de 2009 para la promoción de los derechos humanos en los diez Estados miembros de esta organización de cooperación regional del sudeste asiático. Se explora el proceso de reconocimiento de los derechos humanos en el seno de esta organización, así como el acto de constitución de la Comisión y las reacciones que suscitó de parte de otros Estados, organizaciones internacionales y ONG relevantes. Le sigue un análisis de su estatuto, en que el artículo hace hincapié en las posibilidades que este estatuto deja abiertas para desarrollar sus funciones, teniendo en cuenta la experiencia y práctica de otros mecanismos internacionales, tanto universales como regionales. El artículo se cierra con una referencia al primer caso de violaciones de derechos humanos presentado a la Comisión, y con la recopilación de las principales conclusiones.

ABSTRACT: This article presents the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. The Commission was set up in October 2009 to promote human rights in the ten member States of this regional cooperation organization of southeast Asia. The article explores the process of recognition of human rights within this organization, the act of constitution of the Commission and the reactions to it by other relevant States, international organizations and NGO's. Then there is an analysis of the Commission's statute, focusing particularly on the possibilities left open by the statute to develop its functions, taking into account the experience and practice of other international mechanisms, on a universal as well as a regional level. The article is closed with a reference to the first case brought to the attention of the Commission where violations of human rights took place, and with a compilation of the most relevant conclusions.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, mecanismos de control internacional, codificación del Derecho internacional, fragmentación del Derecho internacional, ASEAN.

Fecha de recepción del artículo: 28 de septiembre de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 15 de noviembre de 2010

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá (bjorn.arp@uah.es). Secretario del Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá.

KEYWORDS: human rights, international control mechanisms, codification of International Law, fragmentation of International Law, ASEAN.

I. INTRODUCCIÓN

En Asia prevalece una tradición jurídica poco inclinada hacia la protección y promoción internacional de los derechos humanos. Numerosos Estados, siguiendo el ejemplo de la conducta de las grandes potencias de China e India, son celosos de su soberanía estatal; dicha soberanía se vería amenazada por un régimen internacional de derechos humanos que permite a un Estado protestar o siquiera presentar reclamaciones contra otro por la conducta dispensada a uno de sus ciudadanos. A este argumento de soberanía se suma un largo catálogo de diferencias entre los Estados asiáticos, tanto de carácter geográfico como étnico y religioso, cuyo efecto es reducir el interés que puedan tener en la materia¹.

A la vista de ello resulta especialmente destacable que durante la 42ª Reunión Ministerial de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (en adelante ASEAN, según las siglas inglesas), celebrada el 20 de julio de 2009, se adoptara el estatuto de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN (en adelante CIDH)². En esta reunión se decidió, además, que su entrada en vigor formal coincidiera con la Cumbre de los Estados miembros realizada en el centro turístico costero de Cha-am Hua Hin (Tailandia) del 23 al 25 de octubre de 2009. En esa ocasión, el Estatuto entró formalmente en vigor acompañado de una declaración solemne de los Estados miembros de la ASEAN, la denominada Declaración de Cha-am Hua Hin³.

El presente artículo analiza las características de la nueva Comisión y desarrolla las posibilidades que le da su Estatuto para contribuir a la protección efectiva de los derechos humanos en Asia, conjunta y complementariamente a los mecanismos ya existentes en el seno de las Naciones Unidas. Para ello, vamos a analizar la trayectoria

¹ El resultado es que algunas doctrinas perdieran fuerza, creyendo que jamás se lograría un avance en este ámbito. Es por ello que, todavía en 2008, Christian Tomuschat señaló que: “Given such divergences, there is not the slightest prospect that one day a comprehensive Asian convention on human rights reflecting a specific Asian civilization might see the light of the day”; cfr. TOMUSCHAT, Ch., *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford 2008, p. 37. Ahora bien, es cierto que Tomuschat se refería a Asia como a todo el continente, incluyendo Estados como China, India, Japón y Arabia Saudí, lo que ciertamente es muy ambicioso. Cuando se critica la situación en Asia debe tenerse en cuenta que en Europa tampoco el régimen internacional de protección de los derechos humanos fue extendido inmediatamente a todo el continente; fue un proceso lento, promovido por algunos Estados convencidos de la necesidad de regular esta materia del derecho, que se fue extendiendo a lo largo de los años hasta abarcar en la actualidad a prácticamente todos los Estados europeos (aunque todavía con la notable ausencia de Belarús y la menos espectacular, si cabe, del Vaticano). No vemos ninguna razón por que en otros continentes, como Asia, este proceso no pueda tener ese mismo desarrollo progresivo, tras partir de unos modestos comienzos.

² Vid. “Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights”, adoptada el 20 de julio de 2009, disponible en Internet en www.aseansec.org (19.2.2010).

³ Vid. “Cha-am Hua Hin Declaration on the Intergovernmental Commission on Human Rights”, adoptada por los Estados miembros de la ASEAN el 22 de octubre de 2009.

contemporánea de la política en materia de derechos humanos en el seno de la ASEAN, cuyo fruto más reciente es la CIDH. Pasaremos a continuación a analizar la posición de otros Estados y organizaciones internacionales del mundo ante la creación de la CIDH, así como la posición de algunas ONG. Le sigue un análisis del propio Estatuto de la Comisión. Este estudio nos permitirá evaluar la reacción de la Comisión ante la primera situación de violaciones de los derechos humanos que le fue remitida por las víctimas, que fue la masacre de Maguindanao (Filipinas). Concluiremos con algunas observaciones sobre los retos que este mecanismo va a afrontar en el futuro próximo, dentro de la familia –ya plenamente global– de mecanismos regionales para la protección de los derechos humanos.

II. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS

1. Los derechos humanos en la agenda de la ASEAN

El origen de la CIDH se remonta al interés por los derechos humanos que despertó en el seno de la ASEAN en el año 1993. Los primeros años de la década de los noventa marcaron un momento histórico en el desarrollo del Derecho Internacional de los derechos humanos, porque, al haberse superado el enfrentamiento bipolar, se esperaba el advenimiento de una época duradera de paz y estabilidad en el mundo. Esta esperanza se reflejó durante la Cumbre Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de julio de 1993, y que tuvo un efecto de detonante de la acción en esta materia por parte de los representantes de los entonces seis Estados miembros de la ASEAN, que fueron Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. El hecho de que también la ASEAN se pronunciara sobre la cuestión de los derechos humanos puede sorprender, porque esta organización internacional no estaba hecha para ocuparse de cuestiones que afectaran directamente a las personas, sino que su campo de acción abarcaba exclusivamente la cooperación intergubernamental⁴. No obstante, la incipiente globalización impulsó a los gobiernos a dar este paso significativo para la evolución de la organización. Así, en su comunicado conjunto adoptado con motivo de la 26ª Reunión Ministerial de la ASEAN, celebrada en Singapur los días 23 y 24 de julio de 1993, los que eran entonces Estados miembros de la ASEAN señalaron lo siguiente:

“The Foreign Ministers agreed that ASEAN should coordinate a common approach on human rights and actively participate and contribute to the application, promotion and protection of human rights. They noted that the UN Charter had placed the question of universal observance and promotion of human rights within the context of international cooperation.”⁵

⁴ Cfr. “8th Workshop tackles AICHR ToR”, *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, enero de 2010, p. 8.

⁵ Cfr. “Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting”, Singapur, 23-24 de julio de 1993, para. 17.

No obstante, los ministros restringieron el alcance de este entusiasmo por los derechos humanos, afirmando lo siguiente:

“They stressed that development is an inalienable right and that the use of human rights as a conditionality for economic cooperation and development assistance is detrimental to international cooperation and could undermine an international consensus on human rights. They emphasized that the protection and promotion of human rights in the international community should take cognizance of the principles of respect for national sovereignty, territorial integrity and non-interference in the internal affairs of states. They were convinced that freedom, progress and national stability are promoted by a balance between the rights of the individual and those of the community, through which many individual rights are realized, as provided for in the Universal Declaration of Human Rights.”⁶

Quedó claro, por tanto, que los Estados miembros de la ASEAN no atribuyen a los derechos humanos un carácter superior a otras reglas de Derecho Internacional, como los principios de la soberanía nacional, la integridad territorial y nacional, e incluso la no interferencia en los asuntos internos. Se formuló, además, una concepción de los derechos humanos que también se encuentra en África y en Asia, caracterizada por enfatizar la existencia de derechos cuyos titulares son las comunidades de personas, y no cada individuo considerado en sí mismo. El riesgo que esta concepción de los derechos humanos conlleva para el Derecho Internacional de los derechos humanos es que podría contribuir a fragmentar el ordenamiento internacional que protege a las personas en Derecho Internacional al limitar su vigencia universal.

En todo caso, también es cierto que se trataba de un gesto esperanzador para el incipiente desarrollo de normas y mecanismos de derechos humanos en el continente asiático. De hecho, a raíz de esta declaración, se creó al año siguiente el Grupo de Trabajo para un Mecanismo de la ASEAN de Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo es una coalición de grupos de trabajo nacionales de los distintos Estados miembros de la ASEAN, compuestos por representantes gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, académicos y miembros de algunas ONG. Esta organización emprendió las labores de preparación de un estatuto de órgano de derechos humanos para que fuera presentado a los gobiernos de los Estados miembros de la ASEAN para su posterior adopción.

