

Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Dos décadas luchando por los más débiles

Coronel Fernando Bueno Caballero

División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (SEGENPOL)

La creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006 respondió a una necesidad surgida de la crisis profunda de legitimidad del sistema internacional de protección de derechos humanos. Su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU —que existía desde 1946—, había quedado progresivamente desacreditada durante la década de 1990 y principios de los 2000, acusada de selectividad política, instrumentalización por parte de los Estados y una creciente pérdida de credibilidad.

El contexto inmediato de la sustitución de la Comisión de Derechos Humanos por el nuevo Consejo de Derechos Humanos —como órgano subsidiario de la Asamblea General y, por tanto, con un rango superior—, fue un proceso de reforma institucional impulsado por el entonces secretario general Kofi Annan, quién en su informe de 2005, *In Larger Freedom*, denunció explícitamente que la Comisión había visto «socavada su credibilidad por la politización y la selectividad». Este diagnóstico reflejaba un consenso emergente: el órgano encargado de velar por los derechos humanos había terminado siendo percibido como un espacio donde Estados con historias cuestionables podían protegerse mutuamente de críticas.

El caso de la elección de países con graves violaciones sistemáticas a la Comisión —como Libia en 2003 como presidenta del órgano— se convirtió en símbolo de esa disfuncionalidad. La crítica no era únicamente moral, sino estructural: la Comisión operaba con un diseño institucional que no establecía mecanismos suficientemente exigentes de rendición de cuentas para sus miembros, ni procedimientos eficaces para garantizar la imparcialidad en la supervisión. En tal escenario, la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 15 de marzo de 2006, formalizó la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos. Este órgano nació con la aspiración de corregir los déficits del modelo anterior mediante innovacio-

nes institucionales significativas. Entre ellas destacaban tres elementos clave: la elección directa de sus miembros por mayoría absoluta de la Asamblea General, el establecimiento de un mecanismo universal de revisión periódica y la posibilidad de suspender a Estados miembros que cometieran violaciones graves y sistemáticas.

El Examen Periódico Universal (EPU), concebido como el pilar central del nuevo sistema, introdujo un principio de universalidad hasta entonces ausente: todos los Estados, sin excepción, serían evaluados periódicamente en materia de derechos humanos. Este cambio respondía a una crítica estructural al funcionamiento de la Comisión, acusada de centrarse selectivamente en ciertos países —frecuentemente del Sur Global— mientras ignoraba violaciones en otros contextos. No obstante, desde su origen, el Consejo estuvo marcado por una tensión constitutiva: la coexistencia de un mandato normativo ambicioso con una composición estatal que, inevitablemente, reflejaba las dinámicas de poder y las rivalidades geopolíticas del sistema internacional. Este dilema, lejos de resolverse, ha condicionado su evolución durante las dos décadas siguientes.

MISION Y COMPOSICIÓN

El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo, enfrentar

El Consejo ha logrado institucionalizar el mecanismos que han transformado la arquitectura global de los derechos humanos



Jean Marc Ferré/ONU

situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre todas las cuestiones relativas a los derechos humanos. Actúa de forma permanente y tiene su sede en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Consejo está integrado por 47 Estados miembros, que son elegidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de votación directa y secreta. La Asamblea General tiene en cuenta la contribución de los Estados candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos, así como las promesas y compromisos, en este sentido voluntarios.

La elección de los miembros del Consejo se basa en una distribución geográfica equitativa, otorgándose los escaños por grupos regionales: Estados de África, trece asientos; de Asia y el Pacífico, otros trece; América Latina y el Caribe, ocho; Estados de Europa occidental y otros Estados, siete; y Estados de Europa oriental, seis. Los miembros del Consejo sirven por un período de tres años y no son elegibles para reelección inmediata después de servir dos mandatos consecutivos. La Asamblea General puede votar la suspensión de un miembro en caso de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Ser miembro del Consejo implica la responsabilidad de defender unos altos estándares de derechos humanos, criterio que los propios Estados remarcaron claramente cuando en marzo de 2006 adoptaron la Resolución 60/251 de creación del Consejo de Derechos Humanos.

