

CAPÍTULO II ■

CÓMO FUNCIONAN LOS OPDH EN MÉXICO

Presentación

En el capítulo anterior se presentó un modelo ideal de *Ombudsman* y discutimos sobre las posibilidades de establecer criterios de medición de las características principales de tal modelo. No obstante, hablamos del modelo como una herramienta heurística que nos puede ayudar a valorar la realidad; es decir, un parámetro abstracto que nos permita entender la realidad desde una posición determinada. Ahora bien, el modelo es abstracto pero no estático. Lo que proponemos es un modelo basado en la normatividad, la doctrina y la propia experiencia en la defensa de derechos humanos que dé cuenta de los procesos; es decir de la proactividad, la eficiencia, la transparencia y la pluralidad, que son principios cuyos contenidos pueden y deben variar en el tiempo y en el espacio. En este capítulo buscamos confrontar la realidad tanto normativa como el accionar de los OPDH, utilizando el citado modelo para explicar el momento y las tendencias de la realidad en relación con este parámetro.

En una primera parte revisaremos las potencialidades que han alcanzado las instituciones de la muestra (CNDH, CDHDF, CEDHJ, CEDHSLP, CEDDHO y CDHV) a través de un análisis de sus recursos materiales, las competencias reconocidas por la ley y los procedimientos regulados en sus propios marcos de actuación. Valoraremos los recursos materiales y humanos con los que cuentan estos organismos para entender su evolución como factor de desarrollo institucional y analizaremos si en contrapartida a éste, es posible notar un avance en términos de proactividad, eficiencia, transparencia y pluralidad.

En este capítulo hacemos un análisis conceptual de las definiciones que utiliza la ley y proponemos los alcances interpretativos que pudieran darse a estas normas usando como referente el modelo de *Ombudsman Ideal* al que nos hemos referido en el capítulo anterior, para contrastarlo con las interpretaciones y las prácticas que los propios OPDH de la muestra despliegan. Sin embargo, el énfasis prioritario en este capítulo está en presentar la práctica; es decir, a partir de los datos disponibles a la ciudadanía de qué es lo que podemos saber y referir de la actuación de los OPDH en México.

Ninguna información se obtuvo por vías que no pudiera usar algún ciudadano, tomando la negativa y la opacidad –es decir, la negación de información por las instituciones estudiadas– como un dato en sí mismo. Además, nuestros marcos analíticos entrañan una teoría posicionada desde la sociedad civil, no nos quedamos con los argumentos jurídicos formalistas, ni las perspectivas del Estado que justifican el ejercicio del poder desde el Estado mismo, sino que siempre lo analizamos en un ámbito relacional con la sociedad que debería dar soporte y sentido a la acción pública. Por supuesto que esbozamos críticas, pero siempre fundadas en la actuación de los OPDH, aunque también se da por asentado que estamos lejos de esgrimir la crítica que se haría desde el Estado o más específicamente, que haría el funcionario cuestionado por un OPDH. Lejos de intentar hacer el juego al poder que quiere desmarcarse de la fiscalización incómoda de los OPDH, hacemos el juego de la ciudadanía que exige y espera entidades eficaces para controlar los excesos del poder público que, por desgracia, son una dolorosa constante histórica de la estructuración política de nuestro país.

Nos importa mostrar cómo deberían funcionar los OPDH y nos interesa saber cómo funcionan en orden de reconocer si en efecto la ciudadanía cuenta con instrumentos eficaces para restringir la actuación del poder

público y sujetarla al marco de los derechos humanos, o simplemente la norma dispone que deberíamos contar con ellos, pero como en muchas otras áreas de la vida nacional, la realidad simula al derecho y el derecho se voltea a la realidad.

I. Recursos, competencias y procedimientos de los OPDH

En este apartado presentamos el marco normativo de la autonomía de los OPDH, subrayando dos dimensiones esenciales de este concepto: que son la autonomía de gestión y la autonomía presupuestal. En un segundo tiempo, analizamos el ejercicio concreto de estas dimensiones de la autonomía de estos organismos.

La autonomía es una de las herramientas fundamentales de los OPDH para el desempeño de su labor, ésta les permite ser verdaderamente independientes ante el poder cuyos excesos intentan controlar y también aportar a la ciudadanía elementos para hacer vigentes sus derechos ante las instituciones públicas. Dado que sus medidas frente a las autoridades no tienen una carácter vinculante, la única posibilidad que tiene para hacerlas efectivas es a través de su credibilidad. Un funcionario que no está obligado a acatar las recomendaciones de los OPDH solamente variará el rumbo de sus resoluciones, si mantenerlas tiene un costo político evidente para el funcionario.

En tal sentido, la credibilidad de la institución pública sólo se forja si la opinión pública entiende que el trabajo del OPDH es independiente del poder político, por ello un factor clave para que esto suceda es que dicho organismo no dependa ni económica ni políticamente del poder establecido.

Este dilema representó un gran desafío para el sistema político en México, cómo tener un organismo público que no estuviera sujeto al poder político. Esta es la razón por la que dentro de la legislación mexicana se crean los llamados organismos públicos autónomos. Nuestro interés en el apartado será definir los alcances de la autonomía y observar cómo la están usando los OPDH a favor de los usuarios(as).

1.1. La autonomía de gestión

Gozar de la autonomía de gestión significa que las atribuciones de los OPDH no estarán condicionadas por autoridad o servidor público alguno. Como ya señalábamos en el capítulo anterior, los *Principios de París* plantean que los OPDH tienen la facultad de examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer, en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante. Le permite también al OPDH recibir todos los testimonios, obtener toda la información y los documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en su ámbito de competencia; poder comunicarse con la opinión pública, de manera directa o a través de los medios, especialmente para dar a conocer sus opiniones y sus recomendaciones, además de establecer relaciones con organizaciones civiles especializadas en temas de derechos humanos para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

Ahora bien, aunque en su definición normativa la mayoría de las Comisiones de Derechos Humanos de México han incorporado estos estándares, sus prácticas cotidianas distan todavía mucho de un ejercicio pleno de autonomía que ni siquiera, en muchos casos, funcionan como objetivos. Para entender el funcionamiento real de la autonomía de los OPDH en México, la CNDH incluida, formulamos la hipótesis de la necesidad de entenderlos dentro del campo político del que son parte *sui generis*, es decir, se han tomado medidas para que sean independientes de las correlaciones políticas de un contexto determinado, pero al mismo tiempo sostengamos que de manera casi inevitable siguen siendo parte y están definidos y sometidos a las correlaciones políticas del momento y a sus relaciones con redes que, de manera directa o indirecta, se vinculan a partidos políticos.

Señalamos en la introducción de este trabajo, que los OPDH fueron creados en los años noventa como instrumentos para lograr la transición a la democracia, a la par de una serie de otros órganos autónomos, como el Instituto Federal Electoral. Sin embargo, los OPDH tienen una falla de origen, de solución difícil, y radica en la forma en que se eligen sus a titulares.

Encabezar un OPDH significa ejercer lo que Emilio Alvarez Icaza llama "una magistratura moral"⁴⁹, es decir que los presidentes deben actuar con una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción. Sin embargo, los mismos procesos de elección de los presidentes de los OPDH, consistentes en una elección por los legislativos correspondientes, son un proceso definido por las correlaciones partidistas. Esto siempre tendrá una carga para el Titular electo respecto a cómo mantener autonomía e independencia frente al o los partidos que lo eligen. Más adelante revisaremos las medidas que se han tomado para contrarrestar esta determinación lógica y la eficacia que se ha derivado de ellas para tratar de entender si el sistema político en México tiene la capacidad de tener en la práctica organismos autónomos, o su establecimiento normativo responde a otro tipo de factores.

1.2. La autonomía presupuestal

En este nivel, autonomía presupuestaria significa gozar en efecto de la libertad reconocida legalmente respecto al ejercicio de los recursos materiales obtenidos. Desde 1999 la CNDH es con seguridad la entidad que goza de mayores beneficios en este sentido, pues está facultada para modificar o estructurar los recursos recibidos de acuerdo a las necesidades y/o prioridades en materia de protección y promoción de los derechos humanos, definidas según los criterios y percepciones de la propia institución. A nivel operativo, la autonomía presupuestaria significa también que los OPDH no rinden cuentas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o de Finanzas, sino ante los legislativos respectivos. En el caso de la CNDH ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (CDH Senado), y ante los Congresos locales para las Comisiones Estatales.

La cuestión del presupuesto de los OPDH es central para el desarrollo de una práctica proactiva y eficaz, dado que una instancia que vea condicionada su supervivencia económica a cierto tipo de comportamientos ante quienes le asignan los recursos autorrestringirá su crítica en aras de su supervivencia, lo que le impedirá actuar para prevenir y sancionar las violaciones a derechos humanos, así como para promover y difundir una cultura de los derechos humanos.

En el caso de la CNDH, la autonomía presupuestaria significa que el organismo tiene la atribución de aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Hacienda Pública para su integración al proyecto del Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica (artículo 5, fracción I, a) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). También tiene la facultad de ejercer su presupuesto observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda Pública y de la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes. De igual forma, la CNDH puede autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir de la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta ley.

Estas disposiciones generales están en parte retomadas por la ley de la CNDH, la cual precisa en su artículo 76 que "la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente".

Si como vemos los controles presupuestales externos resultan tan laxos, cabe preguntarse quién cumple la tarea de contraloría en los OPDH. Para este fin, todos los OPDH tienen un órgano interno de control encargado

⁴⁹ Entrevista, México, DF, 30/04/2008.

de vigilar que las erogaciones se ajusten al presupuesto autorizado. Esta contraloría tiene facultades para realizar las auditorías y revisiones necesarias de las unidades administrativas y de los diferentes órganos constitutivos de la Comisión. Además de que en algunos casos, sus Consejos están facultados para conocer del presupuesto y la forma en que se está ejecutando.

A nivel externo, los OPDH, como cualquier órgano de la administración pública, pueden ser objeto de una auditoría por parte de los órganos estatales de fiscalización; la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la CNDH y las Auditorías Estatales para los organismos estatales; además de poder ser controlados por los Congresos.

En el caso de la CNDH, el órgano interno de control llevó a cabo 8 auditorías, examinando las cuentas de los años 2004, 2005, 2006 y 2007. En el documento publicado por la propia CNDH se describe el objeto de la auditoría (ingresos extraordinarios, sistema de información y registro, etc.)⁵⁰, así como el número de observaciones que se han hecho, sin embargo, no hay claridad sobre los puntos que fueron objeto de la auditoria, ni sobre los problemas encontrados y menos sobre las medidas de subsanación implementadas. Como vemos, este importantísimo elemento constitutivo de un OPDH, como lo es la autonomía presupuestal, también se puede convertir en un hoyo negro de uso discrecional de recursos por parte de los funcionarios(as). Aunque existe un mecanismo formal para que la ciudadanía acceda a la información que generan estos organismos, la información está muy limitada para darse una verdadera idea de cómo se ejercen los recursos de la CNDH, por lo que la publicación restringida de información puede parecer más que un ejercicio de transparencia un ardido para simularla.

Por otro lado, a nivel externo, la CNDH ha sido objeto de controles por parte de la ASF en dos ocasiones (2005, 2006), y de controles efectuados por un contador público registrado y autorizado por la SCCHP quien dictamina los estados financieros de la CNDH. De las auditorías realizadas en 2006 por la ASF, la CNDH da cuenta en un documento publicado en su portal de transparencia pero, otra vez, sólo publica datos de corte estadístico sobre el examen de la cuenta pública de la CNDH (número de observaciones realizadas por la ASF y las solventadas por la CNDH que, obviamente, coinciden). Además, los exámenes de fiscalización sólo se refieren a un rubro de la cuenta pública, en este caso (2006) sobre los egresos del rubro "bienes muebles e inmuebles", y una "Evaluación del Impacto de la Solventación de Acciones Promovidas en la revisión de la Cuenta Pública 1999", cuyo objeto era evaluar el impacto de la solventación de las acciones promovidas derivadas de la auditoría de desempeño 559 "Evaluación de las Acciones Realizadas para Proteger, Promover y Divulgar los Derechos Humanos". Esto significa que en esta segunda revisión se concentraron en observar si se habían resuelto los problemas detectados en una inspección anterior.

En contraste con la restringida información aportada por la CNDH, la ASF publica en su página web los informes de sus auditorías, en los cuales aparecen las observaciones y recomendaciones que dirige al órgano controlado. Por ejemplo en la Auditoría: 05-0-35100-6-050, llevada a cabo en 2005, la ASF recomienda a la CNDH:

"...que, en el ámbito de su competencia, instruya a quien corresponda a fin de que se establezcan sistemas de control que definan políticas y procedimientos tanto para las áreas de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales como para la Dirección Adjunta de Información Automatizada, que permitan verificar y asegurar que la información publicada en la página de internet corresponda a las operaciones efectivamente realizadas en materia de adquisiciones y servicios durante los períodos a los que se refiera, en cumplimiento del artículo 7, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental".⁵¹

⁵⁰ Ver: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

⁵¹ IR2005, <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005/Indice/Auditorias.htm>. Consultado el 12/09/2008.

Esta observación resulta por demás reveladora de una tendencia de la CNDH de publicar información que no corresponde con la realidad de sus prácticas. Esta lamentable práctica ya se ha constatado en otros estudios de Fundar⁵² y está muy ligada a las prácticas formalistas propias del sistema jurídico en México, en donde no importa lo que sucede en realidad, sino lo que queda plasmado en los expedientes y otros documentos oficiales.

1.3. La evolución presupuestal de los OPDH

En este apartado, se analiza la evolución de los presupuestos que han recibido los diferentes OPDH objetos del estudio del Monitor ciudadano del *Sistema Ombudsman*. La cuestión de los presupuestos es tan amplia que permite adentrarse a mecanismos de manejo de recursos que serían invisibles de otro modo. Sin embargo, en este estudio se optó por desarrollar un análisis a grandes rasgos, principalmente en razón de que la información presupuestaria de los OPDH es de muy difícil acceso, dado que la autonomía presupuestal los protege de una rendición de cuentas semejante a la de otras entidades públicas. La información es de difícil acceso para la ciudadanía y de difícil comprensión, dado que generalmente adopta la nomenclatura de la contabilidad pública.

El objetivo de esta parte del análisis, es mostrar que existe un uso patrimonialista de estas instituciones muy al estilo de la cultura política en México, en donde la burocracia se apodera de las instancias del Estado, olvidando sus fines públicos para convertirlas en instrumentos de intereses de redes políticas vinculadas a otros campos de la vida social⁵³ y son precisamente estas redes políticas las que permiten, en determinadas coyunturas, el crecimiento y desarrollo de las instituciones, muchas veces más como un favor político que como una voluntad pública de desarrollo institucional. Las preguntas que hacemos, a propósito de la evolución presupuestal, están más enfocadas hacia la capacidad de negociación de los titulares y como ésta coincide con ciertos momentos políticos, permite sacar conclusiones sobre el estado real de la autonomía presupuestaria de los OPDH.

1.3.1. El presupuesto de la CNDH

El análisis presupuestal de la CNDH, como organismo constitucional autónomo, busca observar la evolución en las asignaciones otorgadas para elaborar hipótesis basadas en esta evidencia sobre la correlación entre comportamiento del presupuesto y coyunturas políticas y las redes que en un momento dado ocupan posiciones estratégicas dentro del contexto político.

Lo primero que se debe notar es que el presupuesto de la CNDH rebasó los 800 millones de pesos para los años 2007 y 2008, esto hace de la CNDH la oficina de *Ombudsman* con mayor presupuesto en toda América Latina y uno de los más grandes del mundo⁵⁴. Por el contrario, el presupuesto asignado de la CDHDF también es alto y ocupa el segundo lugar en cantidad entre los OPDH: 251'051,077 pesos para 2008,⁵⁵ sin embargo resuelve el doble de casos que la CNDH. Es decir que el presupuesto de la CDHDF es por lo menos tres veces menor que el de la CNDH y aunque esta última cubre un porcentaje mayor de población, en realidad atiende, como veremos, mucho menos quejas.

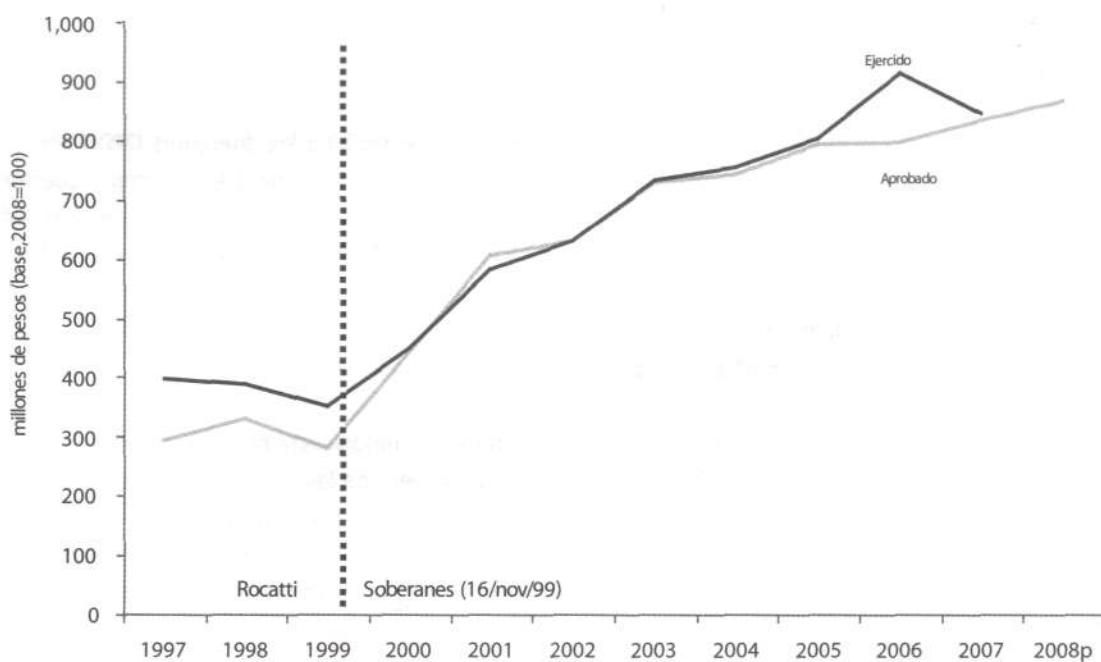
⁵² Pulido, M., 2008, *El Centro Nacional de Derechos Humanos: un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

⁵³ Lomnitz, Claudio (coord.), 2000, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México.

⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuesto de egresos de la Federación 2007 ver: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html>; Presupuesto de egresos de la Federación 2008 ver: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/index.html>; Cabe señalar al respecto que para 2009, el presupuesto aprobado por el Congreso para la CNDH aumentó a mas de 900 millones de pesos, ver: Presupuesto de egresos de la Federación 2009 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html>

⁵⁵ CDHDF. Ver: http://directorio.cdhdf.org.mx/transparencia/2009/04/presupuesto_autorizado.pdf

Gráfica 3.
CNDH: Presupuesto aprobado y ejercido 1997-2008
(pesos constantes de 2008)



Fuente: Cifras reales obtenidas con base en las cifras del presupuesto de la CNDH, de 2000 a 2008.

Es importante señalar que a partir del año 2000, es decir, en los inicios del mandato de José Luis Soberanes, la CNDH ha obtenido un incremento real considerable de recursos económicos. El incremento más importante en el presupuesto tuvo lugar entre 2000 y 2001, justo en el primer año de gobierno de Vicente Fox (67% de aumento), y la tendencia ascendente sigue constante hasta la fecha. En 2007, la administración de Felipe Calderón otorgó su mayor presupuesto a la CNDH, por 832 millones de pesos, aumentándolo a 866 millones en 2008 y a más de 900 millones para el 2009.

En el caso de la CNDH es difícil establecer de manera tajante la influencia de la capacidad de negociación del titular del órgano para conseguir estos recursos económicos, pero es claro que la llegada de los gobiernos panistas ha estado asociada al incremento de recursos a la institución, lo que pudiera revelar un mayor interés en el tema por los gobiernos de transición y/o un acuerdo tácito de convivencia cordial entre ambos.

En el siguiente capítulo ahondaremos más en el tipo de relación que se ha establecido entre los titulares del Ejecutivo y el último Titular de la CNDH. Por lo pronto, podemos afirmar que la llegada de Vicente Fox en el poder en 2000, y luego la administración de Felipe Calderón a partir de 2006, se acompañaron de varios actos favorables, por lo menos en el discurso formal y en la atribución de recursos, a la protección y defensa de los derechos humanos.⁵⁶ No obstante, algunas de las políticas públicas y su forma de ejercer la justicia frente a abusos y crímenes recientes y del pasado, dejan ver que el compromiso con los derechos humanos de ambos mandatarios no es tan consistente en la práctica.⁵⁷ No cabe duda de que hacia el exterior el Estado mexicano tiene una diplomacia refinada en el

⁵⁶ Por ejemplo, durante el mandato de Fox se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para establecer una oficina en México, con el mandato de monitorear la situación de los derechos humanos en el país. Esta cooperación fue renovada por el gobierno de Calderón en febrero de 2008.

⁵⁷ Fracaso de la reforma constitucional con perspectiva de derechos humanos, ver comunicado de prensa No. 80, Fundar, 09/04/2008; fracaso del proceso de elección de dos consejeros de la CNDH en el Senado, ver Lachenal, C., Moguel, M., "Un proceso inconcluso: la elección de dos lugares del Consejo Consultivo de la CNDH" <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo4.html>;

cuidado de las formas y el manejo de la imagen del gobierno ante la comunidad internacional.⁵⁸ Así, el aumento constante del presupuesto de la CNDH se inscribe en un contexto político nacional favorable a los derechos humanos.

Sin embargo, el confrontar el proyecto de presupuesto con el presupuesto aprobado nos permite medir más de cerca la capacidad de negociación del Presidente José Luis Soberanes. Así, si es cierto que el presupuesto de la CNDH ha ido en regular aumento, se observa que de 2001 a 2005, es decir los años de activismo para los derechos humanos del gobierno de Fox, Soberanes aumenta su capacidad negociadora y logra que se apruebe un presupuesto no muy lejano al de su proyecto presupuestal. Cabe señalar que estos años corresponden precisamente a los años en los cuales se diseña e implementa la colaboración con la OACNUDH para elaborar el "Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México". Incluso en el año 2005, Soberanes obtiene un presupuesto más alto del que había solicitado. A partir de 2006, esta capacidad de negociación del Presidente de la CNDH para aumentar su presupuesto parece disminuir ya que obtiene un presupuesto menor en 14% con relación a lo solicitado en 2006, y casi 20% menos de lo solicitado en 2007. La llegada de Felipe Calderón introduce un nuevo horizonte para la CNDH, no obstante Soberanes recupera su capacidad de negociación, obteniendo en 2008, un presupuesto reducido de solamente 12% en relación con el solicitado, y de 4% en 2009.

Tabla 10.
Capacidad de negociación presupuestal del presidente Soberanes
Pesos constantes

Año	Proyecto de presupuesto	Presupuesto aprobado	Variación porcentual
2009	952'500,000	912'500,000	- 4.20%
2008	984'100,503	866'000,503	-12.00%
2007	990'663,853	800'964,174	-19.15%
2006	866'043,110	742'543,110	-14.26%
2005	703'383,414	708'083,414	0.67%
2004	652'304,976	629'104,976	-3.56%
2003	574'967,780	574'967,780	0.00%
2002	715'000,000	456'300,000	-36.18%
2001	660'000,000	410'000,000	-37.88%
2000	283'000,000	283'000,000	0.00%

Fuente: Fundar con base en las cifras del Presupuesto Federal.

Por otra parte, a partir del año 2000, es decir a partir de la duplicación del presupuesto de la CNDH, el gasto corresponde mejor a los ingresos, es decir que hay una disminución en la diferencia entre el presupuesto ejercido frente al presupuesto aprobado. En 2001, el presupuesto ejercido es menor al presupuesto aprobado. Sin embargo, después de 5 años de gestión relativamente proporcionada entre lo recibido y lo ejercido, en 2006 se disparó el sobreejercicio en casi 15%.

⁵⁸ En el reciente Examen Periódico Universal que rindió México ante la comunidad internacional se pudo ver esta capacidad de la diplomacia mexicana. De igual forma en el caso de la firma de la iniciativa Mérida con el gobierno de Estados Unidos, México logró conseguir muy buenas condiciones de negociación permitiendo poca supervisión hacia el tema de derechos humanos.

Tabla 11.
Porcentajes de sobre y subejercicios en el presupuesto total de la CNDH 1997-2007

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presupuesto ejercido menos aprobado	103.9	57.1	68.2	7.1	-23.6	1.7	3.4	12.0	9.3	116.7	11.9

Fuente: Fundar con base en las cifras del presupuesto de la CNDH.

Así, en términos generales, podemos observar un ejercicio irregular y un incremento sostenido de recursos. Las variaciones importantes entre lo asignado y lo ejercido sugieren una mala planeación de recursos de parte del organismo público y hacen difícilmente comprensibles los aumentos constantes de su presupuesto y la recuperación en la negociación presupuestal por parte del Titular José Luis Soberanes.

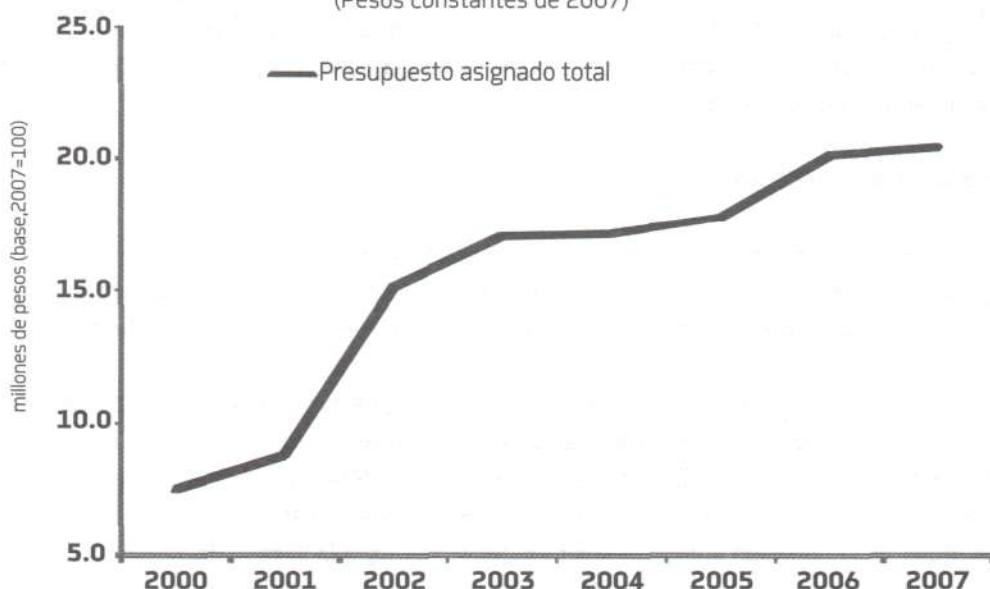
Si evaluamos estos datos en su conjunto, tenemos como buena señal que el gobierno Federal asigna hoy en día una importante cantidad de recursos a la principal institución de defensa y promoción de los derechos humanos, no obstante esto no necesariamente se refleja en mejores políticas en la materia. Vemos también que un presupuesto tan grande con controles tan restringidos, son un incentivo para la discrecionalidad y el derroche de recursos.⁵⁹ Así se plantea un aparente dilema entre la autonomía presupuestal y de gestión que deben tener los OPDH para el ejercicio de su función y la necesaria rendición de cuentas sobre lo que gastan y lo que logran en relación a ese gasto, lo que en el capítulo anterior definimos como eficacia. Una primera conclusión es que resulta necesario que la CDH del Senado asuma con mucho mayor seriedad la tarea de recibir y analizar los informes que anualmente presenta la CNDH, para desglosar una a una las acciones y los resultados, así como pedir que se detalle la información confusa e insuficiente, también se debe hacer un análisis profundo del ejercicio del presupuesto asignado. Dado que los senadores(as) son ante todo miembros de sus partidos políticos, el riesgo de una evaluación más profunda de gasto y desempeño de la CNDH es que este ejercicio se politice y sea un espacio para pasar facturas partidistas al *Ombudsman*, por ello, se requiere que la Comisión del Senado cuente con un organismo técnico y vinculado a la sociedad civil que permita que este trabajo tenga estándares generados por la propia comunidad de derechos humanos y no por los intereses o preferencias partidistas.

