

GOBERNANZA EN DERECHOS HUMANOS: HACIA UNA EFICACIA Y EFICIENCIA INSTITUCIONAL

*Luis Eduardo Zavala de Alba**

L'efficacité et l'efficience des Commissions nationales et d'État des droits de l'homme sont indispensables pour les gouvernements, non seulement pour évaluer la qualité démocratique, mais aussi pour instaurer des réformes constitutionnelles étatiques nationales. La place qu'occupent ces entités au niveau national, mais surtout au niveau étatique, sont des éléments clé de la gouvernance en droit de l'homme. Tirer une interprétation des droits de l'homme en se basant sur le droit international, à partir de la mise en oeuvre d'une politique publique sur les droits de l'homme (discipline connexe des sciences politiques et de l'administration publique) nous permet d'examiner la nature et la portée des ces institutions dans l'ensemble du processus de gouvernance. Ainsi, l'analyse de la performance des gouvernements, tant au niveau fédéral que local, a permis d'identifier de nombreux facteurs qui mènent à une efficacité et une efficience qui se révèlent être de plus en plus relatifs aux impératifs de ces organes de protection non juridictionnels. Il faut comprendre le lien causal qui existe entre ces facteurs d'autant plus qu'ils deviennent la norme pour une gouvernance efficace tant au niveau fédéral qu'au niveau étatique. La base de l'argumentation s'inscrit dans le cadre analytique de la logique de la gouvernance. Cet article analyse la logique de gouvernance par les droits de l'homme des organismes responsables de l'efficacité, telle une reconceptualisation institutionnelle qui mène à l'analyse du rôle qu'elle joue et les conditions pour lesquelles elles furent créées.

The effectiveness and efficiency of both the National Commissions of Human Rights and the State Commission of Human Rights are essential for governments, not only to assess the quality of democracy, but also to introduce recent constitutional reforms at both the national and state levels. These entities represent a key element for human rights governance not only at the national level but also at the state level. The interpretation of the human rights based on international law, from the implementation of a public policy on human rights (sub discipline of political science and public administration) allows us to examine the nature and scope of these institutions in the whole process of governance. Thus, the analysis of the performance of governments both at the federal and local levels, has identified many factors that lead to effectiveness and efficiency that increasingly appear to be the requirements of these bodies of non-judicial protection. It is necessary to understand the causal relationship between these factors especially as they are becoming the standard for effective governance, both at federal and state levels. The basis of the argument lies in the analytical framework of the logic of governance. This article aims to analyze the logic of governance on human rights bodies responsible for its effectiveness, as an institutional redesign that leads to the analysis and the role they play and the conditions for which they were created.

La eficacia y eficiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como la de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos son esenciales para los gobiernos, tanto para evaluar la calidad de la democracia como para la implementación de las recientes reformas constitucionales a nivel nacional y estatal. El lugar que ocupan estas entidades a nivel nacional pero sobre todo a nivel estatal son clave esencial de la gobernanza en derechos humanos. Interpretar a partir del Derecho Internacional de los derechos humanos, de la implementación de una política pública en derechos humanos (sub disciplina de la ciencia política y la administración pública) así como desde la práctica, nos permite examinar la naturaleza y alcance de estas instituciones en todo proceso de gobernanza. De ahí que el análisis de la actuación de los gobiernos a nivel federal como a nivel local ha identificado numerosos factores que conducen hacia una eficacia y eficiencia que cada vez se vislumbra como imperativos de éstos organismos no jurisdiccionales de protección. La comprensión de estos factores están relacionados causalmente además de que comienzan

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Investigador adscrito al Centro Interdisciplinario de Investigación Social Aplicada (CIISA) de la Universidad Metropolitana de Monterrey. Asesor en Cadhac (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos) y Profesor Visitante en la Universidad de Yale.

a ser una constante para una gobernanza efectiva a nivel federal como a nivel estatal. El punto de partida es el marco analítico de la lógica de la gobernanza. Este artículo tiene como objetivo analizar una lógica de gobernanza en derechos humanos de las organizaciones responsables de su efectividad como una forma de rediseño institucional que conduzca al análisis y actualización del papel que cumplen y las condiciones para las que fueron creadas.

La constante para una gobernanza efectiva a nivel federal como a nivel estatal de las Comisiones de derechos humanos tiene como marco analítico la lógica de la gobernanza¹, esto es, la influencia de los procesos de política pública y la efectividad de las organizaciones sobre cómo actuar en gobernanza ante la demanda de políticas y estructuras administrativas que definan y distribuyan la autoridad así como también los recursos. En ello encontramos los conceptos de rendición de cuentas, de resultados, de eficiencia y efectividad, de autonomía funcional y práctica, entre otros, de los cuales no se puede eximir una Comisión de Derechos Humanos.