Sin embargo, el proceso no fue sencillo debido a la heterogeneidad entre los Estados miembros que habían creado la ASEAN en 1967⁷, cuyo número incrementó sólo lentamente con la posterior incorporación de Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997 y Camboya en 1999. Esta situación hizo que la capacidad de esta organización de llegar a acuerdos en materia de derechos humanos se redujera de modo proporcional a

⁶ *Ibid.*

⁷ Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967, disponible en <http://www.ASEAN.org/1210.htm> (22.7.2010).

la heterogeneidad de los Estados miembros y de sus regímenes políticos⁸. Además, la crisis financiera asiática de 1997 constituyó un nuevo reto inesperado para la ASEAN. En conjunto, es difícil evaluar si la crisis asiática había dado un impulso a favor o en contra del desarrollo de los derechos humanos, puesto que parecía que la crisis había aumentado la preocupación por los derechos económicos y sociales de las amplias capas de la sociedad asiática que se habían visto gravemente afectadas por ella. Al mismo tiempo, esta preocupación creciente por el restablecimiento de un desarrollo económico sostenible hacía retroceder a un segundo plano los derechos civiles y políticos.

Es así que se estableció el Programa de Acción de Hanoi, que consistía en diversas acciones orientadas al desarrollo social, con una apreciable presencia de los derechos humanos⁹. Al mismo tiempo, los ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN reconocieron la labor del Grupo de Trabajo para un mecanismo de la ASEAN de Derechos Humanos, y reiteraron su compromiso para llegar, en algún momento, a un acuerdo sobre las modalidades de un mecanismo de derechos humanos en el seno de la ASEAN. El Grupo de Trabajo presentó un borrador de Estatuto para una Comisión de Derechos Humanos de la ASEAN en el año 2000. Este texto fue presentado y discutido en reuniones personales con altos cargos de la ASEAN. Finalmente, las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores lo reconocieron “con aprecio”¹⁰. De este modo, entre 2001 y 2009, el Grupo de Trabajo celebró un total de siete sesiones, durante las cuales adaptó y mejoró el mencionado Estatuto.

⁸ Un impacto especialmente notable lo tuvo la ratificación de la Carta de la ASEAN por parte de Myanmar el 18 de julio de 2008. Myanmar ratificó la Carta a pesar de la existencia de las cláusulas sobre derechos humanos. La razón de ello estriba en el hecho de que, en el plano diplomático, parecía más conveniente integrar a Myanmar en la ASEAN que correr el riesgo de que acabara integrándose definitivamente en la órbita de influencia china. No obstante, en vista de que el régimen birmano no relajó las duras medidas tomadas contra cualquier disidencia política –en particular el permanente arresto domiciliario de Aung San Suu Kyi–, las tres democracias de Tailandia, Filipinas e Indonesia protestaron por retrasar su firma de la Carta. De todos modos, también estos tres Estados acabaron ratificando la Carta de tal modo que entrara en vigor el 15 de diciembre de 2008. *Vid.* sobre ello ARENDSHORST, J., “The Dilemma of Non-Interference: Myanmar, Human Rights, and the ASEAN Charter”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 8, n° 1, (2009), 102-121, p. 111.

⁹ El Plan de Acción de Hanoi abarcaba los años 1997 a 2004, en los que se buscó promover el desarrollo social y hacer frente al impacto social de la crisis financiera y económica. Esto, en concreto, incluía medidas para reforzar la colaboración de la ASEAN para combatir el tráfico y la violencia contra mujeres y niños, así como aumentar el intercambio de información en el campo de los derechos humanos entre los Estados miembros de la ASEAN para promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993; por último, pretendía trabajar a favor de la plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de otros convenios sobre los derechos de las mujeres y los niños.

¹⁰ *Vid.* la Reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN en Bangkok de 2000, donde se expresó de la siguiente manera (para. 33): “In recalling the decision of the 26th ASEAN Ministerial Meeting held in Singapore on 23-24 July 1993 to consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights, the Foreign Ministers noted with appreciation the consultations between the ASEAN Senior Officials and the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism. They also noted the establishment of a national mechanism on human rights in some ASEAN countries.” *Vid.* “Joint Communique of the 33rd ASEAN Ministerial Meeting Bangkok”, Tailandia, 24-25 de julio de 2000.

Durante este tiempo, y como resultado de la nueva orientación de la ASEAN hacia una mayor integración económica, la organización comenzó un proceso de integración regional que sigue, en algunos aspectos y al menos sobre el papel, el modelo europeo. Es así que en 2003 se negoció un plan –adoptado al año siguiente con el nombre de Programa de Acción de Vientiane– para crear, en el plazo de siete años, la Comunidad ASEAN; dicha Comunidad estaría basada en tres pilares: el pilar político y de seguridad, el pilar económico y el pilar sociocultural¹¹.

Dentro del primer pilar de cooperación política y de seguridad aparecían los derechos humanos. Las medidas generales a adoptar eran las cuatro siguientes:

(a) creación de una red de cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos que ya existían en los Estados miembros (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia);

(b) promoción y educación, así como fomento del conocimiento público de las cuestiones de derechos humanos;

(c) redacción de un instrumento de la ASEAN para la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes;

(d) creación de una Comisión de la ASEAN para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y de los niños.

Este plan de trabajo consolidó la idea de que la ASEAN iba a concentrar sus esfuerzos en la protección de las mujeres, los niños y los trabajadores migrantes. Este objeto de trabajo confirmaba los temas que reunían el suficiente consenso entre los Estados miembros para avanzar conjuntamente¹². Basándose en la Declaración sobre el Avance de las Mujeres de 1988¹³, se consolidó la conformidad con sendas declaraciones sobre los temas mencionados, adoptadas en el año 2004 para los derechos de las mujeres y niños¹⁴, y en 2007 para los trabajadores migratorios (la Declaración de Cebu)¹⁵.

¹¹ *Vid.* el Vientiane Action Plan (VAP), adoptado en 29 de noviembre de 2004 y disponible en <http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf> (20. 2.2010).

¹² No obstante, este consenso tenía fundamentalmente una naturaleza política, porque los respectivos convenios de las Naciones Unidas sobre estas materias estaban ratificados de forma muy fragmentada. Así, mientras que todos los Estados miembros de la ASEAN formaban parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, sólo un Estado (Filipinas) había ratificado la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en Nueva York el 18 de diciembre de 1990, A.G. res. 45/158, de 18 de diciembre de 1990, con entrada en vigor el 1 de julio de 2003. *Vid.* también la Tabla 1 de este mismo estudio, sobre el estado actual de firmas y ratificaciones de las principales convenciones de derechos humanos.

¹³ Declaración sobre el Avance de las Mujeres, adoptada en Bangkok, Tailandia, el 5 de julio de 1988, disponible en <http://www.aseansec.org/8685.htm> (20.02.2010).

¹⁴ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en la región de la ASEAN, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la ASEAN el 30 de junio de 2004 en Jakarta (Indonesia); Declaración de la ASEAN contra el tráfico de personas, en particular de las mujeres y los niños, adoptada también por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la ASEAN el 29 de noviembre de 2004 en Vientiane (República Democrática de Laos).

A fin de supervisar el cumplimiento de estos textos, se creó en julio de 2007 el Comité para la Aplicación de la Declaración de Cebu¹⁶, compuesto por un representante de cada Estado miembro de la ASEAN. Su función es elaborar, al hilo del texto de la Declaración, un tratado internacional vinculante entre los Estados en esta materia. Además, se constituyó el Comité de la ASEAN sobre Mujeres¹⁷, que, conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre Bienestar Social y Desarrollo¹⁸, contribuyó a que se elaborara el Estatuto de la Comisión para la Protección y Promoción de los Derechos de Mujeres y Niños¹⁹.

2. El proceso de creación de la Comisión Intergubernamental

La constitución de la CIDH arrancó con la adopción de la Carta de la ASEAN, que constituye el instrumento fundamental previsto por el plan de acción adoptado en Vientiane para formular la acción conjunta de los Estados en el pilar político y de seguridad, y que por su relevancia política constituye el documento más importante de la organización. La Carta fue adoptada en la 13ª cumbre de los Estados miembros de la ASEAN, celebrada en Singapur el 20 de noviembre de 2007, y entró en vigor al año siguiente, el 15 de diciembre de 2008²⁰. La Carta recoge en su preámbulo una mención explícita a los derechos humanos, que recuerda en ciertos aspectos la que aparece en el Tratado de la Unión Europea²¹. Los derechos humanos siguen apareciendo entre los objetivos²² y los principios que inspiran la acción de la organización²³. Finalmente, y en gran medida por iniciativa de Filipinas, se incluyó en la Carta el art. 14 para establecer un marco institucional al que se atribuiría la protección y promoción de los derechos humanos. Este artículo quedó redactado como sigue:

“1. In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.

¹⁵ Declaración de la ASEAN sobre la Protección y Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migratorios, adoptada en Cebu (Filipinas) el 13 de enero de 2007.

¹⁶ Este Comité fue creado durante la 41ª Reunión Ministerial de los miembros de la ASEAN, celebrada en Singapur en julio de 2007.

¹⁷ Su nombre oficial es *ASEAN Committee on Women (ACW)*.

¹⁸ Su nombre oficial es *ASEAN Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development (SOMSWD)*.

