

REGÍMENES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Alejandro Anaya Muñoz

- *Una matriz para su análisis y clasificación* •

RESUMEN

En este artículo, Anaya presenta las principales características del régimen internacional de derechos humanos. El autor analiza críticamente el origen y las consecuencias de su implementación para el comportamiento de los Estados. El texto está dividido en secciones que incluyen, la definición del concepto de régimen internacional y su aplicación en el área de derechos humanos, una presentación de los regímenes específicos, un diálogo crítico con la matriz de Donnelly, la propuesta de una versión modificada que permite la exploración, tanto de sus grados de institucionalidad, como de su desarrollo histórico en una perspectiva comparada.

PALABRAS CLAVE

Regímen Internacional | Derechos humanos | Relaciones Internacionales | Institucionalidad

En 1945, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó a la promoción de los derechos como uno de los propósitos centrales de la naciente organización internacional. Un año después, siguiendo el mandato establecido en el artículo 68 de la Carta de la ONU,¹ el Consejo Económico y Social (ECOSOC) estableció su Comisión de Derechos Humanos (Comisión DH) y un par de años más tarde, en 1948, la Asamblea General adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).² De esta manera, nació lo que desde las Relaciones Internacionales (RI) llamamos un régimen internacional – entendido como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión establecidos por los Estados para encauzar su comportamiento en un área temática en particular.³ A partir de entonces, el régimen internacional de los derechos humanos no ha dejado de desarrollarse y consolidarse como un elemento importante dentro de la arquitectura institucional internacional.

Desde la disciplina de las RI⁴ podemos hacer dos preguntas fundamentales sobre los regímenes internacionales: ¿cuáles son sus causas y cuáles sus consecuencias? Es decir, ¿por qué los Estados decidieron establecerlos y cuál ha sido su impacto sobre el comportamiento estatal? Las respuestas a estas preguntas son particularmente relevantes en relación al área temática de los derechos humanos; en la cual, se ha desarrollado durante las últimas siete décadas un régimen internacional cada vez más complejo y activo que, no obstante, no parece tener suficientes “dientes” para influir de manera significativa sobre el comportamiento de los Estados.⁵ En este marco, la pregunta que se plantea en este artículo es: ¿cuáles son las principales características del régimen internacional de derechos humanos y cómo se ha desarrollado a lo largo del tiempo? Para ello, se recupera críticamente y “afina” un esquema analítico propuesto por Jack Donnelly hace ya treinta años para aproximarnos de manera sistemática al análisis del régimen internacional de los derechos humanos; particularmente a la identificación de sus niveles de institucionalidad.⁶

En la sección 1, el artículo define el concepto de régimen internacional y reflexiona sobre su aplicación al área temática de los derechos humanos. En la sección 2, desagrega al régimen en una serie de regímenes específicos existentes en la actualidad. Posteriormente, en la sección 3, el artículo hace una presentación crítica de la matriz propuesta originalmente por Jack Donnelly, identificando la necesidad de ajustarla. En la sección 4, utiliza esta versión modificada de la matriz de Donnelly para realizar un ejercicio analítico exploratorio sobre el desarrollo histórico del grado de institucionalidad de los regímenes universal, interamericano, europeo y africano de derechos humanos. Finalmente, el artículo presenta sus conclusiones, enfatizando la importante variación observada en los niveles de institucionalidad de estos regímenes, tanto desde una perspectiva comparada entre regímenes como a lo largo del tiempo.

1 • El concepto de régimen internacional y su aplicación al área temática de los derechos humanos

El concepto de “régimen internacional” es uno de los más importantes de las RI. Nos permite identificar así como describir con mayor precisión una pieza clave de las relaciones

internacionales en la actualidad. Un régimen internacional, de acuerdo con la ya clásica definición “de consenso” plasmada por Stephen Krasner, es un tipo de institución internacional conformado por un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones adoptados y establecidos por los Estados para regular o moldear su interacción alrededor de un área temática particular.⁷

El régimen internacional (o, como veremos en breve, los regímenes internacionales) de los derechos humanos se sustenta en los principios de la dignidad, el igual valor y la igualdad en derechos “de todos los miembros de la familia humana”, sin ningún tipo de distinción “por motivos de raza, sexo, idioma o religión”; así como en la inalienabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.⁸ Desde una perspectiva conceptual, y más aún desde un punto de vista empírico, las normas y las reglas parecen confundirse entre sí. Los distintos artículos de la DUDH establecen una serie amplia de derechos concretos, cuyos titulares son los individuos; lo cual implica necesariamente obligaciones para los Estados. En los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), por ejemplo, los Estados Parte del mismo se comprometen “a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos” en el Pacto, para lo cual se obligan a adoptar “las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer[los] efectivos”.⁹ De esta manera, al plantear derechos y obligaciones, los numerosos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante instrumentos internacionales de derechos humanos) establecen una amplia gama de normas.¹⁰ También proscriben ciertos comportamientos (como la tortura, la desaparición forzada o las ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, por ejemplo) y establecen distintas prescripciones de acción (como garantizar la existencia de un recurso judicial efectivo o el acceso a la salud). Además de establecer las normas del régimen, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen una serie de reglas. Como ya se ha señalado, las normas y las reglas se confunden o traslapan entre sí. Tomando esto en cuenta, por simplicidad conceptual, y buscando mayor claridad, podemos utilizar solamente el concepto de normas de una manera amplia, para referirnos tanto a los derechos y obligaciones como a las proscripciones y prescripciones de acción (incluyendo así a las reglas dentro de la noción más amplia de normas internacionales).