La necesidad de identificar estos factores como indicadores de la gobernanza a partir de la evidencia empírica de una política pública en derechos humanos (*Evidence-Based Human Rights Policy*), de la implementación de la nueva reforma constitucional del 2011, de casos paradigmáticos, de la cobertura mediática, de prioridades, de liderazgos del o de la ombudsman, de su autonomía práctica y funcional de gestión son tan solo algunos factores que sin duda inciden en las Comisiones de Derechos Humanos. De ahí que la innovación institucional de las Comisiones de Derechos Humanos tanto a nivel federal como estatal responda ahora a un constitucionalismo global de los derechos humanos pero también a un pluralismo legal que lleva consigo la creación por ley de estas entidades cuya función específica es la de promoción y protección de los derechos humanos.

Desde 1990 se ha quintuplicado el crecimiento de estas instituciones establecidas en 130 países de tal modo que su relación es multidimensional y de profundas implicaciones en la gobernanza y hoy son esenciales en la creación de una política pública en un contexto estrictamente horizontal y ya no necesariamente jerárquico. Asimismo, en un contexto socio político y de construcción de ciudadanía alejado de toda lógica de gobernabilidad al grado de que la tendencia académica e institucional es similar a la de cualquier otra gobernanza que pretende conducirse hacia una gobernanza sin gobierno.

Es imperante y constituye un cambio de paradigma una nueva lógica de gobernanza en derechos humanos por parte de las organizaciones responsables de su efectividad. La gobernanza en derechos humanos es entendida como un proceso directivo mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad para lograr objetivos públicos en la defensa, protección, promoción, educación y cultura de los derechos humanos. Es un proceso orientado hacia fines determinados y existe para obtener resultados que incluyen tanto el desempeño normativo como el desempeño democrático, ya que hace un hincapié especial en la necesidad de contar con un Ombudsman o autoridad elegido libremente para obtener buenos resultados públicos en estos rubros. Una forma de rediseño institucional que conduzca al análisis y actualización del papel que cumplen y las condiciones para las que fueron creadas. Un marco analítico que revele la causalidad de lo que no ha funcionado, de lo que tiene que ser revisado y sobre todo los regímenes de protección de derechos humanos como un proceso de dirección mediante el cual se conforme y

¹ Lawrence E Lynn y Robbie W Robichau, "Governance and organizational effectiveness: towards a theory of government performance" (2013) 33 *Journal of Public Policy* 201.

define la dirección de la sociedad a través del respeto a los derechos humanos y la capacidad social para lograr objetivos públicos. Este proceso incluye no sólo a los agentes estatales sino también al gobierno, por ello se genera esta gobernanza, la cual nos permite escrutar e interpretar el desempeño y alcance del Sistema Ombudsman en su institucionalidad.

I. La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos y su Implicaciones en la Gobernanza

El 10 de Junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma más importante de que se tiene memoria desde la *Constitución*² que nos rige, aquella de 1917. La *Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos* como estatuto normativo vino a transformar el rostro jurídico de México y a representar el punto de inflexión sobre las garantías de justiciabilidad y de funcionalidad democrática desde la óptica de la ingeniería constitucional.

Los alcances de esta reforma representan una oportunidad única en la exigencia y el cumplimiento de los derechos humanos para todas las personas que habitan en territorio nacional. La trascendencia y la profundidad de la reforma son tan grandes que suscitarán debates por mucho tiempo, desde la construcción argumentativa hasta la interpretación conforme y desde la gobernabilidad hasta la gobernanza³.

El camino para llegar a esta reforma fue largo y tortuoso, no obstante y después de 33 iniciativas de proyecto de modificaciones, un primer dictamen en abril de 2009, y opiniones de especialistas y organizaciones de la sociedad civil en abril del 2010; finalmente el Senado aprueba el paquete de reformas, menos el art 102 constitucional, solo en parte. Se reformaron 11 artículos y con ello la intencionalidad de cambiar para siempre el rostro político, democrático y de legalidad en nuestro país, al menos desde la teoría constitucional.

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 febrero 1917, Última reforma publicada 7 de julio 2014, en línea: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>> [*Constitución*].

³ El concepto de “gobernanza” difiere del de “gobernabilidad”, si bien ambos abordan la cuestión sobre la capacidad y eficacia del gobierno para gobernar. En esencia, la gobernabilidad mantiene aún una perspectiva gubernamental dominante o exclusiva y pate del supuesto de que un gobierno dotado con las capacidades necesarias (institucionales, financieras, administrativas) es suficiente para dirigir la sociedad, mientras que la perspectiva de la gobernanza supone que por sí solos los gobiernos, aunque sean legítimos, dotados con las capacidades suficientes y altamente competentes, no pueden hacer frente a varias cuestiones públicas complejas, cuya solución exige la labor conjunta del gobierno y sus ciudadanos (sector privado, redes sociales, instituciones académicas) en la definición de los objetivos sociales a alcanzar y de las acciones a emprender. CES, Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza pública para resultados: Marco conceptual y operacional*, Doc off CES NU, 10° Encuentro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN CEPA), Doc NU E/C.16/2011/2 (2011). Por naturaleza, la gobernanza en derechos humanos se realiza cuando las instituciones del Estado responsables de la promoción y defensa de los derechos humanos se ciudadanizan.

