

Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina**

Paris Principles and National Human Rights Institutions in Latin America

RESUMEN

Los Principios de París proveen los parámetros a través los cuales se miden las instituciones nacionales de derechos humanos, en el importante proceso de acreditación que administra la red internacional que hoy las agrupa. Por su origen, dichos principios privilegian como modelo institucional a la comisión de derechos humanos sobre el *ombudsman* y el instituto de derechos humanos, y se centran en la creación de estas instituciones, más que en su posterior funcionamiento. Estos dos aspectos constituyen una limitante de dichos principios. Aun cuando el primero de estos problemas ha sido superado en la práctica, el segundo se mantiene plenamente vigente, por lo que sería conveniente identificar criterios de eficiencia que vayan más allá del diseño institucional y orienten a las instituciones nacionales de derechos humanos en el cumplimiento efectivo de sus funciones. En el caso de América Latina, es esencial velar por la integración de estas instituciones para el logro de dicho objetivo. Solo contando con un personal adecuado pueden estas persuadir e influir no solo a los órganos estatales, sino también a la sociedad civil, promoviendo y protegiendo así los derechos humanos de todos.

* Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile; investigador asociado del Centro para el Estudio de la Gobernanza Global de la Universidad Católica de Lovaina y del Instituto de Investigación en Derecho Internacional y Europeo de la Universidad de París 1 Panteón-Sorbona. PhD de la Universidad de Edimburgo; LL.M. de la Universidad de Leiden; abogado y licenciado en Derecho de la Universidad Católica de Chile. ORCID ID: 0000-0002-0001-9989. Contacto: rlopeze@uc.cl

** Recibido el 11 de agosto de 2020, aprobado el 18 de enero de 2022.

Para citar el artículo: LÓPEZ ESCARCENA, S. *Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, N.º 52, mayo-agosto de 2022, 67-95.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n52.03>

PALABRAS CLAVE

Defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos, institutos de derechos humanos, Principios de París, acreditación institucional.

ABSTRACT

The Paris Principles are the benchmark against which national human rights institutions are measured in the important accreditation process managed by the international network that groups them today. Because of their origin, these principles favour the human rights commission as institutional model over the ombudsman and the human rights institute, and focuses on the creation of these institutions, rather than in their subsequent operation. These two aspects constitute a limitation to such principles. Even though the first of these problems has been solved in practice, the second one remains a reality that requires identifying criteria of efficiency going beyond institutional design and guiding national human rights institutions in the effective fulfilment of their functions. In the case of Latin America, it is essential not to lose sight of the integration of these institutions to achieve this goal. Only with adequate personnel they can persuade and influence not only state organs, but also civil society, thus promoting and protecting the human rights of all.

KEYWORDS

Ombuds offices, human rights commissions, human rights institutes, Paris Principles, institutional accreditation.

SUMARIO

Introducción. 1. Comisiones, *ombudsmen* e institutos. 2. Criterios de acreditación. 3. Riesgos de optar por la defensoría. 4. Idoneidad y efectividad institucional. Conclusión. Referencias.

INTRODUCCIÓN

Los “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos” fueron adoptados al término de un seminario internacional que se llevó a cabo en París, en 1991. De ahí el nombre con el que se les conoce hoy. Si bien fueron posteriormente reconocidos en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y de la Asamblea General de la ONU, en 1992 y 1993 respectivamente, los Principios

de París no son jurídicamente obligatorios¹. No deja de sorprender que, a pesar de esa circunstancia, estos principios se hayan convertido en el parámetro indiscutido para medir el diseño estructural de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). Tan importantes son estas directrices que la misma ONU las ha tenido en cuenta al definir a las INDH como entidades establecidas por los Estados en su constitución, en una ley o en un decreto, y cuyas funciones están específicamente delineadas para promover y proteger los derechos humanos². Los Principios de París no solo sirven para orientar la creación de las INDH por los Estados, sino que también son utilizados para evaluar el posterior funcionamiento de estas instituciones, a través del mecanismo que administra el Subcomité de Acreditación (SCA) de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (AGINDH) –la red internacional que actualmente las agrupa–. El *ombudsman* es la estructura institucional preferida en América Latina, donde es normalmente conocido como defensor del pueblo. Esto, a pesar de que no es el modelo privilegiado por los Principios de París. Si bien el SCA ha podido superar por medio de sus observaciones generales cualquier dificultad que pudiera haber surgido a este respecto, hay otro problema que dichos Principios siguen presentando: la suposición de que el diseño institucional por sí mismo dotará de eficacia a las INDH, sobre la cual se basan.

1 Véase, en general, ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 1992/54 de 3 de marzo de 1992; ONU, Asamblea General. Res. 48/134 de 20 de diciembre de 1993.

2 Véase ONU. *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Nueva York y Ginebra: ONU, 1995, párr. 39. Véase también *ibid.*, párr. 38. Sobre esta definición véase MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?* En *Human Rights Law Review*. Vol. 15, n.º 3, 2015, 441-442; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Nueva York: CUP, 2012, 1; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHR Definition in the International System*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Nueva York: CUP, 2012, 54; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*. En *Human Rights Quarterly*. Vol. 32, n.º 2, 2010, 739; MURRAY, R. *National Human Rights Institutions. Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness*. En *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 25, n.º 2, 2007, 189; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2006, 66-67; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004, 82-83; LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements*. En LINDSNAES, B., LINDHOLT, L. y YIGEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2000, 11; REIF, L. *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*. En *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 13, 2000, 5-6.

El presente artículo busca analizar desde una perspectiva histórico-dogmática qué son las INDH y los Principios de París, destacando su importancia instrumental a la consecución de una prevalencia del derecho efectiva. Este trabajo pretende, asimismo, explicar por qué dichos principios optaron por el modelo institucional de la comisión, sobre el *ombudsman*, y cómo este potencial inconveniente, para la mayoría de las INDH latinoamericanas, no ha sido tal gracias al SCA. Siendo otras las dificultades que actualmente aquejan a estas instituciones, este trabajo identifica los criterios que deben reunir las INDH para ser eficaces en su funcionamiento, más allá de lo planteado por los Principios de París. Dentro de estos elementos destaca la importancia de la integración institucional como un requisito esencial para que las INDH puedan cumplir efectivamente sus funciones. Partiendo del supuesto de que entender los problemas es el primer paso para empezar a solucionarlos, con el presente artículo se espera contribuir a aclarar ciertas confusiones que afectan el trabajo de instituciones que, como su nombre lo dice, están destinadas a promover y proteger los derechos humanos de todos.

1. COMISIONES, OMBUDSMEN E INSTITUTOS

Aun cuando las INDH personifican la autorregulación y la rendición de cuentas y responsabilidad estatal en el ámbito de los derechos humanos, su conceptualización doctrinal continúa siendo imprecisa³. Según Linda Reif, estas entidades buscan establecer un buen gobierno de dos maneras distintas: primero, mejorando la legalidad y regularidad procedimental de la administración pública; segundo, ayudando en la implementación de las obligaciones

3 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Filadelfia: Penn, 2014, 6, 7-8; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 1; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 52-53. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?* En *American Journal of International Law*. Vol. 111, n.º 3, 2017, 629; LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*. En *International Organization*. Vol. 70, n.º 3, 2016, 589; NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. En WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. Cambridge: Intersentia, 2013, 13-14; BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters. The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. En *Nordic Journal of International Law*. Vol. 80, n.º 2, 2011, 147; CARVER, R. *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*. En *Human Rights Law Review*. Vol. 10, n.º 1, 2010, 4; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004*. En *Social Forces*. Vol. 87, n.º 3, 2009, 1324; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, 1, 6; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions*. En *Global Governance*. Vol. 9, n.º 1, 2003, 23.

internacionales de derechos humanos y en el fortalecimiento de su protección⁴. El buen gobierno consiste en el uso responsable del poder político que el Estado tiene para dirigir el país. Ello presupone varios elementos, entre los cuales están la existencia de un proceso de toma de decisiones participativo y democrático; la eliminación de la corrupción gubernamental; la profesionalización de los servicios públicos; una administración predecible, transparente y responsable; un gobierno adecuadamente descentralizado; un poder judicial independiente, y la protección efectiva de los derechos humanos. En último término, el buen gobierno busca que se respete la preeminencia del derecho⁵.

