



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ricardo de Avila Geisler

**Autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e de suas
contrapartes Estaduais.**

Florianópolis, SC
2024

Ricardo de Avila Geisler

**Autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e de suas
contrapartes Estaduais.**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de em Relações Internacionais

Orientador(a): Profa. Juliana Lyra Viggiano Barroso, Dra.

Florianópolis, SC

2024

de Avila Geisler, Ricardo
Autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e de suas contrapartes Estaduais. / Ricardo de Avila Geisler ; orientadora, Juliana Lyra Viggiano Barroso, 2024.
69 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Comissões Nacionais de Direitos Humanos. 3. Autonomia. 4. Direitos Humanos. 5. México. I. Lyra Viggiano Barroso, Juliana . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Ricardo de Avila Geisler

**Autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e de suas
contrapartes Estaduais.**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Relações Internacionais.

Florianópolis, 04 de julho de 2024.

Insira neste espaço
a assinatura

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Insira neste espaço
a assinatura

Profa. Juliana Lyra Viggiano Barroso, Dr.(a)
Orientadora

Insira neste espaço
a assinatura

Profa. Clarissa Franzoi Dri, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Insira neste espaço
a assinatura

Isadora Lima Resende
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2024.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha mãe, por tudo que fez, faz e certamente ainda fará por mim. Ao amor da minha vida, Chai, por não me deixar desistir e por me fazer a pessoa mais feliz do mundo. Ao meu pai, pois a saudade dele sempre me motivou. Agradeço às minhas tias e tios por sempre estarem ao meu lado. Aos meus irmãos, estejam eles ouvindo sons de guitarras ou de sapos. Aos amigos que fiz durante minha graduação, especialmente aos que estavam comigo no início dessa jornada e nas quartas-feiras. E à professora Juliana, por aceitar minhas tantas tentativas de entregar uma monografia sem nunca questionar.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo principal definir o grau de autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e de suas contrapartes estaduais no México. Para isso, foi utilizado um método qualitativo de análise documental, examinando legislações, relatórios e estudos acadêmicos sobre as comissões em questão. A discussão abordou aspectos como a independência funcional, a autonomia financeira e a forma de indicação dos membros das comissões, além de comparar os temas abordados pela CNDH e pelos outros Organismos de Proteção dos Direitos Humanos (OPDH). Os resultados mostraram que a CNDH possui maior autonomia funcional e orçamentária em comparação com as Comissões Estaduais, que frequentemente enfrentam limitações devido à subordinação ao Executivo estadual. A CNDH tem personalidade jurídica própria e autonomia para gerir seu orçamento, enquanto muitas comissões estaduais têm seus orçamentos controlados pelos governos estaduais, o que pode comprometer sua independência. Quanto à indicação de membros, a CNDH conta com processos mais transparentes e menos influenciados politicamente, enquanto os outros OPDH muitas vezes replicam a cultura política centralizada, afetando sua autonomia. Em relação aos temas abordados, a CNDH atua em uma ampla gama de questões de direitos humanos, enquanto suas contrapartes estaduais tendem a focar em temas específicos conforme as necessidades e contextos locais. Apesar dessas diferenças, a agenda entre as comissões não se afeta significativamente, pois cada uma mantém seu foco de atuação conforme suas atribuições. As conclusões indicam a necessidade de fortalecer a autonomia financeira e funcional das comissões por meio de reformas legais, garantindo uma atuação mais independente e eficaz na proteção dos direitos humanos.

Palavras-chave: Comissões Nacionais de Direitos Humanos; Comissões subnacionais de Direitos Humanos; Autonomia; Direitos Humanos; México

ABSTRACT

The primary objective of the research was to define the degree of autonomy of the National Human Rights Commission (CNDH) and its state counterparts in Mexico. To achieve this, a qualitative method of document analysis was used, examining legislation, reports, and academic studies on the commissions in question. The discussion addressed aspects such as functional independence, financial autonomy, and the process of appointing commission members, as well as comparing the topics addressed by the CNDH and other Human Rights Protection Bodies (OPDH). The results showed that the CNDH has greater functional and budgetary autonomy compared to the State Commissions, which frequently face limitations due to subordination to the state executive. The CNDH has its own legal personality and autonomy to manage its budget, while many state commissions have their budgets controlled by state governments, which can compromise their independence. Regarding the appointment of members, the CNDH has more transparent and less politically influenced processes, while other OPDH often replicate the centralized political culture, affecting their autonomy. In terms of topics addressed, the CNDH deals with a wide range of human rights issues, while its state counterparts tend to focus on specific themes according to local needs and contexts. Despite these differences, the agenda between the commissions is not significantly affected, as each maintains its focus according to its attributions. The conclusions indicate the need to strengthen the financial and functional autonomy of the commissions through legal reforms, ensuring a more independent and effective performance in the protection of human rights.

Keywords: National Human Rights Commission; Subnational Human Rights Commission; Autonomy; Human Rights; México.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma das Siglas	16
Figura 2 - Segundo emprego de membros de conselhos consultivos de OPDH em 2022 por sexo.	49
Figura 3 - Índice de Desenvolvimento formal dos ombudsman por entidade federativa.....	53
Figura 4 - Denúncias qualificadas pela CNDH por Instituição assinalada como principal responsável.	60
Figura 5 - Denúncias qualificadas pelas Comissões estaduais por Instituição assinalada como principal responsável.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Porcentagem do orçamento dos governos estaduais destinados aos Organismos de Proteção aos Direitos Humanos.....	45
Tabela 2 - Requisitos para ser titular de uma OPDH.....	48
Tabela 3- Temáticas citadas em documentos publicados pela CNDH no ano de 2022	56
Tabela 4 - Temáticas citadas em documentos publicados pela CNDH no ano de 2023	56
Tabela 5 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Chiapas no ano de 2022	57
Tabela 6 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Baja California no ano de 2022	57
Tabela 7 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão Cidade do México no ano de 2022.....	58
Tabela 8 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Chiapas no ano de 2023	58
Tabela 9 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Baja California no ano de 2023	59
Tabela 10 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão Cidade do México no ano de 2022.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDDHO	Comissão Estadual de Direitos Humanos de Oaxaca
CEDH	Comissão Estadual de Direitos Humanos
CEDHJ	Comissão Estadual de Direitos Humanos de Jalisco
CEDHSON	Comissão Estadual de Direitos Humanos de Sonora
CEDHSLP	Comissão Estadual de Direitos Humanos de San Luis Potosí
CEDHV	Comissão Estadual de Direitos Humanos de Veracruz
CDHDH	Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México
CDHEC	Comissão de Direitos Humanos do Estado de Coahuila
CDHEP	Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla
CNDH	Comissão Nacional de Direitos Humanos do México
FMOPDH	Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos
GANHRI	Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
NHRI	Instituição Nacional de Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPDH	Organismo de Proteção de Direitos Humanos
SNHRI	Instituição Subnacional de Direitos Humanos

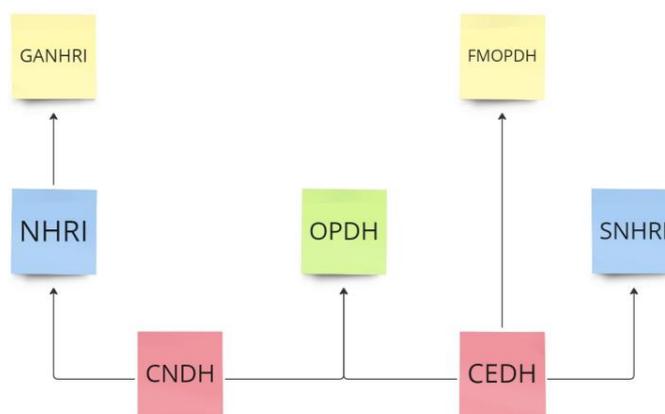
SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	AS INSTITUIÇÕES NACIONAIS E SUBNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	19
2.1	INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	19
2.1.1	A Comissão Nacional de Direitos Humanos do México	26
2.2	AS INSTITUIÇÕES SUBNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	31
2.2.1	As Comissões Estaduais de Direitos Humanos No México	36
3	AUTONOMIA DAS COMISSÕES DE DIREITOS HUMANOS NO MÉXICO	40
3.1	AUTONOMIA FRENTE AO GOVERNO FEDERAL E GOVERNOS ESTADUAIS.....	40
3.2	AUTONOMIA DE AGENDA ENTRE A COMISSÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E AS COMISSÕES ESTADUAIS	54
4	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS	65
	ANEXO A – CRITÉRIOS DE CODIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO FORMAL DO OMBDUSMAN (IO)	69

1 INTRODUÇÃO

Qual o grau de autonomia dos organismos públicos de defesa dos direitos humanos no México? Essa pergunta é de extrema importância para diversas análises sobre as instituições, pois a partir da autonomia de uma instituição é que se pode compreender suas ações e seus objetivos. O México possui uma organização federativa semelhante à do Brasil, e conta com um período de conturbações sociais e violência estatal com períodos autoritários recentes, num governo de somente um partido por 71 anos, assim se amplifica a importância de organismos de defesa dos direitos humanos. Com 33 organismos públicos de defesa dos direitos humanos o México possui organismos que se dividem na comissão nacional de direitos humanos e em 32 comissões estaduais. Assim, por terem suas autonomias vinculadas a diferentes governos, é vital que essa análise também seja separada. Conseqüentemente, para avaliar a autonomia da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México (CNDH) deve-se avaliar sua relação com o governo federal, já para suas contrapartes estaduais, também chamadas por alguns autores de comissões subnacionais de direitos humanos (SNHRI), avalia-se sua relação com os governos estaduais. Por fim, uma vez que são níveis hierárquicos diferentes na federação, é também válido considerar a autonomia entre esses organismos. A Figura 1 exibe um organograma dessas instituições - a CNDH é uma NHRI, que por sua vez faz parte da GANHRI, já as CEDH são SNHRI e sua federação é a FMOPDH; Tanto a CNDH e a CEDH são OPDH.

Figura 1 – Organograma das Siglas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para os organismos públicos de direitos humanos (OPDH), que fazem parte do sistema não-jurisdicional de defesa dos direitos humanos, assim como para outros tipos de instituições, ao se avaliar a autonomia dessas entidades, pode-se focar principalmente em dois pontos: recursos financeiros e pessoal. Por isso, para avaliar o grau de independência dos OPDH no México, buscou-se, neste trabalho, verificar em que nível eles conseguem controlar os seus próprios orçamentos e como indicam os seus Ombudsmen e membros de seus respectivos conselhos consultivos. Já para averiguar se há uma hierarquia entre a CNDH e o restante das OPDH, podemos avaliar se suas agendas são sincronizadas, se há um *top down* em termos de temáticas nas quais trabalham.

Esses OPDH e a CNDH tem como marco fundador os Princípios de Paris, adotadas pela ONU em 1993, e que delimitam suas atribuições e deveres tanto para as Instituições Nacionais de Direitos Humanos de cada país mas também os deveres que cada Estado deve cumprir para manter a existência de sua NHRI válida. Os OPDH são todas baseadas nos Princípios de Paris, assim a CNDH e as comissões estaduais partem da mesma base normativa em suas criações.

A CNDH do México tem como principais atribuições emitir recomendações em relação a direitos humanos contra autoridades do governo, ser órgão consultivo para o Estado mexicano na temática e promover a conscientização sobre o assunto. As Comissões Estaduais possuem as mesmas atribuições – em geral, pois cada estado pode descrever as atribuições de sua comissão de acordo com seu legislativo ou homólogo – mas estão mais próximos de sua população, podendo agir com mais especialização em seus temas.

