



Fascículo 18

GOBERNANZA EN DERECHOS HUMANOS: HACIA UNA EFICACIA Y EFICIENCIA INSTITUCIONAL

LUIS EDUARDO ZAVALA DE ALBA

COLECCIÓN SOBRE LA
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 18

Gobernanza
en derechos humanos:
hacia una eficacia
y eficiencia institucional

Luis Eduardo Zavala de Alba



El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: agosto, 2016 (CD)

ISBN: 978-607-729-278-4

Colección sobre la Protección Constitucional
de los Derechos Humanos (CD)

Primera edición: noviembre, 2015

ISBN obra completa: 978-607-729-101-5

ISBN volumen: 978-607-729-147-3

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469, col. San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada: Flavio López Alcocer

Diseño de interiores: H. R. Astorga

Formación de interiores: Irene Vázquez del Mercado Espinoza

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	11
II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICACIONES EN LA GOBERNANZA	15
III. GOBERNANZA Y DERECHOS HUMANOS	32
IV. CONCLUSIONES	47
V. BIBLIOGRAFÍA	54

PRESENTACIÓN

En el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos.¹ Esta reforma transformó de manera radical nuestro sistema jurídico, ya que no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.

Con la mencionada reforma existe una concepción más amplia de los derechos humanos. Por ejemplo, los tres primeros párrafos del artículo 1o. incorporaron el término derechos humanos, supliendo al de garantías individuales; la perspectiva de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación más favorable que deben observar todas las autoridades; y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Derivado de lo anterior, el Estado debe prevenir,

¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

Los postulados mencionados permitieron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, entre otros, el emblemático “Caso Radilla” (Expediente Varios 912/2010), derivando importantes estándares para todos los jueces, como son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en donde México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana—independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar *ex officio* el control constitucional y convencional de las normas que vayan aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos, y sólo en casos donde esto no sea posible, dejar de aplicar las normas contrarias a los mismos (inaplicación en caso concreto y posibilidad de efectos *erga omnes*).

El propio artículo 1o. constitucional asienta que los derechos humanos sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos y con las condiciones que ella misma señala. Este tema, también abordado por la Suprema Corte de Justicia, resultó provocador de un debate, aún inacabado, visto a la luz de la aplicación de los tratados internacionales. Así, se produjo la ya citada Contradicción de Tesis 293/2011, que planteó el parámetro de control de regularidad constitucional y el concepto de “restricción expresa”.

Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos, sociales y privados del país.

A más de cuatro años de su entrada en vigor, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimamos necesario aportar mayores elementos para la reflexión en torno a esta reforma, con el objetivo de seguir contribuyendo a su efectiva e inmediata implementación. Reconocemos también la importancia que tiene la difusión entre la población de los contenidos y alcances de los derechos humanos y de la reforma de 2011, para lograr su plena observancia y con ello fortalecer la exigibilidad de los mismos.

De lo anterior deriva la *Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos*, que se integra con los siguientes títulos: 1) *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*; 2) *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*; 3) *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*; 4) *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?*; 5) *El artículo 29 constitucional. Una aproximación general*; 6) *Asilo y condición de refugiado en México*; 7) *La armonización legislativa del derecho internacional humanitario en México*; 8) *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*; 9) *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*; 10) *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*; 11) *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*; 12) *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las*

controversias electorales en comunidades indígenas); 13) *Libertad religiosa en México*; 14) *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*; 15) *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*; 16) *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*; 17) *Eficacia constitucional y derechos humanos*, y 18) *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*.

Esta colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—, pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su exigibilidad.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión
Nacional de los Derechos Humanos*

I. INTRODUCCIÓN

La eficacia y eficiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 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 en el plano nacional, pero sobre todo en el 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 (subdisciplina de la ciencia política y la administración pública), así como desde la práctica, nos permite examinar la naturaleza y el alcance de estas instituciones en todo proceso de gobernanza. De ahí que el análisis de la actuación de los gobiernos a nivel federal y local ha identificado numerosos factores que conducen hacia una eficacia y eficiencia que cada vez más se vislumbran como imperativos de estos organismos no jurisdiccionales de protección. *La comprensión* de estos factores *está* relacionada causalmente, además de que comienzan a ser una constante para una gobernanza efectiva, ya sea federal o 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 a la actualización del papel que cumplen y las condiciones para las que fueron creadas.

Según W. Osiatynski el concepto de derechos humanos consiste en al menos seis ideas fundamentales:¹

1. Que el poder de un gobernante (un monarca o el Estado) no es ilimitado.
2. Que las personas poseen una esfera de autonomía que ningún poder puede invadir y por la cual algunos derechos y libertades deben de ser respetados por el gobernante.
3. Que existen mecanismos y procedimientos para limitar la arbitrariedad del gobernante y para proteger los derechos y las libertades de los gobernados, quienes pueden hacer válidas demandas contra el Estado para su protección.
4. Que el gobernado tiene derechos que lo habilitan para participar en procesos de decisión, por lo cual se convierte en ciudadano.
5. Que la autoridad no sólo tiene poderes, sino además obligaciones, las cuales pueden ser reclamadas por los ciudadanos.
6. Que todos estos derechos y libertades están garantizados para todas las personas (éstos transforman derechos individuales y/o privilegios en derechos humanos).

¹ W. Osiatynsky, "The historical development of human rights", en *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, p. 9.