Los cambios más importantes se hicieron al artículo primero constitucional porque marcan una forma de aplicar los derechos humanos en México. Este artículo ahora reconoce que toda persona goza de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos por la *Constitución* como por los tratados internacionales.

Se da rango constitucional a los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, por lo que ahora los derechos reconocidos en todos los tratados en la manera que han sido ratificados por México, junto a ellos los Mecanismos de Supervisión de Tratados y todos aquellos que derivan de los procedimientos especiales de estos tratados. Lo anterior implica que todos los funcionarios públicos de todos los niveles al aplicar normas deben de tener en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos, esto es, tratados, jurisprudencia, instrumentos no vinculantes como declaraciones, resoluciones, estándares internacionales, entre otros. El poder judicial deberá hacer lo propio al interpretar la ley en el ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente se establece un principio toral: “Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”⁴, esto es, el principio pro persona que es el criterio indispensable para el reenvío interpretativo de las normas sobre derechos humanos, pero que no puede desplegarse debidamente teniendo una limitación a priori de no contradicción con la *Constitución*. Se conoce como la actuación hermenéutica ante la cláusula de interpretación conforme, y cuyo sentido es precisamente señalar la preferencia de aplicación de acuerdo a dos objetivos: a) definir el estándar de integración normativa, es decir, construir el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y señalar la norma aplicable; y b) un sistema de reenvíos amplio y de interpretación en sede judicial en diálogo con la jurisprudencia internacional que determina el alcance de la integración y de la norma que debe ser aplicada en caso de conflicto⁵. La interpretación conforme opera entonces como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos. El efecto que se logra es una ampliación en la protección de los derechos humanos.

En el mismo tenor también se establece en el tercer párrafo del artículo primero constitucional la obligación para todas las autoridades, en todos sus niveles de gobierno, sin excepción y en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esto lleva consigo profundas implicaciones para el Derecho Administrativo. Si bien el concepto de administración no es un concepto jurídico, es el punto de contacto que tiene la administración pública con el gobernado, con el administrado, y la manera como se hacen realidad los

⁴ *Constitución, supra* note 2.

⁵ “Consideraciones preliminares sobre el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en material de Derechos Humanos”, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009).

derechos de los administrados en México⁶. Por ello, la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos informa de manera muy específica y puntual la democracia, concebida esta no sólo como un sistema jurídico o régimen político sino también como un entorno prestacional, de entrega de servicios eficaz y eficiente de derechos del gobernado que mejore, en materia de derechos humanos, a los ciudadanos.

Ahora bien, para hacer realidad esta entrega eficaz y eficiente, debe de ser a través y en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todo esto a partir del ejercicio de las funciones públicas llevadas a cabo por el ejecutivo, el Estado debe de trascender la idea de autoridad para que el esquema de la gobernanza se haga presente. Sobre esto volveremos más adelante.

Se establecen también la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Con esta inclusión se da un salto cualitativo en la forma en que se asientan las bases jurisdiccionales de la Reforma, en particular para que los jueces, los litigantes y la procuración y administración de la justicia tengan parámetros claros sobre cómo alcanzar los así llamados remedios legales (legal remedies) en el día a día, y tanto en lo federal como en lo estatal.

La Reforma Constitucional en materia de derechos humanos constituye por ende un cambio de paradigma. Se amplían los motivos por lo que está prohibido discriminar, los cuales ahora son aquellos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquiera otra que atenta contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Lo anterior se conoce como el principio de igualdad y no discriminación que se tiene que aplicar en el acceso a los derechos humanos de todas las personas⁷.

Los retos de la Reforma en este contexto se insertan en el estatuto normativo y sus garantías de justiciabilidad a partir de la funcionalidad democrática. Para ello no puede negarse la existencia de múltiples elementos que al final terminan por garantizar la funcionalidad de cada sistema constitucional local. Por ejemplo, a partir de la reforma, el artículo 102 señala que cualquier recomendación por la CNDH o por una comisión estatal de derechos humanos debe ser contestada necesariamente. Esto supone una obligación relevante para el Estado, porque incluso las negativas deben fundarse o motivarse públicamente. Además, cuando alguna autoridad se niegue a aceptar una recomendación de la CNDH o por una comisión estatal, el Senado de la República (o en sus recesos la Comisión Permanente) podrá citarla a fin de que explique las razones de su negativa. Dicha facultad también corresponde a las

⁶ Adolfo Merkel y José Luis Monereo, *Teoría general del derecho administrativo*, Granada, Comares, 2004, pág 16.

⁷ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, (2013) “La Reforma constitucional en material de Derechos Humanos: hacia una nueva convivencia”, en línea: <http://imdhd.org/democracia_detalle.php?id=10032>.

legislaturas de las entidades federativas⁸.

