



Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Seminario “Un balance del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México”

(Sala Alfonso Reyes de El Colegio de México – 19 de septiembre de 2007)

Los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993¹, representan la principal fuente de estándares normativos para las Instituciones Nacionales de derechos humanos, o, como son denominados en la Constitución mexicana², organismos públicos de derechos humanos.

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

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

Un aspecto importante de los Principios de París fue el establecer un conjunto de requisitos jurídicos mínimos con los que debe contar una Institución Nacional para ser considerada como tal. Es decir, la estrategia adoptada por los Principios de París no fue la de promover un modelo único o un *ombudsman* ideal, el cual todas las instituciones de derechos humanos de diversos países deberían de imitar, sino, por el contrario, respetando la diversidad y pluralidad de las instituciones y reconociendo que cada una acarrea una tradición jurídica específica y tiene que adecuarse al contexto de derechos humanos que se vive en cada país, se optó por establecer un conjunto de condiciones mínimas (*benchmarks*) o estándares básicos que todas las Instituciones Nacionales deben de cubrir para poder desempeñar sus tareas de manera eficiente³.

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

Dentro de la dimensión relativa a su competencia y responsabilidad, los Principios de París establecen un conjunto importante de estándares; tales como: que el mandato que se les otorga sea lo más amplio posible y abarque tanto la protección como la promoción de los derechos humanos,

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

² Véase: artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana.

³ Véase: Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt y Kristine Yigen. *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000.

que su fundamento jurídico sea la Constitución o, al menos, una ley general emanada del Poder Legislativo y que tengan la facultad de elaborar informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas.

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

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

De manera transversal a estas tres dimensiones, los Principios de París destacan dos grandes temas que resultan especialmente relevantes para poder garantizar la eficacia de las Instituciones Nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos, estos son: la relación que guardan con las organizaciones de la sociedad civil y el grado de legitimidad y confianza con el cual las instituciones cuentan para desempeñar sus tareas.

Estos dos temas nos permiten aproximarnos al trabajo de las Instituciones Nacionales no sólo de una manera jurídico-formal, sino también desde una perspectiva que toma en cuenta el trabajo práctico de las Instituciones Nacionales y su impacto en la realidad de los derechos humanos.

Relación con la sociedad civil

De manera esquemática podríamos apuntar tres ámbitos en los que los Principios de París recomiendan una estrecha relación entre las Instituciones Nacionales y las organizaciones de la sociedad civil⁴.

- en las estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la institución
- en el desempeño de sus funciones sustantivas, y
- en el ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión

Estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la institución

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

Para que una Institución Nacional sea realmente accesible para la sociedad civil se requiere adoptar un conjunto muy amplio de medidas. Algunas tienen que ver con la ubicación geográfica de las

⁴ Sobre este tema véase el siguiente documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el International Council on Human Rights. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005.

propias instituciones para la cual se recomienda, de ser posible, la instalación de oficinas regionales y que las oficinas urbanas para recibir quejas se encuentren en lugares de fácil acceso para todas las personas sin que sea muy costoso llegar hasta ellas. Un aspecto muy importante que debe cuidarse es que también en las zonas rurales las personas puedan encontrar facilidades para acceder y presentar quejas ante las Instituciones Nacionales.

Otras medidas se refieren a garantizar que el personal que recibe a las personas que presentan una queja sea capaz de identificarse con los diversos grupos sociales y sea sensible a la situación por la cual las personas que acuden a ellas están atravesando. Por ello es importante que al interior de las Instituciones Nacionales se vean representadas personas que pertenecen a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Es importante, que se genere un proceso de empatía entre las víctimas y las personas que reciben las quejas, pero también es importante que los funcionarios de medio y alto rango de las instituciones cuenten con una especial sensibilidad y compromiso con la situación de derechos humanos que enfrentan los grupos más marginados de la sociedad.

