

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Tel: 212-290-4700
Fax: 212-736-1300
Email: hrwnyc@hrw.org

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

AMERICAS DIVISION

José Miguel Vivanco, *Executive Director*
Daniel Wilkinson, *Deputy Director*
Sebastian Brett, *Senior Researcher*
Maria McFarland, *Senior Researcher*
Tamara Taraciuk, *Researcher*
Danielle Wainer, *Senior Associate*
Paola Adiazola, *Associate*

ADVISORY COMMITTEE

Lloyd Axworthy, *Chair*
Marina Pinto Kaufman, *Vice Chair*
Julien Studley, *Vice Chair*
Roland Algrant
Roberto Alvarez
Cynthia Arson
Carlos Basombrio
Peter D. Bell
Marcelo Bronstein
Paul Chevigny
Roberto Cuellar
Dorothy Cullman
Miguel Diaz
John Dinges
Denise Dresser
Nancy Englander
Tom J. Farer
Muni Figueres
Myles Frechette
Alejandro Garro
Peter Hakim
Ronald G. Hellman
Bianca Jagger
Mark Kaplan
Stephen L. Kass
Andy Kaufman
Susanna Leval
Michael Maggio
Kenneth Maxwell
Jocelyn McCalla
David Nachman
Robert Pastor
Bruce Rabb
Michael Shifter
George Soros
Rose Styron
Javier Timerman
Arturo Valenzuela
Horacio Verbitsky
George Vickers
Tony White
Alex Wilde

HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth, *Executive Director*
Michele Alexander, *Development & Outreach Director*
Carroll Bogert, *Associate Director*
Barbara Guglielmo, *Finance & Administration Director*
Peggy Hicks, *Global Advocacy Director*
Iain Levine, *Program Director*
Andrew Mawson, *Deputy Program Director*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
Aisling Reidy, *Senior Legal Advisor*
James Ross, *Legal & Policy Director*
Joe Saunders, *Deputy Program Director*
Jane Olson, *Chair, Board of Directors*

Respuesta de Human Rights Watch a la CNDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México dio a conocer el mes pasado una respuesta escrita al informe de Human Rights Watch (HRW) que analiza si la CNDH está ejerciendo al máximo su mandato para promover los derechos humanos en México. Funcionarios de alto rango de la CNDH ya habían criticado el informe de HRW cuando fue publicado en febrero, anunciando públicamente que contenía más de 45 “mentiras” o “errores”. La respuesta escrita de la Comisión, aprobada por su Consejo Consultivo, pretende probar estas declaraciones preliminares a través de la enumeración de los supuestos “48 errores” contenidos en el informe de HRW.

Tras un análisis exhaustivo de la respuesta de la CNDH, concluimos que todas las conclusiones de nuestro informe siguen vigentes.ⁱ En vez de tomar en cuenta las críticas constructivas centrales incluidas en el informe de HRW, la Comisión recurre a diversas tácticas para sumar “48” errores. La crítica de la CNDH se caracteriza por cinco fallas centrales: la reiteración, la distorsión, la interpretación errónea, respuestas ilógicas y tomar omisiones intrascendentes como “errores”.

Las fallas centrales de la crítica de la CNDH

1) Reiteración. Al menos 21 de los supuestos “48 errores” son repetitivos. La CNDH identifica un supuesto “error” y cuenta como un “error” diferente cada vez que el informe de HRW, en distintas secciones, se refiere al mismo punto. Algunos ejemplos de estos “errores” son:

- La (errónea) afirmación que HRW no toma en cuenta los esfuerzos realizados por la CNDH para promover reformas se reitera cinco veces en el “Error No. 2”, “Error No. 5”, “Error No. 23”, “Error No. 24” y “Error No. 41”.
- La (errónea) afirmación que HRW se equivoca al sostener que la CNDH podría ser más efectiva en el seguimiento de sus casos se reitera cinco veces en el “Error No. 4”, “Error No. 10”, “Error No. 21”, “Error No. 22” y “Error No. 28”.

- La (errónea) afirmación que HRW se equivoca al sostener que no existe participación significativa de las víctimas en el procedimiento de “conciliación” de la CNDH se reitera tres veces en el “Error No. 15”, “Error No. 26” y “Error No. 46”.