1.3.2. El presupuesto de la CEDHSLP

El presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí es un presupuesto mediano si lo comparamos con el resto de los presupuestos de estos organismos similares en los estados. Hoy en día apenas supera los 20 millones de pesos anuales.

⁵⁹ Ver el estudio de Fundar sobre el CENADEH (Pulido 2008) y otros análisis de Fundar sobre el gasto de la CNDH en www.fundar.org.mx

Gráfica 4.
Presupuesto asignado a la CEDHSLP
(Pesos constantes de 2007)



Fuente: Gráfica realizada a partir de la información disponible en la página web de la CEDHSLP (2000-2007) y del estudio de Martín Faz presentado como tesis de maestría ante la FLACSO (1998).

No obstante sus modestos recursos, la grafica anterior demuestra que el presupuesto de la CEDHSLP se ha triplicado desde 2000, y, más específicamente, se ha duplicado entre 2001 y 2007, es decir cuando empieza la administración de la presidenta Magdalena Beatriz González Vega. Cabe señalar al respecto que en este momento el gobernador del Estado de San Luis Potosí es Fernando Silva Nieto (PRI), cercano a la presidenta con quien se conoce de “toda la vida”⁶⁰ por haber cursado la carrera de derecho casi al mismo tiempo. Este elemento nos permite aventurar una hipótesis que explica en buena medida la capacidad de negociación de la presidenta, lo que le ayudó a obtener tal aumento del presupuesto del órgano que iba a encabezar.

Por otro lado, el segundo aumento del presupuesto de la comisión sucede en 2006, año de la reelección de la presidenta González Vega. El contexto político local en este momento ya no se encontraba dominado por el PRI, el nuevo gobernador había salido de las filas del PAN local, aunque toda su trayectoria estuvo ligada al PRI y sus negocios se habían desarrollado en torno a la oligarquía local que en términos coloquiales se conocen como “los curros”.⁶¹ Quizá sea esta transición, sin ruptura, que permite a la presidenta González Vega conseguir un nuevo aumento significativo del presupuesto, lo que nos habla otra vez de la capacidad de negociación de ella, aun en un contexto político aparentemente menos favorable.

Como veremos, la trayectoria de la CEDHSLP se puede comprender fundamentalmente por el mandato constitucional federal. Cuando se crea la Comisión se asigna el cargo a un abogado de la confianza del entonces gobernador y ni siquiera tiene presupuesto para rentar un edificio propio, por lo que la Comisión despacha en una casa prestada por el propio titular. Esta anécdota muestra hasta qué punto estas instituciones nacen al amparo de la vieja lógica del estilo patrimonialista mexicano. La paulatina institucionalización de este OPDH, se da también al amparo de las buenas intenciones de una persona que, como veremos, ha estado ligada a la clase política local de toda la vida, como ella misma lo expresa.

⁶⁰ Entrevista con la Lic. Magdalena Beatriz González Vega, San Luis Potosí, 09/04/2008.

⁶¹ Entrevista con los investigadores Martín Faz Mora y Federico Anaya Gallardo 28/07/2007.

Baste decir que la historia de cacicazgo y la forma de reproducción agrícola de la Huasteca potosina, poco tiene que ver con la raigambre fuertemente conservadora y la tendencia minera e industrial de la capital. Sin embargo, quizá paralelamente a eso, este OPDH requiere un importante proceso de institucionalización que necesariamente pasaría por desvincularlo de las redes casi familiares de la oligarquía local que, como veremos, han hecho de éste uno más de sus espacios. Dependerá más de la buena voluntad del Titular que de un proceso institucional, la gestión y el desempeño de la misma.

1.3.3. El presupuesto de la CEDHV

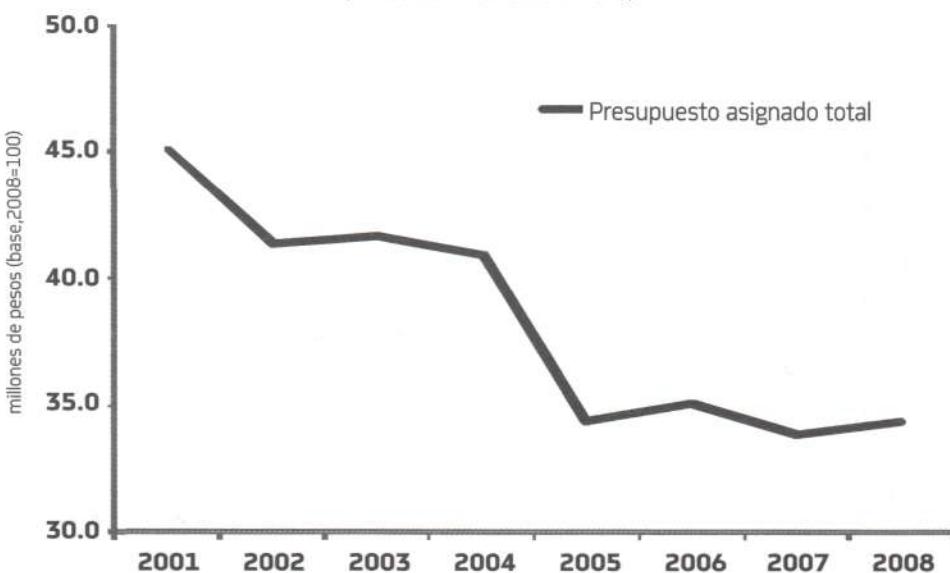
La información pública disponible en torno a esta institución sólo hace mención de la cantidad del presupuesto asignado para los últimos 3 años. Sin embargo, a través del sistema electrónico de acceso a la información, conseguimos datos complementarios sobre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

La siguiente gráfica ilustra un comportamiento fuera de lo común del presupuesto de la CDH de Veracruz, ya que presenta un descenso progresivo de 45 millones de pesos de presupuesto en 2001 a 35 millones en 2005, y se estabiliza en este valor los últimos tres años (en términos reales). Más específicamente, en 2004 hay un recorte inexplicable de más de 5 millones, es decir de más de 10% del presupuesto total. Este hecho no corresponde al cambio de titular de la Comisión (que tuvo lugar en 2003), pero sí a la llegada del priista Fidel Herrera Beltrán al cargo de gobernador en diciembre de 2004, tendiendo como correligionarios a la mayoría de los legisladores en el Congreso estatal.

Siguiendo nuestra línea interpretativa, podemos sostener que el recorte presupuestario puede, entonces, ser interpretado como una medida de control del gobernador sobre el OPDH y en particular una forma de marcar distanciamiento con la titular Nohemí Quirasco Hernández. En un contexto en donde el gobernador entrante no designó a la titular de la Comisión, que había sido persona cercana al anterior gobernador, baste decir que fue secretaria de gobierno de Miguel Alemán, por lo que es de suponerse que el recorte responde más a la reconfiguración de las redes políticas locales con el cambio de gobernador que una evaluación racional de las necesidades y desempeño de esta institución no institucionalizada. Este recorte habla, también, de la muy débil autonomía financiera de la Comisión de Derechos Humanos y del poco margen de maniobra que ha tenido la titular del organismo público para negociar los recursos del organismo en un contexto en donde el gobernador no la asume como miembro cercano de su grupo político. En un estado como Veracruz, en el cual no ha habido alternancia política ni en el poder ejecutivo ni en el Congreso local, la autonomía del organismo es débil, al igual que su desempeño, lo que hace que el organismo se vea muy poco institucionalizado y su proceso de fortalecimiento sea aún muy incipiente o incluso no exista tal proceso.

Sin embargo, es importante señalar que aún con este presupuesto de 2008 el monto de sus ingresos sigue siendo superior al de las comisiones de los estados de Oaxaca y San Luis Potosí.

Gráfica 5.
Presupuesto asignado a la CEDHV
(Pesos constantes de 2008)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos comunicados por el sistema de acceso a la información de la CEDHV.⁶²

1.3.4. El presupuesto de la CEDDHO

En primer lugar, conviene señalar que el monto del presupuesto asignado por la Secretaría de Finanzas a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca siempre ha estado muy por debajo del monto que ésta le ha solicitado, por lo que siempre ha sido necesario conseguir ampliaciones del presupuesto⁶³ para sufragar sus gastos.

Así mismo es importante señalar que Oaxaca es otro de los estados donde no ha habido alternancia partidista en el gobierno local y que el Congreso nunca ha tenido mayoría de oposición, por lo que es difícil deducir que existe una real división de poderes y mucho menos una autonomía de gestión en la CEDDHO.

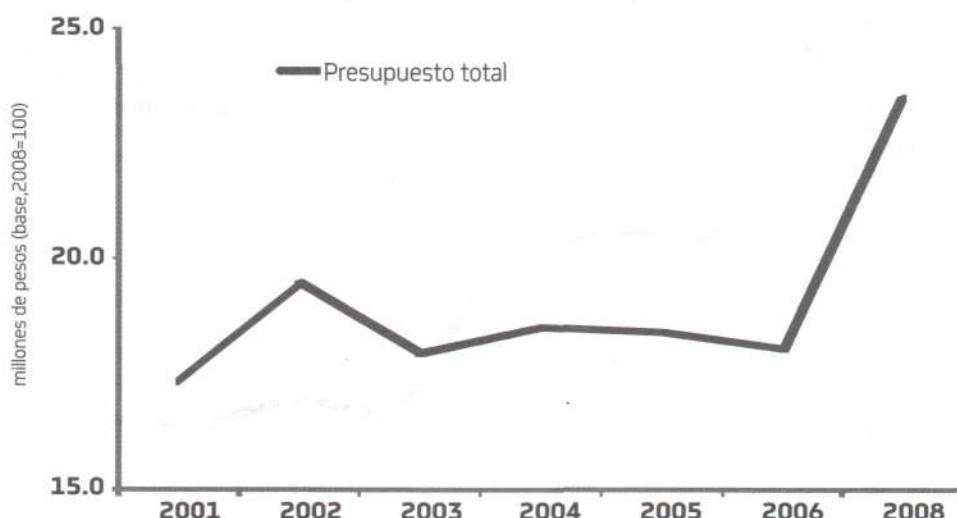
Dicho esto, el presupuesto de la Comisión de Oaxaca ha sido bastante estable entre 2000 y 2007, situándose alrededor de los 18 millones de pesos. El aumento del año 2002, correspondiente a la elección como titular de la Comisión de Sergio Segreste (2002-2007), después de una importante movilización social en rechazo del anterior presidente nombrado por el gobernador José Murat. El aumento se puede interpretar como un gesto de bienvenida en el cargo y también como una estrategia para que la Comisión recobrara legitimidad después de que diversas OSC de derechos humanos en la entidad habían logrado mostrar que la CEDDHO estaba absolutamente subordinada al gobernador y éste no tenía ningún interés de poner al frente a nadie relacionado con el tema de derechos humanos.

Sin embargo, los aumentos presupuestales no tuvieron continuidad, apagado el fuego, el presupuesto regresó a sus números tradicionales durante los años siguientes. En 2008 volvió un aumento presupuestal después de la reestructuración de la institución y la promulgación de una nueva ley, todo esto como parte de la reforma del estado que sobrevino al grave conflicto social del 2006 en la entidad. Hará falta más tiempo para saber si este aumento del presupuesto que se observa responde a la misma lógica coyuntural del 2002 o si significa el principio de una tendencia duradera a la alza, aunque dados los indicios no es claro que el actual gobierno tenga mayor compromiso con el tema de los derechos humanos.

⁶² Entre los datos proporcionados por la CDH de Veracruz, esta Comisión comenta en una nota de pie de página que el monto del presupuesto ejercido es igual al autorizado.

⁶³ Es lo que aparece de la revisión de los informes anuales.

Gráfica 6.
Presupuesto asignado a la CEDDHO
(Pesos constantes de 2008)

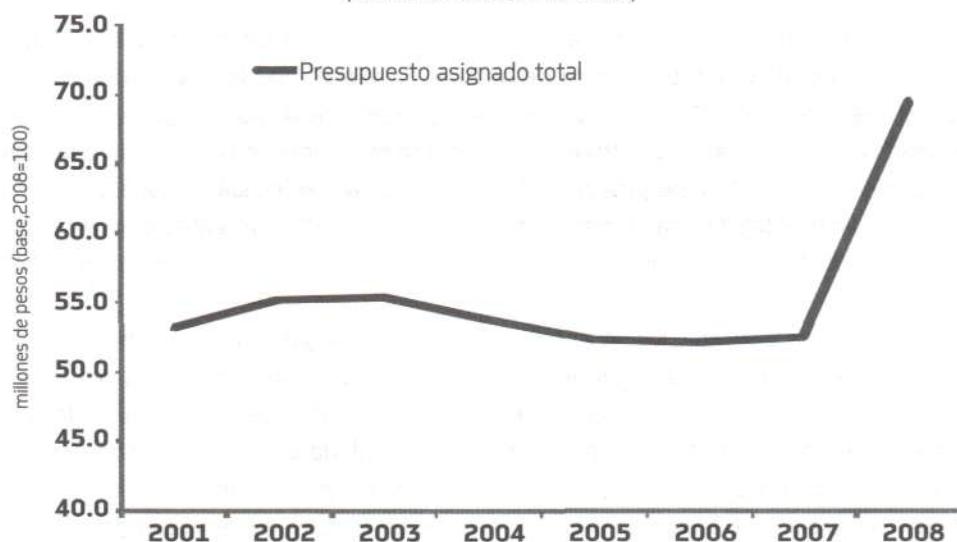


Fuente: Gráfica elaborada a partir de cifras obtenidas de los informes de la CEDDHO y del portal web para 2008.

1.3.5. El presupuesto de la CEDHJ

El presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco es más elevado que el de otras comisiones estatales, como cabe suponer en una entidad con mayor población y mejor recaudación. Su alza es constante y su promedio se ubica en alrededor de 50 millones de pesos entre 2000 y 2007. En 2008, aumenta de manera muy significativa, llegando a 70 millones de pesos. Comparativamente, este último monto representa más de 3 veces el presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca y de San Luis Potosí; y 2 veces el de Veracruz.

Gráfica 7.
Presupuesto asignado a la CEDHJ
(Pesos constantes de 2008)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CEDHJ en su sitio web y de información proporcionada por su Unidad de Transparencia.

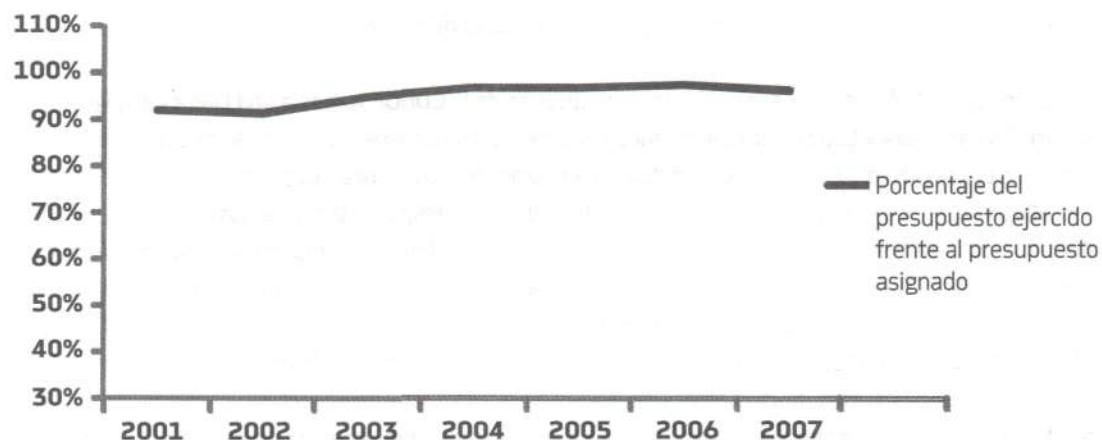
En el caso de Jalisco, también es notorio el aumento del presupuesto que corresponde a la llegada de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián como nuevo titular del organismo (2007-2011). Es interesante observar que el nuevo *Ombudsman* se beneficia del apoyo del gobernador Emilio González Márquez, el cual ha intervenido de manera directa en el proceso de nombramiento del titular,⁶⁴ lo cual es lamentable luego de que esta Comisión tuvo una época donde se mostraron reales intentos de autonomizarla bajo el cargo de Guadalupe Morfín.

El apoyo financiero a las actividades del OPDH, en el contexto político del estado de Jalisco, aparece como un fuerte incentivo de parte del Ejecutivo para que la Comisión de Derechos Humanos siga sus líneas. En otros términos, paradójicamente la decisión de aumentar el presupuesto del OPDH de Jalisco revela la débil autonomía presupuestaria del órgano, pues representa un premio otorgado por el gobernador, vía el Congreso dominado por su propio partido, al candidato que logró imponer, pero a la clara oposición de otras fuerzas políticas y de las organizaciones de la sociedad civil estatal. Todo esto sugiere también una débil autonomía de gestión, como veremos con el análisis de casos emblemáticos.

En términos de evolución del presupuesto, el caso de Jalisco es el caso contrario al de Veracruz. Sin embargo, en términos de interpretación política de la evolución del presupuesto, las situaciones son similares en el sentido de que el presupuesto aparece claramente como un instrumento de control del poder ejecutivo hacia el OPDH y que su incremento es proporcional a la cercanía del titular del OPDH con el gobernador.

Además, mientras que Comisiones tales como las de Oaxaca o San Luis Potosí solicitan año con año un aumento de su presupuesto y sólo reciben algunas ampliaciones que no les permiten el ejercicio pleno de sus competencias, la Comisión de Jalisco no está ejerciendo la totalidad de su presupuesto, es decir, recibe más dinero del que logra gastar. Además de manifestar una mala planeación presupuestaria, esto podría interpretarse como otro signo de autocontención contrario a la proactividad que implica creatividad para desarrollar mejores acciones aprovechando que dispone de más recursos.

Gráfica 8.
Porcentaje de presupuesto ejercido frente al presupuesto asignado en la CEDHJ



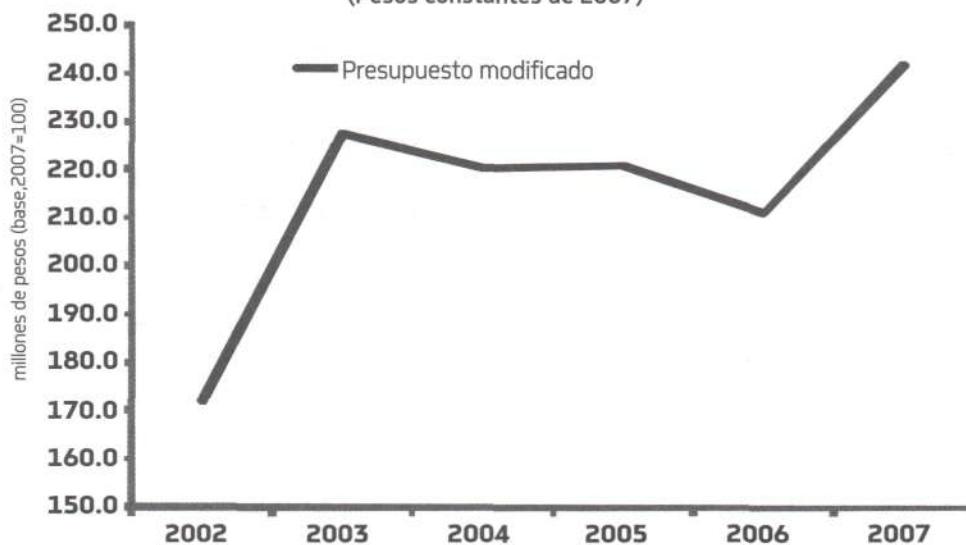
Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CEDHJ en su sitio web.

1.3.6. El Presupuesto de la CDHDF

El presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es el más alto de los presupuestos de todas las Comisiones locales y esto también es relativo a la alta población de la entidad y a los ingresos presupuestales de la misma.

⁶⁴ Macías Medina, Moya García, et al, *Una elección ilegítima: el caso del nuevo ombudsman de Jalisco*, en <http://www.cepad.org.mx/>.

Gráfica 9.
Presupuesto asignado a la CDHDF
(Pesos constantes de 2007)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CDHDF en su sitio web y en sus informes.

La grafica precedente muestra tres etapas diferentes en la evolución del presupuesto de la CDHDF. En un primer tiempo, en el año 2003, el presupuesto crece en aproximadamente 30%, pasando de 170 millones de pesos a 230 millones (en términos reales). Este incremento corresponde a la primera etapa de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y de gestión de Emilio Álvarez Icaza y puede verse como un leve indicio de cercanía entre ambos, teniendo en cuenta que los dos personajes se definen como hombres de izquierda. Emilio Álvarez Icaza, fue electo en 2001 y asume la titularidad del OPDH desde 2002. Además de una posible cercanía inicial, este aumento considerable habla del empoderamiento de la CDHDF y de la fuerte capacidad de negociación de su titular. Es importante señalar que estos nuevos recursos para la Comisión, tanto en el plano económico como en el plano de quien encabeza el órgano, coinciden con la consolidación del cambio político en la ciudad de México.

En un segundo tiempo (2003-2006), la evolución del presupuesto de la CDHDF va hacia una ligera baja, igual que las relaciones entre Álvarez Icaza y López Obrador quienes tuvieron contrapunteos claros en casos específicos, aunque cabe señalar que el presidente Álvarez Icaza afirma expresamente que nunca tuvo presión directa del jefe de gobierno. No obstante, es inevitable relacionar este estancamiento presupuestal con la hostilidad que se empezó a desarrollar entre ambos. Reforzando este argumento, en una tercera fase marcada por la salida del Gobierno del Distrito Federal de López Obrador y la llegada de Marcelo Ebrard, el presupuesto aumenta de nuevo en 2007. Este año corresponde a la recta final de la gestión del segundo mandato de Emilio Álvarez Icaza (2005-2009), y al primer presupuesto aprobado en el mandato de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno del Distrito Federal (2006-2012).

Como es posible observar, pareciera que hay un nivel de la autonomía presupuestal condicionado a las correlaciones políticas. Aunque puede haber autonomía presupuestal relativa a que los OPDH decidan en qué se gastan el dinero que reciben, lo cual como vimos en el caso de la CNDH, también puede traer problemas de discrecionalidad y opacidad, el monto total de recursos con que cuentan estos organismos refleja un nivel de debilidad en la autonomía, ya que por lo general deja ver una correlación, por lo menos cierta cercanía, entre los titulares del OPDH y del ejecutivo de la entidad correspondiente, particularmente en las entidades donde la mayoría de los congresos son de la misma filiación partidista que el gobernante. En este sentido, es importante señalar que salvo en el caso del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en todas las entidades estudiadas, los congresos tienen mayoría del partido del titular del ejecutivo, lo que hace aún más estrecha esta correlación entre los montos totales que recibe el OPDH y la posible simpatía con que el gobernador ve a su titular.

II. Competencias y facultades del Ombudsman

Para analizar el ejercicio concreto de sus competencias y facultades por parte de los OPDH, repasaremos algunas de las atribuciones normativas de los OPDH que nos servirán, por una parte, para analizar su cercanía o distancia con el modelo de *Ombudsman* a que hicimos referencia en el capítulo anterior y después para saber si además de que la legislación está cerca o lejos del parámetro que llamamos ideal, saber si la práctica específica de estos OPDH aprovecha las posibilidades que le confiere la ley. Este ejercicio tiene estrecha relación con lo que revisamos en el capítulo anterior, sin embargo en esta sección vamos a referirnos más expresamente a las competencias y facultades otorgadas por las leyes específicas de los casos que hemos seleccionado y las presentaremos sistematizadas, de forma que nos permitan reconocer cuáles son las mínimas facultades que posee cada OPDH, cuáles son las facultades máximas y las que hemos denominado facultades especiales.

2.1. Facultades mínimas

Llamamos facultades mínimas a aquellas atribuciones que están contenidas en todas las leyes y fijan un piso básico de lo que puede hacer cualquier Comisión para cumplir con su naturaleza jurídica y son las siguientes:

- I. Recibir quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos.
- III. Formular propuestas de solución conciliatoria entre la víctima y las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables para la solución inmediata del conflicto, cuando la naturaleza del caso así lo permita.
- IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en su ámbito territorial⁶⁵.
- VI. Proponer a las diversas autoridades del Estado en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de modificaciones a las disposiciones legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas que, a juicio de la comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos.
- VII. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos
- VIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales ratificados por México en materia de DH.
- IX. Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario.
- X. Orientar a la ciudadanía para que la o las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada, se presume la comisión de un delito o faltas administrativas.

Al lado de esas facultades mínimas, existen facultades cuyo uso genera una diferencia cualitativa entre un trabajo mínimo de los OPDH, que se basa en un estricto cumplimiento de las normas de su mandato que, como hemos señalado, es propia del formalismo arraigado en la cultura jurídica del país y una actitud proactiva según las características ideales desarrolladas en el capítulo anterior, es decir, aquellas que buscan una interpretación amplia o garantista, de sus competencias. Esas facultades también son compartidas entre todas las comisiones, en el papel por lo menos. Finalmente, lo que va a distinguir una comisión proactiva o no, es el uso de estas facultades a favor de ampliar sus fines y maximizar los efectos positivos para el desarrollo de una cultura de derechos humanos en México.

⁶⁵ A veces formulado de manera distinta como en Veracruz, "Promover el estudio, investigación, análisis y difusión de los derechos humanos en el Estado", y en Jalisco, "Proponer las políticas estatales en materia de derechos humanos a través de pronunciamientos, así como diseñar y establecer los mecanismos de coordinación entre la Comisión, las dependencias de gobierno y la sociedad civil que aseguren su adecuada observancia y ejecución".

2.2. Facultades máximas

Consideramos como facultades máximas aquellas que a pesar del carácter no vinculante de sus recomendaciones, permiten a un OPDH solicitar a los poderes constituidos tomar medidas específicas, para que el marco jurídico y las acciones administrativas estén adecuadas a los parámetros de los derechos humanos:

- a) las acciones de inconstitucionalidad y
- b) las medidas cautelares

La acción de inconstitucionalidad, es el recurso que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general (ley, reglamento, decreto) y la Constitución del país. Este recurso ha sido introducido en un primer tiempo con la reforma al poder judicial de 1994, pero no fue sino hasta septiembre de 2006 que esta facultad fue reconocida a la CNDH por medio de la adición del inciso G) del Artículo 105, fracción II constitucional.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

G) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".