Otro elemento esencial, que se refiere a lo local se refleja en los jueces y magistrados de los estados al desempeñar la función de intérpretes de la constitucionalidad y la legalidad con el fin de imputarle fuerza y eficacia normativa al contenido integral de los ordenamientos jurídicos locales⁹. Al confiar funciones y competencias de interpretes de la constitucionalidad local a sus magistrados y jueces del poder judicial, sobre todo ante aquellos elementos relativos a la supra y meta materialidad del derecho internacional de los derechos humanos, deriva sin duda una serie de condicionamientos que marcarán las posiciones interpretativas del juez local de la constitucionalidad. Ello pondrá en evidencia la necesidad de controlar cualquier exceso, incluso omisión del legislativo y administrativo del poder local.

Ahora bien, si se parte de las obligaciones del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, la distribución de competencias no puede servir tampoco como excusa para desentenderse de las obligaciones que los derechos generan para las mismas, por lo que la reforma constitucional deja en claro que ningún reparto competencial puede servir de excusa para que alguna autoridad deje de cumplir con lo que ordenan los derechos humanos. Lo que hace la Reforma de 2011 es pues poner en el centro de la actuación del Estado mexicano a los derechos humanos, incluso por encima del esquema de distribución de competencias, que es connatural a la estructuración federal de nuestro país¹⁰. Por lo que las implicaciones en lo local están básicamente en la implementación, esto es, la recepción de estas obligaciones a través de su cumplimiento y su “socialización”.

Esta socialización no es sino parte esencial de un enfoque de gobernanza que considera que las políticas públicas llevan consigo un nuevo proceso, de tipo público-privado, gubernamental-social, en el entendido que se requiere un gobierno competente y equipado con las capacidades apropiadas y que asume y comparte el principio de que la legitimidad política y la legalidad, son condiciones fundamentales para que los gobiernos puedan gobernar y dirigir sus sociedades. En este espacio todos los actores interactúan, y se define el sentido de dirección social para lograr objetivos públicos que dan sentido a la actividad de la sociedad. En este sentido, una “buena gobernanza” equivale a un proceso de gobernar que respeta los principios y prescripciones del estado de derecho y de las instituciones democráticas y que incorpora información y conocimiento de las políticas públicas de derechos humanos para poder ser técnicamente competente y producir los efectos esperados de valor público.

⁸ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011, pág xiii [Carbonell y Salazar].

⁹ Miguel Eraña, “El principio federal y la defensa de la constitucionalidad en México”, en, *Neo-Constitucionalismo y Estado de Derecho*, pág 79

¹⁰ Miguel Carbonell, “Las obligaciones del Estado en el Artículo 1o. de la Constitución Mexicana”, en Carbonell y Salazar, *supra* note 8, 63, pág 70.

Las instituciones de derechos humanos participan en el proceso de gobernanza en todo país democrático, social y de derecho como el nuestro. El análisis desde este enfoque de la administración pública nos permite evaluar su desempeño y el impulso social decidido por alcanzar el ideal para el que fueron creados. Anclar el Sistema Ombudsman en el eje de la gobernanza requiere volver a los principios de la filosofía moral que ha hecho mucho al exponer la compleja estructura que involucra la idea de reclamar un derecho o tener un derecho¹¹. Ésta proveerá posteriormente un marco importante para explorar las bases para una justificación en derechos humanos. Tres componentes diferentes se pueden distinguir,

a) Un derecho es debido a una persona por el hecho mismo y en virtud de una cualidad relevante, característica o estatus; dicho esto, hay una relación integral entre el contenido y la posesión de esa característica apropiada. Los derechos humanos son derechos debidos a las personas por el simple hecho de que son seres humanos. De ahí que necesitemos una narrativa de lo que constituye lo más relevante que comparten todos los seres humanos y cómo esto se relaciona con el contenido de los derechos reclamados en su nombre.

b) Valorar un derecho o acordar a alguien un derecho, es necesario porque requiere y necesita de protección ante alguna forma de vulnerabilidad, o de alguna amenaza por el ejercicio de una capacidad o la posesión de un recurso necesario. Sin la existencia de una vulnerabilidad y la necesidad de protección contra cualquier amenaza, la reivindicación de un derecho no tiene sentido. En el caso de los derechos humanos se requiere una narrativa de las amenazas recurrentes y de una vulnerabilidad generalizada de la cual todos tienen conocimiento de estar potencialmente sujetos.

c) La demanda de derechos estaría vacía sin el reconocimiento de un correspondiente deber por parte de un agente responsable o de una institución o abstenerse de actuar en un sentido que haga efectivo los derechos. La obligación reconocida bien podría ser moral o legal, o ambas, aunque típicamente en la actualidad se requiere de un marco de obligación legal de hacer efectivos derechos y deberes. Los derechos humanos presuponen generalmente un conocimiento de obligaciones morales que pueden ser llevadas a cabo de una manera legal; y la justificación por los derechos humanos requieren de un recuento de cuáles son estas obligaciones y como estas podrían ser realmente impuestas.

Este último componente corresponde a la institucionalidad de los derechos humanos y a través del cual se centra la gobernanza en derechos humanos. Sin el reconocimiento de un correspondiente deber por parte de un agente responsable o de una institución, no sería posible justificar la presencia del Sistema Ombudsman.

Estas instituciones son las directamente responsables de la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos a nivel nacional y estatal.