Quanto a autonomia financeira a CNDH possui normas rígidas quanto sua autonomia financeira e de indicação de pessoal, mas na prática possui pouca transparência em seus gastos e sofre pressões para redução de salários de seu quadro de funcionários. As normas que regulam os orçamentos das comissões variam, mas possuem uma tendência: não protegem os recursos dos organismos estaduais.

Os quadros de pessoal das comissões também são alvo de críticas, apesar de algumas OPDH possuírem mecanismos de defesa contra interferência de governos em seus quadros, diversos são os casos de indicação política para a nomeação dos responsáveis pelas comissões. Para conselhos consultivos, em

2022, 23% das mulheres possuíam, além do cargo na comissão, um segundo emprego em governos municipais, estaduais ou no governo federal – o número é semelhante para homens.

Quando verificado se há independência das comissões estaduais em relação à Comissão Nacional, vale lembrar que apesar de possuírem base nos Princípios de Paris e, internamente no México serem normatizadas pela Lei da Comissão Nacional de Direitos Humanos, não possuem hierarquia e agenda compartilhada.

Para pesquisar sobre os temas NHRI, SNHRI, CNDH e OPDH, foram utilizados livros, periódicos do campo da sociologia e dos direitos humanos, resoluções de organizações internacionais, publicações de instituições de direitos humanos do México – inclusive da própria CNDH e de comissões estaduais – e artigos científicos. Para a autonomia, em especial de pessoal, além das antes citada foram usadas reportagens de jornais e dados censitários do INEGI, Instituto de Estatística do México. Também foram coletados dados dos portais de OPDHs em relação a recomendações, informes e outros documentos. Esses dados foram coletados pelo autor, registrados em tabela de dados e resumidos, o resumo está contido no trabalho.

Este trabalho tem como objetivo verificar qual o grau de autonomia a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e suas contrapartes Estaduais possuem, e junto a isso, como objetivos específicos, averiguar o grau de autonomia orçamentária que possuem as OPDH, examinar o grau de autonomia em seu quadro de funcionários que as OPDH praticam e investigar o nível de autonomia das Comissões estaduais de direitos humanos em relação à Comissão Nacional. Para isso, no capítulo 2, foi exibida a base teórica para a compreensão dos temas relacionados ao Princípio de Paris, às NHRI, à CNDH, às SHNRI e OPDH. No capítulo 3, são apresentadas a situação normativa quanto orçamento e indicação de pessoal juntamente com dados para auxílio na análise e em sua segunda parte, a partir da coleta de dados diretamente das comissões em seus websites, avalia-se se as comissões de diferentes naturezas.

2 AS INSTITUIÇÕES NACIONAIS E SUBNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

O papel das Instituições Nacionais e Subnacionais de Direitos Humanos (NHRI e SNHRI) tem ganhado crescente relevância no cenário internacional e nacional. Historicamente, ao redor do mundo a proteção dos direitos humanos era uma responsabilidade predominantemente de atores não estatais, como ativistas e organizações não governamentais, que frequentemente desafiavam as práticas governamentais. No entanto, a institucionalização dessas práticas por meio dessas instituições representa uma evolução significativa no compromisso dos Estados com os direitos humanos, refletindo uma adaptação às pressões internacionais e às necessidades internas de governança. Instituições como as Comissões de Direitos Humanos e os Ombudsmen servem como intermediários cruciais entre as normas internacionais e sua implementação local, oferecendo mecanismos de monitoramento e promoção dos direitos humanos dentro dos Estados (Cardenas, 2012 e Reif, 2012). Este capítulo explora a natureza, função e impacto dessas instituições, com um foco particular na Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e nas Comissões Subnacionais – ou estaduais – de Direitos Humanos no México, contextualizando sua evolução, funções e os desafios enfrentados em sua atuação.

2.1 INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

O campo dos direitos humanos, quando se trata da defesa e introdução ou assimilação de novos direitos, possui, em geral, dois agentes: atores estatais e não estatais. Os atores não estatais, normalmente possuem o papel principal, desafiando práticas governamentais que violam ou bloqueiam o progresso. O papel dos Estados em relação aos direitos humanos varia amplamente, podendo variar de protetores dos direitos humanos à violadores – podendo ser ambos ao mesmo tempo (em geral, o principal violador). Um mesmo Estado pode ter um histórico de direitos humanos bastante ambíguo, respeitando alguns direitos enquanto ignora outros ou aplicando direitos de forma seletiva a certos grupos. Embora alguns Estados tenham incorporado os direitos humanos em suas políticas externas, geralmente, os Estados não regulam as práticas de direitos humanos internamente sem o incentivo de

ganhos no cenário internacional. Em outras áreas de governança o Estado tem sido ativo, mas é relativamente novo na regulação dos direitos humanos no âmbito doméstico, pois o próprio campo dos direitos humanos é relativamente recente e sua relativa popularização ainda mais recente. (Cardenas,2012).

As instituições nacionais de direitos humanos (NHRI) podem ser retratadas como uma conexão entre as normas internacionais e a implementação local. São, em princípio, projetadas para assegurar a conformidade de Estados com suas obrigações legais internacionais (Cardenas,2012). As NHRI são instituições estatais de responsabilidade horizontal, ou seja, instituições com o objetivo de monitorar atividades e ações de órgãos estatais, que proporcionam freios e contrapesos à conduta do governo. A maioria delas não possui o poder de impor suas próprias decisões ao governo. Em vez disso, elas possuem uma variedade de poderes brandos, que vão desde oferecer conselhos e recomendações até a capacidade de levar ações perante tribunais constitucionais e outros tribunais (Reif, 2012). As NHRI são frequentemente encarregadas de promover e proteger as normas internacionais de direitos humanos no âmbito doméstico. As NHRI simbolizam a entrada do Estado moderno-burocrático na arena doméstica dos direitos humanos, institucionalizando práticas destinadas a regular os direitos humanos localmente (Cardenas,2012). Contudo, diferentes abordagens para a definição de NHRI podem ser encontradas dentro da ONU e em organizações internacionais. Muitas instituições não se encaixam facilmente na conceituação restritiva de NHRI nos Princípios de Paris de 1993 da ONU. (Reif, 2012).

Os Princípios de Paris, adotados pela ONU através da Resolução 48/134 de dezembro de 1993, estabelecem diretrizes para a criação e funcionamento das NHRI. Essas instituições devem possuir um mandato amplo e claramente definido para promover e proteger os direitos humanos. De acordo com a Resolução, suas responsabilidades incluem a elaboração de pareceres e recomendações sobre legislações e violações de direitos humanos, a promoção da harmonização das leis nacionais com os instrumentos internacionais de direitos humanos e a cooperação com organizações internacionais e outras instituições nacionais. Além disso, devem incentivar a ratificação de tratados internacionais e contribuir para relatórios obrigatórios aos órgãos da ONU. Ainda de acordo com a resolução, a composição das NHRI deve garantir a representação pluralista da sociedade civil, incluindo ONGs, sindicatos, associações profissionais e órgãos governamentais, assegurando

sua independência e eficácia. Essas instituições devem ter infraestrutura e financiamento adequados para operar de forma autônoma e contínua. As NHRI também podem ter funções quase-jurisdicionais, como ouvir queixas individuais e promover soluções amigáveis, informando os petionários sobre seus direitos e recomendando reformas legais e administrativas necessárias para resolver as questões levantadas. Todavia, a resolução é vaga, deixando espaço para interpretações em grande parte dos seus pontos, fazendo com que cada NHRI de cada país possa definir grande parte dos limites e atribuições de suas comissões.

Os Princípios de Paris não contêm uma definição de uma NHRI e apenas se referem ao princípio funcional básico de que uma instituição nacional deve ser investida de competência para promover e proteger os direitos humanos (Reif, 2012).

Em geral, as NHRI variam num espectro entre comissões de direitos humanos, Ombudsmen, e Ombudsmen para Direitos Humanos. As primeiras comissões de direitos humanos com características similares aos moldes atuais surgiram após a Segunda Guerra Mundial, na França e nas nações da Commonwealth, e seu número aumentou significativamente durante a década de 1990. As comissões de direitos humanos são órgãos colegiados, nomeados pelo legislativo ou executivo, com um marco legal baseado na constituição, legislação ou decreto executivo. Elas possuem diversas funções de promoção dos direitos humanos, como fornecer conselhos e pressionar os governos a ratificarem tratados de direitos humanos e implementá-los internamente, engajar-se em pesquisa e educação sobre direitos humanos, fornecer informações aos órgãos de tratados de direitos humanos da ONU e encorajar a implementação das recomendações desses órgãos. Comissões com poder investigatório podem investigar ao receber uma denúncia ou por iniciativa própria, fazer recomendações para remediar uma violação (e algumas podem encaminhar casos não resolvidos a tribunais), conduzir inquéritos públicos, inspecionar instalações onde pessoas estão detidas involuntariamente, intervir ou atuar em litígios de direitos humanos e até emitir ordens de conformidade com suas determinações. As comissões diferem na extensão de sua jurisdição sobre os direitos humanos: algumas são essencialmente comissões de prevenção à discriminação, enquanto outras têm jurisdição sobre uma ampla gama de direitos. Enquanto algumas comissões têm jurisdição apenas sobre o setor público, outras têm jurisdição adicional sobre a conduta do setor privado. Comissões de direitos

humanos apareceram tanto em níveis nacionais quanto subnacionais em países ao redor do mundo. (Reif, 2012).

O Primeiro Ombudsmen foi criado no século XIX na Suécia e se espalhou para fora da Escandinávia no início dos anos 1960, primeiro para os países da Commonwealth e depois para todo o mundo. Associado ao poder legislativo como um monitor da ilegalidade e injustiça administrativa, os poderes centrais do Ombudsmen são os de investigação imparcial do ramo administrativo/executivo ao receber reclamações públicas ou por iniciativa própria, fazer recomendações para a reforma da lei e da prática administrativa e fazer relatórios ao legislativo e ao público. As instituições de provedores de justiça são tipicamente estabelecidas pela constituição e/ou legislação (Reif, 2012). Alguns provedores de justiça têm múltiplos membros e alguns são nomeados pelo poder executivo. Algumas instituições de provedores de justiça, especialmente as da Europa, têm poderes para inspecionar instalações onde pessoas estão detidas involuntariamente. O Ombudsmen não tem um mandato expreso para proteger e promover os direitos humanos. No entanto, como os provedores de justiça fiscalizam a conduta administrativa, eles regularmente investigam autoridades que infringem os direitos humanos, como a polícia, prisões e autoridades de imigração (Reif, 2012). Alguns Ombudsmen usam a legislação de direitos humanos doméstica em alguns casos para determinar se a conduta administrativa é legal e está em conformidade com os padrões de equidade mais amplos do provedor de justiça. Eles também usam o direito internacional dos direitos humanos para esclarecer esses padrões de equidade. Do ponto de vista da ONU, incluir provedores de justiça clássicos como INDHs diluiria excessivamente os requisitos dos Princípios de Paris e permitiria que estados avessos aos direitos evitassem proteções substantivas dos direitos humanos criando instituições de Ombudsmen que não teriam que abordar os direitos humanos de forma alguma (Reif, 2012).

Os modelos de comissão de direitos humanos e Ombudsmen são adotados em muitos países sem mudanças significativas. Alguns países estabeleceram tanto uma comissão quanto um Ombudsmen. No entanto, na década de 1970, uma nova metodologia começou a ser adotada. Várias jurisdições, frequentemente países em processo de democratização, selecionaram elementos de ambos os modelos para criar uma instituição híbrida, o "Ombudsmen de direitos humanos." O Provedor de Justiça de Portugal e o Defensor del Pueblo da Espanha iniciaram essa tendência.