¹⁹ Cfr. CHALERM PALANUPAP, T., “Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN”, artículo publicado en el sitio Web de la Secretaría General de la ASEAN, en <http://www.aseansec.org> (19.2.2010).

²⁰ El texto de la Carta está disponible *online* en <http://www.aseansec.org/21861.htm> (20.02.2010).

²¹ En el preámbulo de la Carta de la ASEAN se indica que “*Adhering to the principles of democracy, the rule of law and good governance, respect for and protection of human rights and fundamental freedoms;...*”. Conviene llamar la atención sobre la similitud de esta formulación con la contenida en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea, tal como quedó después de la modificación producida en Lisboa (*Diario Oficial* n° C 115, de 9 de mayo de 2008), donde se indica que “*Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho...*”.

²² En el art. 1.7 de la Carta de la ASEAN se señala entre los objetivos de la organización el siguiente: “*To strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN*”.

²³ En el art. 2, que enumera los principios de actuación de la ASEAN, se hace hincapié en “*(i) respect for fundamental rights, the promotion and protection of human rights, and the promotion of social justice*”.

2. This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.”

En virtud de esta decisión de crear una institución de derechos humanos, se constituyó un Comité de Alto Nivel para elaborar definitivamente su estatuto²⁴. Los diez miembros representaban a cada uno de los Estados miembros de la ASEAN, y contaban con el apoyo de la Secretaría General de la ASEAN para fines administrativos. El Comité tenía el mandato de elaborar el estatuto de la institución a la luz de los principios de la Carta de la ASEAN. Se subrayó especialmente la obligación de los miembros de este Comité de consultar con las “apropiadas partes interesadas en ASEAN”²⁵. Así, el Comité celebró ocho sesiones, al hilo de las cuales se reunió también con representantes de la sociedad civil y de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en concreto en el seno del Consejo de Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁶. Asimismo, este Comité se entrevistó con personal de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea²⁷. El resultado final de la labor del Comité de Alto Nivel fue la presentación a los Ministros de Asuntos Exteriores un proyecto de estatuto de la CIDH.

3. El acto de constitución de la Comisión Intergubernamental

El texto definitivo del estatuto de la CIDH elaborado por el Comité fue adoptado en la 42ª Reunión Ministerial de los miembros de la ASEAN el 20 de julio de 2009. Se acordó en esta reunión que su entrada en vigor tuviera lugar unos meses más tarde, una vez que estuvieran nombrados los diez miembros que componen la Comisión. Esta entrada en vigor de la Comisión fue celebrada en la 15ª Cumbre de los Estados miembros de la ASEAN en Cha-am Hua Hin (Tailandia) los días de 23 a 25 de octubre de 2009, mediante

²⁴ Vid. “Terms of Reference for the High Level Panel on an ASEAN Human Rights Body”, adoptado en la 41ª Reunión Ministerial de ASEAN el 21 de julio de 2008.

²⁵ En el texto oficial inglés se dice: “The High Level Panel shall undertake consultations with the appropriate stakeholders in ASEAN” (para. 6 de los *Terms of Reference*). [Se debe explicitar de quién es la traducción de la cita en español que aparece dentro del texto]

²⁶ Así, por ejemplo, se reunió (falta el sujeto y se repite después *reunión*), después de su tercera reunión ordinaria en Manila entre los días 11 y 12 de septiembre de 2008, con el Grupo de Trabajo para un Mecanismo de Derechos Humanos de la ASEAN (WG AHRM), que es un grupo de trabajo informal compuesto por representantes de la sociedad civil, con el grupo –igualmente informal– de las cuatro instituciones nacionales de derechos humanos de los Estados miembros de la ASEAN, la ONG llamada Solidarity for Asian People’s Advocacy (SAPA), y el Women’s Caucus for the ASEAN Human Rights Body. Vid. sobre ello CHALERMPALANUPAP, T., “Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN”, artículo publicado en el sitio Web de la Secretaría General de la ASEAN, en <http://www.aseansec.org> (19.2.2010).

²⁷ Esto se desprende de los comentarios de Param Kumaraswamy, el miembro por Tailandia del Grupo de Trabajo Regional para un Mecanismo de Derechos Humanos de la ASEAN, publicado en BOTHE, Ch., “Institutionalizing Human Rights in South-East Asia: The Birth of ASEAN’s Intergovernmental Commission on Human Rights”, *ASEAS – Österreichische Zeitschrift für Südostasienwissenschaften*, vol. 2, nº 2, 2009, 145-152, p. 147. El entrevistado subrayó la importante influencia europea durante el proceso de creación de la CIDH.

la adopción de una declaración política solemne sobre el tema²⁸. En ese momento se hicieron públicos también los nombres de los miembros de la Comisión, que en algunos casos habían sido importantes defensores de los derechos humanos en sus respectivos Estados de origen²⁹.

A pesar del carácter histórico de la adopción del primer órgano internacional asiático en materia de derechos humanos, no todos los Estados miembros de la ASEAN participaron en la celebración, justificando su llegada tardía a Tailandia con diversas causas, que iban desde el mal tiempo hasta las obligaciones políticas en sus propios Estados. Esto explica la ausencia de Estados importantes como Indonesia, Filipinas y Malasia³⁰.

Durante esta ceremonia, el primer ministro de Tailandia anunció también la adopción del estatuto de otro mecanismo de protección de los derechos humanos en el seno de la ASEAN, concretamente de la Comisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres y de los Niños (ACWC, utilizando las siglas inglesas). Este estatuto entró en vigor el 7 de abril de 2010, a raíz de la celebración de su inauguración en Ha Noi (Vietnam)³¹.

Al día siguiente de la ceremonia, los representantes de los Estados miembros de la ASEAN celebraron una reunión inicial de la CIDH, presidida por Sriprapha Petcharamee, representante de Tailandia. Además, estos representantes se reunieron con el Comité de Alto Nivel para discutir algunas cuestiones relevantes para la aplicación del Estatuto. Se acordó que era necesario reunirse con la mayor brevedad posible para fijar el plan de trabajo de la Comisión³². Esta reunión tuvo lugar en abril de

²⁸ El Grupo de Alto Nivel para un mecanismo de derechos humanos de la ASEAN había terminado la elaboración de un texto para esta declaración en la sesión celebrada en Singapur, los días del 9 al 11 de septiembre de 2009.

²⁹ Estos miembros son: Pehin Dato Hamid Bakal (Brunei), antiguo magistrado del Departamento Judicial de la Oficina del primer ministro de Brunei; Om Yentien (Camboya), presidente del Comité de Derechos Humanos de Camboya; Rafendi Djamin (Indonesia), coordinador de la Coalición Indonesia de ONG para la Abogacía Internacional de los Derechos Humanos; Bounkeut Sangsomsak (Laos), viceministro del Ministerio de Asuntos Exteriores; Dato' Muhammad Shafee Abdullah (Malasia), comisionado de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia; Kyaw Tint Swe (Myanmar), embajador y representante permanente de Myanmar ante las Naciones Unidas; Rosario G. Manolo (Filipinas), antiguo miembro del Comité de Alto Nivel para la creación de una institución de derechos humanos en el seno de la ASEAN; Richard Magnus (Singapur), Presidente del Public Guardian Board (Panel de Guardias Públicos); Dr. Sriprapha Petcharamee (Tailandia), profesor y antiguo director del Departamento de Estudios de Derechos Humanos y Desarrollo Social en la Universidad de Mahidol en Tailandia; y Do Ngoc Son (Vietnam), embajador de Vietnam en España.

³⁰ Cfr. FULLER, Th., "ASEAN Inaugurates Human Rights Commission", *New York Times*, 24 de octubre de 2009, disponible en <http://www.nytimes.com> (19.2.2010).

³¹ Cfr. la nota de prensa "Inaugurated: ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, Ha Noi, 7 April 2010", disponible en <http://www.aseanhrmech.org/news/ASEAN-commission-inaugurated.htm> (19.7.2010). *Vid.* sobre ello, además, "Terms of Reference of the ACWC completed at the 15th ASEAN Summit", *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 3. Para el texto del Estatuto de la ACWC, *vid.* <http://www.aseansec.org/documents/TOR-ACWC.pdf> (20.2.2010).

³² Cfr. "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights launched", *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 1.

2010, cuando se discutió sobre la formulación de las reglas de procedimiento y el programa quinquenal de trabajo. Se prevé que los correspondientes textos serán sometidos a consideración durante la 43ª Reunión Ministerial de la ASEAN, en julio de 2010³³.

4. Las reacciones de otros Estados y organizaciones internacionales afectados por la decisión de crear la Comisión Intergubernamental

Conscientes de las dificultades de llegar a posiciones comunes entre los Estados asiáticos en materia de derechos humanos, los Estados Unidos no han tenido, desde la Segunda Guerra Mundial, ninguna política común en esta materia cuando entablaron relaciones con los Estados que hoy son miembros de la ASEAN. En su lugar, aplicaban un enfoque de derechos humanos individualizado y dirigido a cada Estado de forma diferente. Esta relación individualizada, además, procuraba tomar en cuenta y atender a las especificidades y particularidades de toda índole de los Estados asiáticos³⁴. A partir de las primeras reacciones norteamericanas a la creación de la CIDH no se puede ver si este enfoque va a cambiar. En todo caso, la creación de la CIDH fue saludada por el Gobierno norteamericano en un discurso de la secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton el 12 de enero de 2010 en Honolulu, Hawaii³⁵.