Estas seis ideas deben estar implícitas como la constante para una gobernanza efectiva a nivel federal y estatal de las Comisiones de Derechos Humanos, que tiene como marco analítico la lógica de la Gobernanza,² 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 y también los recursos. En ello encontramos los conceptos de rendición de cuentas; de resultados; de eficiencia y efectividad, y 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* y de su autonomía práctica y funcional de gestión son tan sólo algunos factores que sin duda inciden en las Comisiones de Derechos Humanos. De ahí que la innovación de estas instituciones, tanto a nivel federal como estatal, deba responder a un constitucionalismo global de los derechos humanos, pero también a un pluralismo legal que lleva consigo los más altos estándares por ley de estas entidades, cuya función específica es la promoción y protección de los derechos humanos.

² L. E. Lynn, y R. Waters Robichau, "Governance and organizational effectiveness: towards a theory of government performance", *Journal of Public Policy*, núm. 33, pp. 201-228.

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, al igual que 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.

Una nueva lógica de gobernanza en derechos humanos es imperante y constituye un cambio de paradigma 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 democrático, ya que hace hincapié en la necesidad de contar con un *Ombudsman* o autoridad elegido libremente para obtener buenos resultados públicos en estos rubros.

Este proceso tiene que ver con una forma de rediseño institucional que conduzca al análisis y a la actualización del papel que cumplen las Comisiones de Derechos Humanos 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 defina el rumbo de la sociedad a través del respeto a estos derechos 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 que nos permite escrutar e interpretar el desempeño y alcance del sistema *Ombudsman* en su institucionalidad.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS 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 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 el punto de vista 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 gobernanza.³

³ El concepto de “gobernanza” difiere del de “gobernabilidad”, aunque ambos abordan la cuestión sobre la capacidad y eficacia del gobierno para gobernar. En

El camino para llegar a esta reforma fue largo y tortuoso; no obstante, después de 33 iniciativas de proyecto de modificaciones, hubo un primer dictamen en abril de 2009, y opiniones de especialistas y organizaciones de la sociedad civil en abril de 2010; finalmente, el Senado aprobó el paquete de reformas, menos el artículo 102 constitucional, sólo 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.

Los cambios más importantes se hicieron al artículo 1o. 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 y por los tratados internacionales.

Se da rango constitucional a los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, incluyendo 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

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 a 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. Cfr. L. F. Aguilar, "Gobernanza pública para resultados: un marco conceptual y operacional", 10o. Encuentro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN CEPA), abril de 2011.

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 y 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”, 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 conflicto.⁴

⁴ “Consideraciones preliminares sobre el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados

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 estos derechos.

En el mismo tenor, en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional también se establece 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 derechos de los administrados en México.⁵ Por ello, la reforma constitucional en materia de derechos humanos informa de manera muy específica y puntual la democracia, concebida ésta no sólo como un sistema jurídico o régimen político sino también como un entorno prestacional, de entrega de servicios eficaz y eficiente de derechos para el gobernado, esto es, que mejore sustancialmente en materia de derechos humanos a través de las instituciones responsables.

Ahora bien, para hacer realidad esta entrega eficaz y eficiente, debe realizarse a través y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos”, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009).

⁵ A. Merkel, y J. L. Monereo, “Teoría general del derecho administrativo”, p. 16.

progresividad. Todo esto a partir del ejercicio de las funciones públicas llevadas a cabo por el Ejecutivo; el Estado debe trascender la idea de autoridad para que el esquema de la gobernanza se haga presente. Sobre esto volveremos más adelante.

Se establece 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 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. Por ende, la reforma constitucional en materia de derechos humanos constituye un cambio de paradigma. Se amplían los motivos por los 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 cualquier otro que atente contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las 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 personas.⁶

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

⁶ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: hacia una nueva convivencia”.

por garantizar la funcionalidad de cada sistema constitucional local. Por ejemplo, a partir de la reforma, el artículo 102 señala que cualquier Recomendación emitida por la CNDH o de 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 de 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 legislaturas de las entidades federativas.⁷

Otro elemento esencial, sobre todo en 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 locales.⁸ Al confiar funciones y competencias de intérpretes 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.

⁷ M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, p. xiii.

⁸ M. Eraña, "El principio federal y la defensa de la constitucionalidad en México", en Pedro Torres Estrada (comp.), *Neo-Constitucionalismo y Estado de Derecho*, p. 79.

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 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 conatural a la estructuración federal de nuestro país.⁹ 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 de que se requiere un gobierno competente y equipado con las capacidades apropiadas y que asuma y comparta 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. De esta forma,

⁹ Carbonell, M., “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución mexicana”, en M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional en derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, p.70.

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.

Las instituciones de derechos humanos participan en el proceso de gobernanza en todo país democrático, social y de derecho, como México. 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 derecho.¹⁰ 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

¹⁰ D. Beetham, “Universality, historical specificity and cultural difference in human rights”, en G. Gilbert, F. Hampson y C. Sandoval (eds.), *Strategic Visions for Human Rights. Essays in honor of Professor Kevin Boyle*, p. 56.

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 con alguien un derecho es necesario porque requiere y necesita de protección ante alguna forma de vulnerabilidad, o por 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 por 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 requiere de un recuento de cuáles son estas obligaciones y como éstas podrían ser realmente impuestas.

Este último componente corresponde a la institucionalidad de los derechos humanos a través de la 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 en los niveles nacional y estatal. 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; es menester mencionar que se derivan de la legitimidad ante la ciudadanía; de su cultura organizacional abierta; de la garantía de integridad; de la 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 informe.¹¹

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 éstos públicos o privados; que actúan con justicia y abordan asuntos de su competencia por su fundamento jurídico, hoy plasmado en la reforma constitucional de 2011.

¹¹ International Council for Human Rights Policy, *National Human Rights Institutions: Effectiveness and Legitimacy*, p. 8.