Finalmente, las cartas fundacionales de distintas organizaciones internacionales – como la Carta de la ONU o la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo – así como los propios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o el PICDP, – establecen una más o menos amplia gama de órganos y procedimientos¹¹ para impulsar la implementación de las normas del régimen. En última instancia, los órganos de los regímenes internacionales de derechos humanos “toman decisiones”: mediante distintos mecanismos o procedimientos concretos de monitoreo y protección determinan, de manera autoritativa, en qué medida los Estados cumplen o violan las normas internacionales con las que se han comprometido.¹²

El uso explícito del concepto de “régimen internacional” es descriptiva y analíticamente útil; más preciso que la vaga noción de “sistema” (por ejemplo, el “sistema interamericano” de derechos humanos) comúnmente utilizado por la literatura jurídica o por los “practicantes” o los actores directamente involucrados en la promoción y defensa de los derechos humanos.

2 • Los regímenes internacionales de derechos humanos

Hasta el momento, se ha hablado del “régimen internacional de derechos humanos”, en singular. Sin embargo, la realidad empírica es muy amplia y diversa. Aun cuando los principios no varían y las normas son en algunos casos similares, podemos hablar de la existencia de distintos regímenes de derechos humanos en la práctica. Los instrumentos internacionales que contienen las normas de derechos humanos son numerosos y muy diversos, así como los órganos existentes para la toma de decisiones y la implementación. Es posible y de hecho necesario agrupar las distintas normas y órganos de toma de decisiones e implementación, de acuerdo con algún criterio de particularidad o afinidad. Por ejemplo, algunos conjuntos de normas y órganos se relacionan de manera explícita con categorías amplias pero particulares de derechos (como los derechos civiles y políticos, por un lado, o los económicos, sociales y culturales, por el otro)¹³ o en derechos específicos (como la prohibición de la tortura o de la desaparición forzada). Otros conjuntos de normas y órganos se pueden agrupar alrededor de los grupos específicos de sujetos a los cuales buscan proteger (como las mujeres, los niños y niñas, los trabajadores migratorios o las personas con discapacidad).

Sin embargo, la manera más común de desagregar y agrupar el complejo régimen internacional de derechos humanos es alrededor de las organizaciones internacionales (o intergubernamentales) de las cuales han emanado o en las cuales se insertan los grupos concretos de normas y órganos existentes. En este sentido, podemos hablar del régimen de la ONU, o régimen universal; del régimen del Consejo de Europa (CE) o europeo; del régimen de la OEA o interamericano, o del régimen de la Unión Africana (UA) o africano (ver Cuadro 1).¹⁴ Por dos motivos, este criterio de clasificación es el que se sigue en este artículo. Por un lado, coincide con la práctica más común, tanto en otras disciplinas (como el Derecho) como en el mundo de los “practicantes”. Por el otro, enfatiza el papel clave de las organizaciones internacionales no solamente en la promoción y defensa de los derechos humanos en el mundo, sino en el desarrollo normativo e institucional del sistema internacional; tema particularmente relevante para las RI.¹⁵

• • •

Cuadro 1 • Regímenes internacionales de derechos humanos¹⁶

Régimen	Organización internacional en la que se inscribe	Principales instrumentos internacionales	Principales órganos de toma de decisiones e implementación
Régimen universal	Organización de las Naciones Unidas (ONU)	<p>Carta de la ONU</p> <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos</p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</p> <p>Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes</p> <p>Convención sobre los Derechos del Niño</p> <p>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares</p> <p>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</p> <p>Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas</p>	<p>Consejo de Derechos Humanos¹⁷</p> <p>Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial</p> <p>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p> <p>Comité de Derechos Humanos</p> <p>Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer</p> <p>Comité contra la Tortura</p> <p>Comité de los Derechos del Niño</p> <p>Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios</p> <p>Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad</p> <p>Comité contra las Desapariciones Forzadas</p>

REGÍMENES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Régimen	Organización internacional en la que se inscribe	Principales instrumentos internacionales	Principales órganos de toma de decisiones e implementación
Régimen interamericano	Organización de Estados Americanos (OEA)	<p>Carta de la OEA</p> <p>Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos</p> <p>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</p> <p>Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de "San Salvador"</p> <p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención "Belém do Pará"</p> <p>Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas</p> <p>Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad</p>	<p>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p> <p>Corte Interamericana de Derechos Humanos</p>
Régimen europeo	Consejo de Europa	<p>Estatuto del Consejo de Europa</p> <p>Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (y sus 14 protocolos)</p>	<p>Comité de Ministros</p> <p>Corte Europea de Derechos Humanos¹⁸</p>