También conocido como *état de droit*, *Rechtsstaat* o *rule of law*, el objetivo de la prevalencia del derecho no es otro que limitar el poder estatal⁶. De acuerdo con Tom Bingham, su contenido mínimo requiere que todas las personas dentro de un Estado, tanto públicas como privadas, estén normadas por un derecho creado de manera pública, que rija generalmente para el futuro y que sea interpretado y aplicado por tribunales de justicia⁷. La preeminencia del derecho también exige que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales, lo que por cierto incluye a las de derechos humanos⁸. Para Bingham, el derecho requerido por este contenido mínimo implica el cumplimiento de ciertas condiciones: que sea accesible (*i. e.*, inteligible, claro y predecible), igualmente aplicable a todos (excepto cuando diferencias objetivas así lo justifiquen), que establezca potestades públicas razonablemente ejercidas por órganos estatales (en la consecución de los fines para los cuales fueron conferidas, sin excederse en sus limitaciones), que ofrezca una protección adecuada de los derechos humanos (tanto nacional como internacional) y que provea los medios para resolver las disputas (sin demora o costos indebidos), a través de procedimientos adjudicativos estatales⁹. Al ser las contrapartes domésticas de organizaciones internacionales como el hoy llamado Consejo

4 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 2, 18-9, 22-3. Véase también KUMAR, R. *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*. En *American University International Law Review*. Vol. 19, n.º 2, 2003, 284; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 2, 8-9.

5 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 16-19. Véase también KUMAR, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 284-287.

6 Respecto a la preeminencia del derecho véase, en general, HEUSCHLING, L. *Etat de droit - Rechtsstaat - Rule of Law*. París: Dalloz, 2002; VILLEGAS, C. *La preeminencia del derecho en derecho internacional*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013.

7 Véase BINGHAM, T. *The Rule of Law*. Londres: Penguin, 2011, 8. Véase también *ibid.*, 37.

8 Véase *ibid.*, 110-129.

9 Véase *ibid.*, 37-109. Véase también WALDRON, J. *Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?* En *European Journal of International Law*. Vol. 22, n.º 2, 2011, 316-317, 325-327; WALDRON, J. *The Rule of Law and the Measure of Property*. Cambridge: CUP, 2012, 6-7, 15-16, 52-58.

de Derechos Humanos de la ONU, las INDH son una pieza esencial para que prevalezca el derecho en todo Estado¹⁰.

La forma y el tamaño que estas instituciones adoptan va a depender de las características políticas, históricas, culturales y económicas del Estado al que pertenezcan¹¹. La ONU ha reconocido dos modelos clásicos de INDH: la comisión y el *ombudsman*¹². De acuerdo a esta organización internacional, la comisión es una agencia estatal independiente compuesta por distintas personas con interés, conocimiento o experiencia en la promoción y protección de los derechos humanos, para lo cual la legislación correspondiente le confiere ciertas funciones consultivas, educativas e investigativas¹³. El *ombudsman*, en cambio, es una entidad independiente, generalmente unipersonal, que vela por la legalidad y regularidad procedimental en la administración pública, ejerciendo para este fin principalmente funciones investigativas, a las que solo con el tiempo se les ha agregado un mandato de promover y proteger los derechos humanos¹⁴. Clasificar a las INDH en uno y otro modelo no es fácil, ya que en ciertos casos se denomina comisión a una entidad que en verdad es un *ombudsman*, y viceversa¹⁵. Una tercera alternativa, que ha identifi-

10 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 27-30.

11 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 4. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 8-10; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 16; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 102-103; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 6.

12 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párrs. 41-44, 46-52, 56-62. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?*, cit., 634; LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations*. En *Human Rights Quarterly*. Vol. 38, n.º 4, 2016, 1109; LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 597; CARVER, R. *A New Answer to an Old Question*, cit., 6; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 733-735; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 83.

13 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 42. Véase también *ibid.*, párrs. 46-52.

En cuanto a la comisión, véase CARDENAS, *Chains of Justice*, cit., 9, 21-23; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 64-65; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1325; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 16-17; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 83-85; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 9-11.

14 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 43. Véase también *ibid.*, párrs. 56-62.

“*Ombudsman*” es una palabra de origen sueco que significa representante. Véase REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 12. Sobre este modelo véase CARDENAS, *Chains of Justice*, cit., 9, 20-21; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 65-67; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1324; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 1-7, 12-14, 15-17, 86-87, 101-102; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 7-9.

15 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 44. Véase también REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 88.

cado la doctrina, es el *ombudsman* híbrido¹⁶. Son dos los roles principales que cumple este tipo de INDH: la promoción y protección de los derechos humanos, por un lado, y el monitoreo de la administración pública, por otro¹⁷. Al ser un modelo mixto, algunas de las entidades que caerían dentro de esta categoría se asemejan más a una comisión, mientras que otras a un *ombudsman*¹⁸. Una cuarta posibilidad es el instituto de derechos humanos, que es un modelo particularmente atractivo para los Estados democráticos que tienen una estructura institucional sólida en derechos humanos, pues les permite destinar estas INDH principalmente a labores de investigación y documentación en el área¹⁹.

Desde sus inicios, la ONU ha fomentado la creación y desarrollo de las INDH²⁰. En 1946, la Comisión Nuclear de Derechos Humanos, un grupo de nueve expertos al que el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés²¹) le confió la tarea de preparar términos de referencia para la futura CDH, le propuso a dicho órgano de la ONU recomendar a sus Estados miembros establecer en sus países grupos de información o comités locales de derechos humanos, para que le transmitan a la CDH información periódica sobre su respeto, tanto en el sistema jurídico como en la práctica judicial y administrativa nacional correspondiente²². Es así como el ECOSOC invitó a dichos Estados a considerar la conveniencia de crear tales grupos y comités

16 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 8-10, 20-23, 70-72; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 52-53, 58-61, 64-71; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 734; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1325; MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 189; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit., 25; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 6, 11-13. Véase NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 15-16, 25-26; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 1, 6, 16-20.

17 Véase REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 2, 7-9, 83, 87-89, 100, 101-102; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 11. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 20; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 67-68; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 736-737; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 18.

18 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 13.

19 Conocido como el modelo danés, por el Centro y ahora Instituto para los Derechos Humanos de ese país. Respecto a este modelo de INDH, véase NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 15-16; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 19.

20 Véase, e. g., CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 36-52; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2014, pp. 7-8; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 739-740; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit., 24, 28-30, 35; KUMAR, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 260-263; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 3-5.

21 Proveniente de *Economic and Social Council*, su nombre en ese idioma.

22 Véase E/38/Rev.1 (1946) 5-6. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 27; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 30.

para colaborar en la promoción del trabajo de la CDH²³. En 1947, Francia se adelantó a otros Estados y estableció la primera INDH, con el nombre de “Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l’homme” (en adelante, la Comisión Francesa) o “Commission nationale consultative des Droits de l’homme, como se la conoce actualmente”²⁴.

Antes del *boom* de los años noventa, solo una veintena de INDH habían sido creadas, principalmente en Europa y América Latina²⁵. Desde entonces, las INDH se han multiplicado, extendiéndose por África, América, Asia, Europa y Oceanía²⁶. La difusión de estas instituciones se ha producido por emulación, normalmente como resultado de lo que Sonia Cardenas llama momentos regulatorios; vale decir, períodos en los que las reglas y principios básicos de gobernanza estatal pasan a ser susceptibles de revisión o reinención. Esto ocurre, por ejemplo, durante la redacción de una nueva constitución o la implementación de acuerdos de paz²⁷. Actualmente, más de 100 Estados tienen una INDH activa en su territorio²⁸. En América Latina, el tipo institu-

23 Véase ECOSOC. Res. 2/9 del 21 de junio de 1946, párr. 5. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 27-30, 37; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, 4, nota 3; NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 14, nota 4; CARVER, R. *A New Answer to an Old Question*, cit., 5; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 739; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 30-31; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 95; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit., 28; KUMAR, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 266; LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions*, cit., 5.

24 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 27-30, 75-78. Véase asimismo REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 1-2.

25 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1112, 1116; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 33-9, 78-105; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 7.

26 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 39-45, 106-109; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 7; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 74.

27 Cardenas identifica otros dos posibles motivos para establecer INDH: el cumplimiento de obligaciones internacionales, por una parte, y el intento gubernamental de apaciguar las críticas cuando se ha violado sistemáticamente los derechos humanos, por otra. Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 55-73. Véase asimismo BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation*, cit., 147-151. Respecto a la difusión de las INDH consúltese, en general, MEYER, D. *National Human Rights Institutions, Opportunities, and Activism*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit.; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit.

