



NACIONES UNIDAS

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN MÉXICO

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN MEXICO

Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Encuentro Nacional El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana

(Unidad de Seminarios "Ignacio Chávez" Vivero Alto Ciudad Universitaria – 17 de mayo de 2007)

Estrategias de vinculación entre las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y las organizaciones de la Sociedad Civil a partir de los Principios de París

Los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993¹, representan la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, o, como son denominados por el artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, organismos públicos de derechos humanos.

Adoptados por la mismas Instituciones Nacionales en un taller internacional que se celebró en París en el año de 1991, los Principios de París marcaron el inicio de la cooperación y estandarización de las Instituciones Nacionales a nivel Internacional y señalaron la necesidad de crear estrechos vínculos entre las Instituciones Nacionales y diversos actores en el campo de derechos humanos, como son los organismos internacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

Los Principios de París son amplios y generales de tal manera que pueden aplicarse a una pluralidad de Instituciones Nacionales independientemente de su diversidad de objetivos, estructura y programas de acción.

Un paso muy importante dado por los Principios de París fue el establecer un conjunto de requisitos jurídicos mínimos con los que debe contar una Institución Nacional para ser considerada como tal. Es decir, la estrategia adoptada por los Principios de París no fue la de promover un modelo único al cual todas las Instituciones de derechos humanos de diversos países deberían de ceñirse, sino, por el contrario, respetando la diversidad y pluralidad de las Instituciones y reconociendo que cada una acarrea una tradición jurídica específica y tiene que adecuarse al contexto de derechos humanos que se vive en cada país, se optó por establecer un conjunto de condiciones mínimas (*benchmarks*) o estándares básicos que todas las Instituciones Nacionales deben de cubrir para poder desempeñar sus tareas de manera eficiente².

Bajo esta lógica los Principios de París se concentran en tres ámbitos: a) la competencia y responsabilidades de las Instituciones Nacionales; b) su composición y las garantías de independencia y pluralidad que requieren para desempeñar sus tareas y c) los métodos de operación y su relación con otros actores, como lo son las organizaciones de la Sociedad Civil.

¹ Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Aprobados por la Asamblea General en la resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993.

² Véase: Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt y Kristine Yigen. *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000.

Dentro de la dimensión relativa a su competencia y responsabilidad, los Principios de París establecen un conjunto importante de estándares; tales como: que el mandato que se les otorga sea lo más amplio posible y abarque tanto la protección como la promoción de los derechos humanos, que su fundamento jurídico sea la Constitución o, al menos, una ley general emanada del Poder Legislativo y que tengan la facultad de elaborar informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas.

En relación con su composición y el grado de independencia y pluralidad, los Principios de París exigen algunas condiciones básicas, tales como: que los métodos de elección de los miembros y el personal de las Instituciones Nacionales garanticen la representación plural de todos los sectores sociales; que se le dote de una infraestructura adecuada y recursos económicos suficientes para realizar sus labores; que tenga autonomía de decisión y de acción en relación con el Poder Ejecutivo y que no estén sujetas a ningún control financiero que pueda afectar su funcionamiento.

Finalmente, en lo referente a los métodos de operación se contemplan un conjunto de facultades que las Instituciones Nacionales deben poder ejercer. Algunas de ellas son: examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia; acceder a toda la información y documentos necesarios para el examen de la situación de los derechos humanos en el país; dirigirse a la opinión pública directamente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones y mantener relaciones de coordinación con otros órganos, jurisdiccionales o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos.

De manera transversal a estas tres dimensiones, los Principios de París hacen un gran énfasis en la relación que las Instituciones Nacionales deben guardar con las organizaciones de la Sociedad Civil encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos.

De manera esquemática podríamos apuntar cinco ámbitos en los que los Principios de París recomiendan una estrecha relación entre las Instituciones Nacionales y las organizaciones de la Sociedad Civil³.

- en el proceso de elección de sus dirigentes o su titular,
- en la composición de sus integrantes,
- en el desempeño de sus funciones sustantivas,
- en las estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la Institución y
- en el ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión.

Proceso de elección de los dirigentes o titular de las Instituciones Nacionales

Los mecanismos de nombramiento representan una de las maneras más importantes de garantizar la independencia, diversidad y accesibilidad de las Instituciones Nacionales. Internacionalmente se ha desaconsejado enfáticamente el nombramiento directo por parte del Poder Ejecutivo del gobierno, por lo que se han explorado diversos mecanismos abiertos y transparentes para la elección de los dirigentes de las Instituciones Nacionales⁴.

Existen al menos dos mecanismos de elección en el que las organizaciones de la Sociedad Civil desempeñan una tarea central. El primero de ellos se utiliza en el caso de que el órgano de dirección de la Institución Nacional sea colegiado, es decir, se componga de varios representantes. En este caso a las organizaciones civiles se les concede la facultad de nominar a sus propios integrantes

³ Sobre este tema véase el siguiente documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el International Council on Human Rights. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005.