2) Distorsión. La CNDH afirma que HRW no ha tomado en cuenta documentos clave de la CNDH, a pesar de que el informe de HRW cita y analiza tales documentos. Algunos ejemplos de estos “errores” son:

- La CNDH afirma que HRW “*no tomó en cuenta la información [sobre recomendaciones] que de manera permanente se encuentra a disposición del público en general en su portal de Internet*” (“Error No. 4”). Sin embargo, el informe de HRW incluye más de 40 notas al pie que citan *recomendaciones* emitidas por la CNDHⁱⁱ.
- La CNDH afirma que HRW “*soslaya*” una reforma de la Constitución que en 2006 habilitó a la CNDH a “*ejerger acciones de inconstitucionalidad, lo que ya ha llevado a cabo*” (“Error No. 6”). Sin embargo, el informe de HRW sostiene expresamente que la CNDH adquirió esta facultad en 2006 y dedica varias páginas a un análisis crítico de la única vez que la Comisión ejerció una acción de este tipoⁱⁱⁱ.
- La CNDH afirma que HRW no consulta los informes anuales de la Comisión y desconoce la legislación que rige su labor, en especial los artículos 140 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH (“Error No. 11”). Sin embargo, el informe de HRW contiene 45 referencias a los informes anuales de la CNDH^{iv} y 17 referencias a su Reglamento Interno^v, incluidas menciones específicas a los artículos 140 y 175^{vi}.

3) Interpretación errónea. La CNDH malinterpreta el contenido del informe de HRW y, basándose en estas interpretaciones erróneas, atribuye a HRW afirmaciones que, de hecho, no ha formulado. Algunos ejemplos de estos “errores” son:

- La CNDH afirma que un “error” del informe de HRW es sostener que la CNDH “no está ejerciendo al máximo su mandato” (“Error No. 1”). La CNDH fundamenta esta afirmación aduciendo que, desde su creación, ha “concluido” 104.685 (98,5%) de las 106.227 quejas que se han tramitado. Sin embargo, el informe de HRW no sostiene en ningún momento que la Comisión no concluye sus casos. Por el contrario, el informe demuestra que la CNDH habitualmente cierra los casos de forma prematura, sin adoptar las medidas necesarias para asegurar que los abusos que ha documentado sean reparados.
- La CNDH sostiene que un “error” del informe de HRW es que “*afirma que el ombudsman nacional no ha impulsado medidas eficaces que concluyan en reformas estructurales a favor de [las] víctimas*” (“Error No. 2”). La CNDH fundamenta esta afirmación ofreciendo como contraejemplo una “recomendación general” en la cual sí se propusieron reformas. Sin embargo, el informe de HRW no sostiene que la CNDH nunca promueva reformas. HRW reconoce en su informe que la CNDH ha promovido reformas legislativas en temas cruciales, como por ejemplo la despenalización de la difamación criminal. El argumento

del informe es, en cambio, que pudiendo impulsar reformas legislativas concretas en temas clave, así como un seguimiento activo de esas propuestas para lograr su aprobación, en demasiadas oportunidades la CNDH no lo ha hecho.

4) Respuestas ilógicas. La CNDH cita párrafos del informe de HRW y ofrece, insólitamente, comentarios acerca de esos párrafos sin explicar cuál es el supuesto “error”. Algunos ejemplos de estos “errores” son:

- El documento de la CNDH cita un párrafo del informe de HRW que explica el procedimiento de “conciliación” de la Comisión (“Error No. 45”). Luego, el documento cita los artículos de su Reglamento Interno que rigen este procedimiento, y de este modo confirma que el párrafo de HRW es correcto.
- El documento de la CNDH cita cuando el informe de HRW recomienda a la Comisión que incremente el acceso a la información sobre casos de violaciones de derechos humanos y que impulse la transparencia en todas sus áreas de trabajo (“Error No. 25”). La CNDH responde (sin ofrecer ninguna explicación) que HRW confunde el derecho de acceso a la información del público con la atribución de la CNDH de “*promover y difundir la cultura de los derechos humanos*”. La CNDH no explica porqué es “errónea” la recomendación de HRW.
- El documento de la CNDH cita un párrafo en el cual HRW señala que si la capacidad de la CNDH para hacer seguimiento de los casos estuviera efectivamente limitada por su Reglamento Interno, debería modificarlo (“Error No. 40”). La CNDH responde que es el Consejo Consultivo, presidido por el presidente de la CNDH, el que debe aprobar la modificación de este reglamento. La CNDH no explica porqué es “erróneo” señalar que la CNDH debería buscar que el Reglamento Interno sea modificado.