Régimen	Organización internacional en la que se inscribe	Principales instrumentos internacionales	Principales órganos de toma de decisiones e implementación
Régimen europeo	Consejo de Europa	Carta Social Europea Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes	Comité de Expertos Independientes y Comité Gubernamental Comité Europeo para la Prevención de la Tortura
Régimen africano	Unión Africana	Carta Constitutiva de la Unión Africana Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de una Corte Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño	Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

3 • La matriz de Donnelly

Desde mediados de los 1980, muy poco tiempo después de que Stephen Krasner popularizara el concepto de régimen internacional, Jack Donnelly lo aplicó de manera explícita para describir y analizar el conjunto de normas y órganos internacionales de derechos humanos que habían surgido y se habían desarrollado tras la ya mencionada inclusión de la noción de derechos humanos en la Carta de la ONU. De esta manera, Donnelly no solamente fue el primer internacionalista en aplicar el concepto de régimen internacional al área temática de los derechos humanos sino también el primero en proponer una herramienta analítica concreta para describir y clasificar de manera sistemática a

los regímenes internacionales de derechos humanos existentes. Para ello, desarrolló una matriz conformada por dos ejes (ver cuadro 2). En el eje vertical, su matriz se basa en una escala de obligatoriedad jurídica de las normas internacionales del régimen: a) normas nacionales (o ausencia de normas internacionales); b) directrices internacionales; c) normas internacionales con excepciones de obligatoriedad, y d) normas internacionales sin excepciones de obligatoriedad.¹⁹ En el eje horizontal, la matriz presenta una escala que refleja las funciones otorgadas a los órganos del régimen o, en otras palabras, los distintos niveles de delegación que los Estados les han concedido: a) decisiones nacionales (o ausencia de órganos internacionales); b) promoción; c) intercambio de información; d) coordinación de políticas; e) monitoreo del comportamiento, y f) adopción e imposición de decisiones (*enforcement*). Combinando ambas dimensiones, la matriz se compone de una serie de celdas, las cuales denotan distintos grados de institucionalidad internacional (o de “legalización”),²⁰ los cuales van de la inexistencia de un régimen internacional (casilla inferior izquierda) a la de uno altamente institucionalizado, en el que las normas del régimen obligan a todos los Estados y los órganos internacionales tienen la capacidad de tomar decisiones e imponer o forzar su cumplimiento (casilla superior derecha). Con base en el eje horizontal (grados de delegación), Donnelly propuso tipos ideales de regímenes internacionales de derechos humanos: declarativo, promocional, de implementación y de cumplimiento forzado (*enforcement*).

Cuadro 2 • Matriz de Donnelly: Niveles de institucionalidad y tipología de regímenes internacionales de derechos humanos

	Decisiones nacionales	Promoción	Intercambio de información	Coordinación de políticas	Monitoreo internacional	Decisiones internacionales
Normas internacionales						
Normas internacionales (con excepciones)						
Directrices internacionales						
Normas nacionales						
	Régimen declarativo	Régimen promocional	Régimen promocional/de implementación	Régimen de implementación	Régimen de implementación/cumplimiento forzado (<i>enforcement</i>)	Régimen de cumplimiento forzado (<i>enforcement</i>)

Fuente: Tomado de Jack Donnelly, 1986, p. 603.

En la práctica los grados de institucionalidad de los diferentes regímenes internacionales de derechos humanos son distintos entre sí, al mismo tiempo que todos han evolucionado a lo largo del tiempo. La matriz de Donnelly puede ser de gran utilidad para rastrear y describir las variaciones temporales entre regímenes y a lo largo del tiempo. Sin embargo, no parece reflejar de manera precisa las funciones realmente asignadas a los órganos de los regímenes internacionales de derechos humanos. Las funciones de intercambio de información y coordinación de políticas entre los Estados no son prominentes en el caso de los órganos internacionales de derechos humanos, los cuales no se basan en el principio de reciprocidad entre Estados. En este trabajo se propone una adecuación de la matriz de Donnelly, particularmente en las categorías que conforman el eje horizontal, partiendo de un análisis descriptivo explícito de las principales funciones de los órganos de los regímenes internacionales de derechos humanos.

En términos generales, las funciones principales que se les han asignado o delegado a los órganos del régimen internacional de derechos humanos son las de promoción, monitoreo y protección de los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Consejo DH), por ejemplo, tiene la función explícita de “promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos”; para lo cual, entre otras cosas, “[p]romoverá la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos”.²¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, recibió de la OEA la encomienda de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”.²²

Por otro lado, los distintos órganos de los regímenes internacionales de derechos humanos realizan una labor de monitoreo: el seguimiento sistemático a la implementación en la práctica por parte de los Estados de las normas del régimen en cuestión. Por ejemplo, la CIDH “[o]bserva la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publica informes especiales sobre la situación existente en determinado Estado Miembro” o “[r]ealiza visitas *in loco* a los países para analizar en profundidad la situación general y/o para investigar una situación específica”.²³

En términos generales, los órganos monitorean y, con base en ello, determinan la medida en que los Estados cumplen o no con las normas del régimen. El resultado de este ejercicio es generalmente la elaboración de una serie de recomendaciones concretas, las cuales, no obstante, no son vinculantes para los Estados.