La cultura organizacional abierta permite la autocrítica e identifica las deficiencias de su propia práctica. Al garantizar la integridad y calidad de sus integrantes, ésta se refuerza mediante la composición y los buenos procedimientos para el nombramiento de sus integrantes y consejeros, profesionales, altamente eficaces que de ninguna manera deben estar vinculados al servicio público o den apariencia alguna de sumisión o sean elegidos por los gobernantes. La misma reforma constitucional de 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 General de las Naciones Unidas en 1993, relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.¹²

En el Estatuto además 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

¹² C. O. Sánchez, “Constitución y Comisiones de Derechos Humanos”, *Revista DFensor*, México, pp. 30-36.

que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG de derechos humanos, deben ser vínculos eficaces entre las instituciones y los individuos y grupos marginados política, social y económicamente. En nada colabora la división y escisión entre éstas 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 Estado y las de la sociedad civil, en particular aquellas de derechos humanos, las cuales 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 el 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 es sinónimo de gobernanza en derechos humanos.

La sistematización acerca de los derechos humanos es otro tema 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 ésta como una institución de gobierno, restando autoridad moral y mirando la actividad de sus miembros.

En cuanto a la suficiencia de recursos presupuestarios, ésta es una responsabilidad de las legislaturas, las cuales muchas veces sólo evalúan a partir de indicadores de desempeño y de resultados. Por ello, es esencial 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 sólo 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*.

Respecto de los aspectos concernientes a los trámites de la queja de manera rápida y eficaz, es de vital importancia poder procurar que se cumpla en tiempo y forma con las recomendaciones de las instituciones de derechos humanos. El sentido y alcance de éstas 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.

Un apartado que tiene que ver con los principios de una 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 estos derechos 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 a 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 humanos.¹³

Para lograrlo se requiere colaboración, compromiso, empeño y dedicación entre el gobierno y la sociedad civil, para la creación de datos confiables, de indicadores de desempeño y de evidencia basada en derechos humanos, que permitan elevar el déficit democrático, no sólo el que ha arrojado la inseguridad, sino también la falta de cultura y educación en materia de estos derechos. 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.

El último aspecto esencial tiene que ver con la construcción de políticas públicas en derechos humanos. El proceso de construcción de políticas públicas está enraizado en el conocimiento de esta subdisciplina de la ciencia política y de la administración pública, y de sus impactos en la gobernanza.

¹³ A. Rossi, y L. E. Zavala, "Políticas públicas y derechos humanos en México", p. 32.

No se puede construir una política pública a partir de criterios decisionales o de cálculo político. Como tal, el vehículo es la implementación, pero la construcción tiene que ver con aquellos elementos esenciales desarrollados de manera sistemática, teniendo como punto de partida los diversos enfoques de política pública hasta alcanzar las condiciones de gobernanza. Un primer elemento parte del análisis de las políticas públicas cuyos tres rasgos básicos son, a saber, su objeto de estudio, su orientación aplicada y su autocontención,¹⁴ que proponen enfrentar problemas públicos como las violaciones a los derechos humanos. Por antonomasia, el estudio de las políticas públicas estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a las eventuales violaciones a los derechos humanos. Ya el marco constitucional lo señala a partir de la ruta crítica que aporta para la administración pública a partir de los tres niveles de gobierno. La obligación descansa en todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal modo que cualquier violación se convierte en un problema de política pública y por ende en la búsqueda de soluciones. Se trata de ciencias y conocimientos aplicados, de la elección de alternativas científicamente válidas, del desarrollo de teorías de las organizaciones como las propias instituciones responsables por mandato de su protección y promoción, así como todas las demás variables que respondan a cuestiones de profundidad derivada del análisis y de nuevos desarrollos teóricos.

¹⁴ M. Merino, G. Cejudo y otros. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, p. 10.

La autocontención del análisis de las políticas públicas remite así a la pluralidad de enfoques y de métodos de investigación, ampliamente desarrollados a través del propio acercamiento basado en los derechos humanos contenido en los instrumentos internacionales. La premisa necesaria para poner en marcha el análisis de las políticas es la existencia de un problema público, que por ley exige la intervención del Estado. El análisis de las políticas públicas supone su capacidad para desagregar los problemas de violaciones a los derechos humanos y el curso de acción que seguirá el proceso. Esto lleva consigo profundas implicaciones en cuanto a la comprensión de las políticas públicas que tengan como punto de partida la búsqueda de la causalidad, por lo cual habrá de utilizar disciplinas y métodos variables, pero siempre bajo el punto de vista de la responsabilidad que proviene del Estado y de la institución del Estado responsable de los derechos humanos, obligada a implementar políticas públicas.

Finalmente, las políticas públicas concluyen con la búsqueda de los mejores instrumentos disponibles para la evaluación de las políticas, y para ello las instituciones responsables de su promoción y defensa son las primeras obligadas en buscar las mejores herramientas a su alcance.

III. 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 reformas institucionales, promovidas por los principios de eficacia y eficiencia sustentados en el mejoramiento sistemático, en el crecimiento y 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 estar transitando hacia “una gobernanza sin gobierno”,¹⁵ 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.

El tópico que ha marcado el rumbo de la agenda en los últimos años ha sido el de la gobernanza, cuya importancia radica en el estudio, descripción y explicación de las nuevas formas de interacción entre el gobierno, la sociedad civil y los particulares. Su justificación reside en el desarrollo de más y mejores capacidades para resolver, o al menos enfrentar, las condiciones que aquejan a nuestras sociedades.¹⁶ Una de esas condiciones son los derechos humanos. La característica de este enfoque reside en su ubicación en el exterior del gobierno y de la administración pública, es decir, se posiciona en y desde la sociedad. Se trata de una orientación que encuentra su razón de ser en el traslado de las coordenadas, por mucho tiempo situadas sólo en el gobierno. En este sentido, la gobernanza se constituyó como una propuesta

¹⁵ L. E. Lynn, “The Many Faces of Governance”, *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 49-64.