5) Omisiones intrascendentes. La CNDH identifica hechos que HRW no menciona en su informe y argumenta, sin fundamento, que estos datos contradirían las conclusiones de HRW. Algunos ejemplos de estos “errores” son:

- El informe de HRW señala que la CNDH no “ha **objetado** el ejercicio de la jurisdicción militar” sobre casos de derechos humanos (“Error No. 16”). La CNDH sostiene que esta conclusión es “errónea” dado que el presidente de la CNDH realizó declaraciones públicas en 2007 en las cuales expresó que “*es necesario que se abra a debate este tema*”, lo cual efectivamente no se menciona en el informe de HRW. Sin embargo, estas declaraciones no contradicen el argumento de HRW, ya que **llamar a un debate** sobre una práctica abusiva y grave no equivale a **objectarla** directamente dentro de los procedimientos formales.
- El informe de HRW señala que “durante años, la CNDH no cuestionó la flagrante discriminación por parte del Ejército contra las personas que viven con VIH/SIDA, y ha invocado una ley mexicana para legitimar [esta] política” (“Error No. 42”). La CNDH sostiene que esta conclusión es “errónea” dado que el presidente de la CNDH realizó declaraciones públicas en 2004 en las cuales “*manifestó su oposición*” a esta política, lo

cual efectivamente no se menciona en el informe de HRW. Sin embargo, este tipo de declaraciones no contradicen la conclusión de HRW que la CNDH no ha acogido seriamente casos de personas que acudieron a la Comisión después de haber sido dados de baja del Ejército por vivir con VIH/SIDA.

Inexactitudes en el informe de HRW

Human Rights Watch ha encontrado sólo cuatro casos en que las frases o los párrafos del informe identificados por la CNDH son efectivamente imprecisos. No obstante, ninguna de estas inexactitudes menores afecta las conclusiones del informe de HRW. Llamarlas “errores” o “mentiras” es una exageración absurda. Los cuatro casos son:

- El informe de HRW se refiere a la CNDH como una “**agencia**” en un párrafo que describe el desarrollo institucional de la organización durante la década de 1990. El término exacto utilizado en México para referirse a la CNDH durante esos años era “**órgano**.”
- El informe de HRW señala que la CNDH **tenía previsto poner fin** a su política de cobrar cargos prohibitivos por las copias de documentos solicitadas por el público. El informe debería mencionar en cambio que la CNDH ya **había puesto fin** a esta política en septiembre de 2007.
- El informe de HRW señala que la CNDH no hizo “**propuestas concretas**” en un informe especial de 2003 sobre centros de detención de niños y niñas. Varias de ellas podrían efectivamente considerarse “concretas”^{vii}.
- El informe de HRW señala que, entre 1999 y 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sólo auditó a la CNDH en **dos** años. La CNDH respondió que durante ese período “*la ASF ha aplicado [a la CNDH] revisiones a las Cuentas Públicas, una por año.*” La ASF ha efectivamente auditado a la CNDH en **cuatro** de los siete años en cuestión, pero no en todos.^{viii}

El principio de legalidad

El problema que subyace a la respuesta de la CNDH y, más generalmente, a su trabajo tal vez se vea más claramente demostrado en su análisis del “principio de legalidad”. La CNDH afirma que HRW “*desestima el principio de legalidad*”, el cual establece que “*las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley*” (“Error No. 9”). Sin embargo, el informe de HRW analiza extensamente la aplicación de este principio al trabajo de la CNDH y demuestra cómo el marco legal vigente les permite a los funcionarios de la CNDH ser más activos en promover progreso en derechos humanos.

Por otra parte, aun si su mandato estuviera efectivamente limitado, como se alega, se trataría de limitaciones autoimpuestas, dado que la CNDH elabora su propio Reglamento Interno y además puede solicitarle al Congreso que modifique su mandato legal^{ix}. En otras palabras, la CNDH

manifiesta que no puede hacer su trabajo porque tiene las manos atadas, pero no hace lo necesario para que se las desaten.