¹¹ David Beetham, "Universality, historical specificity and cultural difference in human rights", en Goef Gilbert & al, eds, *Strategic Visions for Human Rights. Essays in honor of Professor Kevin Boyle*, New York Routledge, 2011, 34, pág 56

Requieren ser creíbles, legítimas, relevantes, ser eficaces y actuar con eficiencia, y por ende convertirse en una autoridad moral.

Una serie de principios sustentan la gobernanza en derechos humanos y que es menester mencionar, se derivan de la legitimidad ante la ciudadanía, de su cultura organizacional abierta, de la garantía de integridad y calidad de sus integrantes. De sus procesos de consulta con la sociedad civil, de la ampliación de su mandato, de la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones, de tratar sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos, la suficiencia y transparencia de sus recursos de hecho y de derecho, el desarrollo de sus vínculos internacionales eficaces, la tramitación de la queja de manera rápida y eficaz así como la generación de indicadores que proporcionen información acerca de avances en los contenidos democráticos nacionales y estatales y no sólo a manera de informe¹².

De manera puntual, las instituciones nacionales y estatales ganan legitimidad cuando se percibe que defienden los derechos de los indefensos contra los intereses de los poderosos, sean estos, públicos o privados. Que actúan con justicia y abordan asuntos de su competencia por su fundamento jurídico hoy plasmado en la reforma constitucional del 2011. La cultura organizacional abierta permite la autocritica e identifica las deficiencias de su propia práctica. Al garantizar la integridad y calidad de sus integrantes, esta se refuerza mediante la composición y buenos procedimientos para el nombramiento de sus integrantes, profesionales, altamente eficaces que de ninguna manera deben de estar vinculados al servicio público o den apariencia alguna de sumisión o sean elegidos por los gobernantes. La misma reforma constitucional del 2011 establece la obligación de instaurar en las instituciones estatales la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos.

Así, la Carta Magna despliega su fuerza normativa para fortalecer tanto en el orden estructural como en el sustancial a las comisiones de derechos humanos, siendo estas adecuaciones acordes con los *Principios de París*, aprobados por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en 1993, relativos al *Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*¹³.

En ellos se prevé que los organismos nacionales dispondrán del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia; así como que la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que

¹² International Council on Human Rights Policy, (2da ed, 2004) "Performance and legitimacy: national human rights institutions", pág 111-116, en línea: <http://www.ichrp.org/files/reports/17/102_report_en.pdf>.

¹³ *Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, Rés AG 48/134, Doc off AG NU 85 ses (1993), en línea: <<https://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>> [*Paris Principles*].

permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes¹⁴.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y en particular las ONG de derechos humanos deben de ser vínculos eficaces entre las instituciones y los individuos y grupos marginados política, social y económicamente. En nada colabora la división y escisión entre estas y la institución del Estado, no contribuye a la unidad de acciones decididas y coordinadas y muchas veces incluso al llevar agendas paralelas causan confusión entre la sociedad, entre su reconocimiento institucional y formal y aquellas de la sociedad civil. No se puede hablar de una gobernanza en derechos humanos en ningún Estado ni entidad federativa cuando no existe un diálogo fructífero, honesto, franco y de objetivos comunes entre las instituciones del Estados y las de la sociedad civil, en particular aquellas de derechos humanos. Las instituciones de derechos humanos deben de ser incluyentes, abiertas y actuar en sinergia con la sociedad civil organizada. Asimismo, las instituciones que gozan del mandato más amplio permiten abordar inquietudes del ámbito cotidiano e inmediato, y tener relevancia para la ciudadanía y los órganos públicos.

Un aspecto trascendental y que tiene que ver con la facultad de vigilar el cumplimiento de las recomendaciones, es la de conducir una política pública que contribuya no sólo a la vigilancia en el cumplimiento de las recomendaciones, sino que principalmente oriente al gobierno a tomar acciones decisivas a favor de sus ciudadanos. No se trata sólo de emitir informes basados en recomendaciones, sino en construir con el gobierno una política pública de derechos humanos a partir de los avances logrados. A partir de los aspectos constructivos de la relación, a partir de las tensiones propias de quienes pretenden ver a las comisiones alejadas sistemáticamente del Estado o de pérdida de la objetividad ante los abusos del Estado. El estricto equilibrio que permita la autonomía de gestión dentro de una buena relación son sinónimos de gobernanza en derechos humanos.

La sistematización acerca de los asuntos de derechos humanos es otro asunto toral que tiene que ver con priorizar, identificar y responder a cuestiones de preocupación general. En un contexto de inseguridad es obvio que el balance entre seguridad y derechos humanos así como la desaparición forzada de víctimas y otros temas que impactan en la agenda pública son clave para la eficacia, eficiencia y credibilidad de las instituciones de derechos humanos. Sin una agenda pública ciudadana que preste atención a la sensibilidad del momento, el Sistema Ombudsman no podría constituirse sobre la base de la credibilidad institucional. El desvío de la atención como estrategia mediática del Estado en colusión con la institución responsable de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, no haría sino calificar a esta como una institución de gobierno, restando autoridad moral y minando la actividad de sus miembros.