¹⁶ Luis F. Aguilar V., *El gobierno del gobierno*, p. 9.

ubicada en la sociedad civil frente al enfoque gobiernista, en donde muchas instituciones de derechos humanos han estado enraizadas. Este enfoque tenía como preocupaciones principales la legalidad y legitimidad de su acción y una vez que se legitimaron, ahora depende de la manera como se conduce el conjunto del sistema administrativo de estos derechos y de sus organizaciones particulares, que son las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, que se responsabilizan de llevar a cabo las políticas decididas, los programas, los proyectos, los servicios y el balance entre seguridad y derechos humanos, entre otras. La buena o mala dirección de estas organizaciones comienza con la buena o mala dirección de la administración pública. Enfrentamos entonces un problema de gobierno que se ubica en el mismo aparato administrativo del gobierno y que, irresuelto, perjudica la gobernanza exitosa de la sociedad. Si bien las Comisiones Estatales de Derechos Humanos por ley son instituciones autónomas, es importante establecer normas y procedimientos para regular, controlar y validar decisiones a través de la preocupación sobre su eficacia directiva. La dirección o gobierno de estas instituciones se ubica al interior de la cuestión mayor y fundamental de la dirección o gobierno de la sociedad, de una gobernanza pública que sea socialmente exitosa, efectiva, tanto en el plano de los valores liberal-democráticos y del aseguramiento de los derechos humanos, como en el plano de la realización de los derechos sociales de los ciudadanos. Para alcanzar esto se requiere de un gobierno corporativo público.¹⁷ Plantearse esta cuestión es importante, pues el gobierno

¹⁷ Una expresión que puede ser chocante, de acuerdo con Luis F. Aguilar, en la que el concepto y término de lo corporativo, para aquellos formados en una

se dirige a su sociedad mediante acciones que ha decidido que ejecuten sus organizaciones, incluso aquellas autónomas, conocidas como entidades del Estado y no del gobierno, pero que conceptualmente caen bajo este rubro, ya que implementan políticas, programas y servicios que dan contenido concreto a las funciones públicas.

Según Luis F. Aguilar, en los estudios de gobierno, gestión pública y políticas públicas hay un *eslabón perdido* en lo que concierne al estudio del gobierno o de la gobernanza de la administración pública en su conjunto y de sus corporaciones administrativas. Este eslabón es el gobierno del gobierno, el proceso y modo como el gobierno se gobierna a sí mismo, a sus entidades públicas autónomas, y su desconocimiento tiene implicaciones para la dirección de la sociedad. El propósito último de este campo de estudios, en el cual cabe la de los organismos públicos de protección de derechos humanos, es llegar a establecer un proceso formal, claro y pertinente de dirección o de gobierno de las organizaciones de la administración pública, pero su contenido temático o su programa de estudio e investigación consiste en:

- a) Describir el modo como suceden de hecho los procesos de decisión mediante los cuales se dirigen. Identificar el formato de los procesos decisorios, su composición, perfiles y procedimientos, legales y políticos.

teoría cultural, política administrativa, se reserva a lo privado o a organizaciones políticas subordinadas de los regímenes autoritarios, no obstante, se trata de hacerlos compatibles con conceptos y tradiciones y, sobre todo, en señalar la sustancia conceptual de la cuestión, por encima de la simpatía o antipatía por el empleo de ciertos términos. *Ibid.*, p. 16.

- b) Conocer las normas que definen una estructura de alta dirección. Saber si se trata de un dirigente unipersonal o si la dirección es colegiada (consejo, junta, directorio), o el equilibrio establecido entre el dirigente personal y sus órganos colegiados directivos o de apoyo directivo.
- c) Conocer las normas que regulan los procesos de decisión de la alta dirección de las entidades del Estado. Si existen normas que regulan los procesos directivos, la coherencia de su ordenamiento y valorar su idoneidad para posibilitar la calidad institucional y técnica de las decisiones directivas.
- d) Conocer los procesos de dirección, los tipos de decisión y sus alcances; las reglas y los procedimientos que se siguen a lo largo del proceso deliberativo que conduce a la toma de decisiones, tales como reglas y procedimientos para tener acceso al proceso decisorio.
- e) Identificar las relaciones intragubernamentales, intergubernamentales y gubernamental-sociales que están presentes a lo largo del proceso decisorio.
- f) Identificar el formato de comunicación que siguen los dirigentes para informar, explicar y justificar a la sociedad el proceso y decisión tomada, a fin de implementarla con éxito.
- g) Identificar si las decisiones directivas se acompañan o complementan o no con las decisiones acerca de la forma como se dará seguimiento a la ejecución de las decisiones, se evaluarán sus avances y resultados, se auditará el uso de los recursos o se introducirán correcciones.
- h) Identificar si las decisiones tomadas incluyen medidas de contingencia, típicas de las violaciones a los derechos

humanos, frente a la eventual concurrencia de hechos diferentes u opuestos a los supuestos y las intenciones de las decisiones directivas.