Por parte de la Unión Europea se produjo también una declaración sobre el establecimiento de la CIDH. En esta declaración, la Unión Europea se congratula por su creación y pone de relieve que se trata de un paso crucial en la defensa de los derechos humanos en el seno de la ASEAN. Además, se destaca que puede servir de ejemplo para desarrollar progresivamente la protección y promoción de los derechos humanos en la región³⁶. El Parlamento Europeo también ha recibido con agrado la constitución de la CIDH en el seno de la ASEAN, aunque sólo lo ha demostrado en una resolución, al hilo de su análisis de la situación de los derechos humanos en Laos y Vietnam, en la que exhortó a los Estados a proteger más estos derechos³⁷.

³³ Cfr. la nota de prensa “Press Statement by the Chair of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the First Meeting of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights”, Secretaría General de la ASEAN, 1 de abril de 2010, disponible en <http://www.aseanhrmech.org/downloads/Press%20statement%20of%20aichr%20rep.pdf> (19.07.2010).

³⁴ Cfr. PHAN, H. D., “The ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights and Beyond”, Asia Pacific Bulletin, nº 40, 20 de julio de 2009, pp. 1-2.

³⁵ En este discurso, Clinton se refirió a la CIDH “aplaudiendo” su creación: “And to build on political progress, we must support efforts to protect human rights and promote open societies. We applaud ASEAN’s decision to establish a new Intergovernmental Commission on Human Rights when the Association’s new charter went into effect in December of 2008. Over time, we hope the Commission and other regional initiatives will enhance respect for fundamental freedoms and human dignity throughout the region.” *Vid.* el discurso de la Secretaria de Estado titulado “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, pronunciado en el Imin Center-Jefferson Hall el 12 de enero de 2010, disponible en <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm> (20. 2.2010).

³⁶ Cfr. la “Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the establishment of an ASEAN regional Commission on Human Rights”, 12348/09 REV 1 (Presse 227), del 3 de agosto de 2009.

³⁷ Así, el Parlamento tomó nota de la Comisión en el preámbulo de su Resolución de 26 de noviembre de 2009 sobre la situación en Laos y Vietnam: “Vista la inauguración de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN el 23 de octubre de 2009 (etc.)”.

También en el seno de las Naciones Unidas la creación de la CIDH fue recibida positivamente. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay saludó la creación de la CIDH y calificó este como “un paso importante” en la creación de un mecanismo para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas que viven en la región de la ASEAN. Señaló, además, que la Oficina del Alto Comisionado tiene la expectativa de seguir cooperando con los Estados de la ASEAN en el desarrollo de la primera Comisión en esta región³⁸.

5. Las reacciones de la sociedad civil

Las ONG locales, en ocasiones, vieron denegada la posibilidad de participar en el proceso que condujo a la creación de la CIDH, lo sembró dudas sobre su eficacia y capacidad de servir como lugar de negociación y consenso en materia de derechos humanos. Particularmente llamativo fue lo que pasó durante el acto de proclamación oficial de la entrada en vigor del Estatuto de la Comisión, el 24 de octubre de 2009. A los representantes de la sociedad civil de cinco Estados miembros, es decir, la mitad de los Estados de la ASEAN, les fue vedado el acceso a la reunión de contacto entre gobiernos y sociedad civil, y los asistentes no pudieron dirigir la palabra a los representantes de los gobiernos³⁹. La explicación oficial para esta exclusión de los representantes de la sociedad civil fue que había reglas diferentes sobre el nombramiento de dichos representantes, que llevó a divergencias sobre la manera de nombrarlos⁴⁰.

Una ONG que estuvo presente en el acto de constitución de la Comisión fue la ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC), una red de parlamentarios de los Estados miembros de la ASEAN que se han unido con el fin de promover los derechos humanos y las reformas democráticas en Myanmar. La AIPMC está compuesta por parlamentarios de los partidos gubernamentales y de oposición de Malasia, Indonesia, Singapur, Tailandia, Filipinas y Camboya⁴¹. Nada más entrar en vigor el Estatuto de la CIDH, esta organización destacó que el régimen militar de Myanmar no aceptaba la idea de instaurar un gobierno democrático de acuerdo con los principios sobre esta misma materia recogidos en la Carta de la ASEAN. La creación de la Comisión, en este sentido, parece contradecir –o incluso invalidar– la afirmación mantenida hasta ahora por el gobierno birmano de que la situación política y de derechos humanos de Myanmar es una cuestión exclusivamente de la jurisdicción interna de este Estado. A mayor

³⁸ Cfr. “Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General”, Department of Public Information, News and Media Division, New York, 22 de julio de 2009, p. 3.

³⁹ Cfr. FULLER, Th., “ASEAN Inaugurates Human Rights Commission”, *New York Times*, 24 de octubre de 2009, disponible en <http://www.nytimes.com> (19. 2.2010). Más en detalle, puede verse el comunicado de prensa de la ONG ASEAN People’s Forum de 27 de octubre de 2009, en el que se explica cómo los Estados censuraban la participación y las eventuales intervenciones de los representantes de la sociedad civil hasta tal punto que al final, durante la mencionada reunión, ninguno de ellos pudo decir algo. *Vid.* ASEAN People’s Forum, “ASEAN inter-governmental rights commission a farce”, de 27 de octubre de 2009, disponible en <http://www.aliran.com> (20.2.2010).

⁴⁰ Cfr. “Asia: Human rights body’s shaky beginnings”, IRIN, 26 de octubre de 2009, disponible en <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=86745> (19. 2.2010).

⁴¹ *Vid.* su sitio Web en www.aseanmp.org (20. 2.2010).

abundamiento, esto se confirma en que la situación en Myanmar tiene efectos adversos sobre otros Estados en la región, por ejemplo, por la afluencia de refugiados pertenecientes a minorías étnicas expulsadas por este Estado⁴².

Por su parte, otras ONG que no estuvieron presentes en la celebración de la entrada en vigor del estatuto de la CIDH hicieron pronunciamientos sobre la incipiente Comisión, ofreciendo valoraciones tanto optimistas como pesimistas.

La ONG Nonviolence International manifestó su desacuerdo con el método empleado en la organización de la CIDH. Al respecto, criticó que basar la Comisión en principios puramente voluntarios, sin la existencia de un tratado internacional y el reconocimiento de los principios universales propios del Derecho Internacional de los derechos humanos, no puede ser la fórmula adecuada para proteger de modo efectivo esos derechos. Al contrario, se produciría un retroceso en la protección de los derechos en el continente asiático⁴³.

La organización Forum-Asia expresó, a través de su director ejecutivo, su decepción por no haberse incluido directamente en el estatuto de la CIDH ningún mecanismo que permitiera obligar efectivamente a los Estados miembros de la ASEAN a reparar los daños causados por las violaciones de los derechos humanos⁴⁴.

Amnistía Internacional expresó públicamente su preocupación por la manera en que fueron elegidos los miembros de la Comisión. Con la excepción de Tailandia e Indonesia, que habían elegido a sus comisionados mediante un proceso de selección abierto y claro –que además dio como resultado el nombramiento de reconocidos y prestigiosos expertos en derechos humanos–, los demás Estados siguieron procedimientos poco transparentes, que no auguran que la Comisión vaya a realizar su labor de manera independiente de los Gobiernos que la han formado. Aparte de esta crítica al proceso de selección de los miembros de la Comisión, Amnistía Internacional espera que la Comisión lleve a cabo sus funciones de modo proactivo, e intente obtener los mayores resultados a partir de los poderes, más o menos amplios, conferidos a ella en su estatuto. Además, pone particular énfasis en que se aplique estrictamente el Derecho Internacional de los derechos humanos⁴⁵.

El East-West Center, una institución educativa y de investigación creada por el Congreso de los Estados Unidos en 1960 para estudiar las relaciones con los Estados de

⁴² Cfr. “Asia: Human rights body’s shaky beginnings”, IRIN, 26 de octubre de 2009, disponible en <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=86745> (19. 2.2010).

⁴³ Cfr. “ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. A shroud over the corpses or a new beginning?”, Nonviolence International, 29 de julio de 2009, disponible en <http://yoursdp.org> (19.2.2010).

⁴⁴ Cfr. “Independence and protection mandates crucial to ensure credibility of ASEAN human rights body”, Asian Forum for Human Rights and Development, nota de prensa de 9 de octubre de 2009, disponible en <http://www.forum-asia.org> (20. 2.2010).

⁴⁵ Cfr. “The inauguration of the ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights”, Amnistía Internacional, 29 de octubre de 2009, disponible en <http://www.amnesty.org.au/news/comments/220123/> (19. 2.2010).

Asia y Pacífico, expresó sus dudas acerca de si la Comisión responderá adecuada y efectivamente a los grandes problemas de derechos humanos de la región. El Centro llama especialmente la atención sobre el hecho de que la cooperación entre los Estados miembros de la ASEAN continúa siendo poco desarrollado. Además, critica que el mecanismo se base sólo en cinco declaraciones sobre derechos humanos, pero en ningún texto vinculante. Refiriéndose a la aplicación efectiva de los derechos, destaca la falta de procedimientos de monitoreo e información. Sugiere que podría ser una buena alternativa crear un mecanismo de derechos humanos orientado sólo a un limitado grupo de Estados, los más avanzados en la protección de los derechos humanos, para que posteriormente el resto de los miembros se adhiera a él⁴⁶. Es decir, se propone una especie de cooperación reforzada, muy similar a la de otras organizaciones internacionales.