As instituições de provedores de justiça de direitos humanos são geralmente lideradas por um titular (provedor de justiça, comissário (Reif, 2012)). Cada uma delas possui alguma combinação de mandatos de proteção dos direitos humanos e supervisão administrativa, com algumas tendo funções adicionais. Os Ombudsmen de direitos humanos sempre têm o poder de investigar reclamações públicas, e muitos têm poderes adicionais, como investigações por iniciativa própria, o direito de inspecionar instalações fechadas, levar casos aos tribunais constitucionais e outros, processar funcionários públicos, realizar pesquisas e educação. Enquanto muitos têm jurisdição apenas sobre o setor público, alguns também têm jurisdição total ou parcial sobre a conduta do setor privado (Reif, 2012).

Somente a existência de uma Instituição não significa a adoção unilateral de um Estado. As explicações para o estabelecimento NHRI por parte dos estados enfatizam duas fontes básicas de conformidade: cálculos estratégicos e compromisso normativo. Essas abordagens não são mutuamente excludentes, uma vez que os estados podem ser influenciados por múltiplas fontes de conformidade simultaneamente (Cardenas,2012).

Os incentivos materiais podem alterar os cálculos dos atores estatais principalmente por meio de aplicação e indução. Em resposta à coerção ou à ameaça de coerção, os agentes estatais frequentemente conformam-se às normas internacionais devido ao medo das consequências da violação dessas normas. No aspecto da indução, as instituições formais são frequentemente vistas como fornecedoras de benefícios que recompensam os estados pela conformidade. Essas instituições podem, por exemplo, reduzir os custos das transações, aumentar a certeza de que a conformidade resultará em recompensas para a reputação do ator, garantir monitoramento contínuo e transparência para desencorajar a não conformidade e, em situações potencialmente voláteis, reduzir o risco ao vincular o estado à conformidade futura. Da mesma forma, as conjunturas domésticas, dependendo de sua influência eleitoral e acesso à informação, podem ajudar a garantir a responsabilidade e a conformidade do estado. Aqueles que acreditam que a aplicação e a indução são os principais meios de garantir a conformidade do estado geralmente veem os agentes estatais como atores racionais que calculam estrategicamente os custos e benefícios de cumprir ou não as normas (Cardenas,2012).

As evidências empíricas indicam fortemente que Estados, especialmente aqueles sujeitos a pressões internacionais de direitos humanos ou com históricos fracos de direitos humanos, criaram NHRI em grande parte para apaziguar pressões internacionais. Embora os críticos internacionais mais influentes - incluindo grandes parceiros comerciais, o Departamento de Estado dos EUA ou instituições financeiras internacionais - raramente exijam especificamente a criação de uma NHRI, os Estados podem ver essa medida como uma estratégia de baixo custo para acalmar os críticos (Cardenas,2012). Quando a coerção e a pressão são os principais motivos, um Estado provavelmente criará uma NHRI relativamente fraca, já que o objetivo principal é apaziguar os críticos de direitos humanos. No entanto, estabelecer uma NHRI, mesmo que relativamente ineficaz, ainda pode implicar custos significativos de instalação, incluindo a provisão de instalações, contratação de pessoal profissional e alocação de recursos contínuos. Além disso, não é claro por que Estados com históricos fortes de direitos humanos, cujas instituições domésticas já facilitam a implementação dos direitos humanos criariam uma NHRI (Cardenas,2012).

Outro conjunto de fatores que se destacam são os interesses, identidades e valores compartilhados dos atores. Em vez de supor que a conformidade é meramente uma decisão racional, motivada pelo desejo de evitar custos e adquirir benefícios, essa abordagem sugere que a conformidade reflete os próprios padrões e compromissos normativos dos atores. Assim, as preferências dos atores são socialmente construídas e historicamente contingentes, ou seja, possuem base na cultura, economia e características locais compartilhados entre os atores. À medida que as normas são transmitidas, os atores têm a oportunidade de persuadir outros da adequação da conformidade, e identidades comuns podem ser construídas. Os compromissos normativos que fundamentam a conformidade também se refletem nas burocracias estatais e em suas rotinas organizacionais, que podem reforçar as expectativas de conformidade e encorajar hábitos sustentáveis. A assistência técnica que transmite expertise e know-how e facilita o treinamento pode ser significativamente mais importante para a conformidade com as normas internacionais do que os incentivos financeiros, destacando a diferença entre ensinar uma habilidade recorrente e oferecer uma ajuda única (Cardenas,2012).

Os Estados aprendem a partir de relações de ação estatal considerados mais aceitáveis pela comunidade global, conformando-se quando essa é a ação

socialmente apropriada. Dentro dos Estados, os compromissos normativos estão integrados nas estruturas domésticas (estatais e não estatais), institucionalizando noções específicas do que constitui os interesses estatais e privilegiando certos objetivos e abordagens. Essa perspectiva também ajuda a explicar por que a difusão das NHRI seguiu padrões regionais de convergência, à medida que Estados em situações semelhantes e com identidades sobrepostas aderiram à criação de NHRIs. Embora os cálculos estratégicos possam explicar a decisão de Estados individuais de criar uma NHRI, os fatores normativos são fundamentais para a difusão global dessas instituições (Cardenas, 2012). No México, por exemplo, a CNDH foi criada, de acordo com a Humans Rights Watch, foi criada em 1990, durante o governo do Presidente Carlos Salinas de Gortari, com o objetivo de promover e garantir que as instituições governamentais cumprissem suas obrigações de defender e respeitar os direitos humanos. Sua criação ocorreu em resposta a anos de abusos documentados por organizações não governamentais mexicanas, particularmente durante a "guerra suja" e posteriormente. Além disso, a pressão internacional e casos como o assassinato da ativista Norma Corona em 1990 contribuíram para a formação da CNDH, visando melhorar a situação dos direitos humanos no país.

A relação entre a NHRI e a ordem global é multidimensional. As NHRI primeiro ganharam reconhecimento como links potencialmente importantes na transmissão de normas de direitos humanos do nível internacional para o doméstico. A Revisão Periódica Universal das práticas estatais pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU frequentemente envolve governos encorajando outros governos a estabelecer uma NHRI, caso tal instituição ainda não exista no país. Dois dos primeiros tratados de direitos humanos do século XXI – o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – criam um papel sem precedentes para as NHRI no monitoramento e implementação de obrigações de tratados multilaterais (Goodman e Pegram, 2012).

As NHRI também emergiram como atores importantes na formulação de normas de direitos humanos a nível internacional – tanto global quanto regional. Organizadas como uma coalizão unificada em negociações de tratados, as NHRI de todo o mundo desempenharam um papel significativo na redação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (Goodman e Pegram, 2012).

Os atores estatais podem potencialmente ser convencidos a adotar uma instituição orientada para os direitos humanos, mesmo que a proteção dos direitos

humanos não esteja em seu interesse material (por exemplo, Estados violadores de direitos humanos). (Goodman e Pegram, 2012).

A construção de NHRI através de associações internacionais e processos sociais pode amplificar a eficácia dessas instituições no âmbito doméstico. Ou seja, como produtos, em grande parte, da institucionalização a nível internacional, as NHRI estão frequentemente posicionadas de forma única na interseção dos domínios internacional e doméstico. As NHRI podem, portanto, funcionar como veículos especiais para fomentar a difusão de normas internacionais de direitos humanos em contextos locais (Goodman e Pegram, 2012). A pesquisa sobre socialização transnacional sugere que determinadas instituições nacionais podem aprofundar a difusão de normas globais ao fornecer "locais receptores domésticos" para que a transmissão ocorra. Por exemplo, um conjunto de estudos mostra que locais receptores, como associações de ciências naturais e institutos ambientais, facilitaram a transmissão local de modelos globais de políticas ambientais (Goodman e Pegram, 2012). No contexto dos direitos humanos internacionais, NHRI e Ombudsmen são análogos próximos e podem potencialmente servir a fins semelhantes. O Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, por exemplo, reconhece o papel das NHRI "na implementação eficaz das normas internacionais de direitos humanos a nível nacional" devido à sua capacidade de "traduzir normas internacionais de direitos humanos de uma forma que reflita os contextos e especificidades nacionais" (Goodman e Pegram, 2012).

2.1.1 A Comissão Nacional de Direitos Humanos do México

A origem do Ombudsman na América Latina remonta ao Império Inca, onde havia uma figura denominada "Trucuyricuy" (aquele que vê tudo), encarregada de supervisionar o funcionamento do Conselho Imperial. Com a chegada dos colonizadores espanhóis, foi instituído o cargo de "Protetor dos Índios" por iniciativa de Fray Bartolomé de las Casas. Também há precedentes históricos na Lei das Índias, onde o Supervisor do Rei informava o monarca sobre reclamações ou injustiças cometidas pelos vice-reis (Volio, 2003).

A institucionalização do Ombudsman nos sistemas legais contemporâneos latino-americanos começou na última década, coincidindo com a "transição para a democracia" e o declínio da Guerra Fria, do mundo bipolar e da doutrina de

segurança nacional, que marcaram a região na segunda metade do século XX. A figura do Ombudsman emergiu como um reflexo dessas transformações, pois até recentemente as nações da região não possuíam mecanismos para monitorar a atuação dos funcionários governamentais em relação aos direitos humanos (Volio, 2003).

O Ombudsman na América Latina segue os modelos sueco e espanhol, adaptando-se às necessidades específicas de cada país para atender às demandas da população por um mecanismo de controle dos abusos das autoridades e de indivíduos privados. Por um lado, há uma ênfase explícita na proteção dos direitos humanos, sem abandonar o controle dos atos ultra vires da administração pública. Por outro lado, o Ombudsman pode encaminhar processos ao Ministério Público para a instauração de ações penais, quando cabível. Além disso, o Ombudsman desempenha funções de promoção e educacionais (Volio, 2003).

O primeiro Escritório do Ombudsman na América Latina foi instituído na Constituição da Guatemala de 1985, com a função de assegurar o cumprimento dos direitos humanos. A mesma Constituição também criou uma Comissão Parlamentar de Direitos Humanos (Volio, 2003).

Na América Latina, um dos propulsores de criação de Comissões de Direitos humanos foi a redemocratização de países antes em regimes autoritários, por exemplo, em El Salvador o Escritório do Ombudsman foi estabelecido nas reformas constitucionais de 1991, resultantes dos Acordos de Paz após o fim de sua guerra civil. Sua função principal é a promoção e proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, visando encerrar o conflito armado e promover a convivência pacífica entre todos os setores da nação. O Ombudsman, portanto, surgiu das negociações de paz e seus poderes legais e constitucionais derivam das graves violações de direitos e liberdades do passado recente (Volio 2003). Da mesma maneira, na Argentina, vários membros da Câmara dos Deputados apresentaram, em 1975, um projeto de lei para a criação do Escritório do Comissário do Congresso. Esta iniciativa não teve êxito devido à situação política que culminou no golpe de estado de 1976 e na subsequente era de governos militares até 1983. Dez anos após o fim das ditaduras militares, a Defensoría del Pueblo foi criada em 1993 por decreto presidencial durante o governo de Carlos Menem (Volio 2003).

O México, como os exemplos citados anteriormente, também viveu momentos conturbados em sua democracia, pois mesmo tendo eleições periódicas manteve o

mesmo partido político no poder por 70 anos. No entanto, em 6 de junho de 1990, foi instituída a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México (CNDH) através de um decreto presidencial, funcionando como um órgão descentralizado da Secretaria de Governo (Lobo, 2019).