En cuanto a la suficiencia de recursos presupuestarios, esta es una responsabilidad de las legislaturas que muchas veces solo evalúan a partir de

¹⁴ Olga Sánchez C, "Constitución y Comisiones de Derechos Humanos" en Revista Defensor de la CDHDF, (Octubre de 2013) Año XI, 35, en línea: <http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_10_2013.pdf>.

indicadores de desempeño y de resultados. Es esencial por ello dar a conocer a las legislaturas el alcance y la trascendencia de etiquetar recursos basados en un acercamiento en derechos humanos. La dinámica presupuestal así como la economía del gasto público no responde en muchas ocasiones a estos criterios, más debido a razones políticas o de ignorancia que de independencia del gobierno, condición necesaria para la asignación del presupuesto para el Sistema Ombudsman. Es inconcebible que una institución presente una solicitud extraordinaria de presupuesto al ejecutivo sobre el rubro de una partida especial bajo el argumento de extensión, como ha sucedido en algunas entidades federativas. Eso menoscaba la autonomía del órgano responsable. Bajo este esquema de recursos de hecho, muchas instituciones justifican su actividad educativa en derechos humanos. Los recursos de derecho en cambio se desprenden de aquellos provenientes de las legislaturas, lo que sin duda permite la autonomía de gestión de derecho pero no de hecho cuando se solicitan al ejecutivo en la mencionada forma.

Un indicador clave de la gobernanza en derechos humanos es la vinculación de las instituciones de derechos humanos con los órganos de protección del sistema regional e internacional. No se trata solo de un intercambio a manera de visitas periódicas o de autoridades del sistema sino de convertirse en usuarios de dichos sistemas cuando el Estado no ha podido impartir justicia. Las instituciones y sus peticionarios habiendo agotado los recursos internos como una vía de acción política y de ciudadanía internacional, recurren a estos vínculos para fortalecer su presencia y eficacia en un contexto de globalización de los derechos humanos que sin duda fortalece el Sistema Ombudsman.

En cuanto los aspectos concernientes a los trámites de la queja de manera rápida y eficaz es de vital importancia el poder procurar que se cumpla en tiempo y en forma con las recomendaciones de las instituciones de derechos humanos. El sentido y alcance de estas llevan consigo una legitimidad pública que incluye garantías formales de independencia, la situación jurídica de la institución y la reputación pública. Cuando una institución de derechos humanos no se empeña en recomendaciones con grave impacto en la conciencia pública ciudadana, ello menoscaba su credibilidad y autoridad moral. Muchas veces esto responde a que la institución obedece más a la política del gobierno que a los reclamos de la ciudadanía, sobre todo cuando son aspectos concernientes a la seguridad. La gobernanza en derechos humanos se ve seriamente comprometida cuando una institución cuida más su reconocimiento político ante la autoridad que ante la ciudadanía, sobre todo cuando ésta última percibe un mal ejercicio de la autoridad, poca eficiencia en tareas de seguridad y/o graves violaciones a los derechos humanos.

El último apartado que tiene que ver con los principios de un gobernanza en derechos humanos es el de la evaluación acerca de la eficacia y eficiencia tanto de las instituciones de derechos humanos como de aquellos indicadores que impactan directamente en el avance de la situación de los derechos humanos en el territorio de su jurisdicción como un indicador clave de la democracia local. Una gobernanza en derechos humanos comienza por interesarse en la evaluación del impacto, precisamente en cuanto, leyes y políticas, cuando aún no se han evaluado las prácticas

institucionales ni su impacto en la sociedad en términos de exclusión, marginalización, atención a grupos vulnerables, discapacidad, victimización, migración y desplazamiento interno, pobreza, género y privación arbitraria de la libertad. Se necesita crear una demanda por datos y evidencia entre los hacedores e implementadores de la política así como comprometerse de una manera activa en la construcción de una política pública, materia prima de la gobernanza. Para ello es necesario comprender quiénes son realmente los hacedores e implementadores de la política, cómo toman decisiones, qué clase de evidencia influye en sus decisiones; si acaso esta evidencia da pie a la definición de algún problema, e incluso, la semántica que se utiliza para hablar acerca de una gobernanza en derechos humanos¹⁵.

Para lograrlo, se requiere una colaboración, compromiso, empeño y dedicación entre el gobierno y la sociedad civil para la creación de datos confiables, de indicadores tanto de desempeño como de evidencia basada en derechos humanos que permita elevar el déficit democrático no sólo que ha arrojado la inseguridad, sino también la falta de cultura y educación en derechos humanos. Se puede estar en desacuerdo sobre la política y sus intervenciones, se puede debatir a través de las ideas sobre los mejores parámetros a utilizar sobre cómo medir los derechos humanos e incidir en su implementación, pero no sobre la situación misma de los grupos vulnerables, del desempleo, de la inseguridad y de todos aquellos temas que son propios del carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Para ello se requiere proveer una más fuerte apropiación de evidencia, de indicadores, de evaluación entre el Sistema Ombudsman mediante un mejor suministro de evidencia técnica entre los actores involucrados del gobierno, la sociedad civil y la academia.