28 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?*, cit., 629; LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1110; LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 589; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 2, 6-7; NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 17-8; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 1; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 752-755; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1331; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 11; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit.,

cional que la mayoría de los países han adoptado es el *ombudsman* híbrido²⁹. Con la excepción de México, Chile y Uruguay, los Estados de la región han optado por un modelo que se deriva del Defensor del Pueblo español³⁰. Esto ya puede observarse en las primeras INDH de América Latina, así como en las creadas en los años siguientes: no solo en el Procurador de los Derechos Humanos guatemalteco y en la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos salvadoreña, sino en la Defensoría del Pueblo colombiana, argentina, peruana, boliviana, panameña, ecuatoriana, venezolana y paraguaya, así como en la Defensoría de los Habitantes costarricense y en el Comisionado Nacional de Derechos Humanos nicaragüense y hondureño³¹. Se han creado, asimismo, importantes redes regionales de INDH en los cinco continentes³². En Latinoamérica existen dos: la Federación Interamericana del Ombudsman y la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los

23. Véase también WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. *National Human Rights Institutions in Europe: An Introduction*. En WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. Cambridge: Intersentia, 2013, 3; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 1; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 733; KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1326.

29 Véase POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 18-19; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 12, 50-51. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1116; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 731, 734, 736-739.

30 A su vez, influenciado por el *Provedor de Justiça* portugués y el *ombudsman* sueco. Véase NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 15-16; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 67-68; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 748-749; UGGLA, F. *The Ombudsman in Latin America*. En *Journal of Latin American Studies*. Vol. 36, 2004, 424-426; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 8-9, 88-89, 187-192; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 36-38. A pesar de seguir otro modelo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana tiene elementos que la acercan al *ombudsman* híbrido. Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 11. Véase asimismo MORENO E. y WITMER, R. *The Power of the Pen: Human Rights Ombudsmen and Personal Integrity Violations in Latin America, 1982-2006*. En *Human Rights Review*. Vol. 17, n.º 2, 2016, 144, 148. A la fecha, Brasil continúa siendo uno de los pocos países de América Latina que no tiene una INDH. Véase MORENO E. y WITMER, R. *The Power of the Pen*, cit., 145. Véase también PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap: National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System*. En ENGSTROM, P. (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019, 169; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, 758-759.

31 Véase REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 171-172; 187-192; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 12, 51-61. Véase también MORENO E. y WITMER, R. *The Power of the Pen*, cit., 149.

En cuanto a las INDH en América Latina véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 96-97, 153-166, 167-174, 176-183. Véase, en general, GONZÁLEZ VOLIO, L. *The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience*. En *Revista IDH*. Vol. 37, 2003.

32 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 45-49; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 741; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 75.

Derechos Humanos del Continente Americano³³. Cabe señalar que, de estas, solo la última es reconocida como tal por la AGINDH³⁴. Además del decidido apoyo de la ONU, las INDH de nuestra región también han recibido el respaldo de la OEA³⁵.

2. CRITERIOS DE ACREDITACIÓN

Los Principios de París fueron revolucionarios, en su momento. Como destaca Anna-Elina Pohjolainen, la idea de establecer y financiar entidades que desafían la tradicional división de poderes del Estado tiene que haber confundido a varios de los gobiernos de ese entonces³⁶. De acuerdo con dichos Principios, tales instituciones deben reunir ciertos requisitos: una competencia amplia en derechos humanos; ser establecidas por medios legislativos; una composición representativamente pluralista de la sociedad civil; independencia del Estado correspondiente; una infraestructura y un financiamiento adecuados, y un poder opcional de atender reclamaciones individuales³⁷. Para que las INDH puedan cumplir con todo esto, los Principios de París detallan lo que conlleva cada una de estas condiciones en cuatro secciones, tituladas respectivamente “Competencias y atribuciones”, “Composición y garantías de independencia y pluralismo”, “Modalidades de funcionamiento” y “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”. Pero ¿cómo se explica que los Principios de París se hayan centrado en estos requisitos, y los hayan regulado de esa manera? La respuesta a esta pregunta se encuentra en su origen. Estas directrices fueron concebidas por aquellas INDH que asistieron al seminario “Taller internacional de instituciones nacionales para

33 Los otros continentes tienen a la Red de INDH Africanas, el Foro Asia-Pacífico de INDH y la Red Europea de INDH, respectivamente.

34 Véase Estatuto de la AGINDH, art. 31.1. Véase también PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 744-745, 760.

35 Véase PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap*, cit., 172; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 61; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 744; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 92-93; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 5. Respecto a las INDH y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos véase PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap*, cit., 171-179; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 172-186, 213.

36 Véase POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 8.

37 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 39-41; NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 15; BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation*, cit., 147; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 6-8; LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions*, cit., 1, 10-11. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1118-1119; PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems*, cit., 732; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 95-97. Véase también MEUWISSEN, K. *NHRIs and the State*, cit., 442.

la promoción y protección de los derechos humanos” que se llevó a cabo en Francia en 1991, y no por los órganos de la ONU que estuvieron presentes ahí. Como bien puede apreciarse en el texto resultante, el interés de dichas instituciones no era otro que regular el mandato de las INDH, su estatus y relación con el Estado, por un lado, y reconocer las diferencias existentes en su estructura, operación y poderes, por otro³⁸.

El origen de los Principios de París también explica por qué las INDH optaron posteriormente por un proceso de auto acreditación, a través de la evaluación de pares³⁹. Con este fin, las INDH establecieron en 1993 el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) como una asociación informal, la cual fue más tarde incorporada en Suiza como una entidad sin fines de lucro⁴⁰. El CIC hoy se denomina Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (AGINDH o GANHRI) y está destinada a promover y fortalecer a las INDH conforme a los Principios de París, para lo cual colabora estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)⁴¹. Una de las funciones principales de la AGINDH es la acreditación de nuevos miembros y la re acreditación periódica de los antiguos, de acuerdo a los Principios de París⁴². Esta fue una tarea más bien informal, cuando estuvo a cargo del CIC⁴³. Actualmente, es el SCA de la AGINDH quien lleva a cabo este proceso, el cual está debidamente reglamentado por el estatuto de la alianza y por las reglas de procedimiento del subcomité. La acreditación no solo le permite a una INDH ser parte de esta

38 Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 3, 4-5. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1113; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 7; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.). *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 96.

39 Véase NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 16. Véase también SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 98.

40 Véase SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 97, nota 13. Véase también DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 9; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 42; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 56; BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation*, cit., 152-157.

41 Véase Estatuto de la AGINDH, art. 6. El CIC pasó a llamarse AGINDH en 2016. Véase *ibid.*, preámbulo. Tanto el Estatuto de esta red de INDH como el Reglamento del SCA están disponibles en la página web de la AGINDH: <https://ganhri.org/>

42 Véase *ibid.*, art. 7.

43 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 50. Véase también SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 97-98.

red internacional, sino que determina su pertenencia a las redes regionales correspondientes, así como su participación en los órganos de la ONU⁴⁴.

Al ser una agrupación de INDH, son estas mismas entidades quienes determinan si se cumple o no con los Principios de París. Es tal la importancia que ha adquirido el proceso de acreditación que el Estatuto de la AGINDH define actualmente a la INDH como “una institución nacional independiente establecida por un Miembro o Estado Observador de las Naciones Unidas con un mandato constitucional o legislativo de promoción y protección de los derechos humanos, y que está acreditada, o trata de estarlo, por la GANHRI, en consonancia con los Principios de París”⁴⁵. Las entidades que deseen ser acreditadas deberán enviar una solicitud dirigida al presidente de la AGINDH, a través de la Secretaría de esta alianza, que será resuelta por su Buró después de haber examinado el informe del SCA⁴⁶. Las INDH que hayan sido acreditadas en clase A deberán solicitar su renovación cada cinco años⁴⁷. Clase A es la que se otorga a las INDH que están en pleno cumplimiento de los Principios de París, y que las convierte en miembros con derecho a voto en la Asamblea General la AGINDH⁴⁸. Esta es la clase que les permite a las INDH ser nombradas por sus redes regionales correspondientes como representantes en el Buró de la AGINDH⁴⁹. Asimismo, la clase A les otorga a las INDH derecho de voz en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como la posibilidad de participar en el procedimiento de Examen Periódico Universal⁵⁰. Aquellas INDH que cumplen parcialmente con los Principios de París obtienen una acreditación clase B, que solo les permite ser miembros sin derecho de voto de la AGINDH⁵¹. En la actualidad, 86 INDH gozan de una acreditación clase A, y 32 de estas instituciones poseen una de clase B. Únicamente 10 INDH tienen una acreditación clase C, que se obtiene cuando no se cumplen los Principios de París⁵².

44 Véase Reglamento del SCA de la AGINDH, art. 3.1. Véase también Estatuto de la AGINDH, art. 1, 31.1.

45 *Ibid.*, art. 1.