O país tinha experimentado, ao longo de várias décadas, a criação de mecanismos institucionais destinados a fortalecer seu sistema democrático. Parte dessas mudanças não foi resultado da atitude condescendente do Poder, mas consequência das demandas de uma sociedade que exigia reformas políticas, especialmente na década de 1990, culminando na criação do Sistema Não Jurisdicional de Proteção dos Direitos Humanos, composto por 32 organismos locais e um de caráter nacional, estabelecido pela reforma constitucional de 1992 (Lemus, 2019).

Em janeiro de 1992, a natureza jurídica da instituição foi alterada, transformando-a em um organismo descentralizado com personalidade jurídica e patrimônio próprios, com fundamento constitucional no artigo 102, seção B da Constituição (Lobo, 2019). A CNDH recebeu plena autonomia como parte da lenta e progressiva transição democrática para eleições justas do governo de partido único que, entre o final dos anos 80 e o início do século XXI, ocorreu em países como o México (Volio, 2003). Segundo Lemus, em 27 de janeiro de 1992, a figura dos Organismos de Proteção dos Direitos Humanos (CNDH e suas equivalentes nos estados) foi incorporada à Constituição mexicana. O artigo 102, seção B, da constituição Mexicana estabelece que: “O Congresso da União e as legislaturas dos Estados, no âmbito de suas respectivas competências, estabelecerão organismos de proteção dos Direitos Humanos garantidos pelo ordenamento jurídico mexicano. Esses organismos receberão queixas contra atos ou omissões de natureza administrativa provenientes de qualquer autoridade ou servidor público, com exceção dos do Poder Judiciário da Federação, que violem esses direitos. Formularão recomendações públicas, autônomas e não vinculativas, além de denúncias e queixas perante as autoridades respectivas. Esses organismos não serão competentes em assuntos eleitorais, trabalhistas e jurisdicionais. O organismo estabelecido pelo Congresso da União conhecerá das inconformidades apresentadas em relação às recomendações, acordos ou omissões dos organismos equivalentes dos Estados”.

A última mudança substancial em sua natureza e essência ocorreu em setembro de 1999, quando uma reforma constitucional lhe conferiu plena autonomia orçamentária e de gestão, modificando seu nome para Comissão Nacional dos Direitos Humanos (Lobo, 2019). Em 1999, a Constituição mexicana foi emendada para que o Senado elegeisse o Presidente da Comissão Nacional e desse à Comissão autonomia sob a Constituição. A legislação mexicana foi alterada para prever a formação de Comissões Estaduais em cada um dos 33 estados e no Distrito Federal (Volio, 2003), com as primeiras comissões estaduais já surgindo no início dos anos 2000, participando com intensa pressão nas eleições gerais (Dominguez, 2019). Por fim, embora não tenha representado uma alteração direta em sua estrutura normativa, é relevante mencionar a reforma constitucional de 2011 em matéria de direitos humanos, que posicionou a CNDH em uma nova dimensão devido à importância atribuída aos direitos humanos em tal reforma, elevando-as ao eixo fundamental de qualquer atuação do Estado e à sua razão de ser (Lobo, 2019).

No México, segundo Dominguez, o Sistema de Proteção Não Jurisdicional dos Direitos Humanos é formado por um Sistema Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, composto por entidades autônomas como o Ombudsman, a Comissão Nacional de Direitos Humanos e as Comissões Locais de Direitos Humanos. Essas entidades visam proteger e garantir o respeito aos direitos humanos por parte das autoridades. Sua função é revisar atos ou omissões que violem os direitos humanos, sendo informadas dessas violações por meio de queixas apresentadas pelas vítimas, coletivos da sociedade civil ou por iniciativa própria.

A Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) do México é fundamental para a proteção e promoção dos direitos humanos no país. Estabelecida pelo artigo 6º da Lei da Comissão Nacional de Direitos Humanos, a CNDH possui várias atribuições que garantem a defesa desses direitos. Uma de suas principais funções é receber queixas de violações de direitos humanos, atuando, em teoria segundo suas Lei fundadora, como um ponto central de denúncia para a população, oferecendo um mecanismo formal para que as vítimas busquem justiça e reparação.

Segundo o Manual Geral da Comissão para os Direitos Humanos (2023), a CNDH investiga alegações de violações de direitos humanos, tanto por solicitação quanto de ofício, em casos envolvendo atos ou omissões de autoridades administrativas federais, bem como ilícitos cometidos por particulares com a tolerância ou anuência de servidores públicos. Ela também formula recomendações

públicas não vinculativas e apresenta denúncias e queixas às autoridades competentes, conforme o artigo 102, Seção B, da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, reforçando seu caráter autônomo e consultivo. Além disso, a CNDH decide em última instância sobre inconformidades relacionadas às recomendações e acordos emitidos pelos organismos de direitos humanos das Entidades Federativas. Promove a conciliação entre reclamantes e autoridades, facilitando a resolução imediata de conflitos sempre que possível. A Comissão também incentiva a observância dos direitos humanos no país, implementando programas preventivos e ações educativas.

Outra função importante da CNDH, segundo o Manual, é propor mudanças nas disposições legislativas, regulamentares e nas práticas administrativas para melhorar a proteção dos direitos humanos. A Comissão promove o estudo, o ensino e a divulgação dos direitos humanos tanto no âmbito nacional quanto internacional, fortalecendo o conhecimento e a conscientização sobre esses direitos. A CNDH supervisiona o respeito aos direitos humanos no sistema penitenciário e de readaptação social do país, elaborando diagnósticos anuais com dados estatísticos sobre homicídios, brigas, motins, desordens, abusos e queixas documentadas nas prisões e centros de detenção federais e locais. Esse diagnóstico é comunicado às autoridades competentes para a formulação de políticas públicas destinadas a garantir os direitos humanos dos internos.

A Comissão também formula programas e propõe ações em coordenação com as dependências competentes para assegurar o cumprimento dos tratados, convenções e acordos internacionais ratificados pelo México em matéria de direitos humanos. Além disso, propõe ao Executivo Federal a assinatura de novos convênios ou acordos internacionais. A CNDH é responsável pelo monitoramento da igualdade de gênero, garantindo que as políticas e práticas públicas respeitem este princípio fundamental. Finalmente, investiga violações graves de direitos humanos, seja por iniciativa própria ou a pedido do Executivo Federal, do Congresso da União, de governadores estaduais, do Chefe de Governo do Distrito Federal ou das legislaturas estaduais. Essas atribuições consolidam a CNDH como uma entidade autônoma e essencial na estrutura do sistema de proteção de direitos humanos no México, capacitando-a a enfrentar os desafios contemporâneos na defesa desses direitos fundamentais (CNDH, 2023).

Segundo Dominguez, desde a criação dos organismos de proteção aos direitos humanos e a mudança no regime político, o número de queixas apresentadas à Comissão tem aumentado continuamente, registrando uma média anual de 4.168,5 queixas durante o governo do presidente Vicente Fox, 7.608,3 queixas no mandato do presidente Felipe Calderón, e 9.197,9 queixas durante a presidência de Enrique Peña Nieto.

2.2 AS INSTITUIÇÕES SUBNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Como resultado da reforma constitucional do artigo 102 em 28 de janeiro de 1992, que estabeleceu formalmente o sistema não jurisdicional de proteção dos direitos humanos, surgiram organismos dedicados à proteção dos direitos humanos dentro das competências do Congresso da União e das legislaturas estaduais. Estes organismos foram designados para tratar queixas contra atos ou omissões administrativas de autoridades ou servidores públicos, com exceção do Poder Judiciário da Federação, que violassem esses direitos (Narro Lobo, 2024). Vinte meses após a reforma, em setembro de 1993, a *Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos* foi fundada em Chihuahua, resultado de um acordo entre a Comissão Nacional de Direitos Humanos e os organismos locais. Esse acordo visava fortalecer a autonomia, independência e autoridade moral dessas entidades. Em 5 de novembro de 1993, o acordo foi formalizado legalmente, marcando o início de uma associação dedicada a robustecer a defesa dos direitos humanos e o sistema não jurisdicional (Lobo, 2019).

Ao longo de mais de vinte e cinco anos, a *Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos* (FMOPDH), renomeada em 2002, consolidou-se como um pilar crucial para o fortalecimento do sistema não jurisdicional de proteção dos direitos humanos e a autonomia das instituições integrantes. Era imperativo que a FMOPDH se tornasse um fator de incidência e contrapeso frente aos poderes locais e federal, além de um referencial em fóruns internacionais, como a Federação Iberoamericana do Ombudsman e a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Narro Lobo, 2024). As instituições subnacionais e temáticas são consideradas "instituições estatutárias estabelecidas também para a promoção e proteção dos direitos humanos", e as

NHRI são incentivadas a cooperar com essas instituições. No entanto, a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) não as considera NHRI, e, exceto no caso Do Reino Unido, nenhuma instituição subnacional é acreditada (Reif, 2012).

Essa situação prejudica as SNHRI em países que também possuem uma comissão de direitos humanos; em várias nações, comissões são acreditadas, mas em outras ombudsman de direitos humanos não são (Reif, 2012). A participação das NHRI que incluem comissões nacionais e ombudsmen de direitos humanos e excluem outras instituições candidatas é mais evidente nas regiões da África e Ásia-Pacífico. Ambas as regiões possuem um número relativamente grande de comissões em comparação com outros tipos de instituições de direitos humanos. Na África, por exemplo, a Rede Africana de Instituições Nacionais de Direitos Humanos tem trinta e dois membros, dos quais vinte e oito são comissões ou conselhos de direitos humanos e os outros quatro são híbridos, com mandatos que abrangem tanto direitos humanos quanto governança administrativa (Reif, 2012).

Existem numerosos países federais e descentralizados ao redor do mundo. Nesses países, a competência legislativa geralmente é dividida entre os governos nacionais e subnacionais (por exemplo, estados, províncias), resultando na divisão da competência legislativa sobre questões de direitos humanos entre os diferentes níveis de governo. Em alguns estados federais, por questões de direito constitucional, as NHRI em nível nacional não podem ter jurisdição sobre questões de direitos humanos que estejam sob a competência das unidades subnacionais. Apenas as instituições subnacionais de direitos humanos podem promover e proteger os direitos humanos dentro de suas jurisdições (Reif, 2012).

Há razões políticas e logísticas compreensíveis para a exclusão das instituições subnacionais do sistema de acreditação. Por exemplo, o grande número de instituições subnacionais em alguns estados resultaria em dificuldades administrativas e políticas para proporcionar múltipla representação institucional; permitir sua representação poderia levar os governos nacionais a evitar estabelecer ou fortalecer uma instituição em nível nacional; e pode ser questionado se algumas instituições subnacionais têm interesse suficiente em implementar e promover as obrigações de direitos humanos globais ou regionais do estado. Além disso, as instituições subnacionais podem não ter o mesmo conjunto de poderes que seus equivalentes nacionais, como a capacidade de dar conselhos sobre a ratificação de

tratados e de apresentar queixas aos tribunais constitucionais. Incluir apenas a NHRI em nível nacional em um estado federal, quando ela tem jurisdição exclusiva sobre todos os direitos humanos e níveis de governo, é apropriado. No entanto, a exclusão das SNHRI em estados federais onde os governos subnacionais têm jurisdição exclusiva sobre certas categorias e áreas de direitos humanos resulta em uma visão incompleta e imprecisa do nível real de proteção dos direitos humanos e da implementação das obrigações internacionais de direitos humanos nesse país (Reif, 2012).