ⁱ El informe de Human Rights Watch “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Un análisis crítico” se encuentra disponible en <http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/>.

ⁱⁱ Ver notas al pie 15, 18, 54, 55, 62, 75, 76, 82, 83, 106, 109, 112, 114, 117, 121, 128, 129, 131, 134, 136, 137, 139, 141, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 196, 254, 256, 277, 323 y 328.

ⁱⁱⁱ El informe de HRW, en la página 64, explica que desde abril de 2006 la CNDH tiene la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte para cuestionar la constitucionalidad de las leyes federales o estatales que violen los estándares de derechos humanos consagrados en la Constitución de México. En las páginas 79 a 84, el informe critica la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la CNDH contra la ley sobre el aborto del Distrito Federal.

^{iv} El informe de HRW analiza los informes anuales de la CNDH cuando, por ejemplo, aborda las siguientes cuestiones:

- a. Los casos paradigmáticos (los crímenes de la Guerra Sucia en la nota al pie 62, el caso de Atenco en la nota al pie 78 y los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez en las notas al pie 84, 87 y 92).
- b. Los casos en que el gobierno rechazó las recomendaciones de la CNDH (notas al pie 105, 108, 110, 113, 116, 119 y 122).
- c. Los casos que la CNDH dio por concluidos sin monitorear que se llevaran a cabo las investigaciones recomendadas (notas al pie 132, 135, 138, 140 y 142).
- d. El trabajo de la CNDH sobre la pena de muerte (notas al pie 265 y 266).
- e. La falta de información en los informes anuales de la CNDH sobre el proceso de conciliación (nota al pie 271).
- f. El porcentaje de casos que concluyen mediante una recomendación (nota al pie 305).

^v El informe hace mención del Reglamento Interno de la CNDH en 13 oportunidades en su cuerpo principal, y en 17 oportunidades en las notas al pie cuando, por ejemplo, describe las siguientes cuestiones:

- a. El *modus operandi* de la CNDH (pp. 14 y 15, notas al pie 12, 13 y 14).
- b. Las normas aplicables en los casos en que el gobierno rechaza una recomendación (p. 49, notas al pie 100 y 101), y su seguimiento (p. 54, nota al pie 125).
- c. Los informes especiales (p. 58, nota al pie 144), y su seguimiento (p. 59, nota al pie 146).
- d. Las recomendaciones generales y su seguimiento (pp. 59 -60, nota al pie 152).
- e. Las conciliaciones (p. 93, nota al pie 268) y su seguimiento (p. 96, nota al pie 276).
- f. La prohibición de llevar a cabo una conciliación en los casos de violaciones graves de derechos humanos (p. 99, nota al pie 286).
- g. Las normas de confidencialidad amplias (p. 102, nota al pie 297).
- h. La obligación de consultar a las víctimas antes de firmar acuerdos de conciliación (p. 108, nota al pie 314).
- i. La obligación de la CNDH de cooperar con las organizaciones internacionales (p. 113, nota al pie 340).

^{vi} El informe de HRW menciona el artículo 175 al describir la obligación de la CNDH de dar seguimiento tras emitir informes especiales (p. 59), y del artículo 140 al describir la obligación de la CNDH de dar seguimiento tras emitir recomendaciones generales (p. 60).

^{vii} Por ejemplo, el informe sostiene que “la edad para ser sujeto de un proceso penal debe fijarse, siempre, a partir del cumplimiento de los 18 años” y que “la edad mínima a partir de la cual se puede considerar al menor como infractor de las leyes penales, es la de 12 años cumplidos”.

^{viii} Según el informe de HRW, la ASF auditó a la CNDH en el 2000 y el 2002. Conforme a información de la ASF, la ASF también auditó a la CNDH en 1999 y 2005, pero no lo ha hecho en el 2001, 2003 ni 2004. Información provista a Human Rights Watch por Roberto Salcedo Aquino de la Auditoría Superior de la Federación, 11 de abril de 2008.

^{ix} El “principio de legalidad” se analiza en las páginas 60 a 62 del informe de HRW.