46 Véase *ibid.*, arts. 10, 11.1. Véase también *ibid.*, arts. 11.2, 12.2-8, 13.1-2.

47 Véase *ibid.*, art. 15.

48 Véase *ibid.*, art. 24.1, 32-33, 38.

49 Véase *ibid.*, art. 31.4, 34, 43, 46.

50 Véase, en general, ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 2005/74 de 20 de abril de 2005. Véase también MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State*, cit., 445; LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1127-1128.

51 Véase Estatuto de la AGINDH, art. 24.2, 38.

52 Véase la tabla del estado de acreditación de instituciones nacionales por la AGINDH. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIS.pdf> El no cumplimiento de los Principios de París solo se produce cuando una INDH no satisface sustantivamente los estándares que establecen estos, tal como han sido interpretados por la SCA en sus Observaciones Generales. Véase MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State*, cit., 461.

La ACNUDH es un observador permanente del SCA y actúa como su secretariado⁵³. En sí, el SCA se integra por un representante de cada una de las redes regionales de INDH de África, América, Asia y el Pacífico, y Europa⁵⁴. Con el objeto de explicar el significado y la aplicación práctica que debe darse a los Principios de París, el SCA emite observaciones generales⁵⁵. En la práctica, estas operan como una verdadera jurisprudencia evolutiva: *i. e.*, como una interpretación autoritativa no solo de los criterios de membresía de la AGINDH, sino también de los requisitos funcionales y de diseño de las INDH⁵⁶. Es gracias a las observaciones generales del SCA que los Principios de París han pasado a ser un instrumento vivo⁵⁷. Como tal, estos se han convertido en un modelo de diseño institucional que ha sido, en gran medida, creado y desarrollado por las mismas INDH, no por los Estados miembros de la ONU a quienes la Asamblea General invocara en su resolución de 1993^[58]. La AGINDH es hoy el guardián institucional de las INDH, evaluándolas periódicamente conforme a los Principios de París⁵⁹. Esto ha producido que el diseño de estas entidades sea considerablemente homogéneo, con unas pocas variantes regionales⁶⁰.

53 Véase Reglamento del SCA de la AGINDH, art. 5.1.

54 Véase la definición de red regional en el Estatuto de la AGINDH, art. 1.

55 Véase Reglamento del SCA de la AGINDH, art. 2.2. Véase también Estatuto de la AGINDH, art. 1. Véase, en general, Observaciones Generales del SCA. Disponible en: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/SP__GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

56 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 50; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 57; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 98. Véase también MEUWISSEN, K. *NHRIs and the State*, cit., 444; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 9-10; BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation*, cit., 161-162.

57 Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 23-24.

58 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1112. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?*, cit., 629; LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 589; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 96-97.

59 Véase GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 8; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 97-98. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1111, 1123; ROSENBLUM, P. *Tainted Origins and Uncertain Outcomes: Evaluating NHRIs*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 320. Véase MERTUS, J. *Evaluating NHRIs: Considering Structure, Mandate, and Impact*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 78, 79. Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 29-30; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 14.

60 Véase GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 10-11. Véase también REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 53, 72.

Sonia Cardenas define a la acreditación como el proceso mediante el cual se pasa a ser miembro de una organización sobre la base del cumplimiento de ciertos estándares o criterios específicos⁶¹. En el caso de las INDH, estos no son otros que los Principios de París, que establecen los estándares mínimos internacionales que les sirven de referencia institucional a los Estados que las crean y mantienen⁶². A pesar de constituir un grupo de criterios autoritativos para las INDH, los Principios de París no son obligatorios. Desde un punto de vista formal, estos criterios, establecidos por los participantes de un seminario internacional al que asistieron principalmente INDH, solo fueron posteriormente aprobados por el Comité de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU. ¿Cómo es, entonces, que han llegado a ser tan influyentes? El hecho de que los Principios de París fueran redactados y más tarde explicados por las propias INDH ofrece una posible respuesta a esta pregunta⁶³. Según Kate-rina Linos y Tom Pegram, la efectividad de los acuerdos internacionales no depende solamente de que los Estados tengan obligaciones que cumplir, en virtud de estos. Hay dos circunstancias adicionales que la determinan: la precisión con la que fueron redactados, y que haya una delegación en un tercero independiente de las partes, a quien se le confíe la función de monitorear su cumplimiento⁶⁴. Esta es justamente la tarea que se le ha encomendado al SCA, como administrador de la acreditación de las INDH⁶⁵.

3. RIESGOS DE OPTAR POR LA DEFENSORÍA

Según Reif, para cumplir con su objetivo de buen gobierno las INDH requieren de Estados que cuenten con un mínimo de gobernanza democrática⁶⁶. Para ser efectivas, estas instituciones deberán reunir además los siguientes requisitos: en todo momento, ser independientes respecto del gobierno; contar con po-

61 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 49.

62 Véase *ibid.*, 39; GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 5; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 95-97; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 6.

63 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1113; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 4-5, 12, 18, 20; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 96, 98. Véase también GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*, cit., 7-8.

64 LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1111. Como explican estos autores, los Estados tienden a responder estratégicamente, dirigiendo sus esfuerzos hacia las tareas formuladas en términos precisos e incondicionales, donde haya menos dudas sobre su implementación, y cuyo incumplimiento sea más fácilmente detectado por los órganos de control. Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 588; véase, en general, *ibid.*

65 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1111-1112, 1122.

66 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 24-25.

deres amplios para cumplir su mandato, incluyendo la facultad de investigar; ser accesibles para la población en general; cooperar con otras entidades, como organizaciones no gubernamentales (ONG), otras INDH y organizaciones internacionales; tener un financiamiento y una dotación adecuadas que les permitan ser operacionalmente eficientes; disponer de un sistema de rendición de cuentas y responsabilidad que comprenda la emisión de informes públicos anuales y especiales; estar dirigidas por personas expertas, íntegras y creíbles no solo para el gobierno, sino para la población de su país; gozar de un apoyo gubernamental que permita evitar su politización y eventual irrelevancia, y tener credibilidad pública⁶⁷. Todos estos elementos también son importantes para los *ombudsmen* híbridos latinoamericanos. No obstante, al funcionar en Estados con altos niveles de corrupción e inestabilidad política, económica y social, las defensorías del pueblo y otras entidades similares deben cumplir especialmente uno de los factores identificados por Reif. Siendo instituciones eminentemente unipersonales, las características personales de quien dirige estas INDH son esenciales. No solo la relación con el gobierno, también la coordinación con ONG depende de esto. Quien dirige una oficina de *ombuds* híbrida incide directamente en la percepción que se tenga de la entidad respectiva, la cual va a necesitar de un alto nivel de fiabilidad para que sus opiniones y decisiones no vinculantes sean seguidas por los diferentes órganos estatales e influyan en la sociedad civil⁶⁸. La imagen pública del *ombudsman* es esencial, y esta no solo radica en la personalidad y experiencia de quien ocupa el cargo, sino también en la calidad de su trabajo, en el apoyo político que consigue para la institución que dirige y en la forma como se vincula con los medios de comunicación⁶⁹.

Al igual que para otras INDH, la relevancia que los Principios de París tienen para las oficinas de *ombuds* híbridas es enorme, pues consagran los criterios que deben cumplir en cuanto a su rol, establecimiento, composición y operación, describiendo su mandato y métodos de trabajo⁷⁰. Sin embargo, estos Principios no imponen un modelo particular de INDH. Tal como lo reconoció expresamente la Asamblea General de la ONU al momento de aprobarlos, cada Estado tiene derecho a elegir la estructura que más se acomode a sus

67 Véase *ibid.*, 2-3, 24, 25-28. Véase también DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 26.

68 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 28-30. Véase también UGGLA, F. *The Ombudsman in Latin America*, cit., 427-428; GONZÁLEZ VOLIO, L. *The Institution of the Ombudsman*, cit., 230, 244.

69 Véase REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 18.

70 Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 5. Véase también POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 6.

necesidades particulares⁷¹. El problema está en que los Principios de París fueron redactados teniendo un solo modelo de INDH en mente: la comisión. Por esta razón, no se ocupan adecuadamente de la estructura y funciones de los otros tipos de INDH⁷². La simple lectura de los Principios de París permite concluir esto. ¿Pueden, por ejemplo, INDH de composición unipersonal, como la mayoría de los *ombudsmen* clásicos e híbridos, ser consideradas pluralistas?⁷³ La misma ONU ha señalado que una composición representativa va a ser difícil de conseguir en estos tipos de INDH, por lo que debiera privilegiarse el establecimiento de comisiones⁷⁴. Desde esta perspectiva, cobra sentido el hecho que los Principios de París incluyan al *ombudsman* y a “otras instituciones similares” dentro de la categoría de “los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos”, con quienes las INDH deben mantener coordinación⁷⁵. El que estos principios consideren a la investigación como una función opcional de las INDH también demuestra su inclinación por la comisión como tipo institucional, ya que para los otros modelos es esencial contar con esta facultad⁷⁶.