A descentralização refere-se à transferência de poder e responsabilidade do governo nacional (ou central) para níveis subsidiários, que podem ser regionais, municipais ou locais. Andrew Wolman (2017) destaca que é importante ressaltar que descentralização e centralização não são conceitos incompatíveis, no sentido de que a expansão dos poderes no nível subnacional implica necessariamente uma redução ou ausência de poderes no nível nacional. Para países com NHRI, é improvável que essas instituições sejam completamente substituídas por suas contrapartes subnacionais, uma vez que a interação com o governo nacional e com organismos supranacionais são tarefas importantes que, neste momento, são claramente melhor desempenhadas por instituições nacionais. Além disso, as regras da GANHRI impedem que as entidades subnacionais tenham pleno acesso ao sistema internacional (Wolman, 2017). A desconcentração pode ser definida como situações em que os escritórios do governo central são movidos para as regiões, mas permanecem sob o controle do governo central. Na prática, a linha entre desconcentração e descentralização é tênue, situando-se em um espectro entre o controle nacional total de um escritório local e a ausência total de controle (Wolman, 2017).

No México, as instituições subnacionais operam de forma independente, mas suas decisões podem ser apeladas para a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México. Os Princípios de Paris exigem que as NHRI estabeleçam seções locais ou regionais, e o Subcomitê de Acreditação da GANHRI tem sugerido repetidamente que as NHRI abram escritórios regionais para cumprir o mandato de acessibilidade dos Princípios de Paris (Wolman, 2017). Em geral, a subsidiariedade é caracterizada como uma presunção a favor da tomada de decisão em nível local, permitindo a centralização de poderes apenas por razões específicas e justificadas (Wolman, 2017).

Existem cinco principais argumentos a favor das organizações locais de direitos humanos. Primeiro, a proximidade física aos locais transmite vantagens informacionais para os administradores e tomadores locais de decisões, permitindo respostas mais rápidas às condições locais e acesso mais barato aos locais. A proximidade física facilita o monitoramento dos direitos humanos, melhora o contato com ONGs de base e permite que as vítimas de violações de direitos humanos acessem mecanismos de reclamação próximos. Além disso, facilita a promoção e treinamento em direitos humanos (Wolman, 2017). Segundo, a proximidade sociocultural das SNHRIs às populações locais em sociedades pluralistas melhora a promoção e proteção dos direitos humanos, permitindo uma implementação mais direcionada e aceitação mais legítima das normas de direitos humanos. A descentralização também permite que os serviços e regulamentos sejam adaptados de forma mais eficiente e flexível às necessidades das comunidades, em vez de serem administrados centralmente de maneira uniforme (Wolman, 2017).

Terceiro, a autonomia administrativa das SNHRIs permite que influenciem políticas governamentais locais em jurisdições com um nível significativo de autonomia administrativa ou legislativa. Em muitos países, as divisões administrativas inferiores estão sujeitas a supervisão nacional, mas a preocupação com a autonomia é válida quando as NHRIs se concentram em influenciar governos subnacionais. A criação de SNHRIs em regiões autônomas pode simbolizar legitimidade nacional, como exemplificado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da Escócia, a Comissão Nacional de Direitos Humanos de Somaliland e a Comissão de Direitos Humanos do Curdistão (Wolman, 2017). Quarto, a descentralização promove a inovação nos direitos humanos, incentivando a adoção de melhores práticas e investimento em inovação política devido à mobilidade dos cidadãos. Embora a proteção dos direitos humanos deva ser igual para todos, a descentralização permite o desenvolvimento progressivo das normas de direitos humanos através da atenção contínua a questões específicas (Wolman, 2017). Quinto, a descentralização fornece robustez e resiliência na prestação de serviços de direitos humanos, oferecendo uma rede de segurança contra a ineficácia ou falta de independência das NHRIs. Se um nível de governo não apoia os direitos, os cidadãos podem recorrer a outro nível para proteção (Wolman, 2017).

No entanto, há também argumentos contra a descentralização. Primeiramente, a redundância pode ser vista como um desperdício e complexidade

excessiva, já que as funções das SNHRIs muitas vezes já são desempenhadas por NHRIs existentes. Isso pode causar confusão no processo de tratamento de queixas e incerteza entre os atores sociais sobre qual instituição abordar em caso de divergência entre uma NHRIs e uma SNHRI (Wolman, 2017). Além disso, as economias de escala são um argumento a favor da centralização administrativa, sugerindo que a prestação de serviços centralizados é mais eficiente devido a economias em gastos burocráticos e outras economias de custo. No entanto, é discutível se as economias de escala realmente se aplicam à centralização, e a descentralização pode ser mais acessível devido a fatores como cadeias de comando mais curtas e proximidade à ação (Wolman, 2017).

Outro argumento contra a descentralização é a ineficácia administrativa, já que a administração subnacional tende a ser menos eficaz devido a recursos humanos, financeiros ou técnicos inferiores. A corrupção local e a pressão de elites locais também são preocupações, embora a evidência empírica sobre este ponto seja inconclusiva (Wolman, 2017). Os efeitos de transbordamento são outro risco da descentralização, onde a tomada de decisão subnacional pode ter efeitos negativos fora de uma jurisdição particular. Exemplos incluem maior controle indígena sobre territórios ou recursos e maiores direitos para imigrantes indocumentados, que podem impactar as políticas nacionais de forma adversa. No entanto, os efeitos positivos de transbordamento são mais prováveis, como a implementação de maior proteção dos direitos humanos beneficiando populações em outras jurisdições (Wolman, 2017).

Finalmente, a fragmentação é uma preocupação clássica da descentralização, pois pode levar a desigualdades entre as unidades subnacionais. A proliferação de instituições interpretadoras de direitos pode aumentar as chances de divergências, comprometendo a universalidade do regime internacional de direitos humanos (Wolman, 2017). Em conclusão, a criação de SNHRIs é mais apropriada em países federais ou regiões autônomas onde as NHRIs não têm autoridade legal sobre governos subnacionais, em países grandes ou com conexões de transporte lentas com a capital, em jurisdições subnacionais grandes ou prósperas, e em países heterogêneos com comunidades distintas. A decisão deve considerar os benefícios da inovação local e proximidade cultural contra os riscos de transbordamento negativo e fragmentação (Wolman, 2017).

2.2.1 As Comissões Estaduais de Direitos Humanos No México

A implementação das comissões estaduais não aumentou a carga do Sistema Ombudsman no México, mas o deu mais robustez e mais poder de ação. Explicar melhor essa frase A Constituição Política do país incumbiu as entidades federativas de estabelecerem comissões de direitos humanos dentro de suas respectivas jurisdições. Assim, os Organismos Públicos de Direitos Humanos (OPDH) foram estabelecidos a nível estadual ao longo dos anos de 1992 e 1993. No entanto, a questão da autonomia de gestão dessas comissões foi resolvida de maneira muito mais lenta, e até hoje, um pequeno número delas ainda não possui status legal de órgãos autônomos (Lachenal et al., 2009).

O próprio artigo 102.B da Constituição estabelece a competência específica da CNDH em relação à atuação das comissões estaduais nos casos em que se apresentem inconformidades em relação às recomendações, acordos e omissões dessas comissões. De acordo com Humberto Cantú Rivera (2017), o artigo terceiro da Lei da Comissão Nacional dos Direitos Humanos delinea a competência da CNDH e dos organismos locais de proteção dos direitos humanos em três níveis: primeiro, para conhecer queixas relativas a supostas violações de direitos humanos atribuídas a autoridades ou servidores públicos federais, a competência recai sobre o organismo nacional; segundo, quando em um mesmo fato se imputem supostas violações de direitos humanos a autoridades federais e estaduais ou municipais, a competência igualmente recai sobre a CNDH. O terceiro nível de competência é detalhado no terceiro parágrafo do mesmo artigo, que especifica que, quando as violações são atribuídas apenas a autoridades estaduais ou municipais, a competência cabe aos órgãos locais de promoção e proteção dos direitos humanos, exceto na hipótese prevista no artigo 60 da Lei, relativa aos recursos de queixa por omissão ou inatividade (Cantú Rivera, 2017).

Adicionalmente, o artigo 14 do Regulamento Interno da CNDH estabelece que a CNDH pode atrair um caso que, por sua natureza, transcenda o interesse do Estado onde ocorreu e tenha um impacto na opinião pública nacional, devido à sua especial gravidade (Cantú Rivera, 2017).

Embora as recomendações dos dois organismos não se contradigam, esse tipo de situação pode gerar decisões conflitantes, o que pode comprometer a proteção dos direitos humanos das vítimas. Além disso, a emissão de

recomendações por duas entidades distintas às autoridades em um mesmo caso pode eventualmente levar ao rejeito das medidas recomendadas pelas comissões de direitos humanos e diluir seu cumprimento, além de pôr em risco a necessária colaboração entre organismos públicos de defesa e promoção dos direitos humanos com as autoridades (Cantú Rivera, 2017).

Os primeiros estados a criarem suas comissões foram Nayarit, Tamaulipas, Guerrero e Baja California. De modo geral, pode-se afirmar que as comissões estaduais foram concebidas à semelhança da CNDH, embora cada uma tenha evoluído de forma particular, dotando os entes estaduais de características específicas e, por vezes, contraditórias. Em relação à natureza jurídica, a maioria das comissões estaduais segue o modelo implantado pela CNDH em seus primeiros anos, funcionando como organismos descentralizados com personalidade jurídica e patrimônio próprios (Mónica Beltrán Gaos, 2004).

A análise anterior leva à conclusão de que, apesar das disposições legislativas e regulamentares existentes tanto a nível federal quanto local, não existe, de fato, uma hierarquia entre os organismos públicos de proteção e promoção dos direitos humanos no país, independentemente de seu âmbito de competência. É importante destacar isso em virtude da aparente auto-atribuição de uma hierarquia superior da CNDH em relação à Nuevo León no caso do Casino Royale, mesmo na ausência de um mandato normativo nesse sentido. Pelo contrário, o marco jurídico vigente estabelece um sistema horizontal, onde as competências dos organismos são delimitadas segundo seu caráter federal ou local, e onde se estabelece a faculdade de atração em casos limitados (Cantú Rivera, 2017).¹

¹ O caso do Casino Royale refere-se a um ataque perpetrado pelo crime organizado em agosto de 2011 em Monterrey, México. Este incidente levou tanto a Comissão Nacional dos Direitos Humanos quanto a Comissão Estadual dos Direitos Humanos de Nuevo León a investigar e integrar expedientes de queixa relacionados ao sucedido. A Comissão Nacional dos Direitos Humanos considerou que a Secretaria de Governança e a Secretaria do Trabalho e Previsão Social, ambas dependências do governo federal, falharam em suas responsabilidades de supervisão e inspeção do casino, o que lhes conferiu competência para investigar o caso. Este episódio destacou a importância de delimitar claramente as competências dos organismos públicos encarregados de proteger os direitos humanos no México, visando garantir uma resposta eficaz diante de violações graves como a ocorrida no Casino Royale (Cantú Rivera, 2017).

Portanto, pode-se considerar que a arquitetura jurídica no país promove uma relação de coordenação entre esses organismos, como se pode observar pelas numerosas assinaturas de convênios de colaboração entre o organismo nacional e suas contrapartes estaduais, ao invés de uma relação de subordinação (Cantú Rivera, 2017). Inicialmente, algumas dessas Comissões Estaduais de Direitos Humanos (CEDH) consagraram sua independência funcional em suas normas, antecipando a reforma constitucional de 1992, quando a CNDH foi revestida com as atribuições de um órgão constitucional. Entre essas CEDH, destacam-se os casos de Guerrero e Baja California. Em Guerrero, a CEDH foi incorporada diretamente ao artigo 76 bis da Constituição estadual, situando-a formalmente dentro do Poder Executivo estadual e em relação com o presidente do estado. O presidente da CEDH era nomeado pelo titular do Executivo estadual com a aprovação do Congresso local, semelhante ao processo de nomeação dos magistrados do Tribunal Superior de Justiça do estado, conferindo ao presidente da CEDH o status de inamovível até sua aposentadoria, podendo ser substituído apenas por responsabilidade (Mónica Beltrán Gaos, 2004).