Finalmente, otras medidas tienen que ver con la accesibilidad para personas con discapacidad y, en su caso, personal que entienda y hable las distintas lenguas empleadas en el país⁵. Sería un verdadero contrasentido que las Instituciones Nacionales presentaran barreras de acceso para ciertos grupos de la población, su compromiso con los principios de igualdad y no discriminación deben ser muy elevados, al grado de tener que ser verdaderos referentes para la administración pública en general.

Cooperación en el desempeño de sus funciones sustantivas

Otro ámbito importante de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y las Instituciones Nacionales consiste en que las primeras sean tomadas en cuenta y colaboren activamente en algunas de las funciones y programas concretos que realizan las Instituciones Nacionales. De esta forma las organizaciones pueden aportar su experiencia y conocimientos sobre realidades concretas y pueden servir como un puente de comunicación entre las Instituciones Nacionales y aquellas comunidades que posiblemente desconfían de ellas al verlas como una instancia oficial.

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

Sobre este punto es importante subrayar que la experiencia internacional indica que las Instituciones Nacionales se fortalecen en la medida en que logran trabajar con un amplio margen de organizaciones de la sociedad civil, mientras que se debilitan si enfocan su trabajo de cooperación con sólo un segmento de las mismas⁶.

Ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión

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

⁵ Cfr. Mohammad-Mahmoud, "The Effectiveness of National Human Rights Institutions", en *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000. pp. 49-59.

⁶ Cfr. *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, Geneva, International Council on Human Rights Policy, 2004.

La independencia y autonomía de la que deben gozar necesariamente las Instituciones Nacionales frente a las autoridades del Estado y frente a las diversas fuerzas políticas, no significa que estén exentas de la obligación de rendir cuentas de su gestión y someterse al escrutinio público de parte de los órganos de representación popular como de la sociedad civil en general⁷.

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

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

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

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

Un avance crucial para el buen desempeño de los observatorios ha sido el integrar en su análisis un conjunto amplio de indicadores cuantitativos y cualitativos que dotan de objetividad y confiabilidad a su trabajo. La construcción de indicadores ha permitido también que las Instituciones Nacionales vayan tomando conciencia de la importancia que para su propia eficacia tienen los mecanismos de monitoreo de la sociedad civil e, incluso, ha permitido que en base a los análisis emitidos por los observatorios vayan corrigiendo sus propias estrategias y métodos de trabajo⁸.

Legitimidad y confianza

La legitimidad de las Instituciones Nacionales no puede basarse solamente en el hecho de que una norma jurídica, aunque sea la propia Constitución, reconozca su independencia y autonomía. La legitimidad de las Instituciones Nacionales también debe forjarse a partir de su actividad diaria y en el grado de compromiso que logra demostrar en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas concretas que acuden a ella.

La efectividad de una Institución Nacional está condicionada por el grado de legitimidad y de confianza del que las instituciones gozan frente a la sociedad, por ello los Principios de París se centran en un conjunto de aspectos esenciales, tales como: el proceso de elección de los dirigentes

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

⁸ Cfr. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005.

de las instituciones, el funcionamiento de su consejo consultivo, la inclusión entre su personal de personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, los procesos de rendición de cuentas, la transparencia en su gestión de los recursos públicos, la forma de encarar las situaciones críticas de derechos humanos, la coherencia en su acción y, finalmente, la relación que mantiene con la sociedad civil organizada.

Aquí mencionaremos tan sólo dos de estos aspectos:

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

Los mecanismos de nombramiento representan una de las maneras más importantes de garantizar la independencia, diversidad y accesibilidad de las Instituciones Nacionales. La experiencia internacional ha desaconsejado el nombramiento directo por parte del Poder Ejecutivo del gobierno, por lo que se han explorado diversos mecanismos abiertos y transparentes para la elección de los dirigentes de las Instituciones Nacionales⁹.