¿Qué explica que los Principios de París hayan optado por la comisión como modelo ideal de INDH? Para responder a esta pregunta hay que revisar la historia de este instrumento. Como parte de las preparaciones para el 30.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU le pidió al Secretario General de esta organización internacional organizar un seminario sobre INDH⁷⁷. Aprovechando esta oportunidad, el Comité de Derechos Humanos exhortó a sus Estados miembros a establecer dichas entidades y los invitó a una conferencia internacional cuyo objetivo era sugerir posibles pautas para la estructura y funcionamiento de estas⁷⁸.

71 Véase ONU, Asamblea General. Res. 48/134 de 20 de diciembre de 1993, párr. 12. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 42; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 5-6; WOUTERS J. y MEUWISSEN K. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 3. Otros documentos de la ONU también han enfatizado esto. Véase CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit., 36.

72 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 24.

73 Véase NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 25-6; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 18.

74 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 85.

75 Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, “Modalidades de funcionamiento”, párr. 6. Véase LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions*, cit., 2.

76 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 24. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1116, POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 18.

77 Véase, en general, ONU, Asamblea General. Res. 32/123 de 16 de diciembre de 1977. Véase también LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions*, cit., 5.

78 Véase ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 23 (XXXIV) de 8 de marzo de 1978, párrs. 1, 3.

El “Seminario sobre instituciones nacionales y locales para la promoción y la protección de los derechos humanos” se celebró en Ginebra en 1978⁷⁹. Su informe oficial incluyó el primer conjunto de directrices internacionales, aplicable a un grupo variado de órganos estatales y no estatales vinculados a los derechos humanos. De acuerdo con estas pautas, las funciones de las INDH son amplias, cubriendo la información y educación de la opinión pública; el análisis de leyes, decisiones judiciales y actos administrativos, y la asesoría gubernamental en derechos humanos. Para cumplir adecuadamente estas obligaciones, las directrices recomendaron a las INDH publicar informes periódicos sobre esta materia, así como recibir, investigar y solucionar reclamaciones individuales por violaciones a los derechos humanos⁸⁰. Tanto el Comité de Derechos Humanos como la Asamblea General de la ONU aprobaron los resultados de este seminario y exhortaron a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para el establecimiento de INDH, teniendo en consideración sus directrices⁸¹. Si bien durante los años ochenta estas pasaron a ser los estándares implícitamente aceptados para las INDH⁸², su punto de inflexión solo vino en la década siguiente.

En 1990, el Comité de Derechos Humanos le pidió al Secretario General de la ONU que convocara a un taller cuyo propósito principal sería el estudio de la cooperación entre las INDH y esta organización internacional. Esto, con el fin de fomentar la efectividad de dichas entidades⁸³. La Asamblea General de la ONU rápidamente acogió esta propuesta de organizar un seminario⁸⁴. Con el apoyo de la Comisión Francesa y del gobierno de este país, y con la colaboración del Centro para los Derechos Humanos de la ONU, hoy el ACNUDH, esta conferencia tuvo lugar en París en 1991⁸⁵. Al “Taller internacional de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos” asistieron 50 personas de 35 países, principalmente miembros de varias INDH,

79 Este seminario instauró el nombre INDH como término técnico. Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 39. Véase asimismo LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 597.

80 Véase en general ST/HR/SER.A/2 de 18-19 de septiembre de 1978.

81 Véase en general ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 24 (XXXV) de 14 de marzo de 1979; ONU, Asamblea General. Res. 34/49 de 23 de noviembre de 1979. Véase también LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions*, cit., 6. Y LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, 597-598.

82 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 39. Véase también POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 43-55.

83 Véase ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 1990/73 de 7 de marzo de 1990, párr. 3.

84 Véase ONU, Asamblea General. Res. 46/124 de 17 de diciembre de 1991, párr. 13.

85 Véase POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 58-59. Véase también DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 3-4; KUMAR, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 265-268.

agencias de la ONU, organismos regionales de derechos humanos y ONG⁸⁶. Solo unos pocos representantes gubernamentales acudieron a este seminario de tres días de duración⁸⁷, en el que se debatió sobre el mandato, estatus legal, estructura y poderes de las INDH⁸⁸. No muchos de los que estuvieron presentes en lo que después se conoció como el Primer Taller sobre INDH esperaban un resultado concreto, al menos en la forma de un documento final. El borrador de principios adoptados en París fue, por tanto, una sorpresa para la mayoría de ellos⁸⁹. Sin embargo, y a pesar del alto número de personas que asistió a la sesión plenaria, el documento que contenía el borrador de los Principios de París fue redactado por un pequeño grupo de trabajo conformado por cuatro representantes de las INDH de Australia, Filipinas, Francia y México, el cual solo lo presentó a los otros asistentes el último día del taller, siendo adoptado en dicha sesión sin debate⁹⁰.

Estas nuevas directrices desarrollaron los estándares propuestos en 1978, con algunas diferencias. Quizás la más relevante de estas es que en 1991 la facultad de tramitar reclamaciones individuales pasó a ser meramente opcional⁹¹. Debido al rol protagónico jugado por expertos de Australia, Filipinas, Francia y México, el seminario celebrado en París se centró en el modelo de comisión de derechos humanos, por sobre otros tipos de INDH⁹². Como indican Linos y Pegram, la génesis de los Principios de París determinó su contenido. La ausencia de un proceso diplomático formal, que proporcionara el apoyo y los conocimientos especializados necesarios, junto a un apuro excesivo, hicieron que los negociadores presentes en Francia cometieran diversos errores, como reducir a simples recomendaciones, e incluso omitir, ciertas características típicas de los *ombudsmen* latinoamericanos. Los expertos que estuvieron en París en 1991 fomentaron el modelo de comisión asesora o cuasi judicial, y no el de *ombudsman* de derechos humanos, por dos simples

86 Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Centro para los Derechos Humanos de la ONU y la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Las ONG participaron como observadores en este taller.

87 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 598. Véase también DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 4; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 95-96; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 59.

88 Véase *ibid.*, 59. Véase también DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 4.

89 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1113; LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 598.

90 Véase *ibid.*, 599. Véase *ibid.*, 590.

91 Véase POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 59-60.

92 Véase *ibid.*, 59. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1114, 1117.

razones: primero, porque la representación de las INDH de América Latina en esa oportunidad fue más que insuficiente; segundo, porque los otros participantes no conocían adecuadamente este modelo como para promover sus características. Asimismo, los *ombudsmen* clásicos europeos que sí estuvieron presentes, cuyo mandato en derechos humanos era mucho más limitado que el de las INDH latinoamericanas ausentes, hicieron declaraciones en el taller que llevaron a algunos de sus participantes a convencerse de que el *ombudsman*, en general, no es un modelo adecuado para los derechos humanos⁹³.

Las directrices adoptadas en el taller de 1991 originalmente recibieron el nombre de “Principios relativos al estatus de las comisiones y su rol consultivo”, el cual fue cambiado un año después por el Comité de Derechos Humanos al de “Principios relativos al estatus de las instituciones nacionales” (o Principios de París, como se les conoce hoy)⁹⁴. Estas directrices volvieron a ser mencionadas en 1993 en la “Conferencia mundial sobre los derechos humanos”, organizada en Viena. Concretamente, en la “Declaración final y programa de acción de la Conferencia Mundial”, o Declaración de Viena, adoptada por consenso por 171 Estados⁹⁵. Desde su aprobación por la Asamblea General de la ONU ese mismo año, las resoluciones en materia de derechos humanos adoptadas por este y otros órganos de dicha organización internacional normalmente han hecho alguna referencia a INDH efectivas, independientes y pluralistas, que cumplan tales directrices⁹⁶. Corresponde destacar que, en los últimos años, los Principios de París han sido incorporados en dos tratados: el Protocolo

93 Como fue el caso del *Ombudsman* parlamentario finlandés.

Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*, cit., 599. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1113-1114; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 54; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 96; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 8.

94 Fue la CDH la que le pidió al Secretario General de la ONU que esta utilizara los Principios de París en el manual sobre INDH que el Centro de Derechos Humanos estaba preparando. Véase, en general, ONU, Comisión de Derechos Humanos. Res. 1992/54 de 3 de marzo de 1992.

95 Véase A/CONF. 157/24 (1993), parte 1, párr. 36. Véase también LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1113; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 41; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 59-61, 64; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 97.