Em Baja California, a iniciativa da lei da CEDH foi apresentada pelo governador, que era o primeiro do partido de oposição fora da dominação priísta. O presidente da CEDH, neste caso procurador, seria escolhido pelo Congresso local a partir de uma lista tríplice apresentada pelo governador, e os dois subprocuradores seriam designados pelo procurador e ratificados pelo Congresso local, conferindo maior independência a esses cargos (Mónica Beltrán Gaos, 2004).

No entanto, uma série de fatores tem propiciado que o modelo incipiente dessas instituições tenda a replicar certos vícios da cultura política mexicana. O vínculo dessas comissões com a administração pública centralizada, ou pelo menos com certos atores políticos que determinam externamente o perfil da função institucional, contraria de fato a autonomia formal que, por outro lado, elas possuem. Essas condições resultaram, na maioria dos casos, em um desenvolvimento pouco harmonioso e desigual entre as comissões (Lachenal et al., 2009).

A análise das Instituições Nacionais e Subnacionais de Direitos Humanos revela uma complexa interação entre compromissos normativos e cálculos estratégicos dos Estados. A criação e a operacionalização de NHRIs, como evidenciado no caso da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, demonstram a capacidade dessas instituições de promover a conformidade com

normas internacionais e de responder às pressões tanto internas quanto externas. Embora a eficácia dessas instituições possa variar, sua existência e atuação são indicativas de um esforço contínuo para institucionalizar a proteção dos direitos humanos em nível doméstico. A difusão global dessas instituições, impulsionada por pressões internacionais e compromissos normativos, sublinha a importância de uma abordagem multifacetada na promoção dos direitos humanos, onde as INSDH desempenham um papel central na tradução de normas internacionais para contextos locais (Goodman & Pegram, 2012). Assim, a contínua evolução e fortalecimento dessas instituições são fundamentais para o avanço dos direitos humanos globalmente.

3 AUTONOMIA DAS COMISSÕES DE DIREITOS HUMANOS NO MÉXICO

Este capítulo tem como objetivo analisar a autonomia das comissões de direitos humanos no México. Primeiro, examinada sua autonomia frente às instituições do governo mexicano, focando na autonomia financeira e de indicação de seus membros. Posteriormente, na segunda parte, foi estudada a autonomia das organizações estaduais em relação à sua versão federal, focando em especial em quais temáticas cada uma das organizações atua.

3.1 AUTONOMIA FRENTE AO GOVERNO FEDERAL E GOVERNOS ESTADUAIS

No México, os Organismos Públicos de Direitos Humanos (OPDH) possuem competência exclusiva para analisar prováveis violações de direitos humanos originadas em atos ou omissões de natureza administrativa. Dessa forma, o Poder Executivo é o principal alvo das competências dos OPDH. No entanto, isso não exclui a possibilidade de os OPDH examinarem alegadas violações de direitos humanos atribuíveis a outros organismos constitucionais autônomos ou aos Poderes Legislativo e Judiciário, desde que tais atos ou omissões tenham natureza administrativa. Na prática, a maioria das recomendações são direcionadas a entidades do Poder Executivo. Portanto, se o titular do Executivo nomear diretamente o titular do OPDH, surgiriam dúvidas sobre a autonomia e independência de seu critério, bem como sobre sua idoneidade e capacidade (Benítez, 2019).

Em 1999, foi incluído na Carta Magna o processo legislativo para a eleição da pessoa titular dos organismos de proteção aos direitos humanos. Esse fato fortaleceu institucionalmente as comissões e as consolidou no esquema democrático dentro do sistema de pesos e contrapesos previsto para os organismos constitucionais autônomos, indo além da teoria clássica da divisão de poderes (Ramírez Hernández, 2019).

A jurisprudência 20/2007 da Suprema Corte do México, sob o título "ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS AUTÔNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS E

CARACTERÍSTICAS.", define as características essenciais dos órgãos constitucionais autônomos como estar estabelecidos diretamente pela Constituição Federal; manter relações de coordenação com outros órgãos do Estado; contar com autonomia e independência funcional e financeira e atender a funções primárias ou originárias do Estado que precisam ser eficazmente atendidas em benefício da sociedade (Zepeda Bermúdez, 2019).

A Reforma Constitucional em Matéria de Direitos Humanos de junho de 2011 representou a inclusão dos organismos de proteção dos direitos humanos em uma nova lógica constitucional de paradigma (Ramírez Hernández, 2019). A partir de 2011, a Constituição Mexicana estabelece como norma suprema o dever do Estado de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos, sendo o cumprimento desse dever uma condição de legitimidade e validade dos atos do Estado (Benítez, 2019).

A reforma representou uma mudança substancial na maneira de compreender os direitos humanos no México. A partir dessa modificação, uma nova concepção da relação entre as autoridades e a sociedade foi estabelecida, incluindo a obrigação de guiar-se pelo princípio *pro persona*, além de incorporar ao ordenamento jurídico mexicano todos os direitos humanos contidos nos tratados internacionais (Armendáriz Loya, 2019).

Como consequência, os OPDH são os órgãos do Estado responsáveis pela proteção, observância, promoção, estudo e divulgação dos direitos humanos no ordenamento jurídico mexicano. Dessa forma, possuem legitimidade e competência para determinar quando ocorre uma violação de direitos humanos. Quando os OPDH emitem uma recomendação indicando que um órgão do Estado falhou em seus deveres de respeito e garantia, violando assim os direitos humanos de uma pessoa, eles estão relembrando que o Estado se comprometeu a proteger os direitos das pessoas e colocá-las no centro de suas responsabilidades, mas que, por meio de suas ações ou omissões, quebrou tal compromisso. O artigo 102, apartado B, da Constituição Mexicana confere esse mandato aos OPDH (Benítez, 2019).

A modificação em 2016 ao apartado B do artigo 102 da Constituição Federal, implicou a homogeneização da natureza jurídica dos organismos de proteção dos direitos humanos como órgãos autônomos constitucionais (Ramírez Hernández, 2019). Com a inclusão dos OPDH como órgãos constitucionais autônomos na constituição mexicana, eles foram retirados da lógica tradicional e tripartida da divisão de poderes. Institucionalmente, isso evita que o Poder Executivo nomeie a

pessoa que lidera o OPDH e que o OPDH se subordine aos poderes tradicionais. Ademais, a autonomia impede que a permanência do titular do OPDH dependa das oscilações eleitorais (Benítez, 2019).

Entretanto, o grande desafio é que os organismos públicos autônomos se estabeleçam como verdadeiros contrapesos, distantes de interesses políticos ou partidários. No caso das instituições de direitos humanos, a independência e a distância saudável que elas conseguiram manter em relação aos demais poderes são o que as tornaram um referencial nacional e internacional. A presença do ombudsman e o crescimento dos organismos autônomos de direitos humanos no México têm incomodado aqueles que enxergam o exercício do poder público sob uma visão absolutista (Armendáriz Loya, 2019).

Graças ao crescimento do Sistema Não Jurisdicional de Proteção dos Direitos Humanos, pode-se afirmar que a cultura e o conhecimento dos direitos fundamentais chegaram à maioria das pessoas. Tornou-se comum a identificação dos organismos públicos autônomos como as instâncias às quais qualquer pessoa pode recorrer para solicitar ajuda ou apresentar alguma situação considerada injusta, sem necessidade de conhecimentos jurídicos ou de um representante legal (Armendáriz Loya, 2019).

Referir-se a violações de direitos humanos evidenciadas em uma recomendação significa identificar casos concretos em que o comportamento de uma autoridade vitimou uma ou mais pessoas, prejudicando a imagem da instituição ao não cumprir seus propósitos. Uma autoridade frequentemente recomendada por um organismo de direitos humanos pode ser vista pela opinião pública como potencial infratora dos direitos das pessoas. Assim, apesar do caráter não vinculativo das recomendações, essas resoluções têm um peso moral significativo, permitindo que membros da comunidade expressem seu descontentamento ou desconfiança em relação a alguma autoridade ao requisitar um serviço (Armendáriz Loya, 2019). Por outro lado, uma das vantagens da natureza não vinculante das recomendações é que os funcionários públicos têm a possibilidade de cumprir suas obrigações com maior liberdade, visando restituir os direitos das vítimas. Outra vantagem do sistema não jurisdicional é a promoção da conciliação entre as partes, facilitada pelo contato próximo com as vítimas. Isso permite esgotar o diálogo para identificar as melhores formas não apenas de restituir os direitos violados, mas também de fortalecer a instituição recomendada (Armendáriz Loya, 2019).

Em síntese, a natureza jurídica e a denominação dos organismos públicos autônomos de direitos humanos, bem como as resoluções emitidas dentro do Sistema Não Jurisdicional de Proteção dos Direitos Humanos, não representam um obstáculo para o avanço na tutela dos direitos fundamentais. Os riscos para esses organismos são a desintegração por meio da politização, centralização, simulação ou submissão a interesses partidários, devido à incapacidade dos governantes de operar dentro das regras impostas pela própria democracia (Armendáriz Loya, 2019).

A Lei da Comissão Nacional de Direitos Humanos confere uma autonomia limitada ao órgão nacional, estabelecendo no artigo 2 que este é um organismo "que conta com autonomia de gestão e orçamentária, personalidade jurídica e patrimônio próprios...". Na experiência local, observa-se que a maioria das leis das comissões de direitos humanos das entidades federativas limitam-se a reconhecer os OPDH como organismos públicos autônomos com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sem fazer referência às características de sua autonomia (Zepeda Bermúdez, 2019).

É importante ressaltar que o conceito de autonomia não tem o mesmo conteúdo para todos os órgãos constitucionais previstos na Constituição mexicana, pois a natureza jurídica e administrativa dos órgãos e organismos autônomos, assim como a relação que mantêm com os poderes do Estado, determinam seu grau de autonomia (Zepeda Bermúdez, 2019). Além disso, a diversidade de funções e objetivos dos órgãos constitucionais autônomos dificulta a realização de um tratamento integrador do conceito de autonomia. Alguns são órgãos de garantia de direitos, outros são instâncias de controle do poder, outros ainda autoridades reguladoras, técnicas, punitivas ou de investigação. Além disso, alguns prestam serviços aos governados, outros atuam perante o Estado e outros ainda gerenciam áreas de operação dos chamados poderes privados (Zepeda Bermúdez, 2019).

A plena autonomia dos OPDH, categorizada como autonomia substantiva, requer a garantia de sua autonomia orgânica e funcional, técnica e de gestão, normativa e financeira-orçamentária (Zepeda Bermúdez, 2019). A autonomia substantiva dos OPDH é crucial para sua independência e para o cumprimento de seu mandato constitucional de promoção, divulgação, proteção e vigilância da plena vigência dos direitos humanos no México. Nesse contexto, o maior desafio para o futuro é garantir a autonomia financeira-orçamentária, de modo a não depender das

oscilações da vontade e da conjuntura política na alocação de recursos para a realização das tarefas substantivas dos OPDH (Zepeda Bermúdez, 2019).