Existen al menos dos mecanismos de elección en el que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una tarea central. El primero de ellos se utiliza en el caso de que el órgano de dirección de la Institución Nacional sea colegiado, es decir, se componga de varios representantes. En este caso a las organizaciones civiles se les concede la facultad de nominar a sus propios integrantes como miembros del órgano consultivo de la Institución Nacional. Esto garantiza que la composición de la institución refleje la diversidad de la sociedad y cree una relación simbiótica entre la sociedad civil y la Institución Nacional¹⁰. El riesgo de este mecanismo es que las organizaciones que pueden nominar a alguno de sus miembros no sean lo suficientemente representativas y no abarquen a todos los sectores de la sociedad.

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

Composición de los integrantes de una Institución Nacional

Los Principios de París establecen que con el objeto de asegurar su independencia e imparcialidad, las Instituciones Nacionales deben asegurar que en su composición estén “representadas la pluralidad de las fuerzas sociales activamente comprometidas con la promoción y protección de los derechos humanos”. Esta exigencia se logra mediante la incorporación y presencia en la estructura de las instituciones de un amplio sector de la sociedad civil, que incluye: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de profesionistas, así como miembros de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y representantes de las diversas corrientes filosóficas,

⁹ Cfr. *National Human Rights Institutions; Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*. 2001.

¹⁰ El único país que sigue un esquema similar es Dinamarca. El Centro Danés para los Derechos Humanos se compone de 12 miembros en su consejo, 6 de ellos son representantes de 6 universidades del país, 3 miembros son representantes de organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos, uno de sus miembros es elegido por la barra de abogados y dos miembros son elegidos por el parlamento danés *Mandate of the Danish Centre for Human Rights*, 1987, revised in 1998.

religiosas e ideológicas. La composición de las Instituciones Nacionales debe ser un reflejo de la pluralidad que existe en la sociedad y la composición de sus miembros debe guardar en equilibrio de género, de origen étnico, así como de las diversas plataformas políticas.

En el mundo la composición plural de las Instituciones Nacionales se ha garantizado en base a dos modelos. El primero de ellos es el adoptado por países como Austria, India y Nueva Zelanda y consiste en que los miembros del consejo de las instituciones pertenecen a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad. El segundo modelo es el que se aplica en Dinamarca y Francia y consiste en que los miembros de las instituciones son a su vez miembros de organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad¹¹.

Un punto fundamental para su legitimidad y confianza se refiere al acceso a la información pública de toda la documentación e información que las Instituciones Nacionales tienen en su poder y que es de relevancia pública, incluyendo, por supuesto, todo lo relativo a la gestión de los recursos que recibe para llevar a cabo sus funciones.

Temas a explorar para fortalecer el sistema de *ombudsman* en México

Finalmente, quisiera aprovechar mi intervención para poner en la mesa algunos temas que podrían ser discutidos en este foro y en torno a los cuales se podrían explorar algunas estrategias para fortalecer aún más el importante trabajo que desempeñan actualmente los organismos públicos de protección de derechos humanos en México.

Las siguientes consideraciones son pensadas en torno al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos en México compuesto sobre todo por los 32 organismos locales de derechos humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este aspecto, México cuenta con una de las estructuras de *ombudsman* más extensas, comprensivas y sólidas a nivel mundial. Considero que esta es una fortaleza que no debe minimizarse, sino que por el contrario, toda estrategia y esfuerzo encaminado a proteger y promover los derechos humanos tiene que realizarse en estrecha colaboración con alguno de los actores que integran dicho sistema. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que se trata de un sistema relativamente joven que es necesario seguir fortaleciendo.

1.- El primer tema a considerar sería reflexionar sobre la mejor estrategia para homologar el grado de independencia y autonomía de los organismos públicos locales, así como su fortaleza presupuestaria, la capacidad y experiencia de su personal y los mecanismos de coordinación que existen entre ellos. Sobre este tema se han presentado ya algunas iniciativas de reforma constitucional sobre todo encaminadas a reconocer a los organismos públicos locales el mismo grado de autonomía e independencia que a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Un punto central es el aplicar criterios y estándares homogéneos para la elección de los presidentes de las diversas comisiones.