Algunos de los órganos de los regímenes internacionales de derechos humanos también llevan a cabo funciones que se relacionan con la protección de los derechos humanos. La protección implica la adopción de medidas de prevención, pero también el establecimiento de una maquinaria institucional para la “exigibilidad”; es decir, para la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.²⁴ Para ello, las cortes europea, interamericana y africana de derechos humanos, así como la CIDH y los órganos de tratados de la ONU tienen la facultad o competencia de recibir y considerar quejas, denuncias o comunicaciones sobre casos concretos de violaciones a los derechos humanos por parte de Estados específicos y decidir sobre los méritos o el fondo de las mismas.²⁵ De esta manera, en un esquema jurisdiccional (en el caso de las cortes) o cuasi-jurisdiccional (en el caso del resto de los órganos), los órganos internacionales de

derechos humanos exploran y determinan si, en el caso particular examinado, el Estado ha violado o no los derechos humanos, y adoptan una serie de “medidas de reparación”, las cuales han de ser implementadas por el Estado responsable de la violación. Así, más allá del monitoreo, los órganos internacionales de derechos humanos protegen los derechos humanos, al ofrecer un marco para la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. Las decisiones adoptadas en este marco, no obstante, pueden ser vinculantes o no vinculantes. Solamente los órganos propiamente jurisdiccionales – la Corte EDH, la Corte IDH y la Corte ADHP – pueden adoptar sentencias vinculantes o jurídicamente obligatorias para los Estados. El resto de los órganos – como la CIDH y los órganos de tratados de la ONU – adoptan únicamente recomendaciones, las cuales no son vinculantes.²⁶

Tomando esto en cuenta, en el Cuadro 3 se propone una matriz modificada para analizar el grado de institucionalidad de los regímenes internacionales de derechos humanos. De manera particular, en el eje horizontal, correspondiente a los grados de delegación de funciones a los órganos de los regímenes internacionales, se eliminan las columnas relativas al intercambio de información y la coordinación de políticas. A la función de monitoreo se añade la de protección mediante decisiones no vinculantes (o protección “débil”) y la de protección mediante decisiones vinculantes (o protección “fuerte”). En este sentido, se adapta también la tipología de regímenes internacionales que se deriva del eje horizontal de la matriz de la siguiente manera: régimen declarativo, promocional, de monitoreo, de protección débil, de protección fuerte y de cumplimiento forzado (*enforcement*) (ver Cuadro 3 infra).

4 • Niveles de institucionalidad de los regímenes internacionales de derechos humanos existentes

¿Qué “tipo” de régimen internacional son los regímenes internacionales de derechos humanos actualmente existentes?²⁷ ¿Cuál es su nivel de institucionalidad? ¿Han evolucionado a lo largo del tiempo? Aplicando la versión modificada de la matriz de Donnelly, en esta sección se abordan estas preguntas para los regímenes universal, interamericano, europeo y africano. En 1948, nos encontrábamos en una situación de ausencia total de un régimen internacional de derechos humanos (ver el Cuadro 3).²⁸ Con el establecimiento de la Comisión DH y la adopción de la DUDH, surgió el régimen universal, en un primer momento como un incipiente régimen declarativo y promocional, basado únicamente en directrices internacionales (la DUDH) y en órganos internacionales con una limitada facultad de promoción (RU1 en el Cuadro 3). Por otro lado, con la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), nació el régimen interamericano, régimen de tipo declarativo, basado solamente en directrices internacionales y aún carente de un órgano internacional al que se le hayan delegado facultades (RIA1 en el Cuadro 3).²⁹ Muy poco tiempo después, con la entrada en vigor del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) en 1953 y el establecimiento de la Comisión Europea de Derechos Humanos (Comisión EDH) y sobretodo de la Corte EDH, se puso en marcha en Europa Occidental un régimen de protección fuerte, basado no en directrices internacionales, sino

en normas internacionales (el CEDH/LF) y dotado de un órgano que podía tomar decisiones vinculantes. Aunque el régimen encontraba en ese entonces sus límites en la obligatoriedad de sus normas, pues la firma y ratificación del CEDH/LF no era obligatoria para los todos Estados miembro del CE (RE1 en el Cuadro 3). En suma, en la primera década tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, los regímenes universal e interamericano presentaban un desarrollo aún incipiente, siendo apenas regímenes declarativos y promocionales, mientras que, desde un primer momento, el régimen europeo se adelantó claramente, asumiendo ya un grado importante de institucionalidad como un régimen de protección fuerte.

El régimen universal comenzó a desarrollarse más a partir de finales de la década de 1960 y sobretudo principios de la de 1970, cuando la Comisión DH decidió comenzar a involucrarse y monitorear situaciones de violaciones a los derechos humanos en países concretos.³⁰ Desde un primer momento, este componente del régimen universal descansaba sobre normas internacionales sin excepciones: es decir, el fundamento normativo para el establecimiento y la actuación de la Comisión DH fue la propia Carta de la ONU, por lo que sus funciones de monitoreo eran en principio aplicables a cualquier Estado miembro de dicha organización internacional. Sin embargo, en la práctica, la Comisión DH fue afectada por una fuerte dinámica de politización, ejerciendo sus labores de monitoreo de manera selectiva, a menudo siguiendo dobles estándares. Estos problemas afectaron de manera decisiva su legitimidad, lo cual propició eventualmente su desaparición y el establecimiento del Consejo DH. De esta manera, sus niveles de institucionalidad eran mayores “en teoría” que en la práctica, ya que realmente la Comisión DH aplicaba excepciones al buscar implementar las normas internacionales y al ejercer sus funciones de monitoreo. Por este motivo, es más preciso localizar este componente y momento del régimen universal en el nivel de normas internacionales con excepciones en el eje vertical de la matriz de clasificación (RU2 en el Cuadro 3).