La acción de inconstitucionalidad se considera una facultad máxima, ya que permite a la CNDH y a las comisiones estatales posicionarse sobre cuestiones de derechos humanos, no sólo desde la perspectiva del caso que le es sometido a través de una queja, sino desde una perspectiva mucho más general, combatiendo directamente la norma general que no se apegue a los valores y derechos humanos contenidos en la propia Constitución general. En otras palabras, ofrece a estos organismos la posibilidad de pasarse del terreno casuístico de la resolución de casos, al terreno de la revisión legislativa y, con ello, de las situaciones generales, ampliando así su radio de incidencia. (Ver anexo de acciones de inconstitucionalidad CNDH).

Por su parte, las medidas cautelares consisten en la capacidad de los OPDH de solicitar a una autoridad tomar todo tipo de previsiones tendientes a evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que lo justificaron. Consideramos que es una medida que les permite intervenir de manera muy temprana en los procesos señalados como violatorios de derechos humanos, incluso antes de que este carácter haya sido demostrado, para prevenir la violación o la producción de daños irreparables.

Las medidas cautelares están previstas por las leyes de cada OPDH, generalmente en el capítulo relativo al procedimiento ante el OPDH. Son una facultad de los visitadores(as) quienes las pueden solicitar a las autoridades competentes en cualquier momento de un procedimiento.

2.3. Facultades especiales

Las facultades especiales están conferidas a algunas Comisiones para responder a su contexto social específico y dan una ampliación relativa a su mandato y esferas de competencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva ley de la CEDDHO, adoptada en diciembre de 2007, que incluye en su mandato: "Fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas" (artículo 7 fracción VI), así como "realizar visitas periódicas a las

comunidades del estado" (artículo 7 fracción XV). En un estado como Oaxaca, en el cual más de 30% de la población se autoidentifica como indígena, y en el cual la Constitución local ha reconocido desde 1990 los derechos de los pueblos indígenas, dotar a la comisión de este mandato específico puede ser una señal de voluntad política para ampliar la gama de herramientas que garanticen la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Claro que esta protección y promoción a los pueblos indígenas dependerá del uso de esta facultad de parte de la Comisión y del sentido que le dé.

En el mismo tenor, se puede señalar el artículo 17, fracción XIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, adicionado en la reforma de 2003, que señala que la CDHDF tiene facultad para "practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos". Generalmente, las comisiones tienen esta competencia en función de las instituciones públicas, pero no de las privadas.

Desde 1999 la Ley de la CEDHSLP introdujo en la fracción XI del artículo 6, la posibilidad de "supervisar el respeto a los derechos humanos en la etapa de averiguación previa penal, con apego a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución del estado".

En lo que concierne la CEDHJ, su normatividad junta ambas preocupaciones, por grupos y personas vulnerables, como los pueblos indígenas, y las personas con capacidades diferentes (artículo 7 fracción XXIII) así como de corte procesal al poder "interponer la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público cuando, a raíz de una investigación practicada, se presuma la comisión de un delito" (artículo 7 fracción XX), valga decir que tácitamente esta es una facultad que cualquier funcionario puede tener.

En la CEDHV, el artículo 4 fracción II de la Ley de la Comisión le da facultad para "intervenir en los juicios de protección de los derechos humanos conforme a la legislación de la materia".

Señalada la existencia de estas facultades, es preciso entrar al análisis de su ejercicio por parte de cada comisión, ya que en su ejercicio concreto es donde se mide no solamente la eficiencia de las comisiones en el desempeño de sus funciones, sino también su proactividad.

III. Las prácticas institucionales

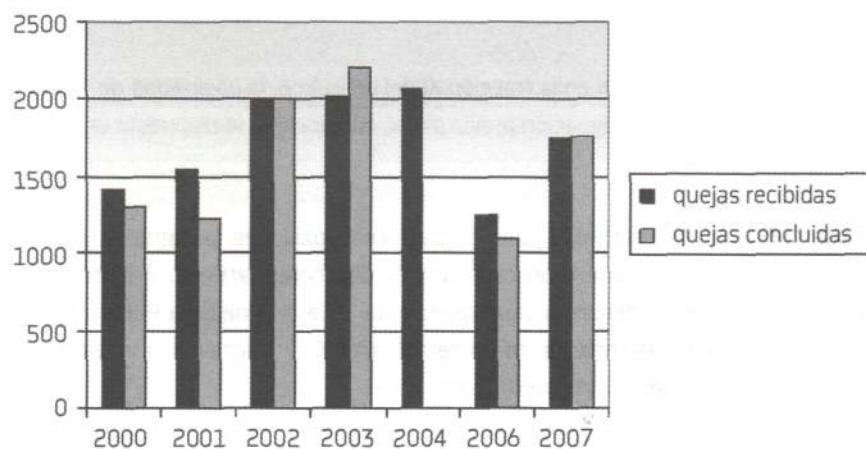
Para evaluar el desempeño de los OPDH aplicando el modelo planteado en el capítulo I, presentamos, en primer término, un análisis de sus funciones de resolución de las presuntas violaciones de derechos humanos que se les presentan. Intentamos aportar luz a nuestro planteamiento señalando que la actuación de los OPDH marca dos tendencias encaminadas hacia modelos diferenciados de actuación, uno conservador y otro más progresista. Posiblemente la tendencia hacia estos modelos tenga relación con las redes y contextos políticos en los que se insertan los tomadores de decisión en los OPDH respectivos, por ello es importante mostrar parte del funcionamiento de estos espacios más allá del análisis institucional interno.

3.1. La Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca

A pesar de que los informes anuales no contienen datos suficientes para realizar un análisis fino del desempeño de la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca y que ésta dejó de publicar sus informes anuales a partir de 2005 y hasta la fecha, en contradicción abierta con su propia normatividad, es posible cruzar algunos datos, después de revelar ciertas inconsistencias de actuación, para poder evaluar su desempeño.

En primer lugar, la relación entre el número de quejas recibidas y el número de quejas concluidas refleja algo del trabajo de la Comisión. Aunque sabemos que siempre hay una gran disparidad entre el número de quejas recibido y el número de recomendaciones, vale la pena analizar qué pasa en los procedimientos. Al concluirse, en promedio, el 94.8% de las quejas, se puede pensar que el desempeño de la Comisión de Oaxaca es muy alto. Sin embargo, es necesario entrar al análisis del tipo de resolución que ésta le da a las quejas de los peticionarios.

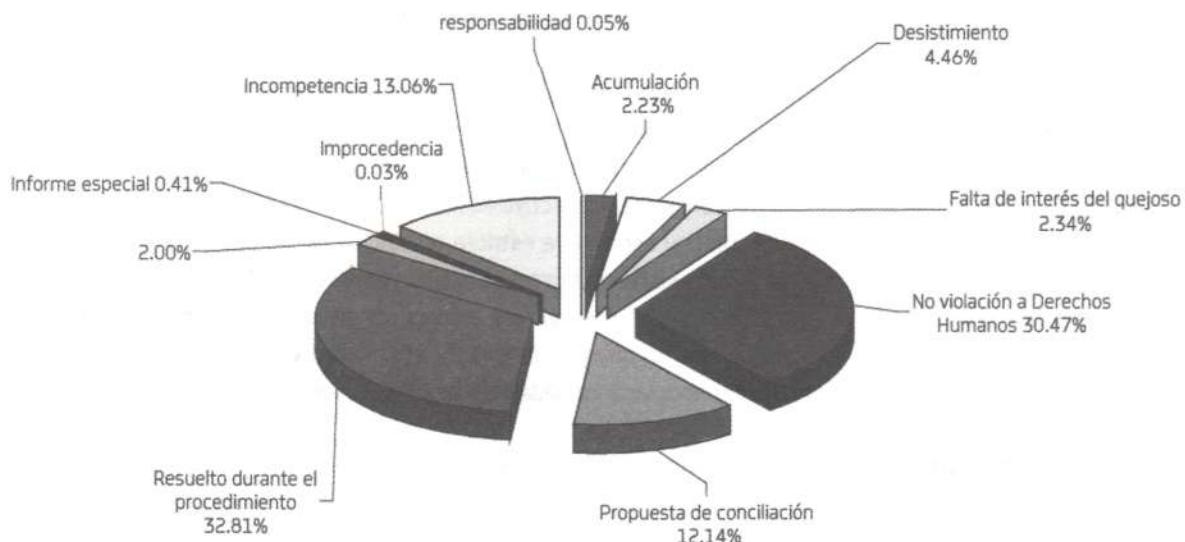
Gráfica 10.
Eficiencia general de la CEDDHO



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos publicados por la CDH Oaxaca en sus informes anuales (2000-2004) y por acceso a la información (2006-2007).

La siguiente gráfica ilustra la repartición proporcional de los motivos por los cuales se terminaron las quejas presentadas ante la CEDDHO entre 2001 y 2004.

Gráfica 11.
Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDDHO



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos publicados en los informes de la CEDDHO, 2001-2004.

Lo que se observa en esta gráfica es que el primer motivo de resolución de las quejas en la Comisión de Oaxaca es la resolución durante el procedimiento (32.81%), es decir que la Comisión, al recibir la queja, solicita información a las autoridades señaladas por el peticionario y la respuesta de la autoridad le permite terminar la queja. Sin embargo, los informes anuales de gestión de la Comisión de Oaxaca no contienen ningún dato explicativo sobre los criterios, las fechas y las formas de conclusión de los expedientes.

Este dato llama la atención porque no permite saber con certeza si la autoridad señalada en la queja, al recibir la solicitud de la Comisión, toma las medidas necesarias para cesar la violación de derechos humanos o no. Sin embargo, a pregunta expresa a miembros de organizaciones civiles de derechos humanos en Oaxaca⁶⁶ todos coincidieron en que es una práctica común de la CEDDHO cerrar los procesos con la simple negativa de hechos por parte de la autoridad sin seguir la investigación. Los informes no dan elementos para saber si las expectativas legítimas de los peticionarios recibieron una respuesta satisfactoria, especialmente desde el punto de vista de la reparación del daño, y si realmente la Comisión actúa en defensa de los derechos humanos de los peticionarios o si evita las controversias con los funcionarios, sobre todo en casos donde la víctima difícilmente podrá acceder a otro tipo de recurso.

Los demás motivos de conclusión de las quejas en orden de importancia son: la no violación a derechos humanos (30.47%), y la no competencia como tercer motivo (13%), lo que significa que casi 45% de las quejas son desechadas por la Comisión y no entran a consideraciones de fondo.

Así, 45% de las quejas no son objeto de un análisis de fondo y más de 32% son resueltas en el proceso; con el 12% de las quejas que son solucionadas mediante una propuesta de conciliación, señala que casi el 90% de las quejas son resueltas sin que den lugar a ningún señalamiento público de autoridades. Por otro lado, significa que el 44% de las quejas dan lugar a decisiones de la Comisión que no son públicas y de las cuales no se sabe si responden a los intereses de las víctimas. De hecho, las recomendaciones sólo representan el 2% de los tipos posibles de conclusión

⁶⁶ Entre agosto del 2007 y abril del 2009 se realizaron entrevistas miembros y ex miembros del Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Barca, Centro de Derechos Humanos de la Mixteca Nu Ji Kandi, Tequio Jurídico, Educa, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y Red Oaxaqueña de Derechos Humanos.

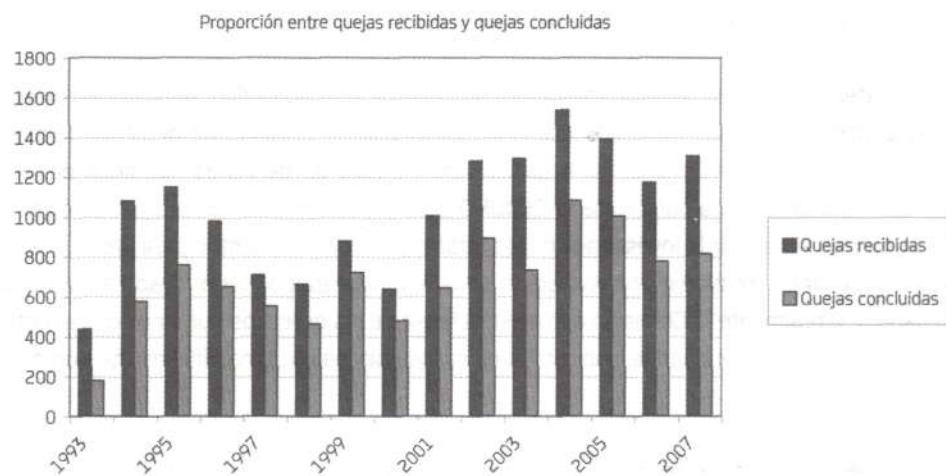
de las quejas, si asociamos estos datos con su nula productividad ante situaciones tan graves como la represión del año 1998 en San Agustín Loxicha, la matanza en Aguas Blancas en 2002 o el conflicto con la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006, podemos suponer que estas cifras esconden una tendencia al no señalar los abusos de las autoridades locales en una entidad donde el gobernador sigue operando como un gran cacique.

Asimismo, estos datos estadísticos muestran que la Comisión ha privilegiado una estrategia de defensa de los derechos humanos que encubre los malos funcionamientos de la administración pública del estado. El problema de esta estrategia es que la Comisión misma decide no incidir sobre políticas públicas o sobre aspectos estructurales de ciertas violaciones, lo cual sería mucho más eficiente y proactivo desde la perspectiva de la defensa y promoción de los derechos humanos. El OPDH circunscribe su acción a la estricta resolución de las quejas, pareciera incluso que la consigna es tener cifras positivas a primera vista, sin buscar ampliar su papel como defensor de los derechos humanos en una entidad donde se han sufrido y se sufren graves abusos por parte de la autoridad. Esta visión casuística reduce las funciones y competencias a un margen mínimo de efectividad y da la impresión de ser una institución que subsiste por el mero efecto de cubrir las formalidades maniatadas por la Constitución.

3.2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Retomando la idea, según la cual la relación entre el número de quejas recibidas y el número de quejas concluidas nos proporciona cierto indicador de la eficiencia general del organismo público, la siguiente grafica muestra una aparentemente menor efectividad en esta entidad.

Gráfica 12.
Eficiencia general de la CEDHSLP



Fuente: Gráfica realizada a partir de información de M. Faz (2008)

La comparación entre quejas recibidas y aquellas que han sido concluidas en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDHSLP,⁶⁷ y de las que quedan en trámite para los años siguientes refleja que, de manera global, sólo se concluyen 66.5 % y que existe un rezago en la eficiencia terminal global de la institución del orden de 31.7 %.

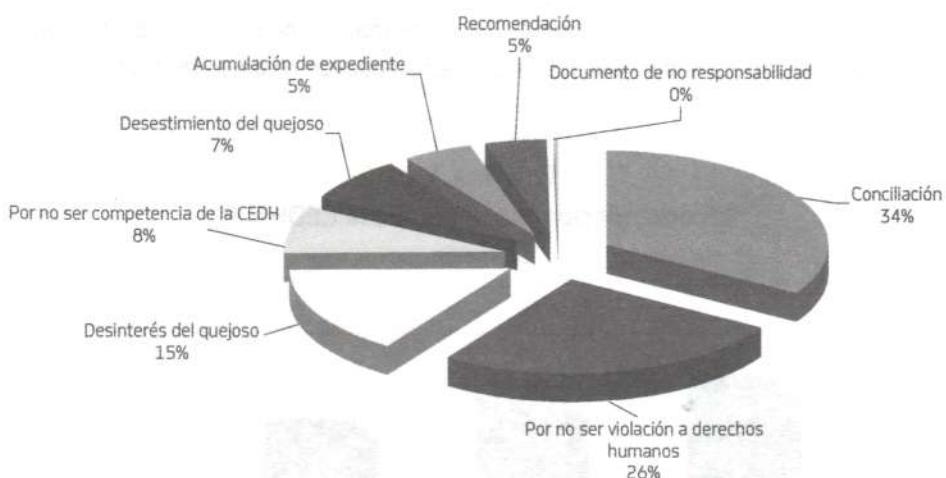
⁶⁷ Cabe considerar que la actual administración (2008), que ya está en un segundo periodo, ha incluido tres formas de conclusión que no aparecían en las anteriores: 1.- "Quejas concluidas según el Art. 33 de la Ley de la CEDH y 19 de su reglamento", a partir del informe del 2002, y se refieren -por lo general- a quejas de cuya competencia es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o algún otro organismo público de otra entidad, la cifra asciende a 389 en cuatro años. 2.- "Gestiones resueltas inmediatamente", rubro aparecido en los Informe del 2004 y 2005, y da cuenta de 395 en dos años, sin indicar la naturaleza de las mismas. 3. "Gestiones con integración de expediente". este rubro aparece en los informes anuales 2006 y 2007, y da cuenta de 748 expedientes. Tales rubros, que suman 1,532 "quejas", no son considerados estadísticamente para este estudio dentro de las quejas recibidas, ni las concluidas.

Dada la ausencia de indicadores cualitativos en los informes anuales de la CEDHSLP respecto de la adecuada o no resolución-conclusión de las quejas, resulta imposible interpretar de manera segura sobre la eficiencia terminal de la institución. Sin embargo, se puede arriesgar a considerar como muy probable que tal incremento en el rezago corresponda a la burocratización de los procedimientos, pero en algunos casos también puede tratarse de que en esta Comisión se intenta consensuar demasiado la resolución con la autoridad, de manera que evita emitir recomendaciones que antes no tuvieron una previa aceptación de las propias autoridades responsables.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de analizar la forma como la institución concluye las quejas.

A partir de los datos acumulados desde 1993 hasta 2007 en los informes presentados por Martín Faz,⁶⁸ establecimos en la siguiente gráfica la repartición proporcional de las diferentes formas de concluir una queja ante la Comisión de San Luis Potosí.

Gráfica 13.
Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDHSLP



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos de Faz (2008), datos acumulados de 1993 a 2007.

En el caso de la comisión de San Luis Potosí, la primera causa de conclusión de las quejas recibidas por este OPDH es la conciliación (34% de los expedientes). Sin embargo, los informes anuales nada explican sobre los criterios, la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los quejoso dieron su expreso consentimiento para la conclusión de dichos expedientes o si efectivamente fue reparado el daño a los afectados.

De acuerdo al Reglamento de la CEDHSLP, las quejas susceptibles de ser concluidas mediante la conciliación han sido previamente calificadas como una presunta violación a los derechos humanos, por lo que dicho procedimiento se refiere a la forma en que las autoridades responsables se comprometen a solucionar inmediatamente la violación cometida en perjuicio del peticionario. Sin embargo, tampoco se publica en los informes la forma y el momento en que las autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información es indispensable para determinar en cuáles casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas o no, antes de dar por concluido el caso, dado que la normatividad de la Comisión establece que cuando no se cumple con una conciliación en los términos acordados, ésta procederá a elaborar el proyecto de recomendación.

⁶⁸ Faz Mora, M., 2008, *Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*, Tesis elaborada para acreditar la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

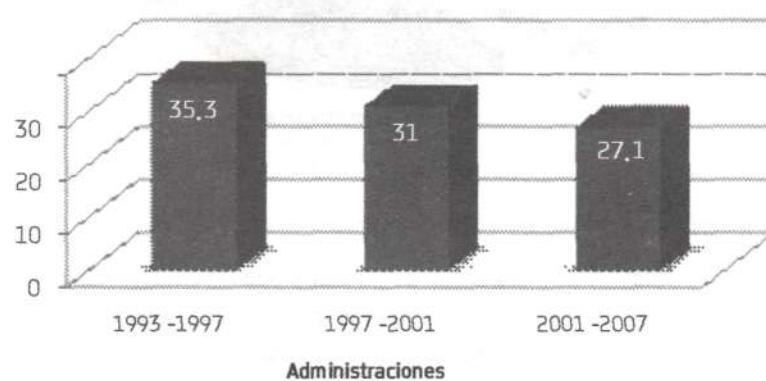
Un elemento preocupante, señalado en el estudio de Martin Faz (*op. cit.*), reside en el hecho de que las conciliaciones abarquen casos de violaciones graves a los derechos humanos, tales como abuso sexual, tortura, violación a la integridad física, tratos crueles inhumanos y degradantes, contraviniendo así la normatividad de la institución, que claramente establece en el artículo 108 del Reglamento Interno:

“...cuando una queja o denuncia, calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos, no se refiera a violaciones de los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, podrán sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.”

Los informes más recientes, 2006 y 2007, ofrecen mayores y mejores elementos de transparencia en materia de las propuestas de conciliación, al realizar una relación de las mismas. Sin embargo, los casos relatados (23 violaciones a la integridad y seguridad personal, sobre todo contra internos en centros penitenciarios y separos preventivos, así como una violación a la libertad personal) siguen siendo casos de violaciones a la integridad física que no deberían ser objeto de conciliación y pueden volverse un mecanismo que opera contra las víctimas y convertirlas en “dobles víctimas”.

Por lo que concierne el uso de las recomendaciones (el 5% de los motivos de conclusión de las quejas acumuladas entre 1993 y 2007), resalta la notoria disminución del promedio anual de recomendaciones emitidas por la actual administración.

Gráfica 14
Recomendaciones por año de la CEDHSLP
promedio



Fuente: Gráfica elaborada con información de M. Faz

El trabajo de la Comisión de San Luis Potosí se orienta entonces por dos tendencias convergentes: por un lado, una disminución del promedio anual de recomendaciones emitidas y, por otro lado, un aumento en el número de conciliaciones,⁶⁹ haciendo de la Comisión una instancia de mediación entre las autoridades y los quejoso(as) más que de generación de un modelo de relación basado en el respeto a los derechos humanos.

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos humanos, esta característica de la Comisión de San Luis Potosí la sitúa en un nivel de acción reducido a la resolución de los casos que ante ella se presentan. Es decir, como en el caso de la Comisión de Oaxaca, las quejas pueden difícilmente ser interpretadas como señales de fallas

⁶⁹ Esta orientación es producto de la voluntad política de la presidenta actual de la Comisión. Entrevista con Magdalena Beatriz González Vega, 09/04/2008, San Luis Potosí.

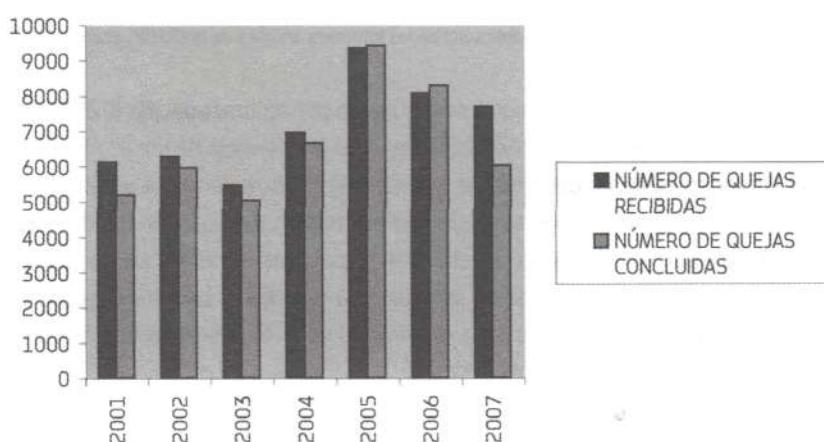
estructurales en el funcionamiento de las autoridades públicas estatales, sino como un "problemita" particular que hay que corregir desde la restringida visión del caso por caso.

Al privilegiar de modo exagerado la conciliación como forma de resolver una violación a los derechos humanos, la Comisión pierde la oportunidad de construir propuestas de políticas públicas para ampliar su radio de incidencia en la política local, pero deja a sus propios funcionarios, incluido el titular, en buena posición frente a la burocracia estatal que en el futuro pudiera tenderle puentes de acceso a otros cargos.

3.3 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Los datos disponibles sobre el número de quejas concluidas están solamente a partir del año 2001, por lo que en este momento el porcentaje promedio de resolución de las quejas recibidas llega a 85%, señalando así un rezago institucional de 15%.

Gráfica 15.
Eficiencia general de la CDHDF



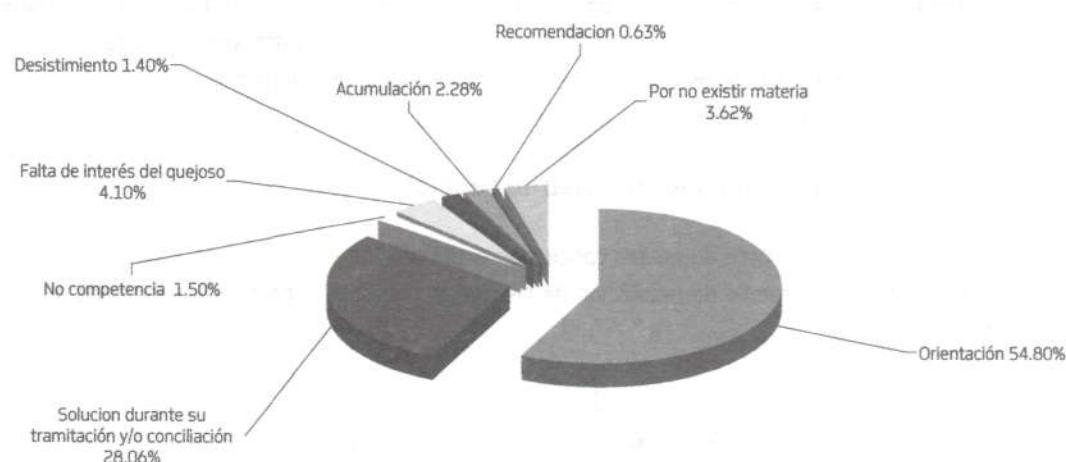
Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los informes anuales de la CDHDF, 2001-2007.

En relación a las causas de resolución de las quejas vemos que en el DF el motivo más importante para concluirlas es también la resolución durante el proceso. De acuerdo con lo señalado por funcionarios de distintas Comisiones, la idea de no emitir muchas recomendaciones es una forma de no vulgarizarlas y mantener su fuerza paradigmática, por ello entre más asuntos se puedan resolver durante el proceso, mayor será la posibilidad de mantener la recomendación como una acción excepcional. El problema de este posicionamiento es que no permite mostrar la gravedad que tiene la constancia de violaciones y da la impresión que la comisión de las mismas, no necesariamente va a tener un costo alto, porque siempre se puede negociar.

Aunque la resolución durante el procedimiento asemeja a la CDHDF con otra como la de Oaxaca, vemos que el modelo general de resolución de las quejas que se reciben en la Comisión del DF es distinto al de la mayoría de estas instancias cuando se observan los demás motivos de conclusión de estos procedimientos. Casi la mitad de las quejas son resueltas durante su tramitación (47.81%), a diferencia del caso de Oaxaca, un porcentaje importante de quejas no pasan a mayor estudio e investigación por falta de interés del quejoso (14.32%), por insuficientes elementos para acreditar la violación a derechos humanos (13.69%), o por orientación (10.83%)⁷⁰. Cabe señalar que la conciliación representa un porcentaje muy bajo de los tipos posibles de resolución (0.12%), así como el tipo de la recomendación (0.19%).