- i) Con base en los resultados de los estudios realizados, elaborar los principios, las normas o los procedimientos que la alta dirección de las entidades de la administración pública debe incorporar a fin de asegurar y mejorar su calidad institucional, técnica y gerencial. Los principios y códigos del gobierno corporativo público o de la gobernanza corporativa pública de acuerdo al lenguaje internacional.¹⁸

Estos procesos se insertan como un componente de la eficacia del gobierno no sólo a nivel del Estado, sino del gobierno de las mismas instituciones de derechos humanos, para superar la ilegitimidad de sus dirigentes, que es la principal causa de la ineficacia gubernativa, para superar la impotencia de su carencia de recursos, poderes y capacidades. Para no repetir el mal manejo de medidas cautelares en situaciones de crisis de violaciones a los derechos humanos, se requiere de una “nueva gobernanza” de estas instituciones, de manera que se reconstruya su capacidad directiva de definir y realizar los objetivos públicos al conjuntar los recursos del Estado y los recursos de la sociedad económica y civil, dando origen a asociaciones, redes y sinergias en aquellos asuntos de la transversalidad de los derechos humanos. Estas reformas, con diversas características según las circunstancias de las sociedades, deberán contribuir a aliviar los problemas del

¹⁸ *Ibid.*, pp. 50-54.

gobierno de estas instituciones autónomas, a mejorar su imagen social y reconstruir progresivamente la confianza de la sociedad en su capacidad de conducción e implementación de políticas públicas en derechos humanos.

De ahí que los organismos públicos autónomos de protección y defensa de los derechos humanos deben de regirse bajo el principio del gobierno de la sociedad, más que el gobierno del gobierno, que es la condición de entrada para poder gobernar con perspectiva de derechos humanos. Las numerosas reformas que hicieron que se reconstruyera en un nivel aceptable su capacidad de gobernar a la sociedad aún no se extienden a estos Organismos, y es urgente y necesario en esta dinámica para su funcionamiento.

La cuestión es importante, puesto que las fallas en estas instituciones dentro de una dinámica de gobernanza, en las que incurre el Estado y los altos funcionarios responsables de dirigir las entidades de derechos humanos, repercuten en la dirección de la sociedad y en la credibilidad de estos derechos. De ahí que las Comisiones de Derechos Humanos deben 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, también debe ir marcando la racionalidad, no sólo a partir de las reformas constitucionales, sino de los mecanismos de participación colectiva encomendados a generar confianza antes que cualquier signo de apropiación de su mandato.

Bastaría con una exégesis del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, a saber:

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos en los términos que la ley establezca.

Afirmar que: “Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias”, representa una hoja de ruta para la administración pública en sus tres órdenes de gobierno. Los alcances de esta condición nos sitúan en una perspectiva no sólo de derechos humanos, sino de gobernanza, es decir, en adelante la administración pública deberá llevar a cabo el ejercicio de su dirección eficaz y eficiente con obligaciones propias de derechos humanos. Esta condición representa, al mismo tiempo, la implementación de políticas públicas de derechos humanos basados en los principios mencionados, y deberá concluir su proceso de manera que los remedios legales sean del mismo modo entregados.

Todo esto implica un proceso de gobernanza pública, una dirección del gobierno que vaya más allá de la sola capacitación. Debe llevarse a cabo la implementación de protocolos, estrategias, planes y programas con miras a la internalización de los derechos humanos en las propias instituciones.

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 clave:¹⁹

¹⁹ C. Hill, C. Henrich y L. Lynn, “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pp. 233-261.

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 eso debe 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 lo más ampliamente de su mandato en la defensa de los derechos humanos y de acuerdo a su ordenamiento interno, el cual no debe 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 París²⁰ y cuyos estándares deben 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

²⁰ “Principles Relating to the Status of National Institutions”, UNGA Res 48/134 (1993).

eleve los estándares de su gestión y permita profesionalizar a 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 ciudadanía de las Comisiones son claves para la eficacia institucional. Los recursos deben ser justificados con base a resultados que lleven consigo una priorización de los derechos humanos de acuerdo al entorno político, cultural y social.

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 y su rango de promoción y defensa.

En cuanto a los destinatarios de los derechos humanos y las preferencias ciudadanas expresadas políticamente, en este rubro, el papel del o de la *Ombudsman* es fundamental en su vínculo con el Estado, así como 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, como órganos del Estado y entidades autónomas de la administración pública federal y local, deben de ser tomadas en consideración desde esta perspectiva para la construcción, diseño e implementación de políticas públicas en derechos humanos. La identidad propia de cada Organismo y/o Comisión se inserta en la garantía de la necesidad de desempeño cada vez más eficaz y eficiente, y no sólo de funcionalidad. Un modelo que resalte empíricamente estas características, al menos desde lo que ofrecen las diversas teorías de desempeño del gobierno,²¹ es clave para identificar el mandato de estas instituciones (*outputs*), así como los cambios y transformaciones que gracias a este mandato 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 a 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 son la naturaleza y el alcance de sus Recomendaciones, el seguimiento, la implementación y el diseño de una

²¹ P.W. Ingraham, P. Joyce y A.K. Donahue, "Government Performance: Why Management Matters", en C.J. Heinrich, L.E. Lynn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*.

política pública de derechos humanos. Si bien la reforma constitucional crea las condiciones para ello, es precisamente con dicha reforma que las Comisiones estatales albergan una oportunidad histórica, política y de implementación de estos derechos, esto es, de evolución, y una coyuntura ciudadana, es decir, de diseño, en cuanto a su evolución, a través de su legitimidad, y en cuanto su diseño por medio del cambio social, como receptor de la implementación.

La primera condición para el rediseño está en ser puentes entre el sistema internacional de protección, su régimen, desarrollo, evolución y comunicación provenientes 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, 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 en 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 en favor de las personas más vulnerables.