PRINCIPALES LOGROS

El Examen Periódico Universal (EPU) —mecanismo que evalúa periódicamente la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas— representa, sin duda, la contribución más significativa del Consejo a la actual arquitectura internacional de defensa de los derechos humanos. Desde su primera ronda en 2008, el EPU ha evaluado a todos los Estados

miembros de las Naciones Unidas, generando un volumen sin precedentes de recomendaciones, compromisos voluntarios y procesos de seguimiento. Aunque su eficacia depende en gran medida de la voluntad política de los Estados, el mecanismo ha contribuido a normalizar la idea de que ningún país está exento de escrutinio.

Casos como el de Myanmar ilustran el potencial —aunque también los límites— del EPU. Las recomendaciones reiteradas sobre la situación de la minoría rohinyá, formuladas en varias rondas, contribuyeron a consolidar un registro internacional de preocupación que posteriormente alimentó otras iniciativas, incluyendo investigaciones independientes y procesos ante instancias judiciales internacionales. Si bien el EPU no impidió la escalada de violencia de 2017, sí desempeñó un papel en la construcción de un consenso internacional sobre la gravedad de los hechos.

Otro logro relevante ha sido el fortalecimiento del sistema de procedimientos especiales, compuesto por relatores, expertos independientes y grupos de trabajo temáticos y por país. Estos mecanismos han ampliado significativamente la capacidad de monitoreo y denuncia del sistema internacional. Investigaciones del Consejo, como las relativas a la libertad de expresión o las de ejecuciones extrajudiciales, han producido informes que han influido tanto en debates normativos como en reformas legislativas nacionales.

El Consejo también ha sido un espacio clave para el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. Resoluciones adoptadas en Ginebra han contribuido a la consolidación de estándares emergentes en ámbitos como los derechos digitales, el impacto del cambio climático en los derechos humanos o la protección de los defensores de los derechos humanos. La creciente atención a las implicaciones entre el respeto al medio ambiente y los derechos humanos, por ejemplo, ha desembocado en

ANÁLISIS

el reconocimiento del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible por parte de la Asamblea General en 2022.

Asimismo, el Consejo ha demostrado capacidad para reaccionar ante crisis específicas mediante la creación de mecanismos de investigación. La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Siria, establecida en 2011, documentó sistemáticamente violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, generando un archivo probatorio que podría ser relevante para futuros procesos de rendición de cuentas. De manera similar, los mecanismos creados para investigar situaciones en Eritrea o Corea del Norte han contribuido a visibilizar abusos sistemáticos en contextos altamente cerrados.

En términos de participación, el Consejo ha ampliado el espacio a otros actores de la sociedad civil. Organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y víctimas han encontrado en sus sesiones una plataforma para presentar información, denunciar violaciones y presionar a los Estados. Esta apertura ha sido crucial para contrarrestar, al menos parcialmente, las dinámicas exclusivamente intergubernamentales.

Finalmente, el Consejo ha contribuido a mantener los derechos humanos en el centro de la agenda internacional, incluso en contextos de creciente fragmentación geopolítica. Su mera existencia como foro permanente ha permitido sostener debates, generar presión diplomática y producir estándares en un entorno cada vez más adverso para el multilateralismo. En definitiva, el Consejo ha logrado institucionalizar y consolidar mecanismos que han transformado la arquitectura global de los derechos humanos.

ASIGNATURAS PENDIENTES

Sin embargo, los logros del Consejo coexisten con limitaciones estructurales que han alimentado críticas recurrentes. La más persistente es la politización de sus trabajos, una dinámica que, lejos de desaparecer con la transición desde la Comisión, ha adoptado nuevas formas. El patrón de votaciones en el Consejo refleja con frecuencia alineamientos geopolíticos, más que evaluaciones objetivas de situaciones de derechos humanos. Bloques regionales o alianzas políticas —como el grupo de países africanos, la Organización de Cooperación Islámica o el grupo de países occidentales— tienden a actuar de manera coordinada, lo que condiciona tanto la adopción de resoluciones como el tratamiento de determinadas crisis.