La ONG londinense Minority Rights Group (MRG) mantuvo un enfoque más positivo y optimista ante la creación de la Comisión Intergubernamental, aunque criticó también las obvias debilidades del mecanismo, sobre todo la falta de suficientes poderes de investigación y de un mandato claro dirigido a la protección, y no sólo la promoción. Además, el MRG está preocupado por la ausencia de un mecanismo que garantice la imparcialidad de los comisionados, y porque el funcione mediante consultas y consenso, en cumplimiento del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados miembros de la ASEAN. En relación con los derechos de las minorías, que es el objeto principal de la actividad del MRG, se destaca la necesidad de ocuparse con urgencia de la situación de las minorías Karen y Rohingya en Myanmar⁴⁷.

III. ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS

1. Naturaleza jurídica

Según señala expresamente su propio estatuto, la Comisión es un órgano intergubernamental que forma parte integrante de la estructura organizacional de la ASEAN. Se señala, además, que se trata de un órgano consultivo⁴⁸.

Esta naturaleza intergubernamental y consultiva queda reflejada en la denominación de la propia Comisión, que es algo en que los gobiernos que la negociaron pusieron especial atención. Durante la fase de elaboración de la Comisión, existían diversas propuestas para denominar al órgano de derechos humanos de la ASEAN, distintas de “Comisión”, con el fin de favorecer una diferente priorización de su labor, orientada hacia otras funciones. Así, se consideró la opción de denominarla “Mecanismo de

⁴⁶ Cfr. PHAN, H. D., “The ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights and Beyond”, *Asia Pacific Bulletin*, n° 40, 20 de julio de 2009, pp. 1-2.

⁴⁷ Cfr. MRG, “ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights welcomed by MRG”, 6 de agosto de 2009, disponible en <http://www.minorityrights.org/8023/minorities-in-the-news/ASEAN-intergovernmental-commission-on-human-rights-welcomed-by-mrg.html> (20.2.2010).

⁴⁸ *Vid.* apartado 3 del Estatuto.

Derechos Humanos”, nombre que se descartó por tener un matiz demasiado pasivo y mecánico. Otros sugirieron la posibilidad de llamarla simplemente “Órgano” para seguir con el término que ya usaba la Carta de la ASEAN, pero también fue descartada esta opción. Otro nombre barajado fue el de “Consejo de Derechos Humanos”; esta denominación fue excluida, porque daba la sensación de que se trataba de un órgano con facultades para adoptar decisiones ejecutivas sobre política en materia de derechos humanos. Otras denominaciones descartadas fueron las de “Consejo Consultivo” y “Foro”⁴⁹.

Se optó finalmente por denominar a este órgano “Comisión”. Este fue el nombre elegido porque se quería subrayar que estaba compuesto por expertos en materia de derechos humanos. Además, la noción de “Comisión” expresa la idea de tener ciertos poderes para emprender acciones en esta materia, por ejemplo, al formular su propio plan de trabajo. Este aspecto está estrictamente relacionado con el carácter “intergubernamental” de la Comisión, según el cual los gobiernos la utilizan para cooperar en materia de derechos humanos, sin que se puedan adoptar en ella decisiones que impliquen la oposición de algún gobierno. La importancia puesta en el carácter intergubernamental de la Comisión contrasta con que otros órganos de derechos humanos, creados prácticamente al mismo tiempo por la ASEAN, no tengan esta mención en su nombre, si bien su estatuto también subraye ese mismo carácter intergubernamental⁵⁰. Como tendremos oportunidad de ver más adelante, esta relación entre la “acción” en materia de derechos humanos y el carácter sustancialmente intergubernamental de la Comisión se ve reflejada en el Estatuto, en la tensión entre el principio de protección y promoción de derechos humanos y la no intervención en los asuntos internos de los Estados miembros de la ASEAN.

Por otra parte, el hecho de que la Comisión forma parte integrante de la estructura institucional de la ASEAN tiene su fundamento en la propia Carta de la ASEAN, puesto que el art. 14, que prevé la creación de la Comisión, está integrado en el capítulo IV, que regula los órganos de la ASEAN. Por lo tanto, la Comisión es una institución plenamente integrada en el organigrama de esta organización internacional.

El mencionado estatuto jurídico, relativamente limitado si se compara con otros mecanismos regionales existentes en Europa, América y África, ha llevado a afirmar que la CIDH no es un fin en sí mismo, sino un proceso evolutivo dirigido a reforzar progresivamente la protección de los derechos humanos en la región de la ASEAN. Ha habido varias expresiones en este sentido, como la del primer ministro tailandés durante la inauguración de la Comisión, el 23 de octubre de 2009, reiterada el día siguiente

⁴⁹ Cfr. CHALERMPALANUPAP, T., “10 Facts about ASEAN Human Rights Cooperation”, p. 4, disponible en <http://www.aseansec.org/HLP-OtherDoc-1.pdf> (20.2.2010).

⁵⁰ En efecto, la ACWC carece en su denominación oficial de carácter intergubernamental. Por el contrario, el apartado 4 señala, sobre el estatuto de la Comisión, que esta Comisión, además de consultiva, también es intergubernamental. Pero conviene señalar que esta Comisión es más técnica que la CIDH. Esto se observa en su composición: en la Comisión de Derechos Humanos hay un miembro por cada Estado miembro de la ASEAN, mientras que en la ACWC la composición es de dos miembros, uno especializado en derechos de la mujer y otro en derechos del niño (apartado 6 del estatuto de la ACWC).

durante la primera reunión de trabajo de la Comisión para concretar aspectos de su estatuto, y durante la mesa redonda sobre derechos humanos de ASEAN, organizada bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores de Tailandia durante los días 15 y 16 de diciembre de 2009⁵¹.

2. Composición, presupuesto y organización

La Comisión Intergubernamental se compone de un representante por Estado miembro de la ASEAN, por tanto está formada por diez miembros en la actualidad. Una particularidad de esta Comisión es que dichos miembros deben responder ante sus respectivos gobiernos⁵², y los gobiernos pueden en cualquier momento revocar a los comisionados su mandato trienal, que es renovable una vez, y sustituirlos por otros.

A pesar de su marcada intergubernamentalidad, el Estatuto requiere que los Estados miembros tengan en cuenta la igualdad de género cuando nombren a los comisionados. Además, los candidatos deberán tener integridad y competencia en materia de derechos humanos⁵³. Durante el proceso de selección, los Estados también deberán realizar una consulta interna para el nombramiento de sus comisionados, aunque el Estatuto hace la salvedad de que este procedimiento sólo se requiere si la legislación interna del respectivo Estado así lo exige⁵⁴. Por tanto, aquí tenemos otro indicio más para confirmar el carácter intergubernamental del presente órgano y la adaptación de la Comisión a las realidades en los Estados miembros de la ASEAN.

Sobre estas líneas generales reguladas en el Estatuto de la CIDH se puede comentar que, en su futura práctica, la Comisión podría tratar de cooperar con los gobiernos de los Estados miembros, sugiriéndoles que apliquen los Principios de París sobre el Estatuto de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos⁵⁵, que contienen varios criterios

⁵¹ Estos eventos, en los que se expresó esta idea, quedaron recogidos en “ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights launched”, *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 1. En concreto, el primer ministro tailandés dijo, el 23 de octubre de 2009, que: “AICHR is not an end in itself but an evolutionary process, towards strengthening the human rights architecture within the region” (*ibid.*). También la sociedad civil ha reconocido el carácter dinámico del proceso. Por ejemplo, en un seminario de consulta sobre la CIDH, organizado en Singapur el 22 agosto de 2009, se señaló que: “The Workshop asserts that though the ToR does not have a strong mandate on protection, the process of protecting the rights of the people in ASEAN has begun”; cfr. “MARUAH’s recommendations on ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)”, Singapur, 22 de agosto de 2009, disponible en <http://maruah.org> (25.2.2010). En los mismos términos se pronunció la mesa redonda organizada por el Grupo de Trabajo para un Mecanismo de Derechos Humanos de la ASEAN, celebrado en Bangkok entre el 15 y el 16 de diciembre de 2009, *vid.* “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN. Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, Bangkok (Tailandia), 15-16 de diciembre de 2009, para. 15.

⁵² Apartado 5.2 del Estatuto.

⁵³ Apartado 5.3 del Estatuto.

⁵⁴ Apartado 5.4 del Estatuto.

⁵⁵ Res. de la Asamblea General de la ONU 48/134, de 20.12.1993.

sobre transparencia y consulta en los procedimientos de nombramiento de los candidatos a estas mismas instituciones⁵⁶.

Si un miembro de la Comisión no puede atender a una reunión, es posible que el gobierno que representa nombre a un representante temporal, que a todos los efectos lleve a cabo las funciones del miembro ordinario.

Las típicas funciones de representación y coordinación son atribuidas al Presidente de la Comisión, que coincide con el miembro de la Comisión perteneciente al Estado que en ese momento ejerce la presidencia de la ASEAN⁵⁷.