96 Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institution*, cit., 6-7; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 94; BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation*, cit., 151-152; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 64-65.

En cuanto a la ONU y las INDH después de 1993, véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1127-1128; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institution*, cit., 6-8; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 44-45, 50-52; POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions*, cit., 65-77; REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 97-99. Véase también SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 104-122.

Opcional de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 2002, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006¹⁹⁷¹.

4. IDONEIDAD Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL

Los Principios de París han sido exitosos, lo que no deja de ser sorprendente teniendo en cuenta su origen y, sobre todo, su naturaleza jurídica. Desde un punto de vista estrictamente normativo, estas directrices pueden ser descritas como un instrumento de *soft law*, debido a su irrefutable influencia en el ámbito de las INDH; vale decir, como un instrumento que es normativo en sustancia, pero que no es jurídicamente obligatorio⁹⁸. Mas no solo los Principios de París han sido incluidos en esta categoría. Reif, por ejemplo, ha descrito a las observaciones generales del SCA como un *soft law* que interpreta a un *soft law*⁹⁹. Tal como ocurre en otros casos, esta categorización no pasa de ser una descripción genérica, que nada dice de la ascendencia que tiene el instrumento en cuestión en la práctica. Es tanta la relevancia que los Principios de París han adquirido que el SCA ha comparado su función con la de los órganos de tratados de la ONU. Esto, en atención a que la acreditación de la AGINDH les otorga a las INDH acceso a los órganos del sistema de derechos humanos de esta organización internacional¹⁰⁰. Como indican Linos y Pegram, el ACNUDH ha aceptado implícitamente lo anterior, al conferirles a los Principios de París la importancia de un tratado internacional, e incluso dicho estatus¹⁰¹.

97 Ambos tratados están vigentes desde 2006 y 2008, respectivamente. Véase LINOS y LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1128-1133; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 3, 8-9, 23, 27-79; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 51-52; NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe*, cit., 21-3; SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 95; CARVER, R. *A New Answer to an Old Question*, cit., 3, 25-29. Véase también MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State*, cit., 445, 464-468, 473, 479-480.

98 Véase BOYLE, A. y CHINKIN, C. *The Making of International Law*. Oxford: OUP, 2007, 211-214. Véase también BIRNIE, P., BOYLE, A. y REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. Oxford: OUP, 2009, 34-37. Sobre el *soft law* véase, en general, ELLIS, J. *Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law*. En *Leiden Journal of International Law*. Vol. 25, n.º 2, 2012.

99 Véase REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 57. Sobre los Principios de París como *soft law* véase, e. g., LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1110; DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 6.

100 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1126. No se trata solo del derecho de voz en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que la acreditación clase A les confiere a las INDH. Esto también se traduce en las múltiples oportunidades de participar que tienen las INDH en el Examen Periódico Universal, y en la legitimidad que les reconocen otros foros de la ONU a estas, en la medida que estén acreditadas. Véase *ibid.*, 1127. Véase también CARVER, R. *A New Answer to an Old Question*, cit., 2, 30.

101 Véase LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1126.

Las INDH fueron creadas para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos¹⁰². Concebidas como las contrapartes domésticas del entonces Comité de Derechos Humanos de la ONU, las INDH son hoy una parte esencial de un Estado gobernado por el derecho¹⁰³. Las observaciones generales del SCA han reconocido expresamente esto, cuando declaran: “Las INDH son establecidas por los Estados con el objetivo específico de promover y defender los derechos humanos a nivel nacional, y son reconocidas como uno de los medios más importantes por los cuales los Estados suplen la brecha de implementación entre sus obligaciones internacionales de derechos humanos y el goce efectivo de estos derechos en el terreno”¹⁰⁴. Como agregan las mismas Observaciones Generales: “El establecimiento y la consolidación de las INDH de conformidad con los Principios de París se inscriben en el ámbito de los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por los Estados. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado velar por la existencia de una INDH que acate los Principios de París”¹⁰⁵. Con el tiempo, estas directrices han pasado a ser los criterios indiscutidos para medir el diseño estructural de las INDH, hasta el punto de que el proceso de acreditación depende completamente de estos, tal como han sido interpretados oficialmente por el SCA.

En teoría, el que los Principios de París favorezcan un modelo institucional sobre otros podría eventualmente llegar a afectar la acreditación de las INDH latinoamericanas, establecidas en su mayoría como *ombudsmen* híbridos. A fin de evitar que estas y otras instituciones que no han adoptado la forma de una comisión vean limitada su participación en la AGINDH, las redes internacionales de INDH y los órganos de la ONU, el SCA ha señalado en sus Observaciones Generales que “está al tanto de los diferentes modelos estructurales de INDH existentes”¹⁰⁶. Para evitar cualquier duda al respecto, el SCA ha incluido entre estos a las “comisiones; institutos mediadores; instituciones híbridas; órganos consultivos y asesores; institutos y centros de investigación; organizaciones protectoras de derechos civiles; defensores públicos y defensores parlamentarios”¹⁰⁷. Según Reif, tal y como el SCA ha interpretado los Principios de París en sus Observaciones Generales, en la práctica solo pueden llegar a

102 Véase MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State*, cit., 442-443; PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap*, cit., 169, 174; LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making*, cit., 1109; LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?*, cit., 629; CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 49; CARVER, R. *A New Answer to an Old Question*, cit., 2, 30; CARDENAS, S. *Emerging Global Actors*, cit., 24-25; REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 3. Véase también REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, cit., 82, 103-112.

103 Véase CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 27-30.

104 Observaciones Generales del SCA, cit., Introducción, párr. 2.

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*, párr. 7.

107 *Ibid.*

obtener una acreditación clase A las comisiones y los *ombudsmen* que tienen un mandato amplio de derechos humanos, dejando fuera de esta posibilidad a las instituciones especializadas que protegen a personas pertenecientes a grupos vulnerables, e incluso a los *ombudsmen* clásicos que carecen de un mandato expreso en esta materia¹⁰⁸. En la actualidad, la mayoría de los *ombudsmen* híbridos latinoamericanos están acreditados con clase A, y solo unos pocos con clase B¹⁰⁹. No obstante, a pesar de que el SCA ha dejado claro que tanto los Principios de París como sus propias Observaciones Generales se aplican a toda INDH, con independencia de su modelo, lo cierto es que persisten ciertas dificultades con estas directrices¹¹⁰.

Cualquiera que sea el modelo institucional que adopte una INDH, normalmente no estará facultada para emitir decisiones que tengan un carácter vinculante¹¹¹. Esta limitación de las INDH determina su naturaleza y eficacia. Al ocuparse principalmente del establecimiento de estas instituciones, por sobre su funcionamiento, los Principios de París se centran en el primero de dichos aspectos antes que en el segundo¹¹². En otras palabras, estos Principios no sirven para verificar la efectividad de las INDH, sino solo para asegurar que su competencia, estructura y funciones estén dentro de lo aceptado internacionalmente¹¹³. Que una INDH sea eficaz dependerá, en gran medida, de factores políticos, económicos y sociales en el país respectivo¹¹⁴. Sin embargo, no por eso dejan de ser importantes las características institucionales, pues el diseño de cada INDH necesariamente influirá en el cumplimiento de su mandato. Partiendo de lo dispuesto en los Principios de París, la ONU ha distinguido entre la idoneidad y la efectividad de las INDH, señalando que la primera es un requisito de la segunda. De acuerdo con la ONU, puede consi-

108 Véase REIF, L. *Review of the Book "Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights" by Sandra Cardenas (University of Pennsylvania Press, 2014)*. En *Human Rights Law Review*. Vol. 15, n.º 1, 2015, 188-189. Véase también REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 52-53, 57-58, 64, 71-72; KJÆRUM, M. *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*. Copenhague: DIHR, 2003, 6. Y véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párr. 8. Tal vez por eso, el SCA considera aplicable a estas entidades la obligación de cooperación con otras instituciones de derechos humanos que establecen los Principios de París para las INDH. Véase Observaciones Generales del SCA, cit., 1.5. Respecto a las instituciones especializadas véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párrs. 53-55. Véase también CARDENAS, S. *Chains of Justice*, cit., 9; REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*, cit., 69-70.

109 Véase la tabla del estado de acreditación de instituciones nacionales por la AGINDH.

110 DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 26.

111 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párrs. 50, 62.

112 Véase DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, cit., 20-21. Véase también *ibid.*, 23-26; MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 190, 192, 193-194.

113 Véase SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*, cit., 97. Véase también KUMAR, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 271-275.