2.- Otro tema es el de replantear los límites a la competencia de los organismos públicos autónomos, incluyendo la posibilidad de conocer de violaciones a los derechos humanos laborales y políticos que no tengan una naturaleza jurisdiccional. Además de ello es importante reflexionar sobre la protección práctica que los organismos públicos de derechos humanos conceden actualmente a los derechos económicos, sociales y culturales, así como a los derechos de las mujeres, de las personas indígenas, de las niñas, niños y adolescentes, de las personas discapacitadas, de las personas que tienen una orientación sexual distinta a la heterosexual, de los

¹¹ Cfr. Brigit Lindsnaes, "National Human Rights Institutions; Standard-Settings and Achievements", en *National Human Rights Institutions; Articles and working papers*, Denmark, The Danish Center for Human Rights, 2000, pp. 1-49.

adultos mayores y de otras personas que actualmente se encuentran en situación de discriminación y marginación.

Podría discutirse además si es necesario iniciar un proceso de reflexión en torno a la posibilidad de que los organismos públicos pudieran conocer de violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes no estatales cuando éstos estén autorizados por el Estado para desempeñar ciertas funciones de interés público o actúen bajo la tolerancia y aquiescencia del Estado.

3.- Un punto central para la eficacia del sistema de *ombudsman* en México tiene que ver con la estandarización de los Manuales para calificar las violaciones a los derechos humanos. Los manuales de calificación se verían muy enriquecidos si se pudieran integrar los conceptos y estándares internacionales de derechos humanos.

4. Otro aspecto estructural es la consolidación del Servicio Civil de Carrera en todos los órganos públicos de derechos humanos y la equiparación de los perfiles profesionales que se establecen como requisito para desempeñar los diversos cargos que se requieren. Sobre este último punto, es importante promover la multidisciplinariedad al interior de los organismos.

5.- Otro tema relacionado con los esquemas de trabajo de los organismos es su capacidad para atender situaciones en las que se presenta un mismo patrón de violaciones a los derechos humanos o esquemas de violación sistemática a los derechos humanos de ciertos grupos que no tienen las posibilidades de llevar sus quejas ante dichos organismos. Ante ello han sido muy importantes los esfuerzos que algunos organismos han desarrollado de generar informes temáticos sobre ciertas situaciones concretas o, bien, las recomendaciones generales que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido en torno a diversos patrones de violación a los derechos.

6.- Otro tema a explorar es el de buscar las estrategias para que los organismos públicos tengan una más amplia participación en los procesos legislativos, así como en el proceso de armonización de la legislación con los estándares internacionales de derechos humanos.

7.- También se debe explorar los mejores esquemas de participación de los organismos en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en materia de derechos humanos. El Plan de Acción de Viena ha subrayado el papel central que las Instituciones Nacionales deben desempeñar en la elaboración de los Planes de Acción.

8. De igual manera los organismos públicos deben de fortalecer su participación con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto en su participación en la elaboración de los informes a los órganos de los tratados, en el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones elaboradas por los relatores especiales que visitan el país, así como en el proceso de discusión, redacción, aprobación y ratificación de nuevos tratados internacionales de derechos humanos. De manera paralela, es igualmente importante que los mecanismos y organismos internacionales de derechos humanos abran espacios de colaboración con las Instituciones Nacionales.

9. Una acción central en la que es necesario avanzar es en la construcción de indicadores objetivos para poder medir el desempeño y la eficacia de los organismos públicos de derechos humanos. Junto con la sociedad civil, los organismos públicos podrían trabajar en construir indicadores que puedan medir los resultados que han obtenido, el desempeño que han tenido en relación con sus objetivos anuales y, finalmente, el impacto que han alcanzado en el disfrute y ejercicio de los derechos humanos.

10.- Finalmente, sería conveniente explorar y discutir las mejoras maneras en que los organismos públicos de derechos humanos pueden asumir la responsabilidad de los mecanismos nacionales de prevención contra la tortura en un esquema de colaboración y participación con la sociedad civil.

Muchas gracias.