El presupuesto de la CIDH puede componerse de diversos conceptos. En principio, se nutre de las contribuciones igualitarias de todos los Estados miembros de la ASEAN⁵⁸. Cuando así lo decida la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, es posible atribuirle a la CIDH una financiación adicional añadida al presupuesto anual para programas y actividades que revisten una alta prioridad⁵⁹. A esto se añade que en el Estatuto se prevé la constitución de un Fondo Fiduciario (“Endowment Fund”) al que los Estados miembros y otras entidades puedan hacer contribuciones voluntarias⁶⁰. Además, se prevé la posibilidad de que los Estados contribuyan con recursos específicos para programas de trabajo concretos que se gestionen fuera del presupuesto ordinario de la Comisión⁶¹. El Estatuto contiene, además, un *caveat* en relación con la financiación externa recibida por la Comisión. Se limita el uso de la misma a la promoción de los derechos humanos, a la creación de capacidades y a la educación⁶². Para permitir a la Comisión que arranque con su trabajo, en el momento de su constitución se decidió dotarla de un fondo inicial de doscientos mil dólares estadounidenses.

La Comisión cuenta con el apoyo administrativo de la Secretaría General de la ASEAN, aunque no hay obstáculo para que también cada Estado miembro ponga a disposición de sus respectivos comisionados el personal administrativo de apoyo que se estime necesario⁶³. Las Filipinas han suscitado la eventualidad de darle a la Comisión una sede permanente, donde se situaría su secretaría⁶⁴. No obstante, por ahora no existe una sede oficial y permanente de la Comisión.

⁵⁶ En particular, el apartado correspondiente a la “Composición y garantías de independencia y pluralismo” de los Principios de París. En este sentido también se pronunció el seminario de consulta organizado en Singapur el 22 de agosto de 2009: “MARUAH’s recommendations on ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)”, Singapur, 22 de agosto de 2009, para. 16.

⁵⁷ Apartado 5.10 del Estatuto.

⁵⁸ Apartado 8.3 del Estatuto.

⁵⁹ Apartado 8.2 del Estatuto.

⁶⁰ Apartado 8.5 del Estatuto.

⁶¹ Apartado 8.4 del Estatuto. *Vid.* además SEVERINO, R. C., “Human Rights Commission. Up to ASEAN to use this tool”, *The Straits Times*, 18 de agosto de 2009, p. 3.

⁶² Apartado 8.6 del Estatuto.

⁶³ Apartado 7.2 del Estatuto.

⁶⁴ La presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, quien ya en la 14ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la ASEAN, celebrada en Hua Hin (Tailandia) expresó el deseo de su gobierno de que la sede permanente de dicha Comisión estuviera en Filipinas. Desde entonces, esta petición del gobierno filipino de tener la sede de la CIDH se repitió varias veces, como ocurrió en la primera y segunda reunión

3. Competencias

Las competencias de la Comisión estaban ya definidas de manera muy genérica en el art. 14 de la Carta de la ASEAN, donde se anuncia que la Comisión llevaría a cabo actividades de “promoción y protección” de los derechos humanos. A pesar de este claro mandato expresado por la Carta de la ASEAN, durante la elaboración del estatuto de la CIDH la atención se desplazó progresivamente de la protección a la promoción. Al final, el Comité de Alto Nivel, encargado de la redacción del Estatuto, tuvo que reconocer que las circunstancias de entonces sólo permitían la realización de actividades de promoción de los derechos humanos⁶⁵.

Lo anteriormente indicado explica por qué el Estatuto enumera las competencias de la Comisión en una lista de catorce actividades diferentes, de las que ninguna va más allá de “aumentar la consciencia pública por los derechos humanos”, u “ofrecer servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos a instancia de requerimiento de los órganos especializados de derechos humanos de la ASEAN”⁶⁶. Todas estas son actividades eminentemente promocionales, con poca eficacia protectora.

En cualquier caso, según el Estatuto la CIDH puede ejercer sus competencias tanto dentro de la propia estructura institucional de la ASEAN, como en relación con cada uno de los Estados miembros de la organización. Es así que, aparte de coordinar las distintas actividades en la ASEAN dirigidas a la promoción de los derechos humanos, y de velar por el respeto de los derechos humanos durante el proceso de integración económica impulsado por la Carta de la ASEAN⁶⁷, la Comisión Intergubernamental también

del Consejo de la Comunidad Política de Seguridad de la ASEAN, celebradas respectivamente en abril y julio de 2009 en Pattaya y Phuket.

⁶⁵ Cfr. CHALERMPALANUPAP, T., “10 Facts about ASEAN Human Rights Cooperation”, p. 5, disponible en <http://www.aseansec.org/HLP-OtherDoc-1.pdf> (20. 2.2010).

⁶⁶ La lista de competencias se contiene en el apartado cuarto del Estatuto. Se trata de las siguientes competencias: “(4.1.) To develop strategies for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms to complement the building of the ASEAN Community; (4.2.) To develop an ASEAN Human Rights Declaration with a view to establishing a framework for human rights cooperation through various ASEAN conventions and other instruments dealing with human rights; (4.3.) To enhance public awareness of human rights among the peoples of ASEAN through education, research and dissemination of information; (4.4.) To promote capacity building for the effective implementation of international human rights treaty obligations undertaken by ASEAN Member States; (4.5.) To encourage ASEAN Member States to consider acceding to and ratifying international human rights instruments; (4.6.) To promote the full implementation of ASEAN instruments related to human rights; (4.7.) To provide advisory services and technical assistance on human rights matters to ASEAN sectoral bodies upon request; (4.8.) To engage in dialogue and consultation with other ASEAN bodies and entities associated with ASEAN, including civil society organisations and other stakeholders, as provided for in Chapter V of the ASEAN Charter; (4.9.) To consult, as may be appropriate, with other national, regional and international institutions and entities concerned with the promotion and protection of human rights; (4.10.) To obtain information from ASEAN Member States on the promotion and protection of human rights; (4.11.) To develop common approaches and positions on human rights matters of interest to ASEAN; (4.12.) To prepare studies on thematic issues of human rights in ASEAN; (4.13.) To submit an annual report on its activities, or other reports if deemed necessary, to the ASEAN Foreign Ministers Meeting; and (4.14.) To perform any other tasks as may be assigned to it by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.”

⁶⁷ Esta vertiente de las competencias fue puesta de relieve en la quinta mesa redonda sobre derechos humanos de la ASEAN, celebrada en diciembre de 2009, como una aportación que en el futuro va a ser

despliega sus competencias en sus relaciones directamente con cada uno de los Estados miembros de la ASEAN. No obstante, conviene volver a subrayar que las competencias de la Comisión se restringen a actividades de promoción, por lo que ni siquiera se le otorga la posibilidad de realizar algo similar a una revisión periódica de la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la ASEAN⁶⁸.

Entre las competencias de la Comisión destaca particularmente la de elaborar una Declaración de Derechos Humanos para la ASEAN. Se establece que a medio plazo esta Declaración tendrá que servir como marco general para la adopción de varios tratados sobre derechos humanos bajo los auspicios de la ASEAN. Ante esta situación, parece que con la CIDH los Estados del sudeste asiático han querido iniciar un proceso de codificación regional de las normas de derechos humanos. No cabe duda que esta codificación constituye un paso imprescindible si se quiere instaurar, en un futuro, un mecanismo de derechos humanos provisto de mayores competencias que la actual CIDH. Más allá de su contribución a un futuro desarrollo codificador, la elaboración de esta Declaración daría a las personas que viven en los Estados miembros de la ASEAN una percepción más clara y significativa de la existencia de la Comisión Intergubernamental⁶⁹.

muy importante; *vid.* “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN – Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, 15-16 de diciembre de 2009, Bangkok, Tailandia, para. 33.

⁶⁸ Esta característica de la Comisión fue particularmente criticada por el ASEAN People’s Forum (APF), en particular en su segunda reunión, del 18 al 20 de octubre de 2009 en Cha-am (Tailandia), con motivo de la cumbre de la ASEAN, que tuvo lugar allí unos días más tarde; *vid.* “APF pushes for fourth pillar, effective ACWC and AICHR; calls for dialogue with ASEAN Summit”, *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 4.

⁶⁹ Esta competencia de la CIDH ha sido evaluada durante la quinta reunión de la mesa redonda de derechos humanos de la ASEAN; *vid.* “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN – Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, 15-16 de diciembre de 2009, Bangkok, Tailandia, para. 24: “The Roundtable believes that the drafting of an ASEAN Declaration on Human Rights be given priority as this may be a perfect opportunity to demonstrate the evolution of the AICHR into something more concrete and meaningful to the ASEAN peoples”.

Tabla 1: Estado de firmas y ratificaciones de los principales convenios internacionales de derechos humanos por los Estados miembros de la ASEAN (actualizado en febrero de 2010). Se marca en sombreado las filas correspondientes a aquellos tratados firmados por todos los Estados miembros de ASEAN.