⁴ Cfr. *National Human Rights Institutions; Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*. 2001.

como miembros del órgano consultivo de la Institución Nacional. Esto garantiza que la composición de la institución refleje la diversidad de la sociedad y cree una relación simbiótica entre la Sociedad Civil y la Institución Nacional. El único riesgo de este mecanismo es que las organizaciones que pueden nominar a alguno de sus miembros no sean lo suficientemente representativas y no abarquen a todos los sectores de la sociedad. El único país que sigue un esquema similar es Dinamarca. El Centro Danés para los Derechos Humanos se compone de 12 miembros en su consejo, 6 de ellos son representantes de 6 universidades del país, 3 miembros son representantes de organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos, 1 de sus miembros es elegido por la barra de abogados y 2 miembros son elegidos por el parlamento danés⁵.

El segundo mecanismo de elección se asemeja mucho al que se sigue en México en el caso del nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶. Consiste en una figura mixta entre la elección parlamentaria y la elección de parte de organizaciones civiles. Consiste en que las organizaciones civiles pueden presentar sus nominaciones al parlamento, quien elegirá al titular de la Institución Nacional de entre los candidatos que fueron presentados por la Sociedad Civil. Para que la participación de la Sociedad Civil no se diluya o sea manipulada es necesario que se establezca un procedimiento abierto en el que las organizaciones de la Sociedad Civil tienen la oportunidad de presentar las razones por las cuáles consideran que la persona que nominan es la indicada para asumir el cargo y, a su vez, los miembros del parlamento adquieren la obligación de hacer explícitas las razones en base a las cuáles eligieron a un candidato y desestimaron al resto.

Composición de los integrantes de una Institución Nacional

Los Principios de París establecen que con el objeto de asegurar su independencia e imparcialidad, las Instituciones Nacionales deben asegurar que en su composición estén “representadas la pluralidad de las fuerzas sociales activamente comprometidas con la promoción y protección de los derechos humanos”. Esta exigencia se logra mediante la incorporación y presencia en la estructura de las Instituciones de un amplio sector de la Sociedad Civil, que incluye: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de profesionistas, así como miembros de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y representantes de las diversas corrientes filosóficas, religiosas e ideológicas. La composición de las Instituciones Nacionales debe ser un reflejo de la pluralidad que existe en la sociedad y la composición de sus miembros debe guardar en equilibrio de género, de origen étnico, así como de las diversas plataformas políticas.

En el mundo la composición plural de las Instituciones Nacionales se ha garantizado en base a 2 modelos. El primero de ellos es el adoptado por países como Austria, India y Nueva Zelanda y consiste en que los miembros del consejo de las Instituciones pertenecen a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad. El segundo modelo es el que se aplica en Dinamarca y Francia y consiste en que los miembros de las Instituciones son a su vez miembros de organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad⁷.

Cooperación en el desempeño de sus funciones sustantivas

Otro ámbito de relación entre las organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones Nacionales consiste en que las primeras sean tomadas en cuenta y participen activamente en desarrollar algunas de las funciones y programas concretos que realizan las Instituciones Nacionales. De esta forma las

⁵ Mandate of the Danish Centre for Human Rights, 1987, revised in 1998.

⁶ Véase el Capítulo II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.

⁷ Cfr. Brigit Lindsnaes, “National Human Rights Institutions; Standard-Settings and Achievements”, en *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000, pp. 1-49.

organizaciones pueden aportar su experiencia y conocimientos sobre realidades concretas y pueden ofrecer un puente a comunidades que posiblemente desconfían de su Institución Nacional al verla como una instancia oficial.

Tanto las Instituciones Nacionales como las organizaciones de la Sociedad Civil pueden lograr una mayor eficacia si se establecen alianzas estratégicas que garanticen una división racional de trabajo entre ambas partes. Sin embargo, también es importante que las tareas que cada una desempeña sean complementarias y, por tanto, delimitar muy bien cuáles es la responsabilidad de cada actor.

Sobre este punto es importante subrayar que la experiencia internacional indica que las Instituciones Nacionales se fortalecen en la medida en que logra trabajar con un amplio margen de organizaciones de la Sociedad Civil, mientras que se debilitan si se enfocan su trabajo de cooperación con sólo un segmento de las mismas.

Estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la Institución

Las Instituciones Nacionales deben ser organismos abiertos y accesibles para los miembros de la Sociedad Civil, especialmente para los que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad o que han sufrido violaciones a sus derechos humanos en el pasado. La accesibilidad implica mantener una relación franca y transparente con las organizaciones sociales, sobre todo, en todo lo concerniente al acceso a la información pública generada por la Institución Nacional y en el acceso sin discriminación alguna a los servicios que ella presta.

Para que una Institución Nacional sea realmente accesible para la Sociedad Civil se requiere adoptar un conjunto muy amplio de medidas. Algunas tienen que ver con la ubicación geográfica de las propias Instituciones, para la cual se recomienda de ser posible la instalación de oficinas regionales y que las oficinas urbanas para recibir quejas se encuentren en lugares de fácil acceso para todas las personas sin que sea muy costoso llegar hasta ellas. Otras medidas se refieren a garantizar que el personal que recibe a las personas que presentan una queja sea capaz de identificarse con los diversos grupos sociales y sea sensible a la situación por las que las personas que acuden a ellas están atravesando. Un punto fundamental se refiere al acceso a la información pública de toda la documentación e información que las Instituciones Nacionales tienen en su poder y que es de relevancia pública, incluyendo, por supuesto, todo lo relativo a la gestión de los recursos que recibe para llevar a cabo sus funciones. Finalmente, otras medidas tienen que ver con la accesibilidad para personas con discapacidad y, en su caso, personal que entienda y hable las distintas lenguas empleadas en el país⁸.

Ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión

Dada la relevancia y el papel tan sensible que desempeñan las Instituciones Nacionales, es necesario que se sometan a diversos ejercicios de monitoreo y rendición de cuentas públicas. Estos ejercicios deben ser entendidos como un conjunto de buenas prácticas tendentes a fortalecer la credibilidad y legitimidad de las propias Instituciones Nacionales y no como obstáculos a su gestión.

La independencia y autonomía de la que deben gozar necesariamente las Instituciones Nacionales frente a las autoridades del Estado y frente a las diversas fuerzas políticas, no significa que estén exentas de la obligación de rendir cuentas de su gestión y someterse al escrutinio público de parte de los órganos de representación popular como de la Sociedad Civil en general⁹.

⁸ Cfr. Mohammad-Mahmoud, "The Effectiveness of National Human Rights Institutions", en *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000. pp. 49-59.

⁹ Cfr. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, OACNUDH, 2003. pp. 6-7.

Para alcanzar el adecuado nivel de transparencia y rendición de cuentas las Instituciones Nacionales de diversos países han ensayado un conjunto amplio de estrategias y mecanismos.

En la mayoría de los países en los que se ha establecido alguna Institución Nacional la legislación obliga a que presenten un informe anual de su gestión. Aunque estos informes se presentan generalmente ante el Poder Legislativo se trata de documentos públicos a los que cualquier persona debe tener acceso. La experiencia en otros países indica que para que la rendición de informes anuales no se convierta en un mero acto protocolario es necesario que la legislación establezca procedimientos claros e incluyentes para que los organismos de representación popular y las organizaciones de la Sociedad Civil puedan revisar los informes detenidamente y entablar un diálogo con funcionarios de las Instituciones Nacionales para analizar temas puntuales.

La rendición de cuentas no puede ser un proceso unidireccional que se realice sólo una vez al año. Por ello, es necesario que de manera complementaria al ejercicio de presentación de informes se implementen otras estrategias y mecanismos de escrutinio y monitoreo de la gestión de las Instituciones Nacionales.

En esta lógica un mecanismo que poco a poco se ha esparcido en diferentes países es el del observatorio de derechos humanos. A través de esta figura la Sociedad Civil se encuentra en posibilidad de evaluar la gestión de las Instituciones Nacionales y, sobre todo, de medir el impacto de su trabajo en la protección y promoción de los derechos humanos.

En los últimos años el trabajo de los Observatorios se ha ido perfeccionando y profesionalizando, al grado que hoy en día se cuenta ya con una gran experiencia tanto en el análisis de la situación de los derechos humanos, como en la evaluación del trabajo de las Instituciones Nacionales.

Un avance crucial para el buen desempeño de los Observatorios ha sido el integrar en su análisis un conjunto amplio de indicadores cuantitativos y cualitativos que dotan de objetividad y confiabilidad a su trabajo. La construcción de indicadores ha permitido también que las Instituciones Nacionales vayan tomando conciencia de la importancia que para su propia eficacia tienen los mecanismos de monitoreo de la Sociedad Civil e, incluso, ha permitido que en base a los análisis emitidos por los Observatorios las Instituciones vayan corrigiendo sus propias estrategias y métodos de trabajo¹⁰.

En relación con la gestión de las Instituciones Nacionales se pueden emplear al menos 3 tipos de indicadores. Los indicadores de resultados, que muestran lo que se ha hecho, miden cosas como el número de quejas atendidas, talleres de capacitación realizados, recomendaciones emitidas, número de publicaciones etc. Por otro lado están los indicadores de desempeño, los cuales muestran el grado de cumplimiento de los objetivos que la propia Institución se propuso en su planeación anual y finalmente, los indicadores de impacto, que muestran hasta qué punto las actividades de la Institución Nacional tuvieron un impacto positivo en el disfrute de los derechos humanos.

En el caso mexicano es importante reconocer el trabajo de monitoreo y observación que diversos organismos de la Sociedad Civil han realizado en torno a la gestión de los organismos públicos de derechos humanos. A modo de ejemplo podemos mencionar el “Programa Atalaya” del Instituto Tecnológico Autónomo de México, el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman” de la Academia Mexicana de Derechos Humanos o el “Monitor Ciudadano del Sistema Ombudsman” de Fundar.

Sin duda ese tipo de ejercicios son vitales para fortalecer la legitimidad de los organismos públicos de derechos humanos en México así como para mejorar la propia eficacia de sus acciones. Es

¹⁰ Cfr. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005.

importante que proyectos de este tipo también puedan surgir a nivel local de modo que se puedan fortalecer las capacidades de los diversos organismos públicos locales.