Oliver Chassot/ONU

El caso de Israel y los territorios palestinos ocupados es emblemático. El Consejo ha dedicado una gran atención a esta crisis, con un número de resoluciones y sesiones especiales que supera ampliamente el dedicado a otras crisis comparables, o más graves en términos de víctimas. Esta selectividad ha sido utilizada por algunos Estados para cuestionar la imparcialidad del órgano.

Al mismo tiempo, el Consejo ha sido criticado por su incapacidad para abordar de manera efectiva violaciones graves en países con peso geopolítico significativo. Situaciones en China, particularmente en la región de Xinjiang, o en Arabia Saudí, han puesto de manifiesto los límites de un sistema basado en la voluntad de los Estados. En 2022, por ejemplo, el rechazo a debatir un informe sobre Xinjiang evidenció la capacidad de determinados actores para bloquear iniciativas incómodas.

Otro problema estructural es la composición del Consejo. Aunque la resolución fundacional establece criterios de elegibilidad basados en el respeto de los derechos humanos, en la práctica estos criterios han sido aplicados de manera laxa. Estados con historiales cuestionables continúan siendo elegidos miembros, lo que plantea interrogantes sobre la coherencia del sistema. La suspensión de Libia en 2011, en el contexto de la represión del régimen de Muamar el Gadafi, sigue siendo una excepción más que una regla.

La eficacia de los mecanismos del Consejo también enfrenta limitaciones prácticas. Las recomendaciones del EPU no son vinculantes, y su implementación depende de la voluntad política y la capacidad institucional de los Estados. En muchos casos, los compromisos asumidos se traducen en cambios marginales o en reformas legislativas sin impacto real en la práctica.

Asimismo, los mecanismos de investigación, aunque valiosos en términos de documentación, carecen de capacidad coercitiva. La ausencia de vínculos efectivos con mecanismos judiciales internacionales limita su impacto en términos de rendición de cuentas. La Comisión sobre Siria, por ejemplo, ha producido informes exhaustivos durante más de una década, pero la falta de consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU ha impedido la remisión de la situación a la Corte Penal Internacional.

Finalmente, el Consejo enfrenta crecientes presiones sobre la actuación de algunos defensores de derechos humanos en la sociedad civil. Algunos Estados han intentado restringir la participación de organizaciones no gubernamentales

o intimidar a defensores que colaboran con el sistema. Este fenómeno, conocido como «represalias», representa una amenaza directa a uno de los pilares del funcionamiento del Consejo.

RETOS DE FUTURO

En este vigésimo aniversario, el Consejo se encuentra en un entorno internacional significativamente más complejo que el de su creación. La intensificación de la competencia entre grandes potencias, la erosión del orden liberal internacional y el auge de narrativas soberanistas plantean desafíos estructurales a su funcionamiento.

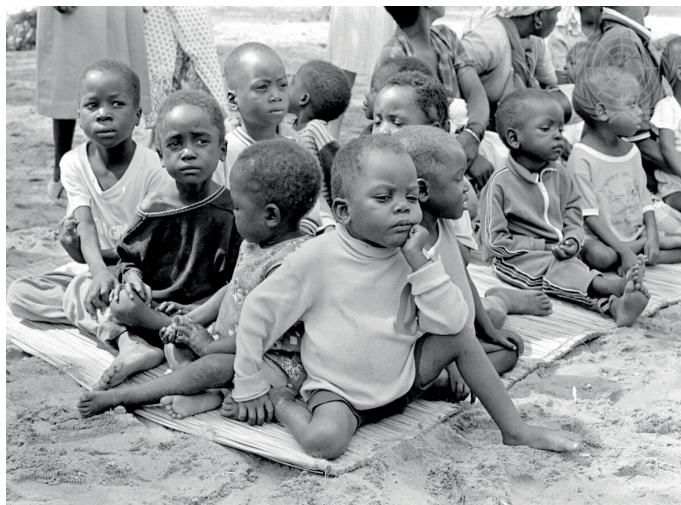
Uno de los principales retos es la creciente polarización geopolítica. La rivalidad entre Estados Unidos, China y otras potencias ha trasladado al Consejo dinámicas de confrontación que dificultan la adopción de consensos. En este contexto, el riesgo es que el órgano se convierta en un espacio de confrontación discursiva más que en un mecanismo efectivo de protección.