⁷⁰ En el caso de Oaxaca, los motivos siguientes a la resolución de la queja durante el proceso son la no violación a derechos humanos (30.47%), la incompetencia de la Comisión (13%) y la conciliación (12%).

Gráfica 16.
Causas de conclusión de las quejas ante la CDHDF



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los informes anuales de la CDHDF, acumulado 2001-2007.

En lo que concierne el bajo porcentaje de casos que se resuelven por recomendación (0.195%), hay que señalar que esto es el resultado de una política de la misma Comisión desde la presidencia de Emilio Álvarez Icaza. La explicación de esta estrategia del Titular consiste en decir que la recomendación es solamente uno de los instrumentos de los cuales dispone la Comisión para el ejercicio de su misión de promoción y protección de los derechos humanos y no tiene por qué ser el más utilizado, ya que nada prueba que sea el más eficiente. Lo que ciertamente distingue el modelo de Comisión del DF del de Oaxaca reside en la incidencia que busca la primera sobre las políticas públicas, en el trabajo político que realiza su Presidente para imprimir el sello de los derechos humanos a la legislación y políticas públicas.

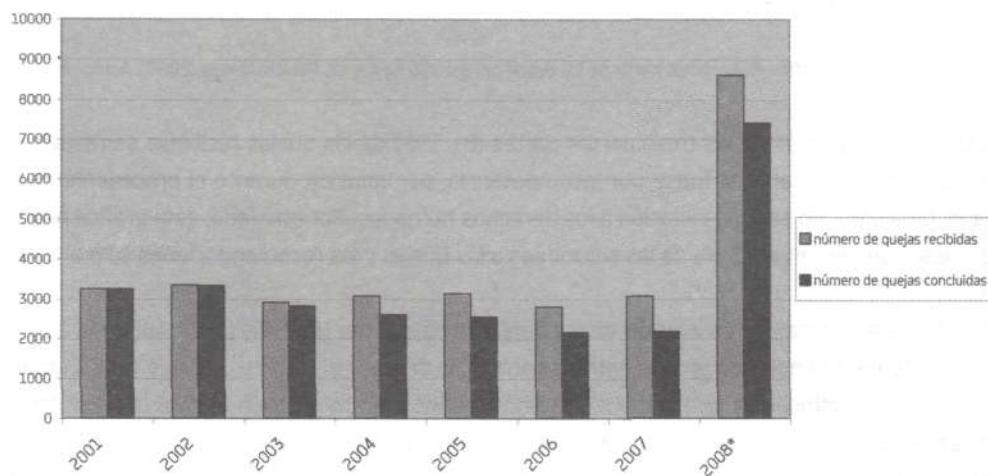
Así mismo, una recomendación se deriva de varios casos semejantes, es decir, que cuando varios casos muestran un patrón violatorio, la recomendación se hace incluyéndolos a todos por corresponder al mismo patrón. En tal sentido, las recomendaciones emitidas por la CDHDF son de un tipo particular y único, ya que agrupan varios puntos recomendatorios, reflejos de varias quejas, y dirigidos a la misma autoridad violatoria. Esto significa que la Comisión hace, previamente a la formulación de una recomendación, un trabajo de sistematización de las violaciones cometidas por dicha autoridad. Es decir, va más allá del caso particular para encontrar los eventuales problemas estructurales de funcionamiento de tal o cual autoridad. Por otro lado, la recomendación se emite en un evento público, solemne, con la prensa, de manera que tenga una difusión máxima.

Sin embargo, quedan algunas dudas sobre el desempeño de la CDHDF y que tienen que ver con el motivo dominante de resolución de las quejas, es decir la resolución de la queja durante el proceso. En efecto, en este proceso no se sabe cuál es el papel de las partes en conflicto ni el de la misma Comisión. La Comisión no publica información que permita asegurarse que la acción de la autoridad, señalada como violatoria por la víctima, corresponda efectivamente a la expectativa legítima de la víctima. Cuando la CDHDF lleva a cabo una conciliación, no se alcanza a saber si fue forzada, si fue vista como única salida por la víctima o si en efecto se utilizó, para la misma, los mejores estándares de derechos humanos y se llevó hasta las últimas consecuencias el procedimiento para que se evidenciara la verdad de los hechos y la autoridad reconociera su responsabilidad.

3.4. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

El número de quejas atendidas por la CEDHJ por presuntas violaciones a los derechos humanos había sido bastante constante desde el año 2001 hasta el 2007. Sin embargo, se puede observar que en 2008 se disparó el número de quejas recibidas. Esto se debe principalmente al descontento de muchos ciudadanos frente a la iniciativa del gobernador para financiar con recursos públicos la construcción de un santuario para los mártires de la guerra cristera, y a su actitud prepotente e insultante en un evento público. Este solo hecho, conocido en la prensa como el escándalo de la "macrolimosna", generó que unas 7,000 quejas fueran enviadas a la CEDHJ.⁷¹

Gráfica 17.
Eficiencia general de la CEDHJ



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos proporcionados por la Unidad de Transparencia de la CEDHJ.

*Quejas recibidas hasta el mes de junio.

En promedio, la institución resuelve el 87.20% de las quejas que recibe. Sin embargo, una mirada más detallada muestra que a partir de 2004, ya iniciado el mandato de Carlos Manuel Barba García (2001-2007), el rezago aumenta, pasando la proporción de quejas concluidas de 95% a 85%, y siguiendo su aumento hasta la fecha (70% en 2007). Este incremento en el rezago llama la atención, ya que a pesar de no haber un aumento del número de quejas y sí del presupuesto de la Comisión, la eficiencia terminal de los asuntos disminuye.

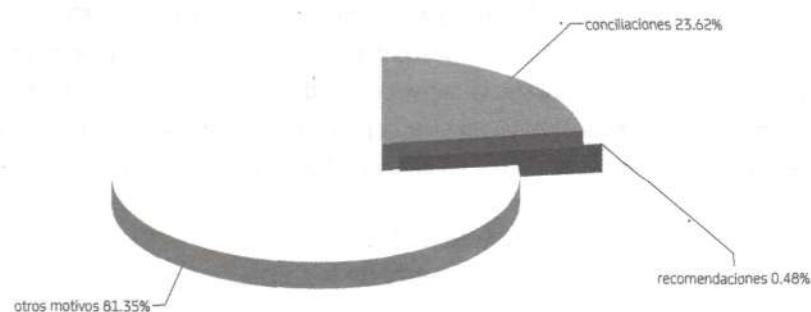
Aunque su publicación es trimestral y no anual, los informes de la CEDHJ son muy poco detallados y, para el estudio de los motivos de conclusión de las quejas recibidas por este OPDH, sólo aparecen tres categorías: las conciliaciones, las recomendaciones y la categoría muy indeterminada y sin desglosar de los "otros motivos".⁷² Si bien no sabemos qué tipo de motivos incluye esta categoría, lo que no incluye son los casos de improcedencia y las quejas turnadas a la CNDH.

La siguiente gráfica presenta, en las quejas acumuladas de 2003 a 2007, los causales de conclusión.

⁷¹ Ver la pagina web: cronicadesociales.wordpress.com/2008/07/22/gobernador-y-alcaldia-tapatio-despuntan-en-quejas-ante-la-cedh/; así como la de Milenio, <http://atlas.milenio.com/node/8990>.

⁷² La CEDHJ señala, en comunicación interna relacionada con solicitud de acceso a la información, que existen tres tipos de resolución de las quejas: "De conformidad con el artículo 109 del Reglamento Interior de la CEDHJ, las quejas serán concluidas, por acuerdo de no violación, acuerdo de archivo, propuesta de conciliación o recomendación". Sin embargo no es esta la clasificación que aparece en los informes, sino la que hemos retomado para la elaboración de nuestros datos.

Gráfica 18.
Causas de conclusión de las quejas ante la CEDHJ



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos del estudio de Carlos Peralta Varela (2007). Acumulado de 2003 a 2007.

Lo que se observa es que más de las tres cuartas partes (81.35%) de las quejas recibidas se resuelven por "otros motivos", sin que se pueda saber si fuese por incompetencia, por solución durante el procedimiento, por falta de interés de la víctima o por no ser una violación a los derechos humanos. Por otro lado, esta gráfica nos muestra que las conciliaciones representan el 23.6% de las soluciones a las quejas y las recomendaciones sólo el 0.48%.

Esta distribución de las causas de conclusión de las quejas recibidas por la Comisión de Jalisco la acerca al modelo existente en otra comisión operando en una entidad panista: la de San Luis Potosí. Aunque esta última proporciona más detalles sobre la clasificación que elabora, estamos frente a un modelo en el cual las conciliaciones son el instrumento privilegiado para resolver las quejas de las víctimas (23.6% de las quejas son concluidas por una conciliación). Lo que nos lleva de nuevo a cuestionar dos elementos del desempeño de la Comisión: uno, la calidad de la respuesta de la administración pública a las demandas de los peticionarios y, dos, la incidencia de la Comisión de Jalisco en materia de políticas públicas y de cambios estructurales para reducir las violaciones a derechos humanos.

Además de este preocupante desempeño de la Comisión, el discurso del *Ombudsman* refuerza la falta de claridad y de rendición de cuentas a la ciudadanía. En el informe de 2007 menciona que "los procedimientos de queja no siempre terminan con una declaratoria de violación a los derechos humanos de los quejoso, puesto que en muchos casos los expedientes se concluyen por otras causas que establece el Reglamento Interior de la Comisión, o por el cese del acto u omisión que le dio origen. Concluyen de igual manera por no haberse acreditado las violaciones reclamadas. En este caso, ello no siempre se debe a la inexistencia de actos que implican vulneración de derechos humanos, sino más bien a que éstos son de difícil demostración, por tratarse de hechos cuya realización se da de manera oculta, como los actos de tortura".⁷³

Resulta particularmente alarmante que el propio *Ombudsman* declare que ciertas quejas, que tratan de violaciones consideradas por todos los estándares internacionales y nacionales como particularmente graves, son concluidas por ser difíciles de comprobar, en total contradicción con la reglamentación interna de las comisiones de derechos humanos. En todos casos, el procedimiento ante un OPDH estipula que la carga de la prueba debe recaer sobre la autoridad señalada y en caso de su silencio, dar por cierta la afirmación de la víctima. Es decir que el principio de la defensa de los derechos humanos es la presunta responsabilidad de las autoridades públicas en la comisión de las violaciones a los derechos humanos. Pero el titular de la Comisión de Jalisco invierte la carga de la prueba para hacerla pesar sobre la víctima al considerar a las violaciones de derechos humanos como si fueran delitos del tipo penal en un sistema penal inquisitorio.⁷⁴

⁷³ Informe 2007 CEDHJ, página 12.

⁷⁴ Es decir, ni siquiera toma en cuenta los cambios aportados por la última Reforma del sistema de justicia penal adoptada en 2007 a nivel federal.

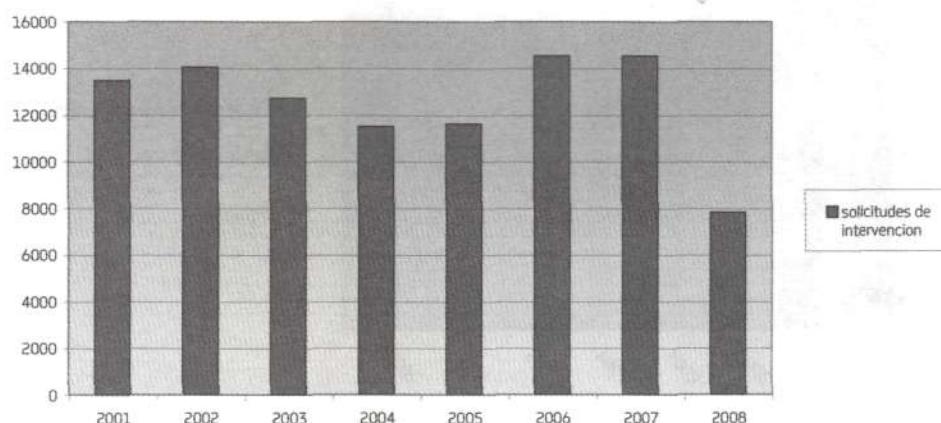
Además, al analizar otras fuentes, se encontró que algunas cifras proporcionadas en el Informe anual, no concuerdan con cifras aparecidas en las Gacetas trimestrales 2007.⁷⁵ Acorde a las gacetas, se da cuenta que el número de quejas resueltas por medio de conciliaciones hasta septiembre del 2007 era de 958, mientras que el dato reportado como conciliaciones emitidas en el Informe anual 2007, fue de 455.

Estas inconsistencias por un lado, y una visión de los derechos humanos como derechos de igual jerarquía que cualquier otro derecho, lleva a un estilo que podíamos definir como *ministerial*, de valoración de las violaciones, actuando como fiscales *light* frente a la autoridad. Esta actitud no hace de la Comisión un organismo confiable y dificulta enormemente la evaluación de su desempeño. La situación es aún más alarmante si tomamos en cuenta que el presupuesto de la Comisión ha ido, como señalamos arriba, en aumento en los últimos años, pero desafortunadamente esto no se refleja en un mejoramiento del ejercicio de sus competencias.

3.5. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

La CEDHV publica muy pocos datos en su página web⁷⁶, así que para los fines de la investigación se recurrió a solicitudes de información, por medio de su propio sistema de acceso a la misma. No obstante, este sistema es muy defectuoso, los trámites son fácilmente desechados, no se cumplen los plazos legales para la entrega de la información y para la obtención de la misma, se hace necesario que el solicitante siempre esté al pendiente de su trámite. Sumado a estas deficiencias, las respuestas proporcionadas no tienen relación estricta con las preguntas formuladas. En este caso, se pidió información acerca del número de quejas recibidas, del número de quejas concluidas, así como de las causas por las cuales se concluyen los expedientes. La Comisión contestó textualmente: "las atenciones que brinda esta CEDHV no pueden ser todas catalogadas como quejas; ya que son solicitudes de intervención, las cuales pueden recaer en una queja".⁷⁷ Proporcionaron entonces el número de intervenciones (de 2001 a la fecha), pero ya no el número de quejas a las cuales las intervenciones daban lugar.

Gráfica 19.
Solicitudes de intervención ante la CEDHV



Fuente: Gráfica elaborada con los datos proporcionados por la CEDHV

En cuanto a los motivos de conclusión de los expedientes, la Comisión indicó los rubros genéricos estipulados por la normatividad entre los cuales se clasifican las intervenciones (orientación, gestoría, conocimiento de queja, ayuda humanitaria y antecedente) sin aportar ningún dato duro, números o porcentajes. Es de llamar la atención que las recomendaciones no sean mencionadas como un motivo de conclusión de las intervenciones de la Comisión.

⁷⁵ Todas las Gacetas pueden consultarse en la página web de la CEDHJ <http://www.cedhveracruz.org/>

⁷⁶ <http://www.cedhveracruz.org/>

⁷⁷ Correo recibido a través del portal de acceso a la información de la CEDH Veracruz, el 17/09/2008.

La incapacidad para dar información sobre su trabajo es ya un dato en sí mismo que habla mucho del funcionamiento de esta Comisión, lejana a la transparencia como característica básica de un *Ombudsman* Ideal que desarrollamos en el capítulo anterior. Además, el hecho de no contar con información completa sugiere, también, poca proactividad al demostrar que no ha establecido ningún sistema, informatizado o no, de tratamiento y análisis de los datos correspondientes tanto a las víctimas como a la atención que se les brinda. Esto nos revela el bajo grado de institucionalización de la Comisión de Veracruz y sugiere una profesionalización muy limitada.

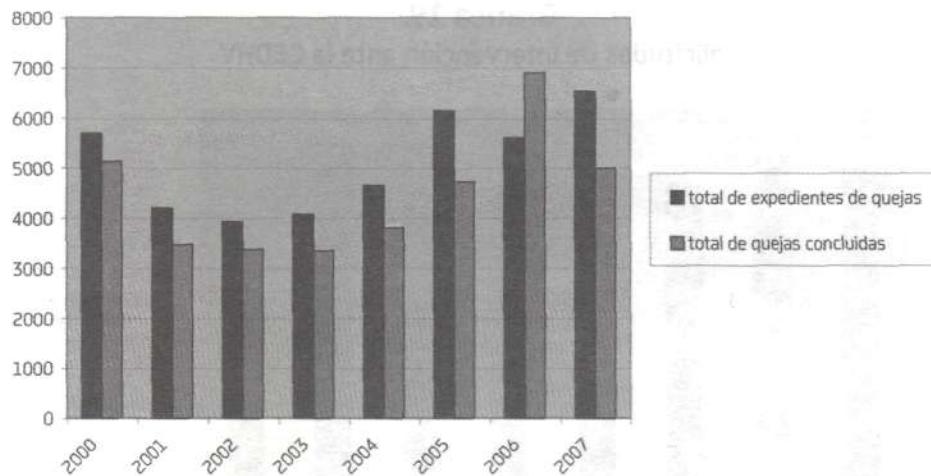
3.6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Aunque la CNDH ocupe un lugar especial en el Sistema *Ombudsman* de México por ser nacional y tener la facultad de recibir recursos en contra de las Comisiones estatales y por tener competencia exclusiva sobre las autoridades federales, aplicarle las mismas categorías de análisis que para los demás OPDH genera reflexiones interesantes en cuanto a su desempeño.

En primer lugar, el análisis de la relación entre el número de quejas recibidas por la CNDH y el número de quejas concluidas por el mismo organismo, muestra que ésta es muy irregular en función de los años, pero en promedio la CNDH resuelve 87% de las quejas que recibe. La institución se clasifica así en el promedio de las demás Comisiones monitoreadas en este estudio⁷⁸.

Bajo la clasificación de queja la CNDH atiende todo tipo de solicitud –sean estas quejas en el sentido estricto del término o sean preguntas diversas que puedan llegar a hacer los usuarios (orientación jurídica, información sobre la Comisión, remisión a otras autoridades vía oficio, etc.)–.

Gráfica 20.
Eficiencia general de la CNDH



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos de los informes de la CNDH

Sin embargo, cierto rezago se va acumulando desde 2002, sin que este fenómeno se relacione con el aumento de las quejas, las cuales, al contrario, han disminuido entre 2001 y 2005 (año en el cual recuperan su nivel anterior), es decir que la conclusión de quejas es inversamente proporcional al incremento de recursos materiales y humanos.

⁷⁸ El OPDH de Oaxaca tiene la mejor eficiencia, con una proporción de 95% de quejas concluidas, seguido por el de Jalisco, con 87%, al mismo nivel que la CNDH, seguido por el DF, 85%, y por San Luis Potosí, 66.5%. Ahora bien, en relación a lo que se puede esperar de cada OPDH, es importantes señalar que la CNDH atiende menos quejas que la Comisión del DF y en el último año se le equiparó en cantidad de quejas con la Comisión de Jalisco, pero casi triplica la cantidad de quejas que reciben el resto de las Comisiones. Ahora bien, como antes señalamos la cantidad de recursos que recibe es mucho mayor. Es difícil comparar el grado de complejidad de los casos, el tipo de caso que llega a cada OPDH o lo que significa atender a más población congregada o dispersa, pero a considerar por los recursos, el desarrollo institucional y la cobertura de su trabajo es indudable que se deben esperar mucho mejores resultados de la CNDH y en segundo lugar de la CDHDF que de las demás.

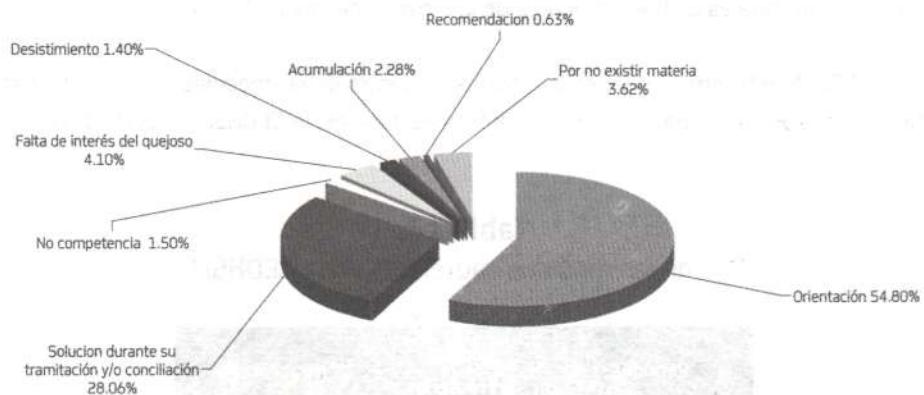
Ciertamente, como en las demás Comisiones que presentan estas características, este fenómeno ilustra cierta acumulación de las quejas sin resolver y también una menor eficacia. En 2006, año electoral y por ende de cierta incertidumbre política, se puede observar un esfuerzo para sacar este rezago acumulado, pero la Comisión cae de nuevo en cierto rezago al año siguiente.

La grafica siguiente muestra que la mayoría (54.8%) de las quejas recibidas por la CNDH se concluyen por una orientación a la víctima para canalizarla hacia otras instituciones que puedan resolver su queja. Esto no significa necesariamente que la CNDH no sea competente para tratar el asunto que se le presenta sino que, en otros términos, la mayoría de las solicitudes presentadas ante la CNDH no son quejas de violaciones de derechos humanos, o por lo menos no son consideradas como tales por la propia Institución y no dan lugar a la investigación por parte de la CNDH, lo que nos indica que una buena parte de los miles de asuntos que reciben, se pueden resolver en el tiempo que dure una entrevista. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que una parte importante del trabajo sustantivo de la Comisión se restringe a la orientación jurídica y canalización de asuntos. Sin embargo, al no existir una dirección o alguna unidad de seguimiento de las orientaciones, la CNDH no tiene capacidades para asegurarse de que el peticionario fue atendido correctamente por la autoridad a donde lo mandaron. Por otro lado, no existen en los informes datos que permitan saber qué tipo de asuntos son objetos de tal orientación.

El segundo tipo de conclusión más frecuente es la solución durante su tramitación y/o conciliación (28%), con lo que la CNDH se acerca al patrón observado en las Comisiones de Oaxaca y del Distrito Federal, que a falta de datos sobre qué es lo que concilian y cómo lo hacen, nos siguen dejando dudas sobre la eficacia y el garantismo de los acuerdos, o si les resulta más cómodo acogerse al lema de los litigantes: "más vale un mal arreglo que un buen pleito".

Las demás causales (falta de interés del quejoso, no existencia de materia, acumulación) representan porcentajes mucho menores y la recomendación, como en los otros OPDH, se constituye como el motivo menos empleado para resolver las quejas (0.63%).

Gráfica 21.
Causas de conclusión de las quejas ante la CNDH



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los Informes de la CNDH

Tenemos que la mitad de los expedientes de la CNDH son orientaciones, cuyo objeto o cuya *litis* no está especificada, que casi 30% de las quejas se resuelve por solución durante el procedimiento y que en esta categoría, cierta cantidad de expedientes está invisibilizada bajo el rubro de "las conciliaciones", que es una, suponemos entre otras formas, de solucionar una queja durante su tramitación. En suma, en más de 80% de los casos, no hay manera de saber si las expectativas de la víctima fueron cumplidas por la CNDH y/o las autoridades a las que fueron remitidas, por lo que tendríamos que creer en las encuestas que publica sobre sí la propia CNDH, las cuales afirman

que la gran mayoría de sus usuarios quedan satisfechos. Pero si las encuestas se aplican después de la primera entrevista, vemos que ésta reflejaría el beneplácito de los más de 54.80% de personas que sólo fueron por una orientación y no sabemos a ciencia cierta qué tan satisfechos quedaron quienes siguieron toda la tramitación de su asunto, particularmente 28.06% de quejoso(as) cuyo asunto fue resuelto durante la tramitación de su queja.

Hemos señalado que la tendencia a resolver sin llegar a la recomendación puede tener sus ventajas y una cierta racionalidad en la relación costo-beneficio de llevar un asunto hasta sus últimas consecuencias. También es cierto que tener esta vía como medida favorita de los OPDH tiene sus costos, pues encierra al órgano en una lógica casuística que impide observar mecanismos estructurales de violación a los derechos humanos y por no trivializar la recomendación, se puede tender a trivializar la violación.

Podemos ver que aunque el presupuesto de la CNDH se haya cuadruplicado entre 2000 y 2007, y aunque el número de quejas recibidas se haya mantenido (de 5,184 en 2000 a 6,535 en 2007), la ineeficacia en la conclusión de causas se ha incrementado, ya que en 2007 tiene un rezago de casi 25% (el promedio anual de rezago entre 2000 y 2007 es de 13%). Del aumento de recursos económicos y la estabilidad en el número de quejas, se deduce que tienen capacidad de hacer más en relación a la tramitación de las quejas, particularmente sería importante una mejora en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas. Además de que casi siempre ha sido un gran problema obtener información de la CNDH. Durante estos años Fundar tuvo que litigar, por vía judicial, la obtención de información relacionada con expedientes y funcionamiento de la Institución.

A la fecha, por ejemplo, no se precisan los términos de la participación de las víctimas en los procedimientos, no publican con claridad sus lineamientos para la obtención y valoración de pruebas, no explican cómo negocian con las autoridades y si sus acuerdos cuentan con el beneplácito de los quejoso(as), entre otras carencias.

3.7. Las medidas cautelares

A pesar de que, como hemos señalado, las medidas cautelares o precautorias han demostrado ser un instrumento muy valioso para la defensa de los derechos humanos, tratando de prevenir la comisión irreversible de actos violatorios a los mismos o de aminorar sus consecuencias para la víctima, su uso varía en función de las Comisiones. Consideramos que esta medida es un buen indicador de la proactividad de un OPDH.

A partir de 2005, la CEDHSLP ha introducido este mecanismo dentro de las medidas a su alcance para proteger los derechos humanos y prevenir las violaciones. En sus informes anuales, la CEDHSLP reporta el siguiente uso de las medidas cautelares.

Tabla 12.
Uso de las medidas cautelares en la CEDHSLP

Período	Medidas precautorias	No aceptadas
2005	56	n.d.
2006	77	7
2007	90	14
Total	223	21

Fuente: Información de M. Faz (2008)

Si bien en las estadísticas que reporta la CEDHSLP, se puede apreciar que las autoridades aceptan la mayoría de las medidas cautelares emitidas por la Comisión, hace falta una apreciación más cualitativa para poder evaluar el impacto real de tales medidas para prevenir la violación y proteger los derechos humanos, pues de la información publicada por el organismo no se deduce en qué consistieron las medidas ni qué relación guardaban con las quejas. De la misma forma, no existe información sobre el seguimiento a las medidas cautelares para efecto de comprobar su cumplimiento y eficacia. Tampoco se sabe si se toma en cuenta la perspectiva de las víctimas o posibles víctimas, cuya percepción bien puede ser diferente a la de la Comisión.

En Oaxaca, no se publica ningún dato relativo a las medidas cautelares. En entrevista, el presidente Heriberto Antonio García (2007-2012) sostiene que la Comisión solicita medidas cautelares particularmente en los casos de detenciones arbitrarias⁷⁹, sin aclarar el procedimiento. En estos casos solicita medidas cautelares a la Procuraduría, pero no se ha proporcionado ninguna cifra al respecto, lo que no permite tener una idea clara y precisa de la proactividad de la CEDDHO. Tampoco existen indicadores sobre el seguimiento y la eficacia de tales medidas. Cabe señalar que durante muchos años el actual titular de la CEDDHO, fue funcionario de la propia Procuraduría, por lo que no es claro si sabe de las medidas cautelares por haberlas solicitado o porque se las solicitaron.