II. Gobernanza y Derechos Humanos

En todas las democracias desarrolladas y aquellas que aspiran a serlo a través de la adhesión cultural e institucional a la legalidad, de los procesos de política pública, de la distribución de recursos de manera transparente, por ejemplo, entre los Congresos y las instituciones de derechos humanos, se han venido desarrollando una serie de consideraciones técnicas y políticas que han dado lugar a una serie de reformas institucionales. Promovidas por los principios de eficacia y eficiencia sustentados en el mejoramiento sistemático, en el crecimiento así como en los resultados, la defensa y promoción de los derechos humanos no han sido la excepción. Las instituciones creadas ex professo no pueden quedar exentas de la mejora continua y deben de estar transitando hacia “una gobernanza sin gobierno”¹⁶, es decir, el desplazamiento de la autoridad rígida y jerárquica capturada por el estado y sus funcionarios por un proceso de política pública y efectividad institucional.

¹⁵ Andrea Rossi y Luis Eduardo Zavala, eds, *Políticas Públicas y Derechos Humanos en México*, Monterrey, EGAP, 2010, pág 32.

¹⁶ Laurence E Lynn, “The Many Faces of Governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?”, en David Levi-Faur, ed, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 49.

Las Comisiones de derechos humanos deben de ir transitando hacia un mayor control democrático de aquella discreción burocrática que las caracteriza. El sentido de una responsabilidad democrática cuyos valores de transparencia y rendición de cuentas son la nota característica de su gestión, debe también de ir marcando la racionalidad no solo a partir de las reformas constitucionales sino de los mecanismo de participación colectiva encomendados a generar confianza antes que cualquier signo de apropiación de su mandato.

Una forma de llevarlo a cabo es desde el prisma de la Lógica de la gobernanza, esto es, la identificación de variables que abarcan las siguientes interacciones clave¹⁷:

Entre las preferencias y los intereses expresados políticamente, y los propósitos, estructuras y procesos prescritos en el derecho público. Cada Comisión de derechos humanos por ser eminentemente un órgano constitucional autónomo del Estado democrático y no del gobierno, se inserta en su viabilidad política dentro de la administración pública y por ello debe de llevar a cabo el ejercicio de aquellas potestades públicas sin que por ello se politice su mandato, antes bien, redunde en beneficio de sus legítimas potestades públicas los mas ampliamente de su mandato en la defensa de los derechos humanos y de acuerdo a su ordenamiento interno, el cual debe no debe de ser de subordinación al gobierno en turno sino en el ejercicio legítimo de su principio de imperio.

Entre su facultad y competencia como autoridad pública responsable de velar por la defensa y promoción de los derechos humanos, y su ordenamiento interno y administración. Esto es, la manera en que la constitución nacional o local le otorgue a la Comisión aquellos elementos que codifican sus principios básicos funcionales que definen su legitimidad como son los llamados *Principios de París*¹⁸ y cuyos estándares deben de estar adecuados e inspirados a través de su ordenamiento.

Entre su administración y gestión, y la “entrega” de un servicio que es la protección y defensa de los derechos humanos del ciudadano. La gestión pública de una Comisión de derechos humanos muchas veces es vista desde la perspectiva funcional burocrática y no de gestión. Esto lleva consigo una confusión de su identidad autónoma y no permite el ejercicio responsable de su autoridad legítima y competencia. En este aspecto es esencial un servicio profesional de carrera que eleve los estándares de su gestión y permita profesionalizar la Comisión hacia una adecuada entrega de protección y defensa de los derechos humanos.

Entre la “entrega” de un servicio y sus resultados, y la eficacia institucional. La generación de indicadores de gestión, de derechos humanos, de mecanismos de evaluación y de ciudadanización de las Comisiones son claves para la eficacia institucional. Los recursos deben de ser justificados en base a resultados que lleven consigo una priorización de los derechos humanos de acuerdo al entorno político, cultural y social.

¹⁷ Laurence E Lynn, Carolyn Henrich y Carolyn Hill, “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects” (2000) 10(2) *Journal of Public Administration Research and Theory* 233.

¹⁸ *Paris Principles*, *supra* note 13.

Entre el desempeño y la reacción de los destinatarios de los derechos humanos (*stakeholders*), y lo que se espera para completar el ciclo institucional de eficacia y eficiencia. Cada Comisión debe de tener una agenda pública conocida que transforme y eleve culturalmente la percepción ciudadana del lugar que ocupan estas instituciones en el proceso democrático, sus mecanismos de inserción social, política y de legitimidad que lleve no sólo a la difusión de normas sino a la transversalidad de derechos, su coexistencia así como su rango de promoción y defensa.

Entre los destinatarios de los derechos humanos y las preferencias ciudadanas expresadas políticamente. En este rubro, el papel del o dela ombudsman es fundamental en su vínculo con el Estado, su autonomía, su autoridad moral, el compromiso con lo público, como contrapeso democrático, por sus resoluciones vinculantes y su magistratura de opinión. La percepción que la ciudadanía tenga del o de la ombudsman nacional o local es clave para su reconocimiento político y ciudadano.