114 Véase REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 2, 23.

derarse idónea a la INDH cuya estructura toma en consideración la realidad política, cultural y económica del país en cuestión, y efectiva a aquella que influye positivamente en los derechos humanos de los individuos y grupos que componen su sociedad. La experiencia comparada, particularmente de los otros Estados con quienes se tiene una cercanía no solo geográfica, sino política, cultural y económica, será importante para alcanzar la idoneidad institucional. La efectividad, en cambio, dependerá de que se cumplan ciertas condiciones, que la ONU ha identificado de la siguiente manera: independencia; poderes definidos y adecuados; accesibilidad; cooperación; eficiencia operacional, y rendición de cuentas y responsabilidad¹¹⁵.

La independencia se refiere tanto al gobierno del Estado respectivo como a cualquier otra entidad que pueda afectar su trabajo. Para ser independiente, una INDH requiere ser establecida por una ley que la dote de personalidad jurídica y capacidad de toma de decisiones propias, que le asegure la cooperación de los órganos estatales y un presupuesto anual separado que contemple recursos suficientes para su funcionamiento adecuado, y que establezca los criterios de elección de sus miembros, así como una composición pluralista y diversa, la duración de los cargos, los motivos de remoción de los mismos y los privilegios e inmunidades de que gozarán aquellos que los ejerzan¹¹⁶. Esta ley debe también garantizarle a la INDH poderes definidos y adecuados, que le permitan, por ejemplo, asistir al gobierno en materia legislativa, educar en derechos humanos, y recibir y tramitar denuncias individuales por violación a estos, en forma complementaria a los tribunales de justicia¹¹⁷. Para ser accesible a individuos y grupos, una INDH debe ser conocida y respetada, además de contar con sedes que la acerquen físicamente a estos. Una composición pluralista y diversa no solo fortalece la independencia de las INDH, sino también su accesibilidad¹¹⁸. A fin de ser efectiva, la INDH deberá cooperar con la ONU y otras organizaciones internacionales, con las redes internacional y regionales de INDH, y con los organismos gubernamentales y las ONG que buscan promover y proteger los derechos humanos¹¹⁹. Además, habrá de tener eficiencia operacional, la cual se manifiesta en los procedimientos institucionales que regulan la selección y contratación del personal, los métodos de trabajo y la implementación de evaluaciones de desempeño. De nuevo, tener recursos adecuados condiciona tanto la independencia de una INDH como su eficiencia operacional¹²⁰. Por último, la INDH deberá rendir cuentas y responder ante el poder ejecutivo y/o legislativo, lo que se traduce principalmente en la obligación

115 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párrs. 63-66. Véase también REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 23-24.

116 Véase ONU. *National Human Rights Institutions*, cit., párrs. 67-85.

117 Véase *ibid.*, párrs. 86-96.

118 Véase *ibid.*, párrs. 98-105.

119 Véase *ibid.*, párrs. 106-118.

120 Véase *ibid.*, párrs. 119-135.

legal de emitir informes periódicos detallados de sus actividades, que no solo se envíen al congreso o parlamento respectivo sino que se publiquen y se pongan a disposición de la población en general¹²¹.

Como es de esperar, no todos los autores están conformes con los criterios de efectividad propuestos por la ONU. Rachel Murray, por ejemplo, los encuentra insuficientes. Según esta autora, a pesar de que las expectativas que se pongan en las INDH deben tener en cuenta el contexto político, económico y social en el que fueron creadas, y la realidad institucional en la que operan, hay ciertos roles que bien puede esperarse que cumpla toda entidad de esta naturaleza¹²². Primero, las INDH deben trabajar cerca del Estado, sin perder su independencia, e influir en este; segundo, tienen que promover la educación en derechos humanos, estableciendo los estándares domésticos e internacionales que se deben alcanzar a este respecto; tercero, estas entidades tienen que servir de puente entre las ONG y el gobierno, sin confundirse con las unas ni con el otro; y, cuarto, deben facilitar la implementación de los estándares internacionales en derechos humanos en el ámbito doméstico¹²³. A fin de superar el excesivo legalismo de los Principios de París, Murray propone un conjunto de criterios para evaluar la efectividad de las INDH, que esta autora agrupa en tres categorías: capacidad, desempeño y legitimidad. Dado que las condiciones en las que una INDH fue creada determinan su futura efectividad, que sea capaz de promover y proteger los derechos humanos dependerá: de su estatus constitucional, o al menos legal; de su independencia no solo del gobierno sino también de las ONG, los partidos políticos y otras entidades; del apoyo socio-político al momento de su establecimiento, expresado en un procedimiento participativo y transparente, y de recursos financieros y humanos adecuados para cumplir un mandato amplio y definido, en una sociedad democrática que disponga de una prensa libre y donde el acceso a la justicia esté garantizado institucionalmente¹²⁴. En cuanto al desempeño de las INDH, Murray indica que estas deben: tener una visión compartida de los derechos humanos a promover y proteger, y un plan estratégico claro para conseguirlo; estar facultadas para escuchar a cualquier persona y obtener los documentos que estime necesarios, pudiendo dirigirse a la opinión pública y monitorear que sus recomendaciones sean seguidas; contar con una

121 Véase *ibid.*, párrs. 136-138.

122 Véase MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 191. Véase también REIF, L. *Building Democratic Institutions*, cit., 2, 23.

123 Véase MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 191-192. Las INDH se ubican entre el Estado y las entidades no estatales, articulando a ambos. Véase MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State*, cit., 443; PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap*, cit., 169. Asimismo, las INDH nacionalizan los estándares internacionales de manera más eficiente que la simple ratificación de tratados de derechos humanos o la incorporación como miembro de una organización internacional que los promueve y protege. Véase KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights*, cit., 1342.

124 Véase MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 194-206.

administración coherente y una estructura interna y operacional eficiente, y, en definitiva, poder influir en el Estado respectivo¹²⁵. La legitimidad de las INDH, por último, no solo pasa por cómo se relacionan con el gobierno correspondiente, con la legislatura, con otras entidades constitucionales o legales, con las ONG y la sociedad civil, y con la prensa; también se requiere que estas instituciones operen de manera abierta y transparente, y que sean accesibles para todos¹²⁶.

Como otras INDH, los *ombudsmen* híbridos y los institutos de derechos humanos latinoamericanos carecen de imperio, pero tienen lo que se ha llamado “poder moral”, que no es otra cosa que la antigua *auctoritas* de los romanos: un saber socialmente reconocido, opuesto a la *potestas*, o fuerza que acepta la sociedad¹²⁷. La autoridad de las INDH predispone a los órganos del Estado a seguir sus recomendaciones. Esta capacidad de persuadir o “poder moral” yace en su prestigio institucional, el cual a su vez depende del cumplimiento de ciertos criterios que pueden encontrarse en las tres categorías que Murray distingue. Los *ombudsmen* híbridos y los institutos de derechos humanos requieren ser independientes tanto del gobierno como de la sociedad civil. Para lograr esto, es esencial que el *ombudsman* y los miembros del consejo directivo del instituto de derechos humanos, así como el resto del equipo de trabajo de la INDH respectiva, sean designados o elegidos por medio de un procedimiento legalmente regulado, el cual asegure el debido pluralismo y la aptitud para el cargo correspondiente, promoviendo la profesionalidad y la unidad institucional en todos los niveles. Es necesario que dicho procedimiento sea público e involucre la participación tanto del gobierno como de las ONG, otras entidades e individuos interesados; que los cargos a proveer tengan sus funciones bien descritas y delimitadas, y que el equipo de trabajo sea evaluado internamente en su desempeño profesional, en forma periódica¹²⁸. Este mecanismo de integración de los miembros de las INDH es indispensable no solo para impedir que estos pierdan la distancia que necesariamente deben mantener respecto del gobierno y de la sociedad civil, sino también para evitar intentos de instrumentalización política y de captura ideológica por sectores excluyentes, que por desgracia siguen siendo

125 Véase *ibid.*, 206-211.

126 Véase *ibid.*, 211-219.

127 Véase UGGLA, F. *The Ombudsman in Latin America*, cit., 427-428, 438, 444. Véase también PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap*, cit., 170. En cuanto a la distinción entre autoridad y potestad en Roma véase, en general, DOMINGO, R. *Auctoritas*. Barcelona: Ariel, 1999; DOMINGO, R. *Teoría de la “auctoritas”*. Pamplona: EUNSA, 1987.

128 Véase MURRAY, R. *National Human Rights Institutions*, cit., 195-197, 203-207, 209-210, 211-212, 214-215. Véase también UGGLA, F. *The Ombudsman in Latin America*, cit., 427.

comunes en América Latina y que pueden llevar al descrédito institucional de la entidad correspondiente¹²⁹.