En Veracruz, no se reporta ningún uso de las medidas cautelares en los informes de la Comisión, y vía electrónica el sistema de acceso a la información comunicó que el número de medidas cautelares promovidas por la CEDHV en la actual gestión de la titular (2003 a la fecha) es de 3.⁸⁰ Este dato confirma y refuerza la afirmación que hicimos arriba sobre la poca transparencia de la Comisión de Veracruz. Por un lado la falta de información pública y corroborable nos impide evaluar sobre el número y la pertinencia de dichas actuaciones y, por otro, la poca iniciativa para dar a conocer su trabajo puede ser indicativo de que no se está realizando adecuadamente.

En Jalisco, no se reporta ninguna referencia al respecto en los informes. Sólo en las gacetas de la Comisión⁸¹, se reporta la solicitud de 7 medidas cautelares desde el inicio del periodo del nuevo mandatario, Felipe de Jesús Alvarez Cibrián, en 2007. Con información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la CEDHJ (julio de 2008), la información sobre medidas cautelares es inexistente entre 2000 y 2006, y en 2007 la Dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento señala que se dictaron 73 medidas cautelares y 66 en lo que va de 2008. Es decir que al parecer el nuevo titular, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, usa mucho más este recurso que su antecesor. Sin embargo, en comparación con la Comisión de San Luis Potosí, la cual resuelve la mitad de quejas usando medidas cautelares, en la Comisión de Jalisco no se detecta un uso sistemático de las mismas.

En la CDHDF, las medidas cautelares han sido usadas por la administración de Emilio Álvarez Icaza desde su primer mandato. Con estas medidas, la CDHDF informa a las autoridades que sabe del caso. Los informes anuales dan cuenta del uso de las medidas cautelares, pero tampoco existe información sobre el tipo de casos que generan la emisión de medidas cautelares, el seguimiento a éstas, la participación de las víctimas en su definición, su eficacia y su cumplimiento por parte de las autoridades.

Tabla 13.
Uso de las medidas cautelares en la CDHDF

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
396	2,348	3,444	4,997	5,008	3,853	4,907

Fuente: Fundar con datos de los informes de la CDHDF.

⁷⁹ Entrevista con Heriberto Antonio García, Oaxaca, Febrero de 2008.

⁸⁰ Correo electrónico recibido el 17/09/2008.

⁸¹ <http://www.cedhj.org.mx/>

En la CNDH, la información disponible en los informes anuales da cuenta del siguiente uso de las medidas cautelares.

Tabla 14.
Uso de las medidas cautelares en la CNDH

Año	Número de medidas	TIPOS DE CASOS		
		Área penitenciaria	Integridad personal	Derecho a la legalidad y seguridad jurídica
2000	26	7	13	6
2001	25	2	19	4
2002	15		15	
2003	18		18	
2004	14		14	
2005	21		21	
2006	44		43	1
2007	75		61	14

Fuente: Fundar con datos de los informes de la CNDH.

Si bien la información producida por la CNDH está más detallada que la de la CDHDF, hacen falta elementos de información que permitan medir la eficacia de las mismas, así como su cumplimiento. El cuadro revela también que mientras para uno solicitarlas es una práctica sistemática, para otro es eventual.

En términos generales, salta a la vista la gran disparidad que existe en su uso. Fijándonos en los dos OPDH que más casos resuelven, es decir la CNDH y la CDHDF, la diferencia en el uso de las medidas cautelares es de 1 a 15, aun cuando la CDHDF resuelve el doble de casos. Ampliando la comparación a los demás OPDH, tenemos a la Comisión de San Luis Potosí que usa un promedio de 70 medidas cautelares al año, acercándose al patrón de proactividad de la Comisión del DF. En cuanto a las Comisiones del Sur, Oaxaca y Veracruz, el uso de las medidas no está reportado de manera sistemática, lo que sugiere que no son medidas de uso común. En cuanto a la de Jalisco, su uso en los últimos años, es demasiado reciente para poder sacar conclusiones en relación con algún modelo. Aparecen entonces dos modelos de OPDH en función del uso de las medidas cautelares: por un lado, un modelo "conservador" representado por la CNDH y las Comisiones de Veracruz y Oaxaca y, por otro, el modelo "proactivo" representado por la CDHDF y la Comisión de San Luis Potosí.

Esto ilustra perfectamente la diferencia de paradigmas de comprensión sobre la acción de las autoridades públicas entre los dos modelos de comisiones. El modelo proactivo asume que la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas corresponde a un patrón histórico de ilegalidad y abuso, por lo que asume la necesidad de desarrollar al máximo una actitud muy protectora y garantista. El uso sistemático de las medidas cautelares, es un muy buen parámetro para inferir qué concepción está detrás de los funcionarios que encarnan estas instituciones. Lo que referimos como modelo conservador, parte del presupuesto que las autoridades actúan bien y que las violaciones son excepcionales, sobre todo en un sentido formalista, de tal manera que emite sus medidas cautelares sólo al haber empezado la investigación y en contados casos.

3.8. Los procesos de atención a las víctimas

El campo de la defensa de los derechos humanos es el eje central de las actividades de las Comisiones. Como veremos, aquí también se pueden vislumbrar distintos modelos de atención que reflejan la lógica del legalismo conservador y por otro lado la asunción de que la tarea de los OPDH es inédita en la historia de las instituciones

públicas y por ello toca "reinventarse" permanentemente para alcanzar su objetivo en un contexto complejo. Dentro de lo que hay, sin duda la CDHDF es la que mejor representa este segundo modelo y por ello utilizaremos sus propios procesos de atención a víctimas como hilo conductor del análisis en este apartado.

Los procesos de atención a las víctimas son definidos por la normatividad de las diversas Comisiones como procesos que deben ser ágiles, rápidos y gratuitos. En esta perspectiva, las quejas de las víctimas pueden ser emitidas y recibidas de varias formas: escrita, remitida personalmente o por correo, ahora también de forma electrónica; oral, por comparecencia o por teléfono. Incluso las Comisiones pueden iniciar procedimientos de *motu proprio*, cuando se han enterado por cualquier medio de una violación. Los procedimientos ante las Comisiones no requieren de abogado ni de defensor particular y son gratuitos.

Una estrategia común de las Comisiones de Derechos Humanos monitoreadas es la de buscar el acercamiento con la población. Tanto la CNDH como la Comisión del DF, la de San Luis Potosí, la de Veracruz, la de Oaxaca y la de Jalisco, crearon unidades descentralizadas o regionales en diversos puntos del territorio de su jurisdicción.

Ahora bien, dadas estas condiciones, en teoría muy poco formales, de admisión y recepción de las quejas de los ciudadanos ante las Comisiones, y con ello un acceso relativamente fácil a éstas, merece la pena analizar con más en detalle los procesos de atención a las víctimas con el fin de evaluar la eficiencia de la actividad de las Comisiones de Derechos Humanos en su tarea de defensa.

En primer lugar, se debe señalar una cuestión importante respecto al lenguaje y que tiene implicaciones porque encierra significados manejados por diferentes instituciones dentro de las instituciones públicas del país. Por lo que se refiere a la persona que se acerca a utilizar los servicios de un OPDH cuando percibe que se le ha violado un derecho, los distintos OPDH utilizan dos conceptos: uno es el de víctima y otro es el de quejoso(sa). De acuerdo con el propio Álvarez Icaza, la noción de quejoso(a) remite a la expresión de un descontento, un fastidio, y no tanto de una violación a derechos, en cambio, el concepto de víctima permite un trato más digno al peticionario y crea la particularidad de la institución en relación con otras instancias⁸². Este cambio paradigmático se explica por el desarrollo de una visión integral de los derechos humanos e implica varias innovaciones en el proceso de atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos. Esto permite que el funcionario mire a la persona que llega a plantear su caso con una actitud más empática y su interés primario no sea deshacerse lo antes posible de una situación engorrosa.

El proceso ante la CDHDF es el siguiente:⁸³

- Servicios de orientación
- Medidas cautelares
- Servicio de quejas
- Conclusión del expediente
- Recomendaciones
- Seguimiento a recomendaciones
- Informes especiales

⁸² Además de crear una relación distinta hacia el usuario del OPDH por parte del funcionario, no usar el concepto quejoso(a) ayuda a percibir que estos organismos no están asociados al sistema de procuración e impartición de justicia que inspira a muchos de sus funcionarios. El concepto quejoso(a) es el término oficial con que la ley se refiere a la persona que interpone un juicio de amparo ante el poder judicial por violaciones de garantías individuales por parte de una autoridad. El de amparo, es un juicio técnico y lleno de formalismos que dificulta el objetivo de proteger derechos en contra de actos de autoridad y aunque se asemeja al procedimiento ante los OPDH en cuanto al objetivo de salvaguardar derechos, su naturaleza jurídica es muy distinta, pues la sentencia de amparo es vinculatoria. Por último, es una reiteración entre los juristas conservadores asociar los derechos humanos a las garantías reconocidas por la Constitución, lo que implica desde un parámetro positivista que los derechos humanos no contenidos en el capítulo respectivo de la Constitución, no serán reconocidos como tales por el sistema jurídico mexicano, en tanto que los sistemas garantistas o progresistas reconocen que todos los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional se entienden como incorporados al sistema interno.

⁸³ Informe anual, 2005, p. 78-79.

Una etapa común a todos los OPDH, y previa a la admisión de la queja, es la definición de la competencia del OPDH. En la CDHDF, los servicios de orientación fueron creados en 2005 para ayudar a los peticionarios a formular su denuncia y determinar si la queja es competencia de la CDHDF. De no ser así, el servicio de orientación sirve para canalizar a la víctima a las instancias correspondientes. Las demás Comisiones monitoreadas también cuentan con este servicio, aunque no está separado del servicio de quejas, están generalmente unidos en la "dirección de quejas y orientación". En términos de eficiencia del OPDH, la distinción de los dos servicios significa una racionalización de la organización en el trabajo del organismo y por lo tanto más eficiencia. La intención de tener una unidad separada es brindar una mejor atención, según el tipo de servicio requerido, esto permite, por un lado, no saturar el servicio de quejas y, por otro, evaluar precisamente las necesidades de los servicios de orientación. Esta distinción de actividades revela ser bastante pertinente si se considera que la mayor actividad de las Comisiones la constituye precisamente la orientación de las víctimas.

Por otro lado, la definición de las competencias de los OPDH, se establecen en las Constituciones locales y sus leyes reglamentarias. En todas se define que las violaciones a derechos humanos sólo pueden ser cometidas por funcionarios públicos. En la mayoría de los casos, este criterio no es problemático, pero con la creciente participación de organismos privados en la gestión de servicios públicos (producto de la descentralización, las concesiones de bienes y servicios públicos y desregulación), se vuelve más y más frecuente la aparición de casos límites, tales como cuestiones de concesiones de explotación minera, policías privadas (seguridad, policía ferroviaria, etc.), escuelas particulares que ponen en tela de juicio la calidad de autoridad pública del responsable de la violación. La actitud de los OPDH frente a estos "nuevos" casos, es un buen indicador de su proactividad. Es así que Comisiones como la de SLP, han ido interpretando de manera garantista su mandato al sostener su competencia con base en el argumento que en estos casos existe necesariamente alguna autoridad pública que regula este tipo de actividades (la Semarnat para minas, la SEP para escuelas particulares, etc.) y que ella debe ser considerada como la responsable de la violación. Así también lo han hecho las del DF.

La manera en que se le da tratamiento a los casos por los cuales los OPDH no son competentes representa un buen indicador del desempeño de las Comisiones y de su posición frente a problemáticas sociales que, aunque no entran en el marco de sus competencias, afectan a la ciudadanía y revelan malos funcionamientos de autoridades públicas. No se trata de que los OPDH se excedan, sino que interpreten su mandato de la manera más amplia posible para lograr sus objetivos institucionales. Estos casos son importantes para evaluar el servicio que provee un OPDH a la ciudadanía, su involucramiento y participación en la dinámica social y en la búsqueda de la solución a los conflictos, lo que antes definimos como proactividad.

En este tenor, la CDHDF se posiciona a la vanguardia al establecer un mecanismo de seguimiento de los casos que no son de su competencia directa. Después de una primera etapa en la cual se le ha brindado orientación al peticionario, es decir, se le ha canalizado con la instancia competente para su caso, la Comisión del DF ha establecido un mecanismo de seguimiento que le permite informarse con la autoridad de lo que ha pasado con el peticionario y eventualmente abrir una queja en caso de que la autoridad no haya atendido a la persona.

Como lo hemos observado en el análisis de gestión de las comisiones, las Comisiones de Derechos Humanos mencionan en sus informes el número de orientaciones que dan a las quejas que les son presentadas. Pero, fuera de la CDHDF, ninguna Comisión ha establecido mecanismos de seguimiento de las orientaciones-canalizaciones que realiza. De manera general, ningún OPDH publica el tipo de asunto que genera la orientación, ni cuáles fueron las medidas tomadas para asegurarse de que la demanda de la víctima haya recibido una atención digna.

Por lo que toca a la etapa de la queja, es ahí donde se considera si en efecto existe una posible violación de derechos humanos. La CDHDF ha desarrollado una serie de instrumentos que le permite proveer una mejor atención a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Para empezar cabe señalar el diseño de un *Catálogo para la Calificación de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos* que integra la normatividad internacional en

materia de derechos humanos para distinguir entre derechos humanos genéricos, derechos humanos específicos y el tipo de violación precisa que se ha cometido en un caso dado. Con este instrumento se puede conocer con mayor especificidad los tipos de derechos humanos que son vulnerados.

Con la creación de este Catálogo, la CDHDF se distingue de nuevo de las demás Comisiones monitoreadas, las cuales siguen teniendo dificultades para la calificación de las quejas que les llegan. Esto no significa que la CDHDF no tenga problemas para calificar las quejas de las víctimas, pero ha permitido distinguir claramente entre la tipificación penal de los delitos y las violaciones de derechos humanos. Esto es importante si notamos que la Comisión de Oaxaca, por ejemplo, incluye en sus Informes anuales el reporte de lesiones, allanamientos de morada, y otros tipos penales que se distinguen de las violaciones a los derechos humanos.⁸⁴

Por otro lado, en San Luis Potosí, la Comisión está empezando un proceso de cambio de su sistema de determinación y clasificación de las violaciones a partir del Catálogo desarrollado por la CDHDF, pues se dio cuenta que se había vuelto experta en los delitos de abusos de autoridad, peculado, ejercicio indebido de atribuciones y demás delitos imputables a funcionarios.

Este aspecto de la calificación de la queja es muy importante para la calidad de la atención de las víctimas. Los OPDH deben asumir su papel de defensa y protección de los derechos humanos y no comportarse como fiscales de las autoridades públicas, ya que el concepto de violación a los derechos humanos es diferente al de delito. A diferencia del delito, la violación a los derechos humanos implica cualquier acto u omisión de una autoridad que no satisface los estándares fijados en las normas nacionales e internacionales en la materia, sin que tal conducta u omisión estén perfectamente descritas en un catálogo. Esto se hace especialmente claro en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ya que si el Estado no provee el más alto estándar de salud o una vivienda adecuada puede ser señalado como violador de derechos humanos, sin que ello implique tipo penal alguno.

Otro inconveniente más de asimilar la violación a derechos humanos como un delito es que la Comisión deje de investigar la violación cuando la autoridad señalada tenga además incaudo un procedimiento penal o administrativo. En cambio, la Comisión es la única que lleva a cabo investigaciones de violaciones a derechos humanos, y entonces el hecho de que una autoridad de otro tipo investigue a un funcionario por tal falta, no la deja sin materia para proseguir con su investigación por la violación a los derechos humanos.

Por otro lado, la CDHDF ha introducido un programa informático que busca hacer más eficiente el procesamiento de orientaciones y quejas, el *Sistema Integral de Atención a Peticionarias y Peticionarios (SIAP)*. Este sistema permite a la Comisión hacer un seguimiento más específico del procesamiento de las quejas, así como también enumerar a las personas afectadas en un expediente, distinguiendo entre:

- I. Peticionarios: personas que acuden a presentar la queja;
- II. peticionarios que son los agraviados en un caso de presunta violación de derechos humanos y,
- III. agraviados, personas que son víctimas de una presunta violación de sus derechos, pero que no son quienes acuden a presentar la denuncia ante el OPDH.

Con la generación de este registro y sistematización de las quejas recibidas, la Comisión se dota de una herramienta muy valiosa que le da un sustento tanto para establecer un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la entidad, como para, a partir de ahí, definir y afinar sus estrategias de incidencia sobre las políticas públicas.

⁸⁴ Cabe hacer notar que la relación entre la CEDDHO y las instancias policiales es notoria, su primer titular es el actual procurador, el que concluyó el segundo periodo fue después secretario estatal de seguridad pública y el actual titular tuvo como cargo anterior una dirección de la propia Procuraduría de Justicia estatal.

Por lo que hace a la participación de las víctimas en los procedimientos instaurados en estos organismos, los datos estadísticos no permiten indagar su papel. Sólo un análisis cualitativo permitiría profundizar en el tema, pero no todos los titulares colaboran para ello de manera abierta y directa. De forma general, todos enfatizan que el OPDH a su cargo mantiene una comunicación constante con las víctimas. En este tenor, son notificadas vía telefónica, o en el lugar que dieron de referencia, y se les cita regularmente para analizar la evolución de su caso. La CDHDF, en particular, cuenta con un equipo de trabajadores sociales que asiste el servicio de orientación y queja cuando el caso así lo requiere. En la etapa de la investigación, a cargo de los visitadores, el esquema es idéntico, pero a cargo del visitador. Si bien ésta es la práctica común en la CDHDF, este esquema se matiza con diferentes tintes según las Comisiones, aunque por lo general la proximidad con la víctima se queda en buenas intenciones, ya que rara vez el personal se desplaza al lugar de los hechos como en el caso de Oaxaca. Para otras, como San Luis Potosí, aunque hay una práctica más generalizada de salir, depende de ciertos criterios como la urgencia del suceso y el visitador que lo atiende. A final de cuentas, en la mayoría de los casos, la investigación se realiza esencialmente con base en la queja inicial de la víctima y al informe que proporciona la autoridad señalada como presunta responsable de abuso.

En relación a la proactividad de la CNDH, el *Programa Atalaya*, del que Fundar forma parte, investigó entre 2005 y 2006, la gestión de la CNDH tratándose de quejas contra varias empresas paraestatales (Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyF), Procuraduría Federal del Consumidor, (Profeco) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua)⁸⁵ que proveen servicios a la ciudadanía. El análisis del *Programa Atalaya* abarca una amplia muestra de expedientes abiertos por presuntas irregularidades, entre las que destacan cobros excesivos o injustificados por suministro eléctrico, falta de información, malos tratos, violaciones al derecho de petición (especialmente la Conagua) y favoritismos por parte de los conciliadores de la Profeco, y concluye que las personas que recurren a la CNDH en pocos casos reciben la atención debida por parte del organismo protector de los derechos humanos.

La investigación reveló que las principales irregularidades en la atención de las quejas están relacionadas con la elaboración deficiente por parte de la CNDH de las solicitudes de información dirigidas a las autoridades, así como su inacción ante informes omisos o incompletos rendidos por las autoridades y la convalidación de dichos informes a pesar de sus deficiencias.

En todos los expedientes analizados, pudo observarse que la CNDH utiliza fórmulas o enunciados prediseñados al solicitar información a las autoridades que, al no ser acompañadas de una terminología adecuada al caso concreto, facilitan respuestas vagas e incompletas por parte de las autoridades. Es de hacer notar que los representantes del conservadurismo jurídico son afectos a los machotes, las fórmulas rituales y las expresiones críticas que sólo entienden los "iniciados" en el campo. Estas prácticas se replican con cierta facilidad en las Comisiones, pero, sin duda, algunas muestran tendencias más claras para este tipo de comportamiento.

De igual forma, la Comisión se limita a investigar los hechos narrados en la comunicación inicial del quejoso, sin incorporar al análisis del caso elementos adicionales que el interesado les hubiere aportado o que la propia CNDH hubiere obtenido de haber actuado con la diligencia debida, practicando inspecciones, citando testigos o auxiliándose de peritos.

Generalmente, la CNDH valida lo sostenido por la autoridad, comúnmente opuesto a las afirmaciones del quejoso, aunque las afirmaciones no estén apoyadas en evidencias, es decir de facto ofrece más credibilidad a los dichos del funcionario tomándolos como afirmaciones de autoridad, que en la lógica estamental del conservadurismo están por encima de la voz del ciudadano común. No consta en la información analizada que la Comisión ponga a consideración del quejoso(sa) el informe rendido por la autoridad para que se manifestara sobre su contenido, ni aun en los casos en que la autoridad se limitó a negar lo afirmado por la víctima sin ofrecer evidencias contundentes.

⁸⁵ López Ugalde, Antonio, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Compañía Luz y Fuerza, la CFE, la Profeco y la Conagua*, México, Programa Atalaya-Fundar-ITAM-Flacso, 2008.

El Programa Atalaya, advierte que la CNDH, y en estos casos las oficinas gubernamentales correspondientes, operan bajo la lógica de postergar o desplazar su estudio y solución, lo cual tiene a la vez el efecto perverso de desanimar y agotar a los inconformes. Sólo “quienes pacientemente logran completar el recorrido del circuito (LyF-Profeco-CNDH) pueden aspirar a que se estudie con mayor profundidad su caso” y, con suerte, a que se resuelva favorablemente, señala el informe.

Lo que de nueva cuenta no se sabe con certeza, es la participación de las víctimas en los acuerdos de conciliación con las autoridades. No sólo la conciliación tiene la desventaja de reducir la posibilidad de incidencia sobre las políticas públicas de los OPDH, sino que también se publica muy poca información respecto a las condiciones en las cuales se realizan. No olvidemos que la relación de poder entre autoridad y el particular es estructuralmente desigual y que el papel de los OPDH debería consistir precisamente en reforzar la posición de la víctima frente a la autoridad abusiva. En teoría, la implementación del proceso de conciliación puede ser eficaz para la víctima siempre y cuando esté en condiciones de poder expresar realmente sus agravios y demandas y estar respaldado por la autonomía y legitimidad de un organismo como los OPDH.

Una fase clave, aunque poco recurrida, es la emisión de una recomendación. Como hemos visto anteriormente, las recomendaciones que emiten los OPDH representan un pequeño porcentaje de los posibles tipos de resolución de las quejas. En la CNDH, las recomendaciones representan el 0.63% de los causantes de solución a las quejas; en Jalisco, representan 38%⁸⁶; en el DF, 0.19%; en San Luis Potosí, 5%; y en Oaxaca el 2%.

Pero debemos preguntarnos qué significa, para el desempeño de los OPDH y las víctimas, un porcentaje tan bajo en el uso de las recomendaciones, dado el papel importante que cumple este instrumento de los órganos no jurisdiccionales.

La recomendación es uno de los actos que concluye una queja conocida por el OPDH como una efectiva violación a los derechos humanos. En el imaginario social la recomendación es un acto de justicia, un símbolo democrático que muestra que las razones de fuerza no pueden estar por encima de los derechos, que en un Estado de Derecho el débil tiene la posibilidad de revertir el poder del fuerte. En un Estado marcado por la desigualdad, la injusticia y la asimetría de poder, la recomendación no es poca cosa y su valor simbólico es casi tan grande como su eficacia práctica.

No obstante, la principal característica jurídica de una recomendación es carecer de la fuerza coactiva que en cambio sí tiene una sentencia judicial. Esta diferencia es importante para no atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. La función principal de la recomendación es pedagógica y no punitiva, aunque si es aceptada puede también tener importantes consecuencias prácticas. Por otro lado, la recomendación no necesariamente tiene que señalar un acto ilegal, como es la función de una sentencia judicial, sino que puede evidenciar un espectro mucho más amplio de conductas de las autoridades públicas, como el haber incurrido en actos u omisiones “ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas” (artículo 44 de la Ley de la CNDH).

El carácter no imperativo de las recomendaciones las hace depender muy estrechamente de la legitimidad que tiene la institución en la sociedad. Su cumplimiento por parte de las autoridades públicas señaladas depende de la manera en que está percibido el OPDH. Por eso es que en Fundar insistimos en la necesidad de una legitimidad de origen del titular de cualquier OPDH.

De hecho una recomendación puede ser aceptada por la autoridad a la cual va dirigida, pero como tiene carácter potestativo puede suceder que la autoridad no la cumpla y de ello no se derivan de manera automática consecuencias jurídicas para tal autoridad o servidor público.

⁸⁶ Este porcentaje más alto de las recomendaciones en el caso de la CEDH de Jalisco se explica por la existencia de sólo 3 causantes de conclusión de una queja, mientras en las demás Comisiones de DH existen una decena de causantes. Ver apartado sobre el ejercicio de las competencias.

Así, la eficacia de las recomendaciones no depende solamente de su carácter público⁸⁷. Su fuerza social, para ser aceptadas por las autoridades y ser reconocidas como válidas por la ciudadanía, reside en el prestigio del OPDH y con ello la capacidad de generar un costo político que, eventualmente, puede incluso tener repercusiones jurídicas para el responsable.

El seguimiento de las recomendaciones emitidas por un OPDH se presenta como un mecanismo eficaz para compensar su falta de fuerza coercitiva y verificar su cumplimiento por parte de las autoridades a quienes van dirigidas. Sin embargo, en la realidad de los OPDH, solamente la CDHDF ha implementado un mecanismo, al crear la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

Además, según afirma Jorge Carpizo, el primer Presidente de la CNDH, "existen casos en los cuales los proyectos de recomendación se guardan en el escritorio del *Ombudsman* por no considerarlas oportunas o correctas políticamente, y sólo se expiden si las circunstancias políticas se modifican y se estima que su publicación llevará un beneficio personal o ya es políticamente oportuno".⁸⁸

Esto nos confirma que el uso de las recomendaciones en la CNDH responde a motivaciones que pueden estar alejadas de los intereses de las víctimas y que ciertos funcionarios ponen encima sus intereses propios y su oportunismo político para proyectarse en una especie de escalafón no regulado del sistema político mexicano.

El principal interés de la víctima al obtener una recomendación, es lograr que sea restituído en el derecho violado y que los daños que le fueron ocasionados sean reparados. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de la CNDH, las recomendaciones deben indicar las medidas necesarias para la "efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales", así como la eventual reparación de los daños y perjuicios causados.

A partir del momento en que una recomendación de un OPDH señala la responsabilidad del Estado por un acto, omisión o comisión, constitutivo de una violación a los derechos humanos, surge la obligación para éste de reparar los daños materiales o inmateriales causados y, correlativamente, el derecho de las víctimas a obtener dicha reparación.

En este sentido, y en virtud del compromiso internacional previsto en los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones, manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, es necesaria la existencia de recursos que se puedan interponer para obtener reparaciones.⁸⁹ El Estado tiene la obligación de establecer los mecanismos adecuados que permitan a las víctimas obtener satisfactoriamente la reparación del daño sufrido.