Por último, en términos de la gobernanza, toda política pública tiene su origen en el Estado, a través de programas cuya categoría específica el Estado y legitima la ciudadanía. El Programa Nacional de Derechos Humanos en México 2014-2018 (PNDH) es la herramienta esencial y fundamental de la conducción de la política de Estado en derechos humanos,

que sólo transita hacia la implementación de una política pública cuando sus objetivos comienzan a hacerse una realidad. El PNDH 2014-2018 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

Un contenido esencial del PNDH es su valioso y atrevido diagnóstico. Después de un amplio marco normativo, desde el cual se fundamenta la legalidad a través de los instrumentos internacionales, jurisdicciones, principios de gobernabilidad internacional y nacional, leyes y reglamentos, así como su respectivo marco institucional, el diagnóstico describe la problemática, las causas y los efectos relacionados con los derechos humanos en México. Con ello se pretende lograr una mayor efectividad en las políticas públicas y su incidencia en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Para ello se identifican áreas problemáticas por su carácter estratégico, y que suponen una oportunidad para implementarse en la lógica de una gobernanza. Éstas son: la implementación de la reforma constitucional de los mismos, la prevención de violaciones de estos derechos, las acciones de garantía y protección de los mismos, la articulación y coordinación entre los actores involucrados en la política de derechos humanos y la generación de información correctamente sistematizada y accesible en la materia.

Para su análisis, es clave resaltar el apartado sobre las deficiencias en la prevención, el cual señala varios elementos: la ineficiente garantía del ejercicio y goce de los derechos humanos, su deficiente protección, la ineficiente coordinación y colaboración entre los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos, así como la insuficiente generación y sistematización de información integral en la materia. Todos estos elementos califican de manera semántica

en la categoría de una urgente lógica de la gobernanza y describen de forma muy puntual el carácter eficaz y eficiente que es imperante cumplir para reconocer la implementación de una política pública de derechos humanos en México.

Además, el PNDH 2014-2018 se alinea a los metas nacionales y a los programas sectoriales como parte de la transversalidad propia de los derechos humanos. Al centro de la implementación del PNDH 2014-2018 se encuentran los objetivos, las estrategias y las líneas de acción a partir de seis objetivos fundamentales: lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos, prevenir las violaciones a los derechos humanos, asegurar el enfoque de derechos humanos en la administración pública federal, fortalecer la protección de los derechos humanos, generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos y, por último, sistematizar la información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

El último capítulo se refiere a los indicadores, entre ellos los de nueva creación, tales como el de capacitación a servidores públicos, pero lo más importante, el determinar la eficacia de los cursos de capacitación, ya que, según el propio programa, tiene una relación directa con la comprensión de la información, evaluación, apropiación de los contenidos y alcances. Este apartado estará a cargo de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), cuya oportunidad histórica debe ser la de generar indicadores confiables y de resultado alejados de toda lógica del gobierno o de la politización de los derechos humanos. Cualquier política pública necesita anclarse en una evaluación sólida como última parte del proceso

dentro de la lógica de la gobernanza y las interacciones que genera el propio programa. El propósito primordial es medir el disfrute de derechos por los titulares de éstos, y no sólo a través de la necesaria eficacia y eficiencia de las instituciones y/o servidores públicos. Es imperante captar un número reducido de resultados que puedan relacionarse con la situación de la realización efectiva de los derechos humanos. El objetivo no es definir una lista completa de indicadores para todas las normas de estos derechos o todas las disposiciones de los tratados, lo que sería prácticamente imposible, sino adoptar un enfoque estructurado con un conjunto de criterios bien definidos que puedan aplicarse de manera uniforme en la definición y elaboración de indicadores para derechos humanos.²²

El PNDH 2014-2018 establece seis categorías de indicadores, a saber: de capacitación, de resolución de conflictos de impacto regional, de integridad física, de reducción de Recomendaciones emitidas por la CNDH, de porcentaje de entidades federativas que cuentan con un diagnóstico sobre derechos humanos o con un programa estatal presentado, y de avance en la elaboración de sistemas de indicadores por derechos humanos.

Es importante resaltar que si bien se adopta un enfoque estructurado, para efectos del constitucionalismo local y la elaboración de políticas públicas en una lógica de gobernanza, los últimos dos indicadores responden a la urgencia de implementar indicadores estructurales que ayuden a captar la aceptación, la intención y el compromiso de los gobiernos

²² OACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para su medición y aplicación*, pp. 32-33.

estatales para aplicar medidas tales como adaptar al derecho local, de acuerdo a su realidad concreta, los tratados internacionales relacionados con aquellos derechos de prioritaria ejecución, identificados en su respectivo programa y con su propio indicador. Un ejemplo de esto, en el caso de Nuevo León, ha sido la Ley sobre Desaparición Forzada de Personas. De igual manera, es imperativo implementar indicadores de proceso, esto es, transformar sus compromisos locales de derechos humanos hacia resultados, como indicadores basados en asignaciones presupuestarias, cobertura de aquellos grupos de población en programas públicos de acuerdo a su entorno político, económico y social. Con respecto a indicadores de resultado, a saber, aquellos que ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos de la entidad federativa en la promoción del disfrute de los derechos humanos, se puede mencionar la proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social, casos de denegación de justicia por las procuradurías locales, así como logros educativos, entre otros.

IV. CONCLUSIONES

La nota característica de la percepción de las instituciones de derechos humanos, ya sea desde la perspectiva 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 estos derechos. La necesidad de una visión 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 permiten que sociedad civil y gobierno dediquen sus mejores esfuerzos en rediseñar la lógica de la gobernanza que permita reconstruir la institucionalidad y con ello 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 derechos humanos, ha creado las 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 éstas juegan en la consolidación de la democracia.