CONCLUSIÓN

Las INDH son actualmente indispensables para la consecución del buen gobierno y de la preeminencia del derecho. Sirven de puente tanto al Estado y la sociedad civil, por un lado, como al Estado y el derecho internacional de los derechos humanos, por otro. Son dos los modelos principales de INDH: la comisión y el *ombudsman*. A estos se han sumado la oficina de *ombuds* híbrida y el instituto de derechos humanos, que son los tipos que han adoptado los Estados latinoamericanos. Por circunstancias históricas, los Principios de París se inclinaron por el modelo de la comisión, por sobre el del *ombudsman*, que es el que prevalece en América Latina. Razones coyunturales también explican por qué dichos principios se enfocaron en el diseño institucional, más que en la operación eficaz de las INDH. El primero de estos problemas podría haber traído dificultades a la mayoría de las instituciones latinoamericanas, en el proceso de acreditación que administra hoy la AGINDH. Sin embargo, la SCA se ha encargado de dejar lo suficientemente claro en sus Observaciones Generales que reconoce los diferentes modelos institucionales existentes. El segundo de dichos problemas, en cambio, es común a todas las INDH. Si bien es algo que excede a América Latina, no por eso deja de ser muy relevante para las defensorías del pueblo y los institutos de derechos humanos de la región. Según la ONU, es idónea la INDH cuya estructura toma en cuenta la realidad política, cultural y económica del país correspondiente, y es efectiva aquella que influye de manera positiva en los derechos humanos de las personas que integran su sociedad. Una INDH no puede ser efectiva si no es idónea. De acuerdo con la ONU, para ser eficaces estas requieren ser independientes de toda entidad que pueda afectar su trabajo; tener poderes definidos y adecuados; ser accesibles a individuos y grupos; cooperar con las redes de INDH y organizaciones internacionales; ser eficientes operacionalmente, y responder ante el poder ejecutivo y/o legislativo respectivos.

La doctrina concuerda, en gran medida, con estos criterios de eficacia, agregando algunos y reemplazando otros. Para las INDH que funcionan en países políticamente inestables como los latinoamericanos, con estructuras

129 Véase *ibid.*, 427. Véase también *ibid.*, 434. Un ejemplo reciente de intento de captura ideológica e instrumentalización política es el que se ha producido en el Instituto Nacional de Derechos Humanos chileno, a partir de fines de 2019. Véase *La compleja trama de la última crisis en el INDH*. En *El Mercurio*, Santiago de Chile. 10 de mayo de 2020, D10. Disponible en: <https://merreader.emol.cl/2020/05/10/content/pages/img/pdf/063PNT9D.pdf?gt=050001> Véase también *La operación de la izquierda más dura que busca destituir a Micco del INDH*. En *El Líbero*, Santiago de Chile. 25 de junio de 2021. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/la-operacion-de-la-izquierda-mas-dura-que-busca-destituir-a-micco-del-indh/>

institucionales débiles, donde en muchos casos campean la corrupción y la pobreza, una de estas condiciones es de particular importancia. Las personas hacen las instituciones, y las INDH requieren de las mejores. Quienes pasen a formar parte de estas entidades deben necesariamente ser individuos expertos, íntegros y creíbles, cuyo trabajo serio y de calidad en todo momento mantenga y acreciente el prestigio institucional de la INDH correspondiente. Dotadas de *auctoritas*, estas entidades solo pueden persuadir. Y para esto, la percepción social que se tenga de ellas es clave. Todos los criterios de efectividad de una INDH dependen en último término de esta. Es ahí donde radica su legitimidad, la cual debe ser cuidada por todos los involucrados, provengan del Estado o de la sociedad civil correspondiente.

REFERENCIAS

- BINGHAM, T. *The Rule of Law*. Londres: Penguin, 2011.
- BIRNIE, P., BOYLE, A. y REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. Oxford: OUP, 2009.
- BOYLE, A. y CHINKIN, C. *The Making of International Law*. Oxford: OUP, 2007.
- BRODIE, M. *Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters. The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. En *Nordic Journal of International Law*. Vol. 80, n.º 2, 2011, 143-192.
- CARDENAS, S. *Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions*. En *Global Governance*. Vol. 9, n.º 1, 2003, 23-42.
- CARDENAS, S. *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Filadelfia: Penn, 2014.
- CARVER, R. *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*. En *Human Rights Law Review*. Vol. 10, n.º 1, 2010, 1-32.
- DE BECO, G. y MURRAY, R. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2014.
- DOMINGO, R. *Teoría de la "auctoritas"*. Pamplona: EUNSA, 1987.
- DOMINGO, R. *Auctoritas*. Barcelona: Ariel, 1999.
- ELLIS, J. *Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law*. En *Leiden Journal of International Law*. Vol. 25, n.º 2, 2012, 313-334.
- GONZÁLEZ VOLIO, L. *The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience*. En *Revista IDH*. Vol. 37, 2003, 219-248.
- GOODMAN, R. y PEGRAM, T. *National Human Rights Institutions, State Compliance, and Social Change*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance,*

and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions. Nueva York: CUP, 2012, 1-28.

HEUSCHLING, L. *Etat de droit - Rechtsstaat - Rule of Law*. París: Dalloz, 2002.

KJÆRUM, M. *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*. Copenhagen: DIHR, 2003.

KOO, J-W. y RAMIREZ, F. *National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004*. En *Social Forces*. Vol. 87, n.º 3, 2009, 1321-1354.

KUMAR, R. *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*. En *American University International Law Review*. Vol. 19, n.º 2, 2003, 259-300.

LINDSNAES, B. y LINDHOLT, L. *National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements*. En LINDSNAES, B., LINDHOLT, L. y YIGEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2000, 1-48.

LINOS, K. y PEGRAM, T. *Architects of their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations*. En *Human Rights Quarterly*. Vol. 38, n.º 4, 2016, 1109-1134.

LINOS, K. y PEGRAM, T. *The Language of Compromise in International Agreements*. En *International Organization*. Vol. 70, n.º 3, 2016, 587-621.

LINOS, K. y PEGRAM, T. *What Works in Human Rights Institutions?* En *American Journal of International Law*. Vol. 111, n.º 3, 2017, 628-688.

MERTUS, J. *Evaluating NHRIS: Considering Structure, Mandate, and Impact*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 74-92.

MEUWISSEN, K. *NHRIS and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?* En *Human Rights Law Review*. Vol. 15, n.º 3, 2015, 441-484.

MEYER, D. *National Human Rights Institutions, Opportunities, and Activism*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 324-334.

MORENO E. y WITMER, R. *The Power of the Pen: Human Rights Ombudsmen and Personal Integrity Violations in Latin America, 1982-2006*. En *Human Rights Review*. Vol. 17, n.º 2, 2016, 143-164.

MURRAY, R. *National Human Rights Institutions. Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness*. En *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 25, n.º 2, 2007, 189-220.

NOWAK, M. *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. En WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. Cambridge: Intersentia, 2013, 13-26.

- ONU. *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Nueva York y Ginebra: ONU, 1995.
- PEGRAM, T. *Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*. En *Human Rights Quarterly*. Vol. 32, n.º 2, 2010, 729-760.
- PEGRAM, T. y HERRERA, N. *Bridging the Gap: National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System*. En ENGSTROM, P. (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019, 167-198.
- POHJOLAINEN, A-E. *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations*. Copenhague: Danish Institute for Human Rights, 2006.
- REIF, L. *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*. En *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 13, 2000, 1-72.
- REIF, L. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.
- REIF, L. *The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Nueva York: CUP, 2012, 52-73.
- REIF, L. *Review of the Book "Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights" by Sandra Cardenas (University of Pennsylvania Press, 2014)*. En *Human Rights Law Review*. Vol. 15, n.º 1, 2015, 188-189.
- ROSENBLUM, P. *Tainted Origins and Uncertain Outcomes: Evaluating NHRI*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 297-323.
- SIDOTI, C. *National Human Rights Institutions and the International Human Rights System*. En GOODMAN, R. y PEGRAM, T. (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: CUP, 2012, 93-123.
- UGGLA, F. *The Ombudsman in Latin America*. En *Journal of Latin American Studies*. Vol. 36, 2004, 423-450.
- VILLEGAS, C. *La preeminencia del derecho en derecho internacional*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013.
- WALDRON, J. *Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?* En *European Journal of International Law*. Vol. 22, n.º 2, 2011, 315-343.
- WALDRON, J. *The Rule of Law and the Measure of Property*. Cambridge: CUP, 2012.
- WOUTERS J. y MEUWISSEN K. *National Human Rights Institutions in Europe: An Introduction*. En WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*. Cambridge: Intersentia, 2013, 1-12.