De acuerdo con un estudio conjunto realizado por Fundar, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,⁹⁰ la reparación del daño debe tener los siguientes elementos:

- *Adeuada*: idónea para restablecer en la mayor medida posible, el derecho vulnerado de la víctima.
- *Efectiva*: posible y capaz de producir el resultado esperado en la persona, bienes, y entorno de la víctima.
- *Rápida*: debe tomarse con celeridad, evitando demoras innecesarias.
- *Proporcional a la gravedad de la violación y del daño sufrido*: debe existir un equilibrio entre la violación y el daño perpetrados y la medida de reparación decretada, según el principio de 'a mayor gravedad, mayor reparación'." (op.cit:117).

⁸⁷ Adame Goddard, Jorge, en Soberanes Fernández, López-Guerrero y Mena Vázquez (coord.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada*, México, CNDH, 2005, p. 339.

⁸⁸ Carpizo, J. *Un sombrío diagnóstico sobre la gestión de Soberanes*, discurso presentado en Toluca, Edo. de México el 9 de septiembre de 2008.

⁸⁹ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aprobada el 16 de diciembre de 2005 por la Asamblea General.

⁹⁰ G. Rodríguez, I. Alonso, M. y M. Pulido, *Responsabilidad y Reparación, un enfoque de Derechos Humanos*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2008.

En México, los avances en materia de reparación del daño por violación de derechos humanos han sido pocos y paulatinos. El principal avance lo representa la reforma al Artículo 113 constitucional de 2002, que reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado. El derecho a la reparación se puede fundamentar en el marco jurídico nacional (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado), pero éste requiere todavía de un desarrollo que integre los estándares internacionales.

En el ámbito nacional, la Ley de la CNDH prevé en varios artículos (6, 15, 24, 44 y 51) la reparación del daño por violación a los derechos humanos. Sin embargo, ni la ley ni el reglamento establecen específicamente qué tipo de daño y cuáles formas de reparación. En algunos casos, la CNDH ha retomado los criterios del Código Civil en cuanto al daño físico y moral.⁹¹ Finalmente, en cuanto a los objetivos de la reparación, la CNDH ha introducido los criterios de la CIDH, como en la recomendación 6/2006. Las medidas de reparación se pueden declarar por medio de los diversos tipos de resolución de las quejas a disposición de la CNDH. Es decir, puede otorgar medidas reparatorias a las víctimas, aunque sean diversos procedimientos, a través de sus recomendaciones, de las conciliaciones, de las recomendaciones generales y de los informes especiales.

3.9. Educación en Derechos Humanos

La función educativa y pedagógica de estos organismos ha sido reafirmada por recomendaciones internacionales como un elemento indispensable para desarrollar y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos que contribuya a prevenir antes que defender, a fortalecer la democracia y el Estado de Derecho. A pesar de su papel fundamental, la función educativa de los OPDH no ha sido objeto de mucha atención, ni de parte de la sociedad civil ni de parte de especialistas en la materia.

La dificultad del escrutinio público de estas actividades de los OPDH reside en el hecho de que ninguna Comisión da cuenta detallada de sus acciones en la materia y mucho menos del impacto que ésta va teniendo en los procesos que acompañan. La información presentada en los informes se circscribe a una relación vaga de las actividades y los eventos puntuales así como el número de personas que asisten a ellos. Esta forma de presentar sus actividades impide analizar y evaluar, cualquier eventual modelo y/o programa de enseñanza que hubiera dibujado el OPDH.

Al contrario, lo que sugiere es la ausencia de una estrategia educativa de mediano o largo plazo y más bien una actividad guiada por el día a día y las necesidades y exigencias coyunturales y presupuestales. ¿Será tal actitud promovedora de una verdadera cultura de los derechos humanos?

En un estudio realizado en 2004⁹² que revisa las actividades de educación de la CNDH entre 1999 y 2003 a partir de los Informes anuales, la Academia Mexicana de Derechos Humanos destacó varios puntos en relación con la función educativa de la CNDH. En primer lugar, este estudio menciona que no existen modelos de enseñanza, que tampoco se explica el fundamento del tipo de formación que desarrolla la CNDH o las metodologías que utiliza, y que no existen programas de estudio ni indicadores de calidad. Asimismo no existen diagnósticos que se conozcan de la CNDH en esta materia. En otras palabras, los informes no ofrecen indicadores válidos con criterios de calidad y de impactos que permitan valorar el trabajo realizado en el campo educativo.

De hecho, en la CNDH no existe ni una dirección de educación ni tampoco un programa integral de educación. Las actividades están dispersas entre varias áreas de la Comisión como la Secretaría Ejecutiva, el Centro Nacional de Derechos Humanos (Cenadeh), el Programa para los Asuntos de la Mujer, la niñez y la familia, entre otros.

⁹¹ Ver por ejemplo la Recomendación 7/2002 en www.cndh.org.mx

⁹² Gloria Ramírez, Investigación *La educación en derechos humanos en la CNDH: una asignatura pendiente*, Academia Mexicana de Derechos Humanos y Cátedra UNESCO, México, 2004.

En términos de capacitación, la información proporcionada por la CNDH en sus informes como "Programa de capacitación" es en realidad una mera contabilización de las actividades de capacitación llevadas a cabo (en el marco o no de convenios más o menos permanentes) y del público objetivo (servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil). Pero en ningún lugar, la CNDH hace una evaluación de la calidad y del impacto de sus actividades de capacitación.

En el sector de la educación formal, la CNDH cuenta, desde 2005, con un "Programa de Capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica", cuyo objetivo es "formar y capacitar en materia de derechos humanos a los profesores de nivel básico de educación (preescolar, primaria y secundaria)". Los contenidos de este programa abarcan cuestiones tales como el origen y la evolución del concepto de derechos humanos, el sistema interamericano y universal, el *Sistema Ombudsman* de México, el procedimiento para iniciar una queja ante la CNDH, los derechos de los niños y las niñas, y el maltrato infantil. Pero, de la misma manera, no se presenta la metodología que sustenta los cursos de este programa, ni algún diagnóstico que identifique a los temas de los cursos como las necesidades sentidas por el sector educativo. Así, el diseño de los cursos parece ser elaborado de manera unilateral por la CNDH sin que se base en algún indicador de las necesidades. Al final del proceso, los resultados presentados en los informes son una simple relación cuantitativa de cuántos cursos se han dado, a cuántos profesores, a cuántos alumnos y a cuántos padres de familia. Además, no se tiene información sobre el programa de formación de los capacitadores que son en gran mayoría abogados(as) y no educadores(as).

A nivel de educación superior, la CNDH ha firmado varios convenios de colaboración con distintas instituciones educativas, tanto en México como en el extranjero, y el Cenadeh ofrece un doctorado en colaboración con la Universidad de Madrid.

En términos de programas de difusión de los derechos humanos, las actividades de la CNDH son poco estructuradas. Existe un "Programa nacional de promoción y difusión", pero solamente contempla los "derechos humanos de las personas adultas mayores"; y, por otro lado, se realizaron audio-cápsulas para los diferentes grupos vulnerables, presentando los derechos humanos de las personas con discapacidad visual, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, los derechos humanos de las personas con enfermedades mentales, etc.

Finalmente, se puede decir que la CNDH se dedica sobre todo a sensibilizar e informar a la sociedad sobre su propio trabajo y el conocimiento de los derechos humanos en general. Sin embargo, no existe la posibilidad de darle seguimiento ni de medir su impacto en términos de eficacia. En cuanto a los recursos invertidos en esta tarea que le corresponde, las cifras del presupuesto van a la baja, pero es difícil poder concluir tajantemente al respecto, ya que como señalamos, no se dispone de indicadores sobre el desempeño de la CNDH en cuestiones de educación y/o capacitación. Lo que sí podemos afirmar es que el porcentaje del presupuesto atribuido a las actividades de promoción de los derechos humanos, para los años 2007 y 2008, representa poco más de 20% del presupuesto total de la CNDH, pero casi la mitad de este porcentaje es dedicado a las actividades de administración.

Por lo que toca a las Comisiones estatales del Sur, Oaxaca y Veracruz, la información presentada no permite identificar los criterios a partir de los cuales están diseñados los planes de actividades de capacitación, tampoco conocer los recursos exactos invertidos en tales actividades, ni bajo qué metodología operan los capacitadores. Los Informes anuales solamente presentan un registro del número de actividades y del número de personas "capacitadas". Lejos de responder a una estrategia de mediano o largo plazo, la actividad de educación-capacitación de los OPDH de Oaxaca y Veracruz, llevada a cabo por las Secretarías Ejecutivas, está dirigida por los planes anuales de los presidentes, lo que hace correr el riesgo de una fuerte personalización de este tipo de actividades en perjuicio de su institucionalización y programación eficaz para responder a las problemáticas profundas de sus entidades. Por ejemplo, el un diario publicado en la entidad bajo en nombre de "*Olor a mi tierra*", del 26 de agosto del 2008, señala que el presidente de la Comisión de Oaxaca participó en un curso a mototaxistas, bien puede ser que este sector esté siendo objeto de abusos o que se consideró estratégico este sector para llegar a otros

segmentos de la población, sin embargo, estos criterios no son claros, no responden a programas de trabajo y no hay manera de dar seguimiento al impacto que generan este tipo de eventos.

En Jalisco es posible que estén mejor en este rubro, las actividades de capacitación están coordinadas desde la Secretaría Ejecutiva, dentro del área especial "Instituto de Investigación y Capacitación". El análisis de los Informes anuales en este rubro de actividades muestra un esfuerzo por parte del OPDH de desarrollar actividades de capacitación que tengan relación con los problemas sentidos en la entidad. La presentación combina los típicos elementos cuantitativos (número de talleres, de reuniones, de conferencias, etc.) con elementos cualitativos tales como los objetivos buscados en términos de incidencia sobre la eficacia de las instituciones públicas. En cuanto a capacitación a servidores públicos se refiere. Por otro lado, el OPDH busca maximizar su impacto al elaborar estrategias de capacitación que tengan "efecto multiplicador" y al definir un público-objetivo que le permita lograr esta meta (tal es el caso de los talleres llevados a cabo con las instituciones de seguridad pública).⁹³ También se nota una preocupación por establecer algún seguimiento de los talleres impartidos, aunque sea por medio de una delegación de esta labor a la institución capacitada. En cuestiones de derechos de la niñez, existe un trabajo interesante de la CEDHJ consistente en la construcción de una red de actores tanto institucionales como de la sociedad civil con el ánimo de integrar un documento público que, por un lado, documente la situación de abusos que vive la niñez y, por otro lado, sirva para orientar la definición de las políticas públicas en la materia por parte del gobierno.⁹⁴

En San Luis Potosí, en el año 2003 se replanteó el trabajo de educación-capacitación por parte del OPDH. Se rediseñó la metodología, pasando de un formato único, de plática de las funciones, competencias y procedimiento de la comisión, al formato de taller que retoma la perspectiva mayéutica y los principios de la educación popular para plantear la construcción colectiva del conocimiento, buscando principalmente que los conceptos se vayan construyendo con los educandos.

En 2004, se lanzó el Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos (PFIOPDH) como una iniciativa impulsada por los OPDH del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. Si bien el Programa abarcó dos vertientes del trabajo de los OPDH, es decir la "protección y defensa" y la "educación y promoción" de los derechos humanos, aquí presentamos únicamente los aspectos relacionados con la labor de la segunda de éstas.

Este Programa fue en un principio pensado para todos los OPDH del Sistema Ombudsman en México, pero la CNDH y los organismos aliados a ésta se desvincularon, malogrando con ello un importante financiamiento otorgado por la Comisión Europea que tenía por objeto fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y crear una red de educadores con el propósito de enriquecer y profesionalizar el trabajo de los capacitadores de los OPDH.

No obstante, la Red de educadores en derechos humanos se formó y busca como objetivo el *fortalecimiento y el enriquecimiento del trabajo educativo, así como la construcción de un modelo institucional propio para el trabajo de educación y promoción de los derechos humanos que dé respuesta a las necesidades de cada entidad*.⁹⁵

La conformación y el funcionamiento de esta red incluyó la realización de diversas actividades como seminarios interinstitucionales sobre la educación y promoción de los derechos humanos durante los años 2004 y 2005. Estos seminarios permitieron identificar las percepciones de los participantes sobre la misión y visión de los OPDH, como punto de partida para la homologación de criterios. De igual forma, los seminarios permitieron avanzar en

⁹³ CEDHJ, Informe 2007, México, 2008 p. 214.

⁹⁴ CEDHJ, Informe 2007, México, 2008 p. 224.

⁹⁵ Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, *Carpeta de educación en derechos humanos*, México, 2005, p. 5.

el conocimiento de los principios internacionales relacionados con el tema de la educación y promoción, así como trabajar en la elaboración y concreción de pautas para mejorar, a la luz de los estándares internacionales, el trabajo interno en cada institución, presentando propuestas en torno a metodología y contenido de las mismas.⁹⁶ Este trabajo se sintetizó en una "Carpeta de Educación en Derechos Humanos" que comprende documentos teórico-conceptuales, propuestas pedagógicas y metodológicas, desarrollo de contenidos, materiales didácticos y bibliografía para la educación en derechos humanos. Esta carpeta se concibe como un documento dinámico que va ir creciendo y enriqueciéndose con los materiales y documentos que las propias personas participantes de la red vayan produciendo e intercambiando.

IV. Viejas prácticas y modelos contrapuestos

En términos generales, el análisis estructural de las actividades de los OPDH, nos ha permitido mostrar que existen muchas deficiencias y limitaciones que les impiden tener respuestas a las principales necesidades que el contexto mexicano plantea en materia de derechos humanos. Podemos observar que se han formado dinámicas burocráticas que les llevan a repetir actividades de manera mecánica como cualquier otro campo burocrático del país.

Aunque en la práctica de estos organismos se ha optado por producir muy pocas recomendaciones como medida para mantener su fuerza e impacto, no es muy evidente que los resultados de esta estrategia hayan generado un decrecimiento de violaciones o una definición de mejores políticas públicas en materia de derechos humanos, antes bien en este momento notamos una preocupante tendencia a restringir libertades y criminalizar inconformidades, y aunque esto no puede imputarse a los OPDH, sí es un grave cuestionamiento para un sistema que ellos encabezan y que quizás debería llevarlos a ser más firmes y contestatarios frente a las tendencias gubernamentales. Esta estrategia también se puede prestar para el uso político y discrecional de las recomendaciones en función de intereses y proyectos de los propios funcionarios de estos organismos, atacando a funcionarios específicos en momentos de conveniencia política.

Los escasos números que reportan, muestran, por una parte, poca vocación a la transparencia y, por otra, el ocultamiento de posibles ineficiencias. Llama la atención que una gran cantidad de quejas se terminan en el transcurso sin saber si esto se debe al agotamiento de las víctimas, a acuerdos en donde no se les tomó en cuenta o a canalizaciones infructuosas. Hemos visto que la productividad que existe en estas instancias en términos relativos a la proactividad en la atención de casos y situaciones paradigmáticas es baja, y esto lo analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo. Vemos que en un primer análisis de la información sobre lo que hacen los OPDH se mantiene lejos del modelo al que podrían llegar a través de un mejor uso de sus facultades y recursos, y en algunos casos, incluso, se observa que sus prácticas ni siquiera van en esa tendencia.

A pesar de que en términos generales la evaluación es negativa, es posible identificar tendencias distintas en esta actividad, una más proclive a un rancio estilo formalista cercano a una tradición del derecho en México y otra con una concepción más moderna de ciudadanía y participación que tiende a la generación de un modelo de relaciones igualitarias y la definición de esferas claras de derechos que no pueden ser conculcados por el poder público.

⁹⁶ En términos presupuestales, para 2008, el rubro de promoción, vinculación, formación y capacitación de la cultura en y para los derechos humanos de la ciudadanía y servidores públicos, ascendía al monto de 19'884,706 pesos. A éste se le debe agregar el rubro correspondiente a las acciones relacionadas con desarrollar programas de difusión y comunicación, dirigidos a la ciudadanía en materia de derechos humanos, por un monto de 15'598,806 pesos. Un total de 35',483,512 pesos, es decir el 15% del monto total del presupuesto de la CDHDF. En cambio, al rubro tramitar e investigar las quejas recibidas de presuntas violaciones de derechos humanos y elaborar la conclusión que corresponda de acuerdo al reglamento interno, le corresponde la suma de 58'913,839 pesos, es decir 24% del presupuesto total. Esto muestra un mayor equilibrio entre tareas preventivas y tareas correctivas, lo que a decir del Titular lo aparta del modelo "defensocéntrico" de los OPDH, y que le hace distanciar en mucho su labor a la del Ministerio Público.

Hasta aquí hemos podido ver un corte grueso de las cifras que producen los propios OPDH para darnos un panorama general de su actuación, revisamos a nivel macro sus reportes y resultados para identificar qué tanto se acercan o se alejan de lo que en el primer capítulo definimos como *Ombudsman Ideal*. En el próximo capítulo se hará un acercamiento que nos permita ver la textura de estas dinámicas. Se analizará por medio de casos específicos, cómo se reproducen y se manifiestan, en lo cotidiano, estas prácticas que hemos esbozado en grande para acercarnos más a la comprensión de las determinantes que llevan a estos organismos a mantenerse estructuralmente alejados de sus potencialidades, de su proyección ideal.

CAPÍTULO III ■

CASOS EMBLEMÁTICOS Y PRESENCIA PÚBLICA

Presentación

En esta parte del estudio, se analizará el trabajo de los OPDH monitoreados desde una perspectiva cualitativa más que con base en el uso de cifras cuantitativas como se hizo en el capítulo anterior. En este capítulo hacemos el estudio de casos específicos, marcados por su relevancia mediática y por los tintes políticos que tuvieron, por lo que se convirtieron en momentos clave para evidenciar las tensiones entre, por una parte, la vigilancia estricta del respeto a los derechos humanos y, por otra parte, los posibles intereses y lealtades propios de las redes burocráticas que dan forma al campo de las instituciones públicas en México.

El análisis parte de tres entradas: en primer lugar, la forma en que se han resuelto ciertos casos seleccionados de violaciones de derechos humanos; en segundo lugar, los posicionamientos públicos adoptados por los OPDH o sus titulares en relación con temas importantes de derechos humanos y, en tercer lugar, la promoción y difusión que ellos dan a los derechos humanos.

Este estudio busca la decodificación de los diversos discursos no expresados detrás de la aparente unidad y homogeneidad del concepto de derechos humanos que usan los altos funcionarios de las Comisiones. Atrás de los "estrictos apegos al derecho" y las "voluntades inquebrantables de defender los derechos humanos" suelen existir posiciones e interpretaciones que dicen más del lugar y las redes desde donde hablan los funcionarios que de sus aparentemente claros principios de aplicación de los derechos humanos a casos concretos.

Este espectro amplio de interpretaciones y posturas que trataremos de ir afinando a lo largo del análisis nos servirá para entender cómo aterrizan los modelos de los OPDH que, de manera tácita, los titulares defienden. Esta influencia sugiere el peso decisivo que tiene la persona que ostenta la titularidad sobre la institución. Este influjo personal, en el modo de operar de la institución, puede resultar indicativo del porqué Comisiones que son encabezadas por personajes allegados a instituciones públicas tradicionales, tienden a repetir los vicios de los jerarquizados poderes tradicionales. Por medio del análisis, vamos observando cómo se decantan los dos modelos de interpretación de los derechos humanos que van desde una concepción conservadora y formalista de éstos a concepciones más garantistas que proyectan el concepto de derechos humanos en un sentido amplio, integral y progresivo.

En un primer momento analizaremos las posturas de ciertos OPDH en torno a casos específicos de violaciones de derechos humanos. Los casos que se tratan aquí pueden ser calificados como emblemáticos en la medida que, además de su repercusión mediática, ilustran la actuación del OPDH en torno a situaciones concretas en donde se juegan, por un lado, la autonomía de la institución y, por el otro, sus propias relaciones y proyectos políticos. No obstante, también analizamos algunos casos de tipo común que muestran la inercia de la actuación de los OPDH, más allá de tintes o intereses políticos.

No pretendemos hacer un análisis sistemático que muestre si los OPDH actúan igual o diferente en situaciones similares. Los casos y las posiciones se van presentando como un ejercicio que ilustra los mecanismos usados por los OPDH ante estímulos de la sociedad y del Estado, de los medios y de las organizaciones civiles.

I. La actuación de los OPDH ante casos emblemáticos

Entre los casos emblemáticos que se seleccionaron para ilustrar la actuación de los OPDH frente a un caso de violación de derechos humanos, es necesario distinguir entre los de violaciones de derechos humanos que han tenido alguna relevancia social o política, y los casos de tipo común que se vuelven relevantes por la materia que tratan. Es decir, algunos de ellos, por razones de contexto, alcanzaron una relevancia mediática que los puso en la escena de discusión nacional, mientras que otros no estuvieron en el mismo nivel de la palestra pública, pero resulta significativo su manejo por reflejar el *habitus* de las instituciones y su percepción respecto a problemas específicos. Esta categorización no implica ningún juicio de valor en cuanto a su importancia como caso o a su eventual impacto. El criterio de distinción se sitúa más bien en la naturaleza de las autoridades involucradas en el caso y en la relevancia social alcanzada por el mismo.

1.1. Casos de relevancia sociopolítica

Por casos de relevancia sociopolítica estamos entendiendo casos que involucran a altos funcionarios y/o a Poderes del Estado. En esta perspectiva, se analizarán, por una parte, el caso del conflicto político entre la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y el gobierno del estado de Oaxaca que tuvo lugar entre junio de 2006 y enero de 2007; y, por la otra, el caso de la "gastritis crónica" de la indígena nahua Ernestina Ascencio Rosario, en la Sierra Zongolica de Veracruz (2007).

1.1.1. El conflicto entre la APPO y el gobierno del estado de Oaxaca

Durante los meses de conflicto entre el gobierno de Oaxaca y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (Junio 2006-Enero 2007), se cometieron 162 detenciones ilegales, 13 casos de tortura evidentes, hubo 20 muertos y centenares de heridos. Se presentaron 1,343 quejas por violaciones a derechos humanos ante la CNDH,⁹⁷ ya que la CEDDHO brilló por su ausencia durante todo el proceso, aunque mucha gente acudió en busca de sus servicios.

En casos graves como éste, la CNDH, organismo público autónomo que tiene la obligación de promover, difundir, estudiar, investigar y proteger los derechos humanos, tiene todas las facultades para buscar contener la violencia, tomar medidas para detener el conflicto y establecer responsabilidades. Sin embargo, el análisis de la actuación de este organismo muestra diversas fallas y omisiones.

En primer lugar, el artículo 4º de la Ley de la CNDH estipula que la Comisión debe actuar con inmediatez, concentración y rapidez y que los procedimientos que se sigan deben ser breves y sencillos. Sin embargo, la CNDH empezó a recibir quejas el 2 de junio de 2006, y emitió su recomendación 15/2007 en mayo de 2007, casi un año después y cuando el curso de las cosas habían producido una salida de fuerza a la escalada de violencia. Esta lentitud favoreció la impunidad ya que, después de un año, prescribieron algunas responsabilidades administrativas a nivel estatal, los derechos se habían violado de modo irreparable y el destino político de los protagonistas se había resuelto. También permitió darle tiempo al gobierno para reacomodar su estructura y mover a otros puestos a los responsables, como el secretario de gobierno, Jorge Franco, el secretario de seguridad pública, Lino Celaya Luria, y la procuradora de justicia, Lizbeth Caña Cadeza (hoy respectivamente presidente del PRI estatal, líder de la Confederación Nacional Campesina en Oaxaca, y auditora Superior del Estado).

En segundo lugar, la CNDH debe proteger los derechos humanos evitando la continuación de la violación de dichos derechos. Los artículos 2, 3, 39 y 40 de la Ley de la CNDH le dan facultades para pedir a las autoridades, a las cuales se les imputa la violación de derechos, la presentación de informes, solicitar todo tipo de documentos, practicar visitas e inspecciones, citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y pedir en cualquier momento a las autoridades que se tomen medidas precautorias necesarias para evitar la consumación

⁹⁷ Según cifras de la propia CNDH.

irreparable de las violaciones denunciadas. Pero, en el caso de Oaxaca, ni la CNDH ni la CEDDHO solicitaron alguna medida cautelar; no denunciaron públicamente los hechos para detener las violaciones o imponer un costo político a quienes las realizaron; ni el *Ombudsman* nacional, ni el estatal, acudieron personalmente a los lugares donde se estaban verificando los hechos. Cabe destacar que el entonces presidente de la CEDDHO, Jaime Mario Pérez Jiménez, había sido el consejero jurídico del gobernador Ulises Ruiz durante su campaña electoral. Este funcionario pudo excusarse porque formalmente nadie lo obliga a iniciar una actuación, si no hay una queja de por medio.

En tercer lugar, el papel de la CNDH es de determinar responsabilidades. En este sentido, el artículo 71 de la Ley de la CNDH le da facultad a este organismo para presentar denuncias penales o iniciar procedimientos administrativos en contra de las autoridades, servidores públicos y particulares que sean responsables por los actos u omisiones en relación a las quejas y denuncias que está siguiendo la Comisión. Además, a nivel internacional, existe un amplio consenso para reconocer distintos supuestos de responsabilidad penal para los superiores jerárquicos por los crímenes que hayan sido cometidos por el personal bajo su autoridad. A pesar de esto, la recomendación emitida por la CNDH omite información sobre las denuncias que la Comisión debió de haber presentado por la responsabilidad de altos funcionarios (responsables últimos de las violaciones a derechos humanos) y tampoco vincula los actos violatorios de los subordinados con los mandos superiores, además se pronuncia sobre la actuación de los civiles que conformaban la APPo, sin que ello sea su competencia.

En cuarto lugar, la CNDH tiene la facultad de señalar las medidas que proceden para reparar los daños y perjuicios que hubiese ocasionado la violación de sus derechos humanos a las víctimas. Sin embargo, en su recomendación 15/2007, la CNDH no precisa qué daños reparar, ni cómo. Además, nunca hace referencia al daño moral que pudieran haber sufrido las víctimas. Es otra muestra de que la recomendación más que solucionar una situación de fondo busca cumplir con un formalismo insustancial, pero no cuestionable en términos estrictamente jurídicos.

Este, sin duda, fue un caso álgido que puso en riesgo la permanencia de un gobernador represivo y que, sin embargo, al final, fue apoyado por el Gobierno Federal para mantenerse en el cargo por medio de la fuerza. Posicionarse en el caso fue difícil para muchas instituciones del Estado: un gobernador priista apoyado por su partido y sus correligionarios en las Cámaras, un Gobierno Federal incapaz y tibio y una Comisión evidentemente parcial en el conflicto, haciendo un difícil cálculo político en el más complicado año electoral en la historia reciente de México. Ante estas circunstancias, la CNDH guardó un silencio cómplice durante el conflicto, emitió una tardía e insustancial recomendación, lo que sugiere una salida formalista que la protegía de una acusación de inactividad frente a un caso tan grave. Al mismo tiempo le permitió tomar una posición cómoda para los funcionarios implicados y cumplir con la opinión pública nacional e internacional crítica frente a este caso de graves consecuencias para el país.