La universalidad, uno de los principios fundacionales del Consejo, también enfrenta tensiones. Algunos Estados cuestionan la legitimidad de estándares internacionales que perciben como impuestos o culturalmente sesgados. Este debate, aunque no es nuevo, ha adquirido mayor intensidad en un contexto de afirmación de identidades nacionales y regionales.

Otro desafío clave es la implementación de las resoluciones y recomendaciones adoptadas. La brecha entre normas y práctica sigue siendo uno de los principales problemas del sistema internacional de derechos humanos. Reducir esta brecha requiere no solo voluntad política, sino también recursos, capacidades institucionales y mecanismos de seguimiento más robustos.

En este sentido, una posible línea de evolución sería fortalecer los vínculos entre el Consejo y otros actores del sistema internacional, incluyendo instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo y actores regionales. Integrar los derechos humanos en políticas económicas, climáticas y tecnológicas podría ampliar el impacto del Consejo más allá de su esfera tradicional.

Asimismo, la digitalización plantea nuevos retos y oportunidades. El uso de tecnologías de vigilancia, la desinformación y el control del espacio digital por parte de Estados y actores privados, requieren respuestas normativas que el Consejo ha comenzado a explorar, pero que aún están en una fase incipiente.



Paul Heath Hoefel/ONU

El cambio climático representa otro ámbito crítico. La relación entre degradación ambiental y derechos humanos es cada vez más evidente, pero la gobernanza internacional en este ámbito sigue fragmentada. El Consejo podría desempeñar un papel más activo en la articulación de estándares y en la visibilidad de impactos, especialmente en comunidades vulnerables.

Finalmente, la legitimidad del Consejo dependerá en gran medida de su capacidad para abordar de manera

consistente las violaciones, independientemente de la identidad del perpetrador. Esto implica avanzar hacia criterios más objetivos en la selección de situaciones, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y garantizar una composición que refleje un compromiso genuino con los derechos humanos.

CONCLUSIÓN: UNA INSTITUCIÓN IMPRESCINDIBLE EN EL CONVULSO MUNDO ACTUAL

A veinte años de su creación, el Consejo de Derechos Humanos se presenta como una institución paradójica. Por un lado, ha contribuido significativamente a la institucionalización y expansión del sistema internacional de derechos humanos, introduciendo mecanismos innovadores y ampliando la visibilidad de violaciones en todo el mundo. Por otro, sigue atrapado en las dinámicas políticas que limitan su eficacia y cuestionan su legitimidad.

Lejos de ser un fracaso, el Consejo refleja las tensiones inherentes a un orden internacional basado tanto en la soberanía estatal como en la cooperación multilateral. Su futuro dependerá menos de reformas formales que de la evolución del contexto geopolítico y de la voluntad de los Estados de asumir sus compromisos.

En un mundo caracterizado por crisis múltiples —conflictos armados, autoritarismo, desigualdades crecientes, emergencia climática—, la necesidad de un foro global dedicado a los derechos humanos es más evidente que nunca. La cuestión no es si el Consejo debe existir, sino cómo puede adaptarse para responder de manera más eficaz a los desafíos del siglo XXI.

Con sus luces y sus sombras el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es un organismo internacional que, de no existir, habría que crearlo, y que está llamado a jugar un papel imprescindible en el futuro del panorama geopolítico mundial. Un futuro en el que los grandes conflictos que actualmente azotan a la Humanidad cesen y den paso, esperanzadoramente, a un mundo en el que el respeto a los derechos humanos sea una exigencia universal.