Por otro lado, con la entrada en vigor en 1969 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y sobretudo del PIDCP y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1976, el régimen universal continuó desarrollándose y fortaleciéndose con la adopción de una amplia gama de tratados específicos de derechos humanos y el establecimiento de sus correspondientes órganos de implementación (ver Cuadro 1). Órganos de tratados como el Comité de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (encargados de monitorear la implementación del PIDCP y el PIDESC, respectivamente) comenzaron a recibir y revisar informes periódicos de los Estados desde al menos finales de los 1970, pero solo a principios de los 1990 comenzaron a elaborar “informes de observaciones finales” realmente críticos, una labor de monitoreo significativa en la práctica (RU3a en el Cuadro 3). Por otro lado, algunos de los órganos de tratados fueron dotados con la función de recibir y considerar comunicaciones relativas a casos concretos de violaciones a los derechos humanos. Las primeras decisiones sobre este tipo de comunicaciones fueron tomadas por el Comité de Derechos Humanos hacia finales de la década de 1970 (RU3b en el Cuadro 3). El componente del régimen universal basado en los órganos de tratados, no obstante, se ha sustentado en normas internacionales con excepciones, ya que tanto la firma y ratificación de los tratados como el reconocimiento de la competencia de los órganos de tratados para recibir

comunicaciones sobre casos concretos es voluntaria para los Estados miembros de la ONU. Como quiera que sea, hacia finales de la década de 1970, por medio de los órganos de tratados, surgió y se desarrolló un régimen de monitoreo y uno de protección débil (RU3a y RU3b en el Cuadro 3), complementando así el componente del régimen basado en la Comisión DH. De esta manera, el régimen universal de los derechos humanos no solamente creció en “tamaño” sino que se desarrolló de manera importante incrementando su grado de institucionalidad.

Como ya se ha sugerido, la Comisión DH de la ONU fue sustituida por el Consejo DH en 2006. El nuevo órgano global de derechos humanos mantuvo las facultades de monitoreo de su antecesora, diversificando, no obstante, de manera innovadora los mecanismos empleados para ello; en concreto mediante el diseño y establecimiento de su Examen Periódico Universal (EPU). Mediante este nuevo mecanismo de monitoreo, el Consejo DH realiza un ejercicio público de evaluación (basado en un “diálogo constructivo”) de la situación de derechos humanos en todos los países miembros de la ONU. De esta manera, a partir del establecimiento del Consejo DH y particularmente de la puesta en marcha del EPU, el régimen universal desarrolló un poco más sus niveles de institucionalidad, al basarse en la práctica en una norma internacional sin excepciones (RU4 en el Cuadro 3). En el Cuadro 3, se podrá notar como el régimen internacional de derechos humanos de la ONU ha avanzado un buen trecho desde su nacimiento en 1946 a la actualidad.

Cuadro 3 • Matriz modificada. Niveles de institucionalidad y tipología de regímenes internacionales de derechos humanos

Obligación/ Delegación	Decisiones nacionales	Promoción	Monitoreo	Protección (decisiones internacionales no vinculantes)	Protección (decisiones internacionales vinculantes)	<i>Enforcement</i> / Decisiones internacionales de cumplimiento forzado
Normas internacionales (sin excepciones)			RU4 (2006 en adelante) RIA3 (1965-1967 en adelante)	RIA3 (1965-1967 en adelante)	RE2 (1994-1998 en adelante)	
Normas internacionales (con excepciones)			RU2 y RU3a (1990s en adelante) RAf1 (1986 en adelante)	RU3b (1970s en adelante) RAf1 (1986 en adelante)	RE1 (1953/1959 a 1994) RIA4 (1979 en adelante) RAf2 (2004 en adelante)	
Directrices internacionales	RIA1 (1948)	RU1 (1946/1948 a principios de los 1970s)	RIA2 (1959 a 1965-1967)			
Normas nacionales	Ausencia de régimen (Pre-1946)					
	Régimen declarativo	Régimen promocional	Régimen de monitoreo	Régimen de protección débil	Régimen de protección fuerte	Régimen de cumplimiento forzado (<i>enforcement</i>)

Fuente: Elaboración propia.