Estado	Brunei Darussalam	Camboya	Filipinas	Indonesia	Laos	Malasia	Myanma	Singapur	Tailandia	Vietnam
Fecha de admisión a la ASEAN	08Ene84	30Abr99	8Ago67	8Ago67	23Jul97	8Ago67	23Jul97	8Ago67	8Ago67	28Jul95
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	-	26May92 a	7Jun74	23Feb06 a	13Sep07	-	-	-	5Sep99 a	24Sep82 a
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	-	26May92 a	23Oct86	23Feb06 a	25Sep09	-	-	-	29Oct96 a	24Dec82 a
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Protocolo Facultativo (I)	-	27Sep04 f	22Ago89	-	-	-	-	-	-	-
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Protocolo Facultativo (II)	-	-	20Nov07	-	-	-	-	-	-	-
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial	-	28Nov83	15Sep67	25Jun99 a	24Feb74 a	-	-	-	28Ene03 a	9Jun82 a
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	23May06 a	15Oct92 a	5Ago81	13Sep84	14Ago81	5Jul95 a	22Jul97 a	5Oct95 a	9Ago85 a	17Feb82
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – Protocolo Facultativo	-	11Nov01 f	12Nov03	28Feb00 f	-	-	-	-	14Jun00	-
Convención contra la tortura	-	15Oct92 a	18Jun86 a	28Oct98	-	-	-	-	2Oct07 a	-
Convención contra la tortura –	-	30Mar07	-	-	-	-	-	-	-	-

Protocolo Facultativo										
Convención sobre los Derechos del Niño	27Dic95 a	15Oct92 a	21Ago90	5Sep90	8May91 a	15Feb95 a	15Jul91 a	5Oct95 a	27Mar92 a	28Feb90
Convención sobre los Derechos del Niño – Protocolo Facultativo sobre la participación de niños en conflictos armados	-	16Jul04	26Ago03	24Sep01 f	20Sep06 a	-	-	11Dic08	27Feb06a	20Dic01
Convención sobre los Derechos del Niño - Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	21Nov06 a	30Jun02	28May02	24Sep01 f	20Sep06a	-	-	-	11Ene06 a	20Dic01
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	-	27Sep04 f	5Jul95	22Sep04 f	-	-	-	-	-	-
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	18Dec07 f	1Oct07 f	15Abr08	30Mar07 f	25Sep09	8Abr08 f	-	-	29Jul08	22Oct07 f
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad – Protocolo facultativo	-	1Oct2007 f	-	-	-	-	-	-	-	-
Convención Internacional par la Protección de todas las personas ante desapariciones forzadas	-	-	-	-	29Sep08 f	-	-	-	-	-

(a = adhesión; f = firma no seguida de ratificación)

4. Métodos de trabajo

Por el momento la CIDH aún no está dotada de un reglamento de funcionamiento interno, por lo que aún subsisten muchas cuestiones sin regular; queda abierta la discusión sobre la inclusión en la actividad de la Comisión de distintos aspectos procesales que puedan garantizar su eficacia y visibilidad en el conjunto de la estructura institucional de la ASEAN. En todo caso, está previsto que la Comisión tenga dos sesiones ordinarias al año⁷⁰. La Comisión preparará y fijará un plan de trabajo para esas sesiones, sometido a aprobación por la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, con previa consulta del Comité de Representantes Permanentes de la ASEAN. El plan de trabajo será quinquenal e incluirá un presupuesto orientativo para este período.

Además, se prevé que la Comisión trabaje sobre los asuntos relevantes para su mandato que le sean indicados por el Secretario General de la ASEAN, de acuerdo con el art. 11.2 (a) y (b) de la Carta de la ASEAN. El Secretario General informará a los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la ASEAN⁷¹.

La Comisión trabajará a través de un proceso de consulta mutua entre sus miembros y, para adoptar decisiones, empleará el método del consenso. Esta manera de operar está explicada detalladamente en el art. 20 de la Carta de la ASEAN, según el cual el principio general en esta organización internacional es la adopción de todas las decisiones mediante “consultas y consenso”. En el caso de que alguna decisión no pueda ser adoptada mediante este método, tendrá que remitirse dicha cuestión a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, para que ellos decidan cómo proceder en cada caso⁷². Se observa una vez más la fuerte impronta intergubernamental en el funcionamiento de esta organización, que, especialmente en la cuestión capital de la toma de decisiones, corre el riesgo de frenar la operatividad de la CIDH. Ahora bien, se prevé también que en los distintos instrumentos normativos de la ASEAN se decida emplear otros métodos de decisión⁷³, así que la CIDH puede tomar esto en cuenta en la elaboración de futuros documentos sobre derechos humanos.

De acuerdo con lo que señala su estatuto, la CIDH ha de cooperar con todos los demás órganos especializados de la ASEAN, con el fin de garantizar que todos ellos trabajen en coherencia con el postulado de la protección y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, aún no está perfilado cómo se concretará esta cooperación con la Comisión sobre los Derechos de las Mujeres y los Niños y con el Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes. Otra cuestión todavía abierta es la modalidad de cooperación con las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos que existen actualmente en Camboya, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, y que están coordinadas en el seno del Foro de Instituciones Nacionales de Asia del Sudeste⁷⁴.

⁷⁰ Cfr. “ASEAN’s Toothless Council”, *The Wall Street Journal*, 22 de julio de 2009, disponible en <http://online.wsj.com> (20. 2.2010).

⁷¹ Apartado 7.1 del Estatuto.

⁷² Art. 20.2 de la Carta de la ASEAN.

⁷³ Art. 20.3 de la Carta de la ASEAN.

⁷⁴ *Southeast Asia National Human Rights Institutions Forum*, cuyo sitio Web es el siguiente: <http://www.nhri.net> (20.2.2010). La importancia de tener en cuenta esto (¿qué?) fue reconocida también durante el 8º Seminario de Trabajo sobre un Mecanismo Regional de Derechos Humanos, celebrado en Bangkok los días 14 y 15 de julio de 2009. Los representantes de las instituciones

Asimismo, el Estatuto no dice nada acerca de las relaciones de la Comisión con otros órganos externos a la ASEAN. De ahí que, durante la elaboración de la primera resolución en que el Parlamento Europeo se pronunció indirectamente sobre la CIDH, al hilo de su análisis de la situación de derechos humanos en Laos y Vietnam, se dirigió, en un primer borrador de resolución, a la Comisión Intergubernamental pidiéndole que tomase las medidas oportunas para contribuir a la protección de los derechos humanos en ambos Estados. No obstante, en la versión final de dicha Resolución, se eliminó en este punto la referencia a la Comisión Intergubernamental y la Secretaría General de la ASEAN era el único órgano al que se exhortaba para que contribuyera a la protección de los derechos humanos en dichos Estados⁷⁵. Por tanto, se había realizado una corrección, cuya explicación radica, en primer lugar, en la ausencia de un reglamento de procedimiento para la Comisión en ese momento, y en segundo lugar, en que en general la ASEAN no desea que la CIDH tenga contactos directos con otras instituciones internacionales (públicas o privadas), sino que se canalice a través de la Secretaría General.

En lo que se refiere a los contactos con la sociedad civil, puede indicarse que en la discusión de la mesa redonda sobre derechos humanos de la ASEAN se sugirió que se aprovecharan las reuniones ordinarias de la CIDH, que tienen lugar en distintos lugares de los diez Estados miembros de la ASEAN, para mantener también reuniones con la sociedad civil⁷⁶. No cabe duda –y la práctica de otros órganos de derechos humanos de los sistemas europeo e interamericano así lo confirma– de que esta interacción con la sociedad civil mejoraría la eficacia y visibilidad de la Comisión. Lo mismo ocurre en relación con la posibilidad de establecer vínculos estratégicos con universidades, así como con otras instituciones de investigación que puedan facilitar a la CIDH conocimientos especializados en distintas materias⁷⁷. La Comisión se reúne, en principio, en los distintos Estados miembros de la ASEAN que ejercen la presidencia de la organización siguiendo un sistema de rotación anual. No obstante, el Estatuto no

nacionales de derechos humanos manifestaron en esta ocasión su determinación en colaborar estrechamente con la CIDH. *Vid.* sobre esto “8th workshop tackles AICHR ToR”, *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 8. Asimismo, se reiteró esta idea en la mesa redonda que el Grupo de Trabajo organizó en Bangkok los días 15 y 16 de diciembre de 2009, *vid.* “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN. Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, Bangkok (Tailandia), 15-16 de diciembre de 2009, para. 16. *Vid.* también CHALERMPALANUPAP, T., “10 Facts about ASEAN Human Rights Cooperation”, p. 7, disponible en <http://www.aseansec.org/HLP-OtherDoc-1.pdf> (20. 2.2010).

⁷⁵ Puede verse el texto del borrador de la Resolución con fecha 24 de noviembre de 2009, n° B7-0179/2009, “Motion for a Resolution on Vietnam and Laos”, presentada por Christian Engström, Emilie Turunen, Raül Romeva i Rueda, Gerald Häfner y Heidi Hautala, en nombre del Grupo Los Verdes/ALE, donde se señala en el para. 5 de la parte dispositiva: “Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, the Secretary-General of the United Nations, the ASEAN Secretariat, the ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights and the governments and parliaments of Laos, Vietnam and Thailand”. En el texto definitivo sólo se invita al Presidente del Parlamento Europeo a transmitirla (¿qué?) a la Secretaría General de la ASEAN (para. 16 de la Resolución del Parlamento Europeo del 26 de noviembre de 2009 sobre la situación en Laos y Vietnam).

⁷⁶ *Vid.* “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN – Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, 15-16 de diciembre de 2009, Bangkok, Tailandia, para. 28.