La calidad de la democracia se define por la calidad de sus instituciones, es decir, por la forma en la que los habitantes de una comunidad han sabido organizar su vida pública. Cuanto más si estas instituciones son los órganos del Estado democrático responsables de la promoción y defensa de los derechos humanos. No puede haber buenas políticas si no hay buenas instituciones. Hablar de calidad de las instituciones es hablar de calidad de vida y aprender a evaluarlas a partir de los alcances de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011 es aprender a modificarlas y a perfeccionarlas.

Así, el imperativo actual es desarrollar y fortalecer a las instituciones públicas estatales de derechos humanos en una lógica de gobernanza —en los dos niveles de gobierno— con capacidad para consolidar un orden democrático hacia un nuevo equilibrio político institucional que oriente sus acciones ciudadanas.

Sin embargo, las instituciones no vienen dadas; Luis F. Aguilar afirma que es necesario construirlas entre todos. La construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política —de un país, de una provincia o de un Estado—, requiere del compromiso de un trípode básico: gobierno, sector social y sector privado. Cada uno de ellos puede y debe aportar valores y capacidades para desarrollar una estrategia que enfrente los desafíos que presentan hoy los derechos humanos, a partir de la reforma constitucional.

La buena gobernanza permite lograr estos objetivos sin abusos ni corrupción y con el debido respeto por el Estado de Derecho. La piedra de toque de la buena gobernanza es el

grado en que cumple la promesa de realizar los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La ilegalidad, la impunidad, la corrupción, la violencia, la pobreza, la desigualdad y la desconfianza son nuestras siete plagas nacionales. Estas realidades deplorables y nocivas no han nacido en estos años, sino han tomado forma y arraigo a lo largo de siglos, y sus causas han sido las centenarias prácticas políticas de un poder arbitrario y codicioso, junto con las antiguas prácticas sociales de explotación, engaño o abuso, que han alcanzado nuevas formas y niveles a lo largo de las gestas fundadoras de nuestra historia (nos guste o no reconocerlo), incluyendo, obviamente, la transición democrática que ha contribuido a exhibirlas, cuestionarlas y también a agudizarlas. Las Comisiones estatales de derechos humanos deben ejercer un liderazgo propio para combatir estas plagas que inciden profundamente en el goce de los derechos.

Hoy las Comisiones estatales de derechos humanos son también una referencia obligada de los estudios de gobierno y gestión pública, las cuales, por la coyuntura constitucional, cobran de pronto sentido en el país, pues no despierta confianza un Estado dividido, descoordinado, desordenado, hasta incoherente, en su miríada de leyes, reglamentos, secretarías, organismos, programas, servicios y gastos sin su respectivo contrapeso político institucional.

El Estado no puede pretender restablecer controles sobre las organizaciones de derechos humanos si no restablece primero su autoridad entre sus órdenes de gobierno y no controla el accionar de su multiforme constelación de entidades administrativas internas. Muchos problemas quedarán sin resolver si no hay concurrencia y coordinación entre los diversos gobiernos, y entre las diversas dependencias que

integran un gobierno con las Comisiones estatales de derechos humanos.

Uno de los efectos más graves de la democratización ha sido la ampliación de la independencia decisoria de cabildos, congresos y ejecutivos locales, pero sin construir los contrapesos dentro y fuera del gobierno estatal, a fin de controlar sus amplios poderes y facultades decisorias para evitar así democracias locales autoritarias. El Sistema *Ombudsman* tiene y debe tener estos alcances. Asimismo, es cuestionado el Estado federal ante la debacle financiera y administrativa de la mayor parte de sus entidades de gobierno local. Se cuestiona al Estado democrático cuando la partidocracia sofoca o manipula la representación ciudadana en el Sistema *Ombudsman*. El problema se debe a que nuestros dirigentes tienen diversas concepciones del Estado (y de los derechos humanos).

Hay, por ende, una criatura inocente, sin fallas, una víctima vulnerable, las víctimas de la violencia, que son injustamente atropelladas por las decisiones de los gobiernos que resultan abusivas, arbitrarias, caprichosas, ineficientes y sin base informativa, analítica y de cálculo.

El supuesto de una ciudadanía sin responsabilidad alguna en las condiciones de vida de la sociedad ha llevado a atribuir la ingobernabilidad a la incapacidad directiva de los gobiernos, y muy pocas veces, o jamás, a la indisposición de la sociedad a obedecer las leyes, a reconocer los derechos de los demás, así como sus propias obligaciones, a contribuir, incluso fiscalmente, a involucrarse en asuntos públicos, a cuidar del ambiente, a solidarizarse con conciudadanos vulnerables. El papel de las Comisiones estatales de derechos humanos, a la luz de la nueva reforma constitucional, se muestra urgente

y necesario en su actuar y en su implementación, así como en sus acciones de inconstitucionalidad local.

A pesar de que resulta cierto el hecho de que muchas fallas son de la ciudadanía, son, sin duda, consecuencia de las relaciones que establecieron los gobiernos con los ciudadanos, que optaron por cerrar los ojos a sus transgresiones, corrupción, indolencia pública, irrespeto a los demás, destrucción de bienes públicos. Fallas todas permisibles, con tal de que mantuvieran su lealtad electoral y su sumisión al gobernante. De ahí que cuando se habla de la (in)gobernabilidad de las democracias, la explicación más frecuente se centra en la (in)capacidad de los gobiernos. Los gobiernos gobernarán o desgobernarán, si poseen o no capacidad institucional, fiscal, política y administrativa para dirigir a sus sociedades. Lógico y obvio. Construir una democracia con capacidad de gobierno exige entonces otorgar al gobierno potencia y suficiencia en esas cuatro dimensiones, y entre ellas se encuentra el Sistema *Ombudsman*.