La evolución del régimen interamericano se activó en 1959, con el establecimiento de la CIDH. A partir de entonces, mediante la elaboración de investigaciones sobre la situación de derechos humanos en la región, pasó de un régimen promocional a uno de monitoreo; si bien continuaba descansando únicamente sobre directrices internacionales (RIA2 en el Cuadro 3). Poco tiempo después la institucionalidad del régimen se fortaleció, mediante una serie de reformas al entramado normativo e institucional de la OEA. En 1965, tras una reforma a su estatuto, la CIDH recibió un mandato de protección, mediante la función de recibir y considerar quejas individuales sobre casos concretos de violación a (algunos) derechos humanos por parte de cualquier miembro de la OEA. Por otro lado, en 1967 la OEA reformó su Carta, mediante el Protocolo de Buenos Aires, incluyendo de manera formal a la CIDH entre los órganos principales de la Organización y le dio de manera formal el mandato de monitorear y proteger los derechos humanos. De esta manera, el régimen interamericano de derechos humanos se fortaleció de manera importante, adquiriendo la facultad de protección (débil, al emitir solamente recomendaciones no vinculantes) y al pasar a fundamentarse en una norma internacional sin excepciones (para los miembros de la OEA), como es la Carta de la propia Organización Regional (RIA3 en el Cuadro 3). El siguiente paso en el desarrollo institucional del régimen interamericano de derechos humanos tuvo su base en la adopción en 1969 y la entrada en vigor en 1978 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la cual estableció la Corte IDH, que entró en funciones apenas un año después, en 1979. Así, mediante el establecimiento de la Corte IDH, el régimen interamericano se tornó en un régimen de protección fuerte (es decir, con capacidad de tomar decisiones vinculantes para los Estados), si bien basado en normas internacionales con excepciones, pues la ratificación de la CADH y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte IDH son voluntarias para los Estados miembros de la OEA (RIA4 en el Cuadro 3).

Fue hasta la década de los 1980 que, en el seno de la Organización para la Unidad Africana (OUA, hoy la Unión Africana, UA), surgió el régimen africano de derechos humanos mediante la entrada en vigor de la Convención Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en 1986 y el establecimiento de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión ADHP) un año después. La Comisión ADHP recibió un mandato claro de monitoreo, mediante la función de realización de investigaciones sobre situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos y la consecuente elaboración de informes y formulación de recomendaciones, así como la consideración de informes periódicos de los Estados y la recepción de comunicaciones sobre casos concretos de violación a los derechos humanos. Así, surgió en África un régimen de monitoreo y de protección débil (pues las resoluciones de la Comisión ADHP sobre casos concretos no son vinculantes), basado en normas internacionales con excepciones (la CADHP) (RAf1 en el Cuadro 3). Más recientemente, en el 2004, entró en vigor el Primer Protocolo a la CADHP, mediante el cual se estableció la Corte ADHP, con capacidad para tomar decisiones vinculantes con respecto a casos concretos, haciendo evolucionar al régimen africano hacia un régimen de protección fuerte, aún basado en normas internacionales con excepciones,

pues tanto la ratificación de la CADHP como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte ADHP son opcionales para los Estados miembro de la UA (RAf2 en el Cuadro 3).

Como ya se ha sugerido, la más densa o elevada institucionalidad los regímenes internacionales de derechos humanos la encontramos en el régimen europeo. Desde 1994, se hizo explícito (mediante una resolución de la Asamblea Parlamentaria del CE) que todo miembro del CE debía ser parte del CEDHLE.³¹ De esta manera, se institucionalizó aún más el régimen de protección fuerte que estaba en vigor en Europa desde décadas atrás, haciéndolo descansar en normas internacionales sin excepciones (RE2 en el Cuadro 3). El régimen europeo, de esta manera, se ubica en la actualidad en la casilla más cercana posible a la esquina superior derecha de la matriz, la cual representa el nivel más alto de institucionalidad realmente posible, pues no debemos esperar (al menos no en el futuro previsible) que los órganos internacionales de derechos humanos adquieran facultades de imponer por la fuerza sus decisiones.

5 • Conclusiones

Este artículo ha aplicado el concepto de régimen internacional, característico de las RI, al denso andamiaje institucional internacional actual desarrollado alrededor de los derechos humanos. Se ha demostrado, de esta manera, su utilidad y precisión descriptiva. De manera más destacada, el artículo ha retomado una herramienta analítico-descriptiva propuesta por Jack Donnelly hace más de tres décadas, la cuál ha sido en gran medida subutilizada por la literatura de RI (y ciertamente de otras disciplinas) sobre derechos humanos. Más aún, el artículo ha ajustado la matriz – y su resultante tipología de regímenes internacionales – con base en un análisis empírico explícito de las facultades delegadas a los órganos internacionales de derechos humanos; mejorando de esta manera su precisión y por lo tanto su utilidad como herramienta analítico-descriptiva.

Al aplicar la matriz modificada a los principales regímenes internacionales de derechos humanos existentes, el artículo demuestra la clara variación en los niveles de institucionalidad de los mismos, tanto entre los distintos regímenes como a lo largo del tiempo. En este último sentido, la matriz visibiliza tanto una importante evolución histórica de los regímenes internacionales de derechos humanos, así como su actual nivel de institucionalidad.