⁷⁷ *Vid.* también la recomendación en este sentido contenida en “5th Roundtable Discussion on Human Rights in ASEAN – Towards an ASEAN Human Rights System: Role of Institutions and Related Activities”, 15-16 de diciembre de 2009, Bangkok, Tailandia, para. 29.

prevé que la CIDH tenga la posibilidad de realizar visitas oficiales a los Estados, hecho que hubiera mejorado el diálogo de la Comisión con la sociedad civil y con las personas afectadas por las violaciones de los derechos humanos⁷⁸. Puesto que así están las cosas, habrá que esperar a lo que en un futuro próximo se haga en la práctica. En todo caso, la Comisión puede realizar visitas si cuenta con la previa invitación por parte del Estado visitado⁷⁹.

La Comisión elaborará un informe anual a la atención de la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores⁸⁰. Además, la Comisión puede elaborar otros informes según lo estime conveniente. Además, se establece que la Comisión mantendrá informado a la sociedad civil sobre su trabajo y sus actividades⁸¹.

IV. EL PRIMER ASUNTO LLEVADO ANTE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL: LA MASACRE DE MAGUINDANAO

El primer caso del que se tiene constancia que ha sido sometido a la consideración de la CIDH de la ASEAN es la masacre de Maguindanao, al sur de Filipinas. Los hechos ocurrieron el 23 de noviembre de 2009, cuando 57 personas, entre ellas algunos miembros de la familia del vicealcalde Ishmael Mangudadatu de Buluan y dieciocho periodistas, fueron brutalmente asesinados. Todos ellos estaban de camino hacia la Comisión Electoral para presentar el certificado de candidatura de Mangudadatu a las elecciones de mayo de 2010. Algunos fueron violentamente decapitados y las mujeres supuestamente fueron violadas antes de ser matadas.

Existen indicios de peso para pensar que la familia Ampatuan estuvo implicada en esta masacre. Se alega que la masacre pudo haber sido motivada por causas políticas y que estuviese relacionada con las elecciones. La familia de Ampatuan, que en ese momento estaba gobernando sobre la provincia, es un estrecho aliado de la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo. Las tensiones entre los Ampatuan y la familia de Mangudadatu se agudizaron cuando el vicealcalde Ishmael Mangudadatu anunció su decisión de presentarse a la carrera electoral contra los Ampatuan. En la actualidad, los miembros de la familia de los Ampatuan, incluido Andal Ampatuan Jr., el Alcalde de la localidad de Datu Unsay, están siendo investigados por la justicia. En total se formularon cincuenta y siete acusaciones de homicidio contra ciento noventa y siete personas. Alguno de ellos también está acusado de rebelión y aquellos que ocuparon cargos públicos fueron suspendidos preventivamente de sus funciones.

En vistas de que la justicia filipina está respondiendo por los hechos ocurridos, es previsible que la CIDH no tenga que intervenir. No obstante, los familiares de trece de los periodistas asesinados en la masacre han presentado ante la Comisión una

⁷⁸ Esta carencia fue puesta de manifiesto también por parte del ASEAN People's Forum (APF), en particular en su segunda reunión de 18-20 de octubre de 2009 en Cha-am (Tailandia); *vid.* "APF pushes for fourth pillar, effective ACWC and AICHR; calls for dialogue with ASEAN Summit", *Human Rights Herald – A Bi-Annual Publication of the Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (January 2010), p. 4.

⁷⁹ Esta es la práctica de los mecanismos públicos especiales de las Naciones Unidas, que en este punto puede servir de ejemplo para la práctica de la CIDH.

⁸⁰ Apartado 6.7 del Estatuto.

⁸¹ Apartado 6.7 del Estatuto.

reclamación formal de carácter “preliminar”, en la cual piden que se declare que el Estado de Filipinas tiene la obligación de llevar a los responsables ante los tribunales⁸². Además, la sociedad civil ha remitido la información sobre este asunto a la Comisión, rogando que se lleve a cabo un seguimiento del caso, para estar así en posición de adoptar una postura y eventualmente negociar con las autoridades filipinas en caso de que el sistema judicial interno no pudiera hacer frente a la situación⁸³.

Llama la atención que la CIDH se vea confrontada con un primer caso de tan dramática envergadura como la masacre de Maguindanao. Además, se trata de una situación en la que el propio gobierno debe tener la posibilidad de demostrar la determinación de perseguir a los responsables mediante las sanciones penales correspondientes. Sólo si estas medidas fallaran, habría lugar para la intervención de la CIDH, en aplicación del principio de subsidiariedad, bien establecido en el funcionamiento de los demás mecanismos internacionales de derechos humanos⁸⁴. Por tanto, este primerísimo caso puede hacernos reflexionar sobre cómo la Comisión debería afrontar los casos de violaciones graves de los derechos humanos.

V. CONCLUSIONES SOBRE UN COMIENZO: EL CAMINO POR DELANTE DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS

La creación de la CIDH en la ASEAN es un paso significativo hacia una verdadera globalización en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Gracias a su creación, el único continente que hasta entonces no contaba con un mecanismo regional de protección y promoción de los derechos humanos se ha sumado a esta práctica, que en Europa y América se sigue desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y que en África se sigue desde finales del siglo XX. Asimismo conviene destacar que la Comisión no es un golpe sobre la mesa que haya transformado por completo el panorama nada satisfactorio del área asiática en materia de derechos humanos. La ASEAN tendrá que afrontar en los próximos años un complejo proceso dialéctico en materia de derechos humanos, debido a la heterogeneidad de los Estados implicados en este incipiente proceso de integración

⁸² Cfr. “Kin of slain journalists file case before ASEAN human rights body”, de 3 de febrero de 2010, publicado en <http://www.breitbart.com> (3.3.2010).

⁸³ Vid., por ejemplo, la nota de prensa del 25 de febrero de 2010 del *Asian Forum for Human Rights and Development*, que expresamente se dirigió a la CIDH para que supervisara la aplicación de las medidas adoptadas por el gobierno filipino. En particular, se señaló que: “[w]e also call on the ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights (AICHR) and the Commission on Human Rights of the Philippines (CHRP) to monitor the measures taken by the government to effectively address acts of impunity and human Rights abuses in the country”. Vid. “Philippines – Maguindanao massacre: A manifestation of the culture of impunity”, *Asian Forum for Human Rights and Development*, 25 de febrero de 2010, disponible en <http://www.forum-asia.org> (25.2.2010).

⁸⁴ Téngase en cuenta, no obstante, que los procedimientos públicos especiales de Naciones Unidas se han pronunciado inmediatamente sobre el caso, puesto que según su mandato no tienen que esperar hasta que sean agotados los recursos internos. Esto les permite a los procedimientos públicos especiales ejercer presión sobre los gobiernos para que adopten las medidas adecuadas en respuesta a la masacre, en particular, la realización de un procedimiento criminal contra todos los responsables, incluidos los funcionarios públicos. Vid. al respecto la nota de prensa “UN Experts: Maguindanao massacre must be the start of a major reform process”, adoptada conjuntamente por el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales y el Relator Especial sobre Libertad de Opinión y Expresión, 2 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.ohchr.org> (23.08.2010).

regional. La recién creada Comisión podrá contribuir a canalizar este proceso, sirviendo de lugar de encuentro para las diversas posiciones sobre derechos humanos.

El método para afrontar el reto de la protección y promoción de los derechos humanos que se sigue en la ASEAN es distinto al seguido en Europa y América; en efecto, desde que se puso en marcha el mecanismo se incluyen todos los Estados de la ASEAN, mientras que en Europa y en América se empleaba la técnica del tratado internacional que lleva aparejado un mecanismo de control. El número de Estados parte de estos tratados ha ido incrementándose a medida que los Estados los ratificaron. El método de la ASEAN es emprender medidas y acciones prácticas encaminadas a embarcar a todos los Estados a la vez, incluidos los Estados más reacios a los derechos humanos, a realizar reformas, por pequeñas que sean. Además, sirve de foro de discusión para posteriormente acudir a los mecanismos universales de derechos humanos con posiciones consensuadas, que puede ser útil, entre otros, en el Examen Periódico Universal realizado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Sólo el tiempo dirá si esta metodología elegida por la ASEAN será eficaz en el campo de los derechos humanos. Si finalmente tuviera éxito, se confirmaría, una vez más, el acierto de los conocidos versos del poeta español Antonio Machado: “caminante, no hay camino, / se hace camino al andar”⁸⁵.

Por tanto la CIDH, puesta en marcha por la ASEAN, tiene un estatuto con funciones modestas si se compara con otros mecanismos existentes en subsistemas regionales; pero también es cierto que el gran peso que se atribuye a las voluntades de los diez miembros nombrados por los Gobiernos de los Estados miembros puede contribuir a que, en la práctica, este órgano se transforme en una fuerza dinamizadora para el desarrollo de los derechos humanos en esta región. El reto más importante que la Comisión tiene por delante ahora mismo es elaborar una Declaración de Derechos Humanos que pueda ser adoptada por cada uno de los gobiernos. Se trata de un camino alambicado, pero imprescindible.

El propio gesto de la creación de la Comisión Intergubernamental confirma que en Asia no es posible seguir con el proceso de globalización sin atender mínimamente a los derechos humanos. Además, la existencia de esta Comisión dentro de la estructura institucional establecida por la Carta de la ASEAN, que establece un modelo de integración económica con un pilar político y de seguridad, es otra demostración más de que el desarrollo económico sostenible sólo es posible con regímenes políticos que respetan los derechos humanos.

⁸⁵ El poema pertenece a la colección *Proverbios y Cantares*, nº XXIX.