La democracia no ha gobernado cabalmente en el campo crucial de la justicia y la seguridad. No puede hacerlo, porque no opera dentro de un Estado de Derecho plenamente constituido y efectivo, ni ha podido crearlo, por causa de la incomunicación entre los poderes y por la impotencia o la irresponsabilidad de los poderes y sus aparatos, que son síntomas de la crisis presente, tal como lo son: la criminalidad homicida sin freno, los miles de víctimas, la anticultura de la transgresión en aumento, la intranquilidad ciudadana. O la democracia adquiere la capacidad de crear Estado o no podrá acreditar capacidad y eficacia de gobierno.

Por último, una nueva cultura política puede comenzar desde lo local a través de las Comisiones estatales de derechos

humanos, porque cuando los aspectos cuantitativos y cualitativos se integran en el territorio, crece el interés de autoridades nacionales, internacionales, organismos multilaterales y de cooperación, y aumentan las posibilidades de sostener el sistema y el régimen de protección de los derechos humanos. El compromiso ciudadano, que alude a una intervención ordenada de personas y organizaciones que acuerdan afrontar los obstáculos que pudieran existir y deciden cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno a través del Sistema *Ombudsman*, se presenta como una de las mejores herramientas para la gestión del desarrollo local.

Sin embargo, hay una condición esencial para que este compromiso pueda extenderse en toda su potencialidad: la lógica de una gobernanza en derechos humanos que se viva en transparencia y acceso a la información, con autonomía funcional y práctica, así como un consejo consultivo que aconseje, coordine y dirija. Por eso, y parafraseando a Jeffrey Sachs, premio Nobel de Economía, el Estado sólo ha sido capaz de crear condiciones de gobernanza cuando hay una “sociedad consciente” que comprende ocho dimensiones:

Conciencia de sí mismos: moderación personal para liberarse del consumismo de masa. Conciencia del trabajo: un equilibrio entre el trabajo y el goce. Conciencia del conocimiento: cultivo de la educación. Conciencia de los demás: acciones de cooperación, solidaridad y compasión. Conciencia de la naturaleza: la conservación de los ecosistemas del mundo. Conciencia del futuro: la responsabilidad de ahorrar para el futuro. Conciencia de la política: el cultivo de la deliberación pública y la valoración de la acción colectiva a través de las instituciones políticas. Conciencia del mundo: la aceptación de la diversidad como el camino para la paz”.

La sociedad buena, vivible, es posible a condición de enlazar mercado y Estado, política y ética, gobierno y responsabilidad personal. Algo sabido y olvidado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR V., L. F., *“El gobierno del gobierno”*, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo de 2014.
- _____, “Gobernanza pública para resultados: un marco conceptual y operacional”, 10o. Encuentro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN CEPA), abril de 2011.
- BEETHAM, D., “Universality, historical specificity and cultural difference in human rights”, en G. Guilbert, F. Hampson y C. Sandoval (eds.), *Strategic Visions for Human Rights. Essays in honor of Professor Kevin Boyle*. Routledge, 2013.
- CARBONELL, M., “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana, en M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional en derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México, UNAM. 2013.
- CARBONELL, M. y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México, Porrúa, 2013.
- _____, “Consideraciones preliminares sobre el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos”, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009).
- ERAÑA, Miguel, “El principio federal y la defensa de la constitucionalidad en México”, en Pedro Torres Estrada (comp.), *“Neo-Constitucionalismo y Estado de Derecho”*. Monterrey, N.L. Limusa, 2006.

- HILL, C. Henrich y L. Lynn, "Studing Governance and Public Management: Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2), pp. 233-261.
- INGRAHAM, P. W., P. Joyce y A.K. Donahue, "Government Performance: Why Management Matters", en C.J. Heinrich y L.E. Lynn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*. Routledge, 2012.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR HUMAN RIGHTS POLICY (ICHRP), "National Human Rights Institutions: Effectiveness and Legitimacy". Suiza, ICHRP, 2005.
- INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: hacia una nueva convivencia*. México, 2012.
- LYNN, L.E., "The Many Faces of Governance", *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford. Oxford University, 2010.
- LYNN, L.E. y R. Waters Robichau, "Governance and organizational effectiveness: towards a theory of government performance", *Journal of Public Policy*, núm. 33, pp. 201-228.
- MERINO, M., G.M. Cejudo, M.A. Casar y otros, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, CFE, CIDE, 2010.
- MERKEL, A. y J.L. Monereo, *Teoría general del derecho administrativo*, México. Porrúa, 2011.
- OACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para su medición y aplicación*.
- OSIATYNSKY, W., "The historical development of human rights", *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, p. 9.
- _____, "Principles Relating to the Status of National Institutions", UNGA Res 48/134 (1993).
- ROSSI, A. y Zavala, L. E., *Políticas públicas y derechos humanos en México*, Monterrey, N. L., EGAP, 2010.
- SÁNCHEZ, C.O., "Constitución y Comisiones de Derechos Humanos", *Revista DFensor*. México, CDHDF, octubre de 2013, pp. 30-36.

Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos. Fascículo 18. Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

LUIS EDUARDO ZAVALA DE ALBA

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Gregoriana, de Roma, Italia. Obtuvo el LLM (Maestría en Derecho) en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Essex en Colchester, Reino Unido. Profesor Visitante de la Universidad de Yale e Investigador Visitante en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Universidad de Essex y en el Carr Center for Human Rights Policy de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Ha participado como Senior Executive Officer para funcionarios locales y estatales así como Liderazgo en Desarrollo en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