A autonomia de gestão e a autonomia orçamentária das comissões de defesa dos direitos humanos implicam que estas não devem sofrer subordinação por parte das autoridades públicas que são objeto de vigilância. Essa autonomia é um meio para assegurar a independência frente ao poder público, bem como um fator de equilíbrio e estabilidade constitucional no Estado Mexicano e constitui um princípio essencial para garantir a eficácia de suas funções, o fortalecimento institucional e, conseqüentemente, sua legitimidade e credibilidade perante a sociedade (Lagunes López, 2021). No entanto, existe uma subordinação orçamentária usada para limitar e controlar a atuação das Comissões Estaduais de Direitos Humanos (CEDH). Por exemplo, na Comissão Estadual de Direitos Humanos de Sonora (CEDHSON), o Executivo estadual reduziu anualmente o orçamento solicitado pela Comissão em seu anteprojeto de despesas, um corte ilegal, pois a legislação vigente à época não garantia essa prerrogativa ao governador, limitando-se a incorporar o documento no Projeto de Orçamento de Despesas do Estado (Lagunes López, 2021). Esse controle orçamentário também afeta a Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla (CDHEP) e outras comissões, uma vez que o artigo 15, inciso X, da Lei Fundacional desse organismo permite que o presidente da Comissão "elabore o projeto de orçamento anual de despesas, submeta-o ao Conselho Consultivo para aprovação e envie-o ao Executivo do Estado para inclusão no orçamento de despesas da Entidade" (Lagunes López, 2021). Na Tabela 1 estão descritos a parcela do orçamento que cada um dos trinta e dois entes federativos do México destinou por ano, entre 2016 e 2019. Metade deles apresentou uma perda de orçamento quando comparado o ano de 2016 e 2019, revelando uma instabilidade orçamentária para suas respectivas comissões. Dos estados com leis que protegem seus orçamentos apresentaram certa estabilidade, somente o estado de Veracruz sofreu com uma queda. A variabilidade de orçamento, como apresentado, fragiliza as comissões, gerando um ambiente de luta constante por manutenção de recursos e receio em aplicações de recomendações que contrariem os interesses de grupos locais afetados por tais. Com um orçamento debilitado, invariavelmente menos poder de ação as comissões terão.

Tabela 1 - Porcentagem do orçamento dos governos estaduais destinados aos Organismos de Proteção aos Direitos Humanos

Núm.	Organismos Públicos de Direitos Humanos	2016	2017	2018	2019
1	Ciudad de México	0,21	0,21	0,19	0,19
2	Quintana Roo	0,16	0,2	0,19	0,2
3	Nayarit	0,08	0,24	0,18	0,21
4	Jalisco	0,16	0,14	0,14	0,13
5	Campeche	0,13	0,14	0,14	0,13
6	Tlaxcala	0,14	0,12	0,12	0,13
7	Guanajuato	0,12	0,12	0,13	0,13
8	Zacatecas	0,12	0,1	0,13	0,12
9	Guerrero	0,1	0,1	0,1	0,12
10	Michoacán de Ocampo	0,08	0,11	0,11	0,1
11	Aguascalientes	0,08	0,09	0,09	0,13
12	Morelos	0,07	0,13	0,06	0,09
13	Yucatán	0,09	0,09	0,09	0,1
14	San Luis Potosí	0,09	0,09	0,09	0,1
15	Querétaro	0,1	0,1	0,08	0,07
16	Chihuahua	0,09	0,08	0,1	0,09
17	Hidalgo	0,1	0,09	0,09	0,08
18	Coahuila de Zaragoza	0,08	0,09	0,08	0,08
19	Baja California	0,09	0,08	0,08	0,08
20	Durango	0,07	0,08	0,08	0,09
21	Estado de México	0,07	0,08	0,09	0,06
22	Chiapas	0,08	0,06	0,06	0,06
23	Nuevo León	0,08	0,06	0,06	0,06
24	Oaxaca	0,07	0,07	0,06	0,05
25	Colima	0,09	0,05	0,06	0,06
26	Sinaloa	0,06	0,05	0,06	0,05
27	Sonora	0,06	0,06	0,06	0,05
28	Tamaulipas	0,06	0,06	0,06	0,05
29	Baja California Sur	0,06	0,07	0,06	0,05
30	Veracruz	0,05	0,05	0,04	0,04
31	Tabasco	0,04	0,04	0,05	0,04
32	Puebla	0,03	0,03	0,03	0,03
	CNDH	0,03	0,04	0,04	0,04

Fonte: Adaptado de Lagunes, 2010

Até 2020, apenas as leis fundacionais das comissões dos estados de Veracruz, Yucatán e Campeche restringiam a interferência financeira do Executivo e do Legislativo, proporcionando um avanço na busca pela autonomia funcional dos OPDH. No entanto, essa autonomia enfrenta outros desafios, como a falta de democratização do processo de escolha do ombudsman. As reformas constitucionais e legislativas ainda não conseguiram democratizar esse processo no México, pois, apesar de sua eleição depender do Congresso, os partidos políticos majoritários e o Executivo continuam controlando sua nomeação. Em Veracruz, por exemplo, alguns titulares da Comissão eram altos funcionários do governo estadual, e em Sonora, em 2012, parentes do governador em exercício ocupavam cargos importantes na Comissão (Lagunes, 2021)

Lagunes afirma que foi constatado que os OPDH têm leis heterogêneas e ambíguas e sofrem forte controle orçamentário dos executivos estaduais, o que prejudica sua autonomia. Apenas quatro das 32 comissões estaduais possuem leis que impedem a intervenção dos executivos na redução do orçamento proposto. Além disso, a escolha do ombudsman é demasiadamente politizada e seu perfil não garante independência em relação ao governo, essencial para a defesa efetiva dos direitos humanos.

Em geral, o ombudsman é uma pessoa alinhada aos interesses partidários ou dos governadores, influenciando quem presidirá os OPDH. A afinidade entre o ombudsman, os executivos locais e os partidos políticos foi estudada nos casos das comissões de direitos humanos de Sonora e Puebla, mas é um problema estrutural inerente aos OPDH (Lagunes López, 2021).

Já no caso da CNDH, segundo Lachenal et al. (2009), a autonomia orçamentária da CNDH implica que a organização tem a competência de aprovar seu projeto de orçamento e enviá-lo à Secretaria da Fazenda Pública para integração ao projeto do Orçamento de Despesas, observando os critérios gerais de política econômica conforme estabelecido por lei federal de orçamento (a CNDH apresentou estabilidade de orçamento entre os anos de 2016 e 2019, como demonstrado na Tabela 1. Além disso, a CNDH possui a autoridade para executar seu orçamento de acordo com essa lei, sem se submeter às disposições gerais emitidas pelas Secretarias da Fazenda Pública e da Função Pública. Este exercício deve ser realizado com base nos princípios de eficiência, eficácia e transparência e

está sujeito à regulamentação, avaliação e controle dos órgãos competentes. A CNDH também pode autorizar ajustes em seus orçamentos sem necessitar da autorização da Secretaria, respeitando as disposições desta lei (Lachenal et al., 2009).

O órgão interno de controle da CNDH conduziu oito auditorias, examinando as contas dos anos 2004, 2005, 2006 e 2007. No documento publicado pela própria CNDH, descreve-se o objeto da auditoria (como receitas extraordinárias e sistema de informação e registro), bem como o número de observações feitas. No entanto, há falta de clareza sobre os pontos específicos auditados, os problemas encontrados e as medidas corretivas implementadas (Lachenal et al., 2009). Assim, a publicação limitada de informações pode parecer mais uma tentativa de simular transparência do que um exercício genuíno dela. Externamente, a CNDH foi submetida a controles pela *Auditoría Superior de la Federación* em duas ocasiões (2005, 2006) e por auditorias de um contador público registrado e autorizado pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, que verifica os estados financeiros da CNDH (Lachenal et al., 2009).

Focando na área da indicação do representante de um Organismo Público de Direitos Humanos (OPDH), existem duas modalidades principais para a nomeação do presidente de um OPDH: a designação pelo Poder Executivo ou a eleição exclusiva pelo Congresso. Há também uma terceira modalidade, menos comum, implementada em Tlaxcala e Morelos, onde o presidente é eleito pelo conselho consultivo entre seus membros (Lachenal et al., 2009). Os candidatos à presidência de um OPDH devem cumprir uma série de requisitos legais estabelecidos nas leis correspondentes de cada OPDH, como nacionalidade mexicana por nascimento, residência prévia na entidade federativa, idade mínima, formação universitária, ausência de antecedentes criminais e separação efetiva de cargos públicos. Contudo, esses requisitos nem sempre são justificados democraticamente, o que pode comprometer a pluralidade, excluindo certos cidadãos - naturalizados, não advogados, jovens - e não garantindo um real afastamento das redes de poder político (Lachenal et al., 2009). Na Tabela 2, foi reunido os requisitos necessários para indicação das seguintes Comissões: Comissão Nacional, Cidade do México (CDHDF), Jalisco (CEDHJ), Oaxaca (CEDDHO), San Luis Potosí (CEDHSLP) e Veracruz (CEDHV). Tendo em vista a autonomia do órgão, considerando o aspecto da indicação, cinco dos seis órgãos analisados possuem alguma restrição à ligação

do indicado a outros órgãos do governo ou, como no caso de Oaxaca e San Luis Potosí não possuírem vínculos com partidos políticos, a exclusão da dúvida de interesses partidários traz mais confiança pública ao órgão, facilitando sua relação com governos, por fim aumentando sua autonomia. Outro ponto que pode ser indicado é a limitada presença da regra de possuir experiência prévia com direitos humanos, a limitação cercearia ainda mais indicações políticas.

Tabela 2 - Requisitos para ser titular de uma OPDH

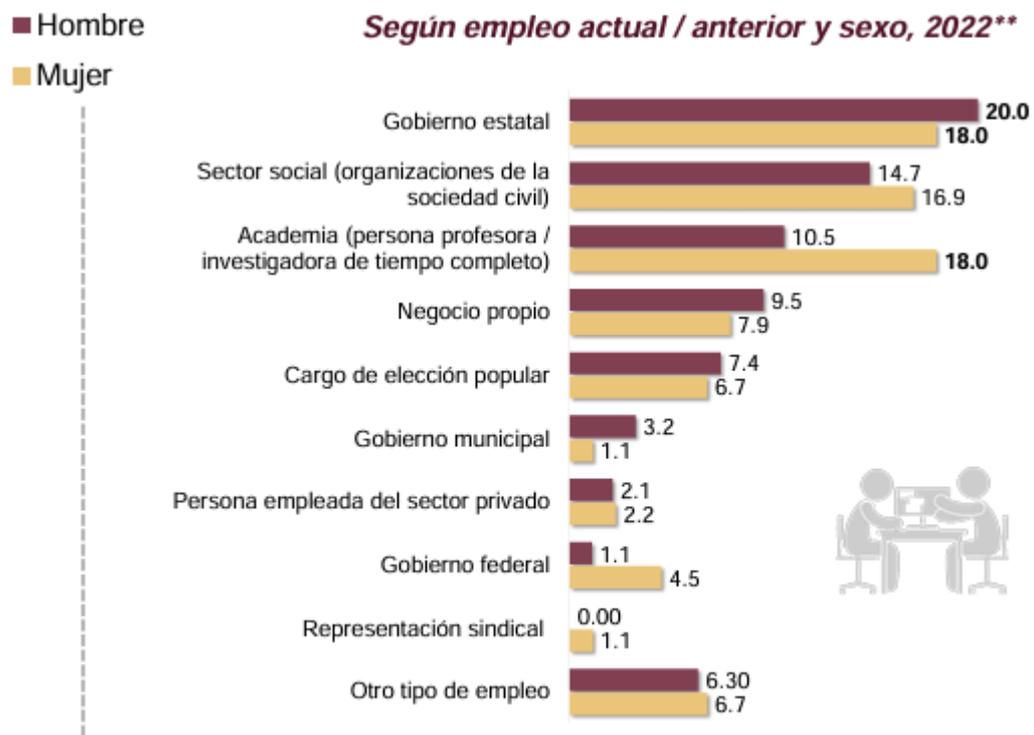
REQUISITOS	CNDH	CDHDF	CEDHJ	CEDDHO	CEDHSLP	CEDHV
Exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exigencia de residencia previa en la entidad federativa	✗	✗	✓	✓	✗	✓
Exigencia de una edad determinada	35 años cumplidos	35 años cumplidos	35 años cumplidos	30 años cumplidos	35 años cumplidos	35 años cumplidos
Exigencia de experiencia previa	✓ En derechos humanos o actividades afines	✓ En derechos humanos y marco normativo vigente para el DF	✗	✗	✗	✓ Profesional en derechos humanos
Separación efectiva de cargos públicos	✓ No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional o estatal en partido político // secretario o sub- secretario de Estado, procurador, gobernador o jefe de gobierno del DF en el año anterior a su elección.	✓ No haber desempeñado cargo en los órganos de impartición de justicia o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años.	✓ No haber desempeñado cargo en la administración pública federal, estatal o municipal durante los últimos dos años.	✓ No haber desempeñado cargo de secretario o procurador o titular de alguno de los Poderes del Estado en el año anterior	✓ No haber desempeñado cargo de procurador, secretario de despacho, presidente del Comité Ejecutivo Nacional Estatal, municipal de un partido político.	✗