1.1.2. El caso de Ernestina Ascencio Rosario⁹⁸

En febrero de 2007, las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz reconocieron evidencias de violación y golpes como causas de la muerte de una mujer indígena, aproximadamente de 70 años de edad, de nombre Ernestina Ascencio Rosario. La mujer residía y estaba en el momento del deceso en la comunidad indígena de Tetlatzinga, municipio de Soledad de Atzompa, en la Sierra Zongolica, Veracruz. La Procuraduría General de Justicia del Estado, con base en las declaraciones de los familiares de Ernestina Ascencio Rosario, así como de las autoridades de la comunidad, abrió una línea de investigación que apuntaba a la probable participación en los hechos de militares del Ejército Mexicano acantonado en las proximidades del domicilio de la víctima, donde existen informes de que operan grupos armados.

⁹⁸ Cabe señalar que existen dudas sobre el nombre correcto de la víctima, ya que los documentos de las distintas instituciones se refieren a ella con ortografías distintas. Así, la PGJ de Veracruz, en sus primeros documentos, se refiere a Ernestina como Ernestina Ascensión Rosaria, y luego como Ernestina Ascensión Rosario; en cuanto a la CNDH, ésta se refiere a la víctima como Ernestina Ascencio Rosaria. En este informe usaremos el de Ernestina Ascencio Rosario, por ser la forma más común con que se refirieron a la víctima.

Con base en sus atribuciones legales y argumentando una situación muy tensa por parte de la comunidad debido a la participación del destacamento militar, la CNDH abrió una queja de oficio a fines de febrero del 2007 sobre este caso, informando el mismo día a la SEDENA del inicio de la queja y solicitando la colaboración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. A diferencia de lo que pasó en Oaxaca, para este caso la CNDH envió a cinco visitadores adjuntos al lugar de los hechos para hacer gestiones con la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, así como con la Secretaría de la Defensa Nacional. Evidentemente la CNDH estaba actuando de modo atípico en relación a sus usos que suelen ser más lentos y distantes.

Durante los días posteriores a la muerte de Ernestina, las dos procuradurías responsables de la investigación, la de Veracruz y la militar, trabajaron sobre el entendido de una agresión sexual que causó la muerte de la señora, haciendo referencias a indicios claros de ello como muestras de semen y valoración de golpes según constancias documentales de su trabajo.

En cambio, la CNDH parecía no buscar la violación de derechos humanos, sino la absolución de los posibles responsables. Tras haber descalificado la autopsia de la PGJV, solicitó la exhumación del cadáver para la práctica de una segunda necropsia, que como se sabe arroja menos indicios en tanto es más avanzado el estado de descomposición de los tejidos blandos. La CNDH no mandó médicos a la diligencia, sino sólo observadores, pero ello les sirvió para ser categóricos y contundentes en la descalificación de las primeras versiones del caso.

En los días siguientes, no se había emitido ninguna información oficial al respecto. Pero, el 12 de marzo, sin requerimiento alguno y, peor aún, sin fundamento alguno, el Presidente de la República comentó en entrevista a La Jornada, que "la CNDH intervino y lo que resultó de la necropsia fue que falleció de gastritis crónica no atendida. No hay rastros de que haya sido violada".⁹⁹ Como lo señaló Miguel Ángel Granados Chapa en su momento, este dictamen público de Calderón, el primer dictamen oficial sobre el caso, se puede interpretar como la instrucción del Ejecutivo para que se abandonara la vertiente de la violación tumultuaría sufrida por Ernestina seguida por la investigación inicial.

La acelerada y atípica actuación de la CNDH sumada a la inoportuna intervención presidencial generaron mucha suspicacia en la opinión pública. Apenas un mes antes el Presidente de la República había anunciado e iniciado su política de combate a la delincuencia usando al Ejército como artífice de esta "guerra", así denominada por el propio Presidente. Cabe recordar que Felipe Calderón inicia su "guerra" en un contexto de repudio y protesta social por la forma en que asumió la Presidencia. La avalancha de cuestionamientos que se derivarían a su estrategia en caso de confirmar la criminal y brutal actuación de militares en contra de una indígena anciana, era a todas luces contraproducente para los planes del Presidente.

El Presidente Felipe Calderón necesitaba un favor, una voz legitimada que parara el escándalo y, como pocas veces, José Luis Soberanes, que durante el proceso electoral había cuidado mucho no decantarse por algún candidato, se mostró solícito y activo ante este caso que había adquirido una fuerte relevancia mediática. Puede que no tenga relación, pero se dice insistenteamente que José Luis Soberanes, al término de su mandato en la CNDH, aspira a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia y las ternas para esta elección son propuestas por el Presidente de la República al Senado. Soberanes pronto necesitaría un favor del Presidente.¹⁰⁰

⁹⁹ Citado por Miguel Ángel Granados Chapa, Reforma, 9/07/2007.

¹⁰⁰ Entrevista a la diputada federal Maricela Contreras, presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, 29 de mayo de 2007, Cimacnoticias. <http://www.cimacnoticias.com/site/07052913-Ministro-panista-re.17812.0.html>

El pronunciamiento desafortunado del Presidente se volvió verdad oficial. Dos meses después de iniciadas las averiguaciones, la PGJV, en abierta contradicción con los indicios iniciales que se habían dado a conocer paulatinamente, dio un giro de 180 grados en su postura, y se alineó a la hipótesis presidencial desarrollada por la CNDH.¹⁰¹

La averiguación militar no se dio a conocer al público, y el 3 de septiembre de 2007 la CNDH emitió la recomendación 34/2007. En este extenso documento, la CNDH se dirige tanto al gobierno de Veracruz, como a la Secretaría de la Defensa Nacional y al Congreso local. La recomendación del Ombudsman nacional, que tenía su origen en la denuncia penal por homicidio y otros delitos, terminó en un amplio catálogo de indicaciones a las autoridades sobre presuntas faltas de carácter meramente administrativo, a excepción de los dos médicos, la perita ginecóloga y el forense, que habían dado dictámenes positivos a la agresión sexual y quienes defendieron sus resultados durante la polémica; sobre ellos se inició una averiguación de tipo penal.

Así, de defensora de los derechos humanos la CNDH pasó a ser defensora del Ejército y virtual fiscal en contra de estos servidores públicos por haber emitido los indicios iniciales sobre las lesiones y la violación, donde consta que hubo desgarre anal y se expresa la causa mecánica de la muerte.

A pesar de las inquietudes despertadas entre muchos actores de la sociedad civil, periodistas y OSC, por el trato que le dio la CNDH al caso de la muerte de Ernestina Ascencio Rosario, la CNDH cerró la investigación concluyendo que la muerte de Ernestina había sido por "causas naturales", sin haber profundizado en las investigaciones y dando valor absoluto a una necropsia contrapuesta a otro conjunto de pruebas. Esta fórmula de sobrevaloración de ciertas pruebas con argumentos escasos o nulos razonamientos respecto a la desestimación de otras pruebas, es una salida muy recurrida en los procedimientos judiciales que se llevan a cabo en el país.

Estos dos casos, tanto el del conflicto político entre el gobierno de Oaxaca y la APPO como el de la muerte de la anciana indígena Ernestina Ascencio Rosario, muestran una actuación muy cuestionable de la CNDH en el ejercicio de su competencia para la defensa de los derechos humanos. Frente a los cuestionamientos, sus razonamientos siempre son apegados a un formalismo insustancial que no responde al fondo de los cuestionamientos planteados. En el primer caso, su intervención se caracteriza por ser inoportuna, tardía e incompleta, mientras que en el segundo conduce a desvirtuar el sentido de la queja y termina por descalificar el trabajo de varias instituciones. Así, los dos casos ilustran que, en contextos políticos de mucha tensión, en los cuales están en juego posiciones de actores políticos fuertes, como el gobernador de Oaxaca o el Presidente de la República, el Ombudsman limita seriamente su papel de defensa de los derechos humanos y por lo menos se presta a jugar un papel a favor de las autoridades.

1.2. Casos comunes

Por casos comunes, estamos comprendiendo el de una violación de derechos humanos que no toma una significación política más allá del significado de la violación en sí, o que tiene menos implicaciones políticas para sus titulares. No se trata de minimizar la violación cometida, sino solamente de considerar que su Comisión, así como sus efectos, quedan circunscritos al ámbito de las autoridades administrativas y no involucran una actuación política de parte de estas autoridades. Pero, sobre todo, no existe una fuerte presencia mediática que redunde en un cuidado minucioso de la actuación del OPDH y cabildeo a las instituciones y redes en las que se mueven los propios titulares y las formas en que van institucionalizando sus procedimientos.

¹⁰¹ Algunas voces, que no hemos podido comprobar más allá en sus afirmaciones, alegan que la CNDH ofreció dinero al gobierno de Veracruz para que cerrara el caso. Lo seguro es que la procuraduría veracruzana cerró la investigación después de un encuentro con el Titular de la CNDH, y de asegurarse que la familia de Ernestina no impugnaría la decisión de la fiscalía.

La pertinencia de analizar este tipo de casos en distintas Comisiones nos permite valorar sus propios procedimientos sin ponerlos en comparación. Sin embargo, como ya señalamos, el objetivo es mostrar la forma en que se van incorporando procedimientos o formas de actuación en los distintos OPDH.¹⁰²

1.2.1. Caso de mujeres reclusas en el Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la recomendación 12/2008, debido a la externación y separación de una niña y cuatro niños, hijos de mujeres privadas de su libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social (Cefereso) de Santa Martha Acatitla.

Las quejas que dieron origen a esta recomendación derivan de los casos de cinco madres internas que fueron sancionadas por el Consejo Técnico Interdisciplinario (CTI) del Cefereso con la imposición arbitraria de un castigo no contemplado en la ley, como lo es la restricción o suspensión del derecho de convivencia con su hija e hijos, sustrayéndolos de su custodia.¹⁰³

Durante el desarrollo de la investigación, la CDHDF encontró y analizó evidencias de que la autoridad del Cefereso, en este caso el CTI, omitió su deber de cuidar a las niñas y niños (que tenían entre 9 meses y 2 años) y, al separarlos de sus madres, los colocó en situación de riesgo ya que en el exterior no contaban con familiares o personas que pudieran hacerse cargo de ellos. Por otro lado, al imponer una pena trascendental a las madres, pero también a sus hijas e hijos, el CTI del Cefereso incurrió en violencia de género; además que la autoridad obstaculizó el acceso a la información pública, negándose a entregar información para la acreditación de las pruebas.

En segundo lugar, la CDHDF consideró que el CTI, junto con la Contraloría Interna en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, no dio garantías de debido proceso a las internas y que sus resoluciones no están fundadas ni motivadas adecuadamente. Subraya que la Contraloría Interna no cumplió con su función de investigar los hechos que permitieron la externación de la y los niños, así como la negativa del CTI y de la directora del Cefereso para tomar en cuenta las medidas precautorias solicitadas en tres ocasiones por la CDHDF, con el objeto de suspender la medida disciplinaria impuesta a la Interna-peticionaria 1 y a su hijo, cuya muerte pudo haberse evitado.

Así, mediante la recomendación 12/2008, la CDHDF, "en la convicción de que una niña o niño que se encuentra al lado de su madre privada de libertad, se encuentra en una situación de vulnerabilidad, debido a las condiciones del internamiento", exigió que en todos los casos en los que se pretendiera suspender la convivencia entre las madres internas con sus hijos, se realizara un procedimiento con la intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), con la finalidad de que las niñas y los niños gozaran de una adecuada defensa de sus derechos.

Como vemos, en este caso no se juzga en ningún sentido la privación total de derechos de la mujer aun en situación de reclusión. El caso desglosa los diferentes niveles de responsabilidad de los funcionarios y después genera criterios para garantizar que no se repita una situación semejante. Es decir, se está yendo más allá de las implicaciones estrictamente apegadas al caso específico. Es notoria la solicitud de medidas cautelares que no fueron cumplidas por la autoridad, mostrando un cierto nivel de inefficiencia en la medida, pues aun cuando haberlas emitido es un indicador de proactividad, el hecho de quedarse impávidos ante su incumplimiento. El hecho de que la CDHDF haya conocido del caso antes de que se produjera la muerte de uno de los menores habla aún más de la fragilidad de la institución para lograr evitar la consumación de violaciones de carácter irreparable.

¹⁰² Es decir no pretendemos comparar una Comisión u otra en torno a tipos de caso, en este caso por ejemplo la actuación de la CDHDF en el caso *News Divine*, sería un buen ejemplo de contraste con los casos anteriores.

¹⁰³ El Consejo Técnico Interdisciplinario del Cefereso les impuso como sanción a las internas, la separación y consecuente externación y negación para la convivencia, de su hija e hijos, durante tres meses, bajo el argumento de que con sus conductas habían puesto en riesgo la integridad física de las y los menores, además de ser adictas al consumo de estupefacientes.

Así, el caso muestra las fortalezas de la CDHDF y las virtudes del modelo que han emprendido, pues logra dar relevancia a una situación que sufre una mujer marginal, demuestra cómo se pueden usar diversas acciones para detener una situación violatoria de derechos y se tomen medidas para evitar la repetición de una situación semejante. También es reflejo de las dificultades de la institución para penetrar algunas estructuras burocráticas y revertir con inmediatez los actos públicos que pueden causar consecuencias irreparables.

1.2.2. El caso de la Minera San Javier en San Luis Potosí

Desde principios del año 2000, la empresa canadiense "Minera San Javier" tiene el proyecto de reabrir y explotar las minas que se encuentran en el Cerro de San Pedro, en las proximidades de la ciudad de San Luis Potosí. Este proyecto económico ha suscitado la oposición de varios grupos activistas, ecologistas y vecinos, que han iniciado una queja ante la CEDH de San Luis Potosí y la CNDH por considerar que la actividad minera contaminará los mantos freáticos y agravará los problemas de agua en esta zona árida del país; por tanto la explotación afectará sus derechos a la salud, a la vida y a un medio ambiente sano.

Cabe destacar que dado que los recursos del subsuelo son propiedad de la nación, las concesiones mineras las otorga la Secretaría de Economía, lo cual significa que la autoridad señalada como violadora de los derechos humanos es la Secretaría de Economía al otorgar una concesión que atenta en contra de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad de San Luis Potosí. Al ser una autoridad federal, en estricto sentido, el caso sería competencia de la CNDH.

Tras un periodo prolongado de inactividad por parte de las Comisiones, en 2005, la CEDH de San Luis Potosí emitió una recomendación que consiste en insistir a las autoridades locales a que informen a la sociedad sobre las actividades de la empresa, los riesgos ambientales y las medidas que toma la empresa para evitarlos. Este actuar de la CEDH corresponde a la estrategia de la Presidenta de la Comisión que le apostó más al diálogo y acercamiento con las autoridades que a las recomendaciones que obligan a tomar medidas correctivas y que en este caso hubiera sido difícil porque no es competencia de las autoridades locales permitir o restringir la actividad minera. Ahora bien, en una Comisión más proactiva se pudiera recomendar al gobierno estatal solicitar la revocación de la concesión a la propia Secretaría de Economía Federal por afectaciones al medio ambiente, iniciar una acción ante la Procuraduría Federal del Medio Ambiente o incluso promover una controversia constitucional por verse afectado en su ámbito de gobierno. Pero hemos visto que la estrategia de la CEDHSLP es que en caso de emitir recomendaciones éstas buscan tener un alto contenido educativo o didáctico. Quizás en detrimento de una postura de señalamiento de las fallas de las autoridades. Además, en este caso, la licencia ecológica ya estaba otorgada a la compañía canadiense Minera San Javier, por lo que como hemos señalado correspondería a la CNDH tomar la parte del caso que es de su competencia.

II. Posicionamiento de la CNDH frente a temas relevantes de la agenda nacional de Derechos Humanos

Los posicionamientos que adoptan la CNDH y la CDHDF sobre ciertos temas de relevancia para la agenda de los derechos humanos, resultan muy ejemplificativos de los modelos que operan en ambas Comisiones. Aunque hemos dicho que pueden haber funcionarios o acciones pertenecientes a cualquiera de las dos Comisiones en ambas tendencias, las posturas institucionales frente a temas sensibles son muy dicentes de las concepciones de cada modelo y constituye una segunda entrada para evaluar cualitativamente su desempeño. Este análisis se realiza a partir de varios temas seleccionados en función de su importancia en la agenda de derechos humanos en el país.

2.1. El tema del aborto

Tras varios meses de debate público y parlamentario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la despenalización de la interrupción del embarazo, hasta la semana 12 de gestación, fue adoptada el 24 de abril de 2007. Sin embargo, un mes después, la CNDH y la Procuraduría General de la República interpusieron una acción de constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia contra la reforma legal. A través de la acción de constitucionalidad, se solicita a la SCJN que determine si la ley impugnada contraviene lo establecido en la Constitución o si va acorde con ella (una forma de control de constitucionalidad de las leyes). En el transcurso de los meses de mayo, junio y julio de 2008 se llevaron a cabo varias audiencias públicas en la Corte con el fin de escuchar a las dos partes y a sus argumentaciones.

Entre sus atribuciones, la CNDH puede ejercer acciones de constitucionalidad contra una ley que desde la percepción del titular viole los derechos humanos protegidos por la Constitución. En 2006, esta facultad fue reconocida a la CNDH a través de la adición del inciso G) del artículo 105, fracción II de la Constitución que dice lo siguiente:

g)... la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta constitución.

La CNDH utilizó por primera vez este recurso otorgado para salvaguardar derechos, interponiéndolo en este controvertido caso que contrapuntea los derechos de la mujer y que es utilizado como bandera por la mayoría de las asociaciones feministas, con los derechos del feto, por considerar que las modificaciones "rebasan el ámbito local, ya que el Artículo 73 fracción 16 de la Constitución prevé que la legislación en materia de salud corresponde al Congreso de la Unión". Asimismo, el *Ombudsman* nacional argumenta en el recurso que interpuso que "existen contradicciones entre las leyes locales aprobadas y los instrumentos internacionales signados por el país"; por ello, la CNDH solicita "que la Corte resuelva sobre esas contradicciones".

Detrás de esta argumentación formalista, está la pretensión de la CNDH de que el asunto no entraña problemas de fondo, sino solamente discute cuestiones de forma. Es decir, que su interés no es saber si la ley vulneraba derechos humanos, sino si se había promulgado de acuerdo con los criterios formales correspondientes. Sin embargo, algunos elementos sugieren que existe otro tipo de interés de parte del *Ombudsman* para impugnar esta reglamentación, aunque su posición personal, devendida a institucional se esconde tras subterfugios legales. Uno de estos elementos, es el hecho de que no se haya consultado al Consejo Consultivo para tomar la decisión de atacar la constitucionalidad de la reforma. Meses después salió a la luz de la opinión pública que una mayoría de consejeros no compartía la postura del *Ombudsman*.¹⁰⁴

La principal idea defendida por los grupos y personas que se opusieron a la despenalización, es la defensa de la vida desde el momento de la concepción, por la creencia, según la cual, desde este momento ya existe una persona. Es bien sabido que esta postura es radicalmente defendida por la Iglesia Católica y por grupos conservadores de la sociedad, aunque puede tener simpatizantes en sectores mucho más amplios. Se dice también que el Dr. Soberanes es miembro del grupo católico ultraconservador conocido como el *Opus Dei*.¹⁰⁵ Posiblemente las preocupaciones técnico-jurídicas del titular de la CNDH, que actuó por cuenta propia, estuvieron más determinadas por sus filiaciones y posiciones personales que por su carácter de *Ombudsman* nacional haciendo uso proactivo de una facultad otorgada constitucionalmente.

¹⁰⁴ Ver La Jornada, 31/05/2008, en:
<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>

¹⁰⁵ Cimacnoticias: Entrevista al diputado José C. Díaz Cuervo. 1 de junio de 2007. Ver:
<http://www.cimacnoticias.com/site/07060113-Soberanes-sirve-al.17866.0.html>

Para la otra parte, a decir de los que defienden los cambios a la ley, los argumentos se centraban en la caracterización del aborto como un problema de salud pública, de justicia social y de autonomía de las mujeres ante un embarazo no planeado, es decir del derecho a decidir. Habiendo posiciones tan encontradas con fundamentos que en ambos lados estaban basados en derechos que generan dudas sobre la imparcialidad del *Ombudsman* al usar su atribución.

En las audiencias públicas que se llevaron a cabo en la Suprema Corte sobre el tema de la constitucionalidad de la reforma, el Presidente de la CNDH hizo hincapié en este argumento del momento de la concepción para determinar el embarazo, defendiendo así la perspectiva de los sectores conservadores sobre la cuestión de la interrupción del embarazo. Es decir, José Luis Soberanes defendió una concepción filosófica de corte católico integrista sobre la vida por encima del derecho de las personas (representada en México con mucha vehemencia por la organización Provida) y, en especial, de las mujeres a decidir y a construir su propia concepción de la vida a partir de las fuentes de información que juzguen pertinentes como lo es la ciencia, su libre voluntad e incluso la teología.¹⁰⁶ Además, presentó a los defensores de la ley como defensores del aborto, lo que no es el caso.¹⁰⁷ En su intervención, el Titular de la CNDH centró el debate sobre este aspecto de la cuestión de la despenalización sin darle ningún peso a las demás cuestiones relacionadas, tales como la justicia social y el carácter laico del Estado y de las políticas públicas, es decir no cumplió con su papel de buscar garantizar la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Este posicionamiento del *Ombudsman* nacional es revelador de una postura muy sesgada sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en particular. El *Ombudsman* encarnó la posición de los sectores conservadores de la sociedad mexicana y se alejó de una concepción de los derechos humanos que privilegia la libertad y autonomía de los individuos para decidir sobre su cuerpo y su vida.

Del otro lado del espectro de las posiciones sociales respecto a la despenalización del aborto, el *Ombudsman* capitalino, que también ha declarado su abierta filiación católica, siempre ha mantenido una postura de respeto a la reforma legal al código penal para lograr la despenalización del aborto. Sus principales argumentos han sido que es facultad de la Asamblea legislar sobre el tema, pero dejando ver una posición a favor del derecho a decidir de las mujeres, y del problema de los embarazos no deseados como un problema de salud pública y de justicia social que merece políticas públicas adecuadas, más allá de opiniones religiosas o filosóficas particulares, que probablemente él mismo pudiera tener.

2.2. La militarización de las actividades de seguridad y la inseguridad pública

Con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, en diciembre de 2006, varias actividades que normalmente corresponden a las fuerzas policíacas pasaron a ser incluidas dentro de las actividades militares. En especial, muchos refuerzos militares fueron desplegados en la lucha contra el narcotráfico en los estados de Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Chihuahua. El involucrar al Ejército en temas de carácter civil probablemente crea un clima de restricción de libertades y suele ser un factor para el menoscabo de derechos de seguridad jurídica.

Frente a esta situación, la posición de la CNDH, a quien le corresponde conocer de los asuntos relacionados con la SEDENA, por ser ésta una autoridad federal, ha sido, en un principio, la de apoyar la nueva estrategia de seguridad pública de Felipe Calderón. De hecho, en el asunto de la violación y muerte de Ernestina Ascencio en la Sierra Zongolica de Veracruz (febrero 2007), la CNDH asumió una posición muy ambigua en cuanto a la defensa de los derechos de esta anciana indígena cuyos familiares acusaron a militares de haberla violado.

¹⁰⁶ El jurista e investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, Juan Antonio Cruz Parcerio, quien también dirige la revista jurídica *Isonomía*, criticó los argumentos de José Luis Soberanes y de la PGR como constitutivos de "un dogmatismo religioso", ya que conciben el derecho a la vida como un derecho superior a las demás garantías fundamentales, lo cual es contrario a la Constitución.

<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>

¹⁰⁷ Bastará recordar las campañas de información de GIRE afirmando que no estaba a "favor del aborto" en abstracto, sino a favor de que cada quien pudiera decidir lo mejor para sí ante un embarazo inesperado.

Sin embargo, recientemente, en el mes de julio de 2008, la CNDH ha emitido ocho recomendaciones a la SEDENA por diversos casos de violaciones a derechos humanos involucrando a elementos militares, en los estados de Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Sonora (recomendaciones 29/2008 a 36/2008). Estas recomendaciones representan un avance en términos de autonomía e independencia de la CNDH frente al Poder Ejecutivo y frente a la Secretaría de la Defensa, pero carecen de algunas deficiencias que Fundar ya señaló en su momento y que vale la pena recordar.¹⁰⁸

La CNDH concluye la existencia de elementos que fundan serias violaciones a los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la intimidad y la tranquilidad del hogar, a la propiedad (inviolabilidad del domicilio), a la legalidad y a la seguridad jurídica, y señala la responsabilidad de algunos elementos del Ejército en la Comisión de las mismas en contra de población civil.

El texto de las recomendaciones documenta actos de tortura, detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, uso excesivo de la fuerza pública, uso inadecuado de las armas de fuego, extorsión y retenciones ilegales, ejercicio indebido de la función pública, entre otros, cometidos por agentes del estado en por lo menos cuatro entidades de la República: Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Si a éstas sumamos las recomendaciones emitidas por la CNDH en 2007, podríamos entonces añadir a los estados de Coahuila, Oaxaca y Veracruz.

En este sentido, vale la pena preguntarse si estas recomendaciones implican un cambio en la posición de la CNDH en torno al problema de la militarización en México. En la recomendación 37/2007, relacionada con el caso de mujeres sexualmente abusadas y policías maltratados por militares en la zona de tolerancia de Castaño, Coahuila, la CNDH recomendó al titular de la SEDENA iniciar procedimientos administrativos de investigación contra los agentes designados como responsables de las violaciones a los derechos humanos por las víctimas, colaborar en la localización y detención de los prófugos, reparar el daño causado a las 14 mujeres y 7 policías y capacitar a su personal en cuestiones de "trato que deben dar a las mujeres, con el fin de evitar actos de violencia de cualquier tipo en contra de ellas; así como temas relativos a la prevención y erradicación de la tortura".¹⁰⁹

De la misma forma, en 2008, el *Ombudsman* recomienda al titular de la SEDENA iniciar los procedimientos en contra de los elementos del Ejército señalados en los casos, reparar el daño sufrido por las víctimas y capacitar a su personal en cuestiones de prevención y erradicación de la tortura. Es decir, las recomendaciones a SEDENA están en la misma tónica. En ninguna de ellas se cuestiona el fuero militar para conocer de las violaciones a derechos humanos de civiles, y tampoco se consideran los actos de violencia de los militares como un asunto más estructural que coyuntural. No se cuestiona la política de seguridad pública emprendida por el Gobierno Federal como un factor que ha detonado el incremento de violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército. Tampoco se exigen garantías de no repetición de las violaciones al Ejército mexicano y a las instituciones de procuración de justicia involucradas. Además, estas violaciones comprueban el deterioro de la situación de los derechos humanos y requieren entonces un tono de recomendación diferente de la simple reiteración de recomendaciones anteriores. Aun cuando es positivo que la CNDH se atreva a señalar las violaciones cometidas por los militares, la visión de las mismas es limitada. Por otro lado, al poco tiempo de emitida esta recomendación, la visitadora encargada del mismo fue destituida de su cargo en la Comisión.

No hay que perder de vista que estas recomendaciones de la CNDH a la SEDENA suceden en el contexto (julio de 2008) de la investigación llevada a cabo por la CDHDF sobre el operativo policial en la discoteca *News Divine*, que derivó en la muerte de varios adolescentes, causando una fuerte conmoción en la sociedad. Al respecto, el *Ombudsman* capitalino, Emilio Álvarez Icaza, asumió un papel muy crítico de las instituciones de seguridad y de

¹⁰⁸ "La CNDH emite ocho recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones a los derechos humanos", en www.fundar.org.mx/boletines/2008/18julio.htm

¹⁰⁹ Recomendación 37/2007, en <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomegr.asp>

procuración de justicia, acciones que llevaron a la renuncia, entre otros, del secretario de Seguridad Pública y del procurador de Justicia del DF.