Esta conclusión nos presenta de manera inevitable una pregunta de corte explicativo: ¿ha implicado este desarrollo en los niveles de institucionalidad un incremento similar en los niveles de cumplimiento de las normas del régimen? En otras palabras, ¿una institucionalidad mayor implica mejores perspectivas en materia de vigencia de los derechos humanos en la práctica? La literatura existente sugiere fuertemente que no. Como es bien conocido, a pesar del desarrollo institucional de los regímenes internacionales de derechos humanos y de la aceptación formal de los mismos de parte de una mayoría de Estados, los indicadores agregados de respeto (o más bien de violación) de los derechos humanos se han modificado poco a lo largo del tiempo.³² El análisis presentado en la sección anterior demuestra que

los regímenes internacionales de derechos humanos no cuentan con la facultad de forzar el cumplimiento de sus normas o de las decisiones de sus órganos. En otras palabras, no “tienen dientes”. ¿Es esta la respuesta a la paradoja de falta de cumplimiento señalada líneas arriba? ¿O hay otros mecanismos transnacionales – como la presión por parte de activistas, la condicionalidad económica o comercial, o la imposición por la fuerza por parte de las potencias – o nacionales – como el litigio y la movilización social – que podrían incrementar la efectividad del régimen? Éstas, obviamente, son preguntas que escapan al presente artículo y que por lo tanto deberán ser atendidas en proyectos futuros de investigación.

NOTAS

1 • “Carta de la Organización de las Naciones Unidas,” Organización de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945, visitado el 19 de junio de 2017, <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, San Francisco, California, Estados Unidos de América.

2 • “Declaración Universal de Derechos Humanos,” Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, visitado el 19 de junio de 2017, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Mediante Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

3 • Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983): 1-21.

4 • Relaciones Internacionales, con mayúsculas, entendidas como la disciplina académica que estudia al fenómeno de las relaciones internacionales, con minúsculas. Chris Brown, *Understanding International Relations* (Londres: MacMillan Press, 1997): 3.

5 • Emilie Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality* (Princeton: Princeton University Press, 2013).

6 • Jack Donnelly, “International Human Rights: A Regime Analysis”, *International Organization* 40, no. 3 (1986): 599-642. Hasenclever, Mayer y Rittberger

señalan que los regímenes internacionales tienen distintos grados de “institucionalismo” (*institutionalism*), lo cual entienden por “la visión de que las instituciones (internacionales) importan”. El grado de institucionalismo depende de qué tan efectivos y resilientes son los regímenes internacionales; es decir, la medida en que logran ciertos objetivos o cumplen con ciertas funciones y el grado en que logran mantenerse vigentes y robustos ante retos exógenos, respectivamente. Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997): 2. La noción de “institucionalidad” planteada en este artículo – entendida como el grado o la medida en que las instituciones internacionales se basan en normas internacionales obligatorias y contemplan órganos a los que se han delegado facultades para la toma e implementación de decisiones – es claramente distinta a la de “institucionalismo” propuesta por Hasenclever y sus coautores.

7 • Krasner define a los principios como “creencias de hecho, causalidad y rectitud”; a las normas como “estándares de comportamiento definido en términos de derechos y obligaciones”; a las reglas como “prescripciones o proscripciones específicas de acción”, y a los procedimientos de toma de decisiones como las “prácticas prevaletientes

para tomar e implementar decisiones colectivas". Krasner, 1983, 2; ver también Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, 8-22; cf. Donnelly, 1986, 599-605. 8 • "Declaración Universal de Derechos Humanos," 1948, preámbulo; "Declaración y Plan de Acción de Viena," Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Austria, preámbulo, art. 1.5, 25 de junio de 1993, visitado el 19 de junio de 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

9 • "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos," Alto Comisionado para los Derechos Humanos, resolución 2200 A (XXI), art. 2, 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor 23 de marzo de 1976, visitado el 19 de junio de 2017, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Serrano y Vázquez plantean que las "obligaciones generales" de los Estados en materia de derechos humanos son las de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez, *Los Derechos en Acción. Obligaciones y Principios de Derechos Humanos* (México: FLACSO México, 2013): 58-82.

10 • Principalmente tratados vinculantes y declaraciones. Para los distintos tipos de instrumentos internacionales de derechos humanos y las diferencias en su grado de obligatoriedad o en los grados de fuerza vinculante que implican. Ver Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2ª edición (México: OACNUDH y TSJDF, 2012): 51-72.

11 • Por simplicidad de términos y claridad analítica, en adelante el artículo utiliza solamente el término "órgano(s)", en el cual se incluyen los procedimientos (principalmente, los "procedimientos especiales" del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, como lo son las numerosas relatorías especiales, grupos de trabajo y figuras similares). Para un listado completo y actualizado, ver "Procedimientos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU," OHCHR, 27 de septiembre de 2016, visitado el

19 de junio de 2017, <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

12 • Solamente en el caso de los órganos propiamente jurisdiccionales – como la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Corte ADHP) – dichas decisiones son vinculantes para los estados. En el caso del resto de los órganos del régimen internacional en la materia, las decisiones implican solamente la elaboración de recomendaciones. Ver Daniel O'Donnell, 2012.

13 • Esta categorización, no obstante, iría en contra del principio de indivisibilidad.

14 • Los regímenes universal, europeo, interamericano y africano de derechos humanos son los regímenes existentes que cuentan con un mayor grado de institucionalidad. Existen intentos más recientes de desarrollo de un andamiaje de normas y órganos de derechos humanos en otros espacios regionales, como el medio oriente y el sudeste de Asia o incluso en "espacios" culturales, como el mundo islámico. Ver "Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights," ASEAN, 20 de julio de 2009, visitado el 19 de junio de 2017, <https://goo.gl/KfnMU4>; "Statute of the OIC Independent Permanent Human Rights Commission," Organization of the Islamic Cooperation, OIC/IPCHR/2010/Statute, 30 de junio de 2011, visitado el 19 de junio de 2017, <https://goo.gl/uc1ZZc>.