Cada una de estas interacciones como una lógica de gobernanza permiten desglosar la multifuncionalidad de los organismos públicos ciudadanos no jurisdiccionales dentro de un marco general de gobernanza. Pero también cómo órganos del Estado y entidades autónomas de la administración pública federal y local, deben de ser tomadas en consideración desde esta óptica para la construcción, diseño e implementación de políticas públicas en derechos humanos. La identidad propia de cada Comisión y/o Organismo se inserta en la garantía de la necesidad de desempeño cada vez más eficaz y eficiente y no solo de funcionalidad. Un modelo que resalte empíricamente estas características, al menos desde lo que ofrece las diversas teorías de desempeño del gobierno¹⁹, es clave para identificar el mandato de estas instituciones (*outputs*) así como los cambios y transformaciones gracias a este mandato que puedan generar en la sociedad

Un último aspecto de esta lógica de la gobernanza en el cual se inserta institucionalmente la defensa y protección de los derechos humanos recae en aquellos aspectos del rediseño institucional como la referencia en cuanto las prioridades tanto nacionales como locales, el interés y compromiso por ser la voz de los grupos más vulnerables de la sociedad debe de ser el estándar de muchas Comisiones. El impacto en la movilización social y el activismo debe de ser también la característica primaria de muchas instituciones de defensa y protección de los derechos humanos, así como lo es la naturaleza y alcance de sus recomendaciones, el seguimiento y la implementación y diseño de una política pública de derechos humanos. Si bien la Reforma Constitucional crea las condiciones para ello, es precisamente con la *Reforma Constitucional de Derechos Humanos* que las Comisiones Estatales albergan una oportunidad histórica, política y de implementación de derechos humanos, esto es, de evolución. Y una coyuntura ciudadana, es decir, de diseño. En cuanto a sus evolución, a través de su legitimidad, y en cuanto su diseño por medio del cambio social, como receptora de la implementación.

¹⁹ Patricia W, Ingraham & al, "Government Performance: Why Management Matters"; Carolyn J. Heinrichy Laurence E Lynn, eds, *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington DC, Georgetown University Press, 2000.

La primera condición para el rediseño está en la de ser puentes entre el sistema internacional de protección, su régimen, su desarrollo, evolución y comunicación proveniente no sólo de los órganos de los tratados sino también de los procedimientos especiales. Una segunda condición es la institucionalización de sus prácticas designadas para regular los derechos humanos en el ámbito local. Asimismo, asumiendo la perspectiva científica social y de administración pública, entendida ésta como institución del Estado cuya finalidad es velar y controlar el buen funcionamiento del Estado. Siendo desde su origen producto de una decisión política, su identidad se refuerza en un Concepto de Estado basado en la existencia de pesos y contrapesos que garantiza la distribución del poder a favor de la ciudadanía. En ese sentido el Ombudsman es una institución del y para el Estado pero con plena vocación ciudadana, pertenece y sirve al Estado pero siempre a favor de las personas y grupos más vulnerables.

La nota característica de la percepción de las instituciones de derechos humanos ya sea desde la óptica del Estado o de la ciudadanía ha sido tradicionalmente de confrontación. Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la defensa de los derechos humanos han visto siempre con desconfianza a las instituciones del Estado responsables por mandato de la defensa y protección de los derechos humanos. La necesidad de una óptica de reducir los espacios de confrontación y generar condiciones de gobernanza puede llevar a conciliar la lógica del cálculo político y de las concesiones por una lógica de gobernanza. Las interacciones desde este marco de la gobernanza permiten que sociedad civil y gobierno dediquen sus mejores esfuerzos en rediseñar a través de interacciones la lógica de la gobernanza que permitan reconstruir la institucionalidad y con ellos implementar una política pública de derechos humanos.

La evidencia empírica nos muestra que el avance en los derechos humanos siempre ha resultado dentro de un régimen de cambio y de procesos democratizadores. Subsecuentemente la investigación cuantitativa ha demostrado que los países con regímenes democráticos son más propensos en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Además la consolidación de estos espacios en el país a través de la reforma constitucional de los derechos humanos han creado la condiciones para transitar a la lógica de la gobernanza en derechos humanos mediante el desempeño del gobierno a través de las instituciones de derechos humanos. A partir de la institucionalización, del diseño formal de sus principios, su estado constitucional y su autonomía, el cambio de paradigma se sitúa en la lógica de la gobernanza.

El marco analítico de la lógica de gobernanza postula cómo la política pública y la gestión interactúan para influenciar la manera como los gobiernos pueden cumplir de manera eficaz y eficiente sus obligaciones en derechos humanos. La

transición de una gobernanza sin gobierno lleva consigo posiciones menos rígidas y jerárquicas para transformarlas en opciones ciudadanas de responsabilidad compartida en la gestión a través de un involucramiento y compromiso político y social que lleva consigo una comprensión más amplia del papel que estas juegan en la consolidación de la democracias.