Además, es importante señalar que la CNDH no ha dictado ninguna recomendación acerca de las 110 quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua en contra de militares por acciones realizadas en el marco de la Operación Conjunta Chihuahua.¹¹⁰

Vemos que aún cuando se han emitido importantes recomendaciones sobre casos particulares, éstas no afectan sino a militares de bajo rango y no tienden a solucionar un problema estructural de derechos humanos generado en el país por la militarización de las tareas de Seguridad Pública. Es difícil percibir un uso decidido de la autonomía con que cuenta la Comisión para detener situaciones de abuso y violación sistemática de derechos.

2.3. El tema de los migrantes

Este es quizá el tema en el que más ha destacado la CNDH. Sus acciones se encaminan de manera decidida al reconocimiento y ampliación de la esfera de derechos de este grupo y se nota un claro compromiso con sus derechos humanos en un contexto de violación sistemática y desatención por parte de la autoridad. En un tiempo en el cual los grandes flujos migratorios se han vuelto parte del paisaje transnacional, en el cual el tema es un problema del mundo y en el cual los migrantes ilegales se encuentran desprotegidos en todos sentido y vulnerables a todo tipo de abusos de agentes particulares y estatales, es de reconocerse la voz que ha tomado la CNDH en su defensa.

Desde 2004, la CNDH empezó a involucrarse más activamente en la cuestión crucial de la migración a través el país y, en 2005, creó una oficina cuya función era abordar las violaciones a los derechos humanos sufridas por migrantes. Desde entonces, la CNDH ha abierto ocho oficinas en todo el país y ha emitido una recomendación general, doce sobre casos específicos y un informe especial sobre la situación en las estaciones migratorias. Con ello ha visibilizado este asunto que debe ser una vergüenza para el Estado mexicano y sobre el cual es necesario tomar medidas urgentes que la propia CNDH ha señalado en su trabajo.

Sin duda el problema de la migración es complejo y tiene importantes implicaciones internacionales que escapan a las posibilidades de la CNDH. Podría esperarse una actuación más decidida, como solicitar la notificación automática de cualquier detención en las estaciones migratorias, cambios en las políticas migratorias de México hacia Centro y Sudamérica y mayor autonomía en el tema con relación a las políticas de los Estados Unidos. No obstante, no cabe duda que lo que ya realiza la Comisión es un avance importante y es lo más destacado que hace cualquier instancia pública en relación a este tema.

La intensificación de la migración hacia Estados Unidos, tanto desde Centroamérica como desde el propio país, ha convertido a México en un espacio de creciente tránsito que ha llevado el gobierno a implementar medidas para tratar de controlar estos flujos migratorios. En esta perspectiva, la CNDH ha recalcado que si bien corresponde al Estado la atribución de regular estos flujos en todo lo concerniente a las entradas y salidas de los extranjeros al país mediante el aseguramiento de personas para la determinación de su situación migratoria, debe hacerlo velando en todo momento por el respeto a los derechos humanos de los migrantes que se encuentran a su disposición, durante la verificación migratoria como en su permanencia en el establecimiento y mientras se lleve a cabo el procedimiento migratorio correspondiente, en el que se deben respetar sus garantías de debido proceso.

De la misma forma, la CNDH ha señalado que otro motivo de preocupación para la defensa de los derechos humanos de los migrantes se encuentra en la criminalización del migrante indocumentado, debido a que la Ley General de

¹¹⁰ <http://www.cdn.com.mx/?c=123&a=35985>, consultado el 30 de octubre de 2008.

Población considera como delito el internarse indocumentadamente al país. Ello aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraría actuación de los servidores públicos federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual.

En ese contexto, desde el año 2004, visitadores adjuntos de la CNDH llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer *in situ* la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que los opera el Instituto Nacional de Migración (INM). De estas, la CNDH detectó e hizo pública, la existencia de condiciones que vulneran la esfera de los derechos fundamentales de los asegurados, que contravienen lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales y cuyo incumplimiento repercute en violaciones a los derechos a recibir un trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica y a la protección de la salud.

En esta investigación,¹¹¹ la CNDH describe en detalles y de manera bastante exhaustiva los derechos protegidos, así como las irregularidades cometidas por las autoridades del INM. Además, las referencias que hace a los estándares internacionales van en un sentido de subir los criterios nacionales de protección de los derechos humanos y no en una actitud más propia de la CNDH, de recalcar su contrariedad con las normas nacionales.

En Abril de 2007, se reformó la Ley General de Población en el sentido de la despenalización de la migración, al eliminar las severas sanciones que pesaban sobre los migrantes que, por alguna razón, se encontraban en situaciones ilegales en México.¹¹²

Así, en el tema de los migrantes y de la protección de sus derechos la CNDH sí ha tenido un posicionamiento bastante proactivo, logrando incluso una reforma legal al respecto. Como hemos señalado, este tema cuestiona una de las políticas públicas más plegadas a los mandatos del gobierno estadounidense y podemos suponer en ello una afrenta en contra de las concepciones nacionalistas del Titular. Al ser una preocupación personal del doctor Soberanes, se hace patente nuevamente su posicionamiento personal en el rumbo institucional. Esto no niega los impactos positivos de la actuación de la CNDH, entre los que cabe señalar que, en noviembre de 2008, el Presidente de la CNDH ha propuesto al Senado una nueva iniciativa de reforma a dicha ley para permitir a todos los migrantes que hayan sido víctimas de algún delito acceder a las instancias judiciales sin tener que acreditar su situación o calidad migratoria.¹¹³

2.4. El tema de los derechos de los pueblos indígenas

En 1992, la CNDH creó una Coordinación para Asuntos Indígenas que se integró en febrero de 1998 a la Cuarta Visitaduría como respuesta a la situación de especial vulnerabilidad en la que se desarrolla la vida de millones de indígenas que incide negativamente en el disfrute pleno del conjunto de sus derechos y garantías consagradas en el orden jurídico mexicano.

Las quejas pueden ser de naturaleza individual y colectiva. Sin embargo, cabe observar que la CNDH ha emitido sólo tres recomendaciones en el tema, todas en los años de 1992 y 1993, justo cuando se había aumentado la visibilidad del movimiento indígena mexicano como fruto de las celebraciones de 5º Centenario de Descubrimiento de América y en el preámbulo del levantamiento zapatista de 1994.

¹¹¹ CNDH: Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en La República Mexicana. Ver: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>

¹¹² La reforma modifica la legislación que impone penas de hasta de 10 años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional. Además, los diputados derogaron el artículo 119 de dicha ley, el cual establece penas de hasta seis años de prisión y multas de cinco mil pesos al extranjero que habiendo obtenido autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo. Por otro lado, el legislador destacó que también se elimina el artículo 120 de la Ley General de Población, que impone multas de hasta tres mil pesos y penas de hasta 18 meses de prisión al extranjero que realice actividades para las que no esté autorizado conforme a la ley o al permiso de internación que le otorgó la Secretaría de Gobernación. La reforma también elimina el artículo 127 de la Ley General de Población, que impone hasta cinco años de prisión al mexicano que contraiga matrimonio con un extranjero con el objeto de que éste pueda radicar en el país.

¹¹³ Comunicado 161 de la CNDH, 02/11/2008.

Más recientemente, en el año 2001, durante el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, el Presidente José Luis Soberanes dio a conocer a los senadores integrantes de la Subcomisión Plural de Análisis de la Reforma Constitucional en Materia Indígena, diversos elementos jurídicos que consideraba de vital importancia para la solución del debate nacional como las definiciones de pueblo y comunidad indígena, libre determinación y autonomía, tierra y territorio, medios de comunicación, ampliación y fortalecimiento de la representación política, derechos de la mujer, educación y cultura, así como justicia.

Para el *Ombudsman* nacional, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas es deseable para poder enfrentar el reto de remontar la grave exclusión social que padecen los grupos indígenas en la sociedad mexicana, misma que se acentuó por diferencias étnicas, idiomáticas, culturales y religiosas. Las reformas legislativas, el diálogo y la posible suscripción de un acuerdo de paz con el EZLN son consideradas por éste como "la puerta que, una vez abierta, permita entrar al problema de fondo que es resolver la enorme deuda social acumulada con el diez por ciento de la población mexicana de origen indígena".¹¹⁴

Respecto a la conveniencia de iniciar también la elaboración de una ley reglamentaria, Soberanes Fernández señaló que la misma permitirá entender con mayor precisión conceptos centrales, tales como los de autonomía, libre determinación, territorio, representación de los pueblos indígenas, derechos de la mujer, justicia indígena y otras que están presentes en la iniciativa de la Cocopa.¹¹⁵

En este caso, vemos que el Dr. Soberanes continúa con una tendencia que ya tenía la CNDH de dar un lugar particular al tema de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que es notoria la mano de algunos de sus asesores que habían estado involucrados en el tema durante los años álgidos del conflicto en Chiapas (como Carlos Brokman y Alan Arias Marín). También vale la pena destacar que muchas posiciones de nacionalismo conservador incluyen el tutelaje de los pueblos indígenas como menores a los que se debe consagrar una atención particular de protección contra los abusos de que son objeto con frecuencia, en lugar de darles un tratamiento moderno de ciudadanos con plena validez de derechos. Quizá por ello, a pesar del interés de Soberanes en el tema, existen pocos contactos con los representantes del movimiento indígena y sus posiciones en el tema se han abandonado con los años. En efecto, en el momento de la discusión de la reforma constitucional en materia indígena (2001), tanto el *Ombudsman* como el Coordinador General del Programa de Los Altos y la Selva de Chiapas salían a prensa para defender los derechos de los pueblos indígenas y cierta autonomía.¹¹⁶ Sin embargo, el *Ombudsman* nunca cuestionó los límites de la reforma constitucional tal como fue finalmente adoptada, ni se ha posicionado por una efectiva aplicación de las leyes que hasta ahora están sólo en el papel, y hoy en día este tema no es parte de la agenda visible de la CNDH.

III. Promoción y difusión de los Derechos Humanos

Las actividades de promoción y difusión son, como ya vimos en el Capítulo I, una parte importante de las responsabilidades de los OPDH de México, ya que son medios indispensables para promover efectivamente la cultura de los derechos humanos en la sociedad. Una de las encomiendas de los OPDH es la de desarrollar campañas y estrategias que permitan hacer llegar a la población el contenido de sus derechos y las formas en que pueden hacerlos valer. Estas labores están estrechamente vinculadas con las actividades de educación y capacitación en derechos humanos, pero también con la defensa de los derechos humanos para darles una amplia publicidad y difusión a las recomendaciones emitidas por los OPDH y a las medidas que se toman para implementarlas.

¹¹⁴ Comunicado de prensa, DGCS/036/01 CNDH, 28/03/2001. Ver: <http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2001/036.htm>

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Ver comunicados de prensa de la CNDH: DGCS/024/01, DGCS/030/01

Un indicador cuantitativo de la promoción y difusión de los derechos humanos que realizan los OPDH, reside en su presencia en los medios de comunicación para posicionarse sobre temas relevantes para los DH y/o en eventos que organizan o en los cuales participan. Por supuesto no es suficiente la exposición en el medio o la realización de eventos, sino que se hace indispensable reflexionar sobre la calidad de los contenidos, el impacto de los mismos y la idoneidad de los medios usados para llegar al público.

De hecho, aunque los OPDH reportan en sus Informes anuales de actividades las veces que han tomado parte en actividades de difusión, no publican elementos que signifiquen una evaluación de su calidad y pertinencia en la promoción y difusión de los DH. El análisis de las actividades de educación y capacitación de los OPDH realizado con anterioridad,¹¹⁷ muestra que éstas no están estructuradas alrededor de un eje claro, ni tienen una orientación definida a partir de criterios objetivos, lo que sugiere que tampoco las actividades de difusión y promoción se sustentan en un criterio cualitativo objetivo relacionado con la situación de los DH en la entidad en cuestión.

3.1. La promoción y difusión en la CDHDF

La CDHDF interviene públicamente en varios eventos a través de su Presidente y de sus consejeros, además de que emite continuamente comunicados, promueve iniciativas, participa y organiza eventos y tiene presencia en distintos foros. Su discurso siempre llama a fortalecer una convivencia social inclusiva, respetuosa, abierta a las diferencias de credos, identidades y capacidades. Paralelamente, la CDHDF mantiene un discurso de oposición a la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, a la impunidad y a las leyes y políticas que, aunque persiguiendo fines legítimos, pasan por alto el cuidado de los derechos humanos. Esta proactividad de la CDHDF se ilustra en los numerosos pronunciamientos públicos que emite en diversas ocasiones de forma crítica. Ejemplo de ello es su posicionamiento en contra de la Ley de Cultura Cívica, o en contra de la Ley de Justicia Penal para Adolescentes que tiene un contenido excluyente y parecen ir dirigidas a públicos específicos y sirven para ser usados en la criminalización de jóvenes. En cambio, sí ha respaldado iniciativas como la Ley de Sociedades de Convivencia y la despenalización del aborto que son propias de una sociedad progresista, tolerante y abierta.

Por otra parte, por medio del Programa de Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, la CDHDF ha fortalecido programas de capacitación y divulgación y ha establecido convenios interinstitucionales tanto con instituciones nacionales como internacionales. También se han desarrollado campañas de sensibilización a la población con respecto a los derechos de grupos vulnerables como los adultos mayores, los discapacitados, los jóvenes y los niños.

Además de estas campañas en medios audiovisuales, trípticos y carteles, la CDHDF ha efectuado una labor significativa en materia de producción editorial, tanto de índole normativa¹¹⁸ como de instrumentos para la defensa y la educación en derechos humanos como el *Protocolo de Estambul* –un manual para la investigación de la tortura y prácticas semejantes–, materiales de capacitación para el servicio profesional y la publicación regular de su órgano oficial de difusión, *DFensor*.

Por otro lado, la CDHDF no duda en intervenir públicamente en asuntos sensibles como lo fueron las investigaciones en torno a la muerte de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa, en 2001, e incluso interviene en cuestiones con fuerte tinte político como la toma de la Avenida Reforma por los simpatizantes del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador en el año 2006, donde recomienda al Gobierno del Distrito Federal evacuar la toma pacífica de las calles por estar violentando derechos de terceros. Frente a las investigaciones de la PGJDF que terminaron concluyendo con el suicidio de Digna Ochoa, alegando su inestabilidad psicológica y emocional, la CDHDF publicó un documento de carácter “informativo con sustento técnico-jurídico”, con el propósito

¹¹⁷ Ver capítulo anterior.

¹¹⁸ Como por ejemplo los cuatro volúmenes de la *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*.

de restablecer el respeto a la memoria de esta defensora de derechos humanos y dejar constancia de una conducción por lo menos irregular de la investigación, por parte de la fiscalía.

Recientemente, la CDHDF ha jugado un papel de primera importancia en el caso *News Divine* (Julio de 2008), en el cual doce jóvenes murieron en un operativo policiaco, cuyo objetivo y modo de ejecución estuvo plagado de irregularidades, absurdos e incapacidad, cuando no de mala fe, por lo que fueron duramente cuestionados por la sociedad. Frente al silencio y la inacción de las autoridades responsables (Secretaría de Seguridad Pública del DF y Procuraduría General de Justicia del DF), la CDHDF asumió su papel de defensa de los derechos humanos de estos jóvenes maltratados, violentados y de las familias de las víctimas. Emitió una recomendación señalando las fallas, tanto en el diseño como en la puesta en marcha del operativo por parte de los servicios de la policía, y coordinó conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, un observatorio para el cumplimiento de los 35 puntos recomendados.

También cabe señalar una experiencia inédita en México consistente en la realización, junto con OSC, de un diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal, que fue presentado en 2008 y a partir del cual se está elaborando un programa de derechos humanos para el gobierno local, así como un presupuesto con perspectiva de derechos humanos.

3.2. La promoción y difusión en la CNDH

Por otro lado, la CNDH tiene un discurso sobre temas de sociedad relevantes para la cuestión de los derechos humanos mucho más conservador y lo más preocupante aún, es el sesgo muy personal, ya que todo funciona como si el Titular estuviera utilizando su "magistratura moral" para promocionarse, incluso a veces con objetivos que no se explicitan en el mensaje.

En términos de programas de difusión de los derechos humanos, las actividades de la CNDH son poco estructuradas. Cuenta con recursos para producir spots de radio y televisión, pero en ellos más que dar a conocer los derechos y sus formas de exigencia promocionan a la propia institución.¹¹⁹ Existe un "Programa nacional de promoción y difusión", pero solamente contempla los "derechos humanos de las personas adultas mayores"; y, por otro lado, se realizaron audio-cápsulas para los diferentes grupos vulnerables, presentando los derechos humanos de las personas con discapacidad visual, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, los derechos humanos de las personas con enfermedades mentales, etc., todas ellas son acciones de importancia que deben ser reconocidas.

La CNDH cuenta, desde 1997, con un Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), cuyo propósito es sistematizar las actividades de promoción y capacitación en DH. Más específicamente, el CENADEH tiene por objetivo "impulsar, promover y generar el desarrollo de estudios e investigaciones en el área de Derechos Humanos y materias afines, mediante una exhaustiva labor académica que fomente la cultura y conocimiento de los derechos fundamentales a nivel nacional e internacional, buscando, en todo momento, constituirse como un espacio de reflexión en donde se estudie la problemática actual que vive nuestro país y el entorno mundial respecto a los derechos humanos y que además proponga líneas de acción para su tratamiento".¹²⁰ No obstante, los logros y la calidad de lo que produce el CENADEH es discutible y su transparencia genera serias dudas como lo señala un estudio reciente de Fundar.¹²¹

¹¹⁹ Tan sólo en 2008, la CNDH reportó bajo el rubro *Promover y Divulgar la Cultura de los Derechos Humanos eficiente y ampliamente* la cantidad de 180'977,029 pesos. Esta cantidad representa el 21% del presupuesto ejercido por el organismo durante ese año aprox. Ver: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/presup/2008/finanzas290109-4.pdf>

¹²⁰ <http://www.cndh.org.mx>

¹²¹ Pulido, M., *El Centro Nacional de Derechos Humanos: un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2008.

3.3. La promoción y difusión en el resto de las Comisiones

Aunque de manera adecuada a sus escasos recursos, todos los OPDH tienen estrategias de comunicación y buscan promoverse en los medios a su alcance. Sin embargo, es difícil reconocer en estas acciones si existe una agenda o un cronograma para las actividades de promoción y difusión de los derechos humanos con sistematicidad, continuidad y criterios para evaluar sus resultados.

Los documentos públicos presentados por los OPDH no permiten contestar afirmativamente esta pregunta. Estas actividades, al igual que las de educación y capacitación, están presentadas por medio de un listado, es decir un recuento, de las actividades llevadas a cabo, pero nada nos dice sobre su planificación, estrategias y fines alcanzados. Más bien parecen depender de la voluntad del Presidente del OPDH y de sus decisiones individuales para darle difusión a tal o cual asunto relacionado con el respeto y/o la promoción de los DH. Esta ausencia de programación y elaboración de una estrategia pertinente para la difusión de los derechos humanos da pie a que la coyuntura política y los intereses políticos jueguen un papel determinante en la definición de estas actividades que terminan por ser desligadas de cualquier objetivo a largo plazo.

Por ejemplo, en octubre de 2008, la Comisión de Oaxaca firmó un convenio de colaboración con la PGJE para impulsar la promoción de los derechos de los niños y de las niñas en las escuelas y dependencias públicas. Estas actividades no son criticables en sí, ya que buscan el mejoramiento de la situación de los derechos de los niños y de las niñas. Lo cuestionable reside en la ausencia de alguna justificación para tratar esta cuestión más que otra, sobre todo en la coyuntura en que se ha acusado al gobierno de Oaxaca de complicidad y tolerancia en casos de pederastia. También es notorio que desde hace años la CEDDHO tiene un programa de televisión semanal en el canal local en donde con un formato poco atractivo se discuten temas relativos a los derechos humanos. Lo que refuerza la idea de que los titulares tienden a personificar a la institución y es que en el periodo del Dr. Sergio Segreste, él decidió sustituir personalmente al conductor profesional que estaba al frente del espacio para promocionar su propia imagen en este medio.

En el caso de la Comisión de Jalisco, se crearon dos órganos de difusión tanto de las actividades de la propia Comisión como de la situación de los derechos humanos en la entidad: por un lado la revista bimestral "DHumanos", y, por otro lado, la Gaceta trimestral, que también trata de temas relacionados con los derechos humanos. Esta última publicación, al revisar su contenido, es más bien de corte coyuntural, dedicándose a presentar casos de indefensión y/o violación de los derechos humanos en la entidad, cuyo impacto educativo podría ser discutido. La existencia de estas publicaciones demuestra un esfuerzo para difundir de manera periódica y relativamente sistemática el tema de los derechos humanos.

IV. Los casos: Discrecionalidad y plataforma política

El análisis de la forma en que los diversos OPDH de México han ido resolviendo distintos casos de violaciones a los derechos humanos nos muestra un universo de posibilidades que dista mucho de ser homogéneo y unificado alrededor de criterios compartidos. Este diagnóstico de heterogeneidad de los sentidos que se le da al concepto de derechos humanos, está confirmado por el análisis de los posicionamientos públicos que han asumido los diversos OPDH. Cada extremo de este abanico está representado por la CNDH y por la CDHDF. La primera corresponde a una actuación en defensa de los derechos humanos muy poco proactiva de manera general, aunque en casos como el de migrantes y pueblos indígenas se debe reconocer una aportación sustantiva. No obstante se nota una tibieza en la confrontación con los Poderes del Estado y una reducida independencia, quizás ya no tanto por la presión directa de los gobernantes, como sí se puede suponer en algunas entidades, sino por una propia autocensura en función de intereses y proyectos políticos del propio Titular y sus funcionarios.

Este panorama nos lleva a insistir en la hipótesis explicativa sobre el desempeño acotado de este OPDH, y que iremos desarrollando en el Capítulo siguiente, que consiste en el establecimiento de facto de la inserción de esta institución en el viejo sistema político mexicano, caracterizado por el corporativismo y el clientelismo. No libre del todo de esta tendencia, pero con un claro intento de prefigurar otro tipo de modelo distinto, la CDHDF intenta ser un instrumento más eficaz a la población y a la agenda de derechos humanos promovida desde hace décadas por la sociedad civil organizada del país. El Titular de la CDHDF intenta asumir en cada caso su independencia y aunque seguramente hace valoraciones políticas de sus intervenciones y desarrolla sus propias filias y fobias, no duda en asumir posturas favorables a una concepción extensa de los derechos humanos, sin que esto signifique que se esté saliendo del marco de su mandato.

Cuando integramos al análisis los demás OPDH monitoreados, aparece que la CDHDF se constituye como una excepción notable en este panorama en el cual se puede afirmar que, de manera general, las Comisiones se quedan como "esponjas" de las quejas ciudadanas y no logran constituirse como un espacio privilegiado para detectar, prevenir y corregir las violaciones a los derechos humanos.

Para que el *Ombudsman* pueda posicionarse de tal manera, es necesario que se cumplan algunas condiciones básicas, como su independencia de juicio y el ejercicio pleno de su autonomía institucional respecto al sistema político. Lo cual, como hemos visto, está lejos de ser una realidad, particularmente en algunos estados del país. Los casos más evidentes de nuestra muestra son, sin duda, Veracruz y Oaxaca con Comisiones pobres y grises que apenas dejan ver el cumplimiento de la exigencia constitucional de establecer organismos de protección de los derechos humanos en todas las entidades.

Por otro lado, algunos datos sugieren que en el tratamiento de los casos existe una mayor identificación de los funcionarios de los OPDH con las instancias burocráticas que con los derechos de la ciudadanía. Por ejemplo, en una entrevista realizada en el 2002 con el entonces presidente de la CEDDHO, Sergio Segreste Ríos, le preguntábamos si su militancia priista no le impediría ponerse a favor de un ciudadano y en contra de sus correligionarios cuando éstos han violado un derecho. Sin titubear, respondió, con ingenua honestidad, que él nunca estaría en contra de los funcionarios estatales, y que más bien se concebía a sí mismo como un aliado en busca de mejorar su desempeño.¹²²

Los titulares de los OPDH saben que su nombramiento es político y politizado. Saben que su actuación puede pisar cayos de poderosos, por lo que resulta razonable suponer que no cualquier funcionario estaría dispuesto a confrontarse con el poder político, máxime si en determinadas entidades sus nombramientos dependen de la voluntad concentrada de los titulares del ejecutivo. Con frecuencia quienes ocupan la titularidad no son luchadores de derechos humanos, o gente que ha mostrado trayectoria y valor para confrontar a los poderes constituidos y fácticos que pueden concluir o tener un momento importante de su carrera dirigiendo estas instancias, sino burócratas que pudieran ver en éste, como otros cargos políticos, un "favor" y/o trampolín para dar el siguiente paso, cosa que, como veremos, con reiteración sucede.

Dada la legitimidad que van construyendo los *Ombudsman*, gracias a su aparente identificación con las causas ciudadanas, con frecuencia pueden convertirse en una buena carta para apuntalar regímenes desprestigiados o en problemas. Esto no es nuevo. Desde que, en 1993, el primer Titular de la CNDH saltó de ese cargo a la Procuraduría General de la República, se han verificado diversos movimientos en ese sentido. Después de iniciado el levantamiento armado de 1994 en Chiapas, Carlos Salinas destituyó a Patrocínio González, ex gobernador de ese estado, como secretario de Gobernación y puso ahí al propio Jorge Carpizo. En 1995, Ernesto Zedillo nombró al segundo titular de la CNDH, Jorge Madrazo, como comisionado para la Paz en Chiapas que era entonces un asunto

¹²² A la postre Segreste fue designado por el gobernador Ulises Ruiz como secretario de Seguridad Pública de la entidad, aunque su marcada ineeficiencia le valió un paso sumamente breve por el cargo.

de primera importancia para el gobierno y, posteriormente, cuando su procurador perdió credibilidad por un manejo poco serio de los magnicidios de 1994, el propio Madrazo fue designado procurador general.

En Oaxaca se ha observado el mismo fenómeno. Después de que estalló el conflicto del 2006, el gobernador Ulises Ruiz tuvo que hacer un reacomodo de piezas y buscó apoyo en los ex titulares de la CEDDHO, designando a Evencio Nicolás Martínez procurador de Justicia Estatal y a Sergio Segreste titular de Seguridad Pública. Otros, como las titulares de las Comisiones de San Luis Potosí y Veracruz, ya habían sido funcionarias públicas y posiblemente su paso por sus respectivos OPDH sea visto como un momento intermedio de su carrera política. Así mismo es sabido que José Luis Soberanes ambiciona ser ministro de la Corte y Emilio Álvarez busca ser titular de la CNDH.

Todas estas búsquedas, re juegos, intereses y proyectos delinean la actuación de los titulares y sus redes son definitorias del modelo que buscan perfilar en su institución, la actuación que despliegan y su uso discrecional de recursos de manera diferenciada de caso a caso. En el último capítulo trataremos de esbozar quiénes son los titulares de estos organismos y buscaremos relacionar su identidad con el tipo de desempeño que hemos mostrado en los capítulos anteriores.