15 • Evidentemente, no todas las corrientes teóricas de RI estarían de acuerdo en la importancia o la relevancia de dicha institucionalidad del sistema internacional y más en concreto en el área temática de los derechos humanos. Para una discusión al respecto ver Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, y Alejandro Anaya Muñoz, *Derechos Humanos en y Desde las Relaciones Internacionales* (México: CIDE, 2014): 21-35.

16 • Tomado Anaya Muñoz, 2014, 66-67.

17 • Anteriormente Comisión de Derechos Humanos.

18 • Anteriormente también la Comisión Europea de Derechos Humanos.

19 • En el ámbito de los instrumentos del DIDH, las directrices internacionales son las declaraciones, principios, reglas mínimas, directrices y demás instrumentos que no tienen “carácter contractual” (“*softlaw*”). Estos instrumentos se diferencian de los tratados, pactos, convenios y protocolos, que sí tienen carácter contractual (“*hardlaw*”). Ver O'Donnell, 2012, 56.

20 • Aproximadamente 15 años después de que Donnelly propusiera su matriz, Kenneth Abbot, Robert O. Keohane Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal desarrollaron con detalle el concepto de “legalización”, ofreciendo una herramienta muy útil para explorar de manera sistemática los atributos formales de los regímenes internacionales en general. La “legalización” de un régimen internacional se mide mediante tres ejes o dimensiones particulares: obligación, precisión y delegación. Kenneth Abbott *et al.*, “The Concept of Legalization”, *International Organization* 54, no. 3 (2000): 401-19. De esta manera, un régimen internacional será más legalizado en la medida en que sus normas sean más obligatorias y precisas y en que sus órganos tengan mayores atributos para implementar normas y tomar decisiones autoritativas.

21 • “Resolución 60/251,” Asamblea General de la ONU, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, §2, 5ª, visitado el 19 de junio de 2017, http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Sp.pdf. Énfasis añadido.

22 • “Carta de la Organización de Estados Americanos,” OEA, 30 de abril de 1948, visitado el 19 de junio de 2017, http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf. Entrada en vigor 13 diciembre 1951, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, art.106.

23 • “Mandatos y Funciones de la CIDH,” OAS, 24 de agosto de 2016, visitado el 19 de junio de 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>.

24 • Serrano y Vázquez, 2013, 64-71.

25 • Los órganos de tratados son una serie de comités de expertos establecidos por cada uno de los diez principales tratados o protocolos facultativos de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU. Anaya Muñoz, 2014, 74-78.

26 • Anaya Muñoz, 2014, 68-90.

27 • Una manera diferente de acercarnos a esta pregunta, es sugerida por Hasenclever y sus coautores, quienes plantean distintos acercamientos para conceptualizar a los regímenes internacionales o distintas visiones ontológicas sobre ellos: el acercamiento conductista, el cognitivo y el formal. El conductista entiende a los regímenes internacionales como una serie de *prácticas* relacionadas con un grupo de reglas o convenciones específicas. El cognitivo, por su parte, pone el énfasis en los *significados* intersubjetivos y los *entendimientos* compartidos. Finalmente, la postura formalista insiste en verificar la *existencia formal* de normas explícitas acordadas por los Estados. Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, 14-7.

28 • La descripción de la evolución histórica de los distintos regímenes internacionales de derechos humanos y de sus funciones se toma de Anaya Muñoz, 2014, 68-90.

29 • Se ha planteado que, con el tiempo, la DUDH y la DADDH (o al menos algunos de sus artículos) se han convertido en costumbre internacional y por lo tanto han adquirido un estatus de normas vinculantes. Por simplicidad en el análisis, y sobre todo por la dificultad que implicaría identificar un momento preciso en el tiempo en que se hayan dado estos cambios, esta transformación no es reflejada o incorporada de manera explícita en el análisis que sigue.

30 • Durante sus primeras dos décadas de existencia, en plena Guerra Fría, la Comisión DH explícitamente decidió no involucrarse en el monitoreo de la situación de derechos humanos en países concretos (y por lo tanto no asumir posturas críticas al respecto). Anaya Muñoz, 2014, 68-70.

31 • “Resolución 1031(1994),” Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 14 de abril de 1994, visitado el

19 de junio de 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16442&lang=EN>. Por otro lado, en 1998, mediante el Protocolo No. 11 al CEDH, los miembros del CE optaron por eliminar la Comisión EDH y fortalecer a la Corte EDH, haciéndola un órgano permanente.

32 • Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*, (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000); Todd Landman, *Protecting Human Rights. A Comparative Study* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2005); Hafner-Burton, 2013.



ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ - México

Alejandro Anaya es Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Essex, Inglaterra; Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). También es colaborador de la Incubadora del Programa de Política de Drogas (IPPD).

contacto: aanayaibero@gmail.com

Recibido en octubre de 2016.



"Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"