Fonte: Lachenal et. Al, 2009

Contudo, segundo a Figura 2, 20% de homens e 18% das mulheres que fazem parte de conselhos consultivos tanto da Comissão Nacional quanto das estaduais possuem um segundo emprego em governos estaduais, 3,2% dos homens e 1,1% das mulheres possuíam um cargo em governos municipais, 1,1% dos homens e 4,5% das mulheres participantes de organismos públicos de defesa de direitos humanos participavam do governo federal. Ou seja, aproximadamente 24% dos homens e 23% das mulheres membros de conselhos consultivos faziam

parte da administração pública estadual, federal ou municipal no ano 2022. Apesar das regras para indicação do principal cargo das OPDH buscarem certa independência de governos vigentes, para os membros consultivos essa regra não surte efeito.

Figura 2 - Segundo emprego de membros de conselhos consultivos de OPDH em 2022 por sexo.



**No se grafica la categoría "No identificado" correspondiente al 25.2 % en hombres y 16.9 % en mujeres.
Nota: Con fecha 14 de diciembre de 2023 se actualizaron las cifras de la presente diapositiva, debido a una modificación de datos solicitada por la Ciudad de México.

Fonte: INEGI, 2024

De acordo com Lachenal *et al.*, José Luis Soberanes foi nomeado presidente da CNDH em 16 de novembro de 1999, apesar de sua inexperiência no tema de direitos humanos. Sua nomeação foi influenciada por interesses políticos e apoios de grupos de poder. Em 1999, tanto o PAN quanto o PRI estavam descontentes com a atuação da então presidente Mireille Roccoati, resultando na aliança dos dois partidos para reformar a Lei da CNDH e dar-lhe retroatividade, o que permitiu a saída de Roccoati (Lachenal *et al.*, 2009). Neste novo cenário legal, o presidente seria eleito pelo Senado, assim como os conselheiros da CNDH. Soberanes, um jurista conservador sem proximidade com a sociedade civil e sem conhecimentos de

direitos humanos, foi escolhido por ser alinhado aos interesses dos senadores (Lachenal et al., 2009).

Noemí Quirasco, presidente da Comissão de Direitos Humanos de Veracruz, foi nomeada após uma carreira no judiciário e na administração pública, demonstrando a influência de redes políticas em sua nomeação. Sua visão dos direitos humanos é influenciada pela perspectiva cristã e jurídica (Lachenal et al., 2009). Noemí Quirasco possui licenciatura em direito e mestrado em direito constitucional e amparo, obtido no Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM e na Universidade Cristóbal Colón. Durante o mandato de Miguel Alemán (1999-2005), ela assumiu o cargo de secretária de Governo. Contudo, a dois anos do término de seu mandato e durante a preparação de sua sucessão, o governador realizou mudanças em seu gabinete. Quirasco já havia cumprido o objetivo de Alemán de não ter um "homem forte" na posição imediatamente inferior na hierarquia político-administrativa. Tendo desenvolvido sua carreira principalmente no âmbito judicial, ela não conhecia suficientemente os grupos e facções políticas estaduais, nem conseguiu articular compromissos pessoais com eles. Sua nomeação à frente da Comissão Estadual de Direitos Humanos pareceu claramente um presente do governador em agradecimento aos seus "bons serviços" (Lachenal et al., 2009). A visão de Quirasco sobre direitos humanos está ligada à perspectiva cristã. Ela afirma que "a origem dos direitos humanos, ao reconhecer que o ser humano tem uma dignidade especial, é antiquíssima; a tábua da lei já contém todos os mandamentos da lei de Deus, que são normas inversas: não matar significa ter um direito à vida, etc." Além disso, ela se insere plenamente na representação dominante do jurista como encarregado de um OPDH, argumentando que a matéria está "estritamente vinculada ao direito constitucional", citando a dificuldade de obter indenizações em casos de negligência médica como exemplo (Lachenal et al., 2009).

Heriberto Antonio García, presidente da Comissão Estatal de Defesa de Direitos Humanos de Oaxaca, foi nomeado em 2007 e tem uma trajetória de cargos públicos de perfil menor. Sua nomeação reflete a dependência das redes de poder e a necessidade de apresentar uma fachada de credibilidade enquanto mantém lealdades dentro das redes políticas dominantes (Lachenal et al., 2009). Heriberto Antonio García, presidente da Comissão Estatal de Defesa dos Direitos Humanos de Oaxaca, exemplifica o advogado que ocupou cargos públicos de perfil menor. Nomeado em dezembro de 2007, durante a reforma da lei da comissão de direitos

humanos de Oaxaca, sua trajetória está inserida no contexto do sistema político oaxaqueño, dominado pela hegemonia ininterrupta do PRI e pelo forte clientelismo (Lachenal et al., 2009). A trajetória de García sugere que, embora não seja um elemento central do aparato estatal, ele possui conexões suficientemente fortes com os grupos de poder para garantir sua posição dentro da administração pública. Os cargos que ocupou, assim como sua permanência além dos mandatos de diferentes governadores, indicam que ele não pertence aos círculos íntimos dos grupos que chegam ao poder. Seu perfil político discreto o mantém afastado dos bastidores da política oaxaqueña e permite que ele se apresente mais como especialista ou perito, sem questionar suas lealdades dentro das redes priístas que controlam politicamente a entidade (Lachenal et al., 2009). Sua ligação com o sistema político assegura que ele não será constantemente atacado e, ao mesmo tempo, o governo tem alguém que permite apresentar uma fachada de credibilidade, com uma trajetória pública na academia e na função pública, conferindo a legitimidade buscada pelo governador (Lachenal et al., 2009).

A atual presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, Rosário Pedra Ibarra, também levantava dúvidas sobre sua autonomia frente ao Governo Federal do México e ao seu antigo presidente Andrés Manuel López Obrador. De acordo com o Canal do Congresso, antes de ser indicada para o cargo, ela havia sido candidata distrital pelo partido de Obrador e foi Secretária Nacional para Direitos humanos do mesmo partido. Segundo texto do *Latinus* de dezembro de 2022, a presidente havia recebido críticas por falhar na defesa das mulheres e apoiar a militarização do país. Também foi acusada de se envolver politicamente para defender uma reforma eleitoral que visaria alterar a justiça eleitoral do país. Em resposta, senadores do Morena (coligação de Andrés Manuel López Obrador) defenderam Ibarra, alegando que as violações de direitos humanos ocorreram em governos anteriores. Ainda, de acordo com o *El País*, em reportagem de janeiro de 2024, ela propôs a criação da "Defensoria Nacional dos Direitos do Povo". Piedra argumentou que a CNDH não atende às necessidades do povo mexicano. A proposta segue a linha do presidente Andrés Manuel López Obrador, que já havia sugerido a extinção de organismos autônomos, alegando que foram criados para proteger interesses particulares (*El País*, 2024).

Segundo Monsilvás e Brena, para atuar como uma entidade de supervisão e ser um contrapeso efetivo, é necessário para uma OPDH um nível adequado de

autonomia em relação aos outros poderes públicos. Isso pode ser visto no processo de nomeação, na duração do mandato de cada titular e no papel definido por lei para o conselho consultivo da OPDH, entre outros aspectos. Além da autonomia, é essencial ter recursos e capacidades organizacionais. Sendo assim, Monsiváis e Brena criaram o índice de desenvolvimento do Ombudsman (IO), no qual assumem que uma OPDH com normas que promovam um serviço de carreira profissional, com uma estrutura organizacional abrangente, com poderes para promover iniciativas legais e com um programa integrado terá melhores capacidades institucionais. Para construir o índice, foram utilizadas as leis e regulamentos vigentes até agosto de 2009 em cada unidade. O IO, é calculado partir da da verificação de uma série de pressupostos com diferentes pesos (Anexo I) verificados nas normas e legislações de cada um dos 32 organismos. O resultado do IO, em 2009, está disposto na Figura 3. Para os autores, índices abaixo de 0,6 representam organismos com pouquíssima autonomia e 23 dos 32 apresentou índices inferiores ao piso delimitado. Isso se torna preocupantes, tendo em vista que os índices analisados para avaliação da autonomia (com diferentes pesos) foram os seguintes: tipo do órgão, requisitos para a nomeação do titular, como se dá a nomeação, possibilidade de reeleição do titular, como se dá a destituição do titular, como é feita a indicação dos membros do conselho consultivo, quem pode ser um membro do conselho e qual o papel dos membros do conselho (Monsiváis e Brena, 2011).

De acordo com Monsiváis e Brena, os dados indicam que a pontuação no IO não reflete necessariamente a qualidade do desempenho institucional ou político. Em Oaxaca, por exemplo, apesar das faculdades normativas amplas, prevalecem práticas de discricionariedade e patrimonialismo, evidenciadas durante a crise política de 2006-2007, quando os poderes constitucionais locais foram, na prática, suspensos. No entanto, muitos estados não reconhecem formalmente a autonomia política e de gestão de seus ombudsmen. Em Baja California e Puebla, por exemplo, eles são organismos descentralizados da administração pública local. Apesar da pouca autonomia formal, Guerrero tem condições que podem facilitar o fortalecimento institucional da sua OPDH (Monsiváis e Brena, 2011). O caso de Coahuila destaca-se por alcançar uma pontuação acima de 0,60 no IO. Governado recentemente por políticos do PRI, Coahuila, assim como Oaxaca, Veracruz e Estado do México, sugere que alguns governos tradicionalmente autoritários e controladores da burocracia estão promovendo reformas institucionais para melhorar

a legalidade e eficácia no setor público (Monsiváis e Brena, 2011). No entanto, a gestão da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Coahuila (CDHEC) é vista como pouco ambiciosa, com organizações sociais locais desempenhando um papel mais ativo. A eleição de Miguel Arizpe Jiménez, ligado ao PRI e com um histórico político que inclui cargos na administração pública estadual e como presidente municipal de Saltillo, gera dúvidas sobre sua capacidade de promover uma agenda ampla de direitos humanos (Monsiváis e Brena, 2011).

Figura 3 - Índice de Desenvolvimento formal dos ombudsman por entidade federativa

Índice de desarrollo formal del ombudsman por entidad federativa

<i>Estado</i>	<i>Autonomía formal</i>	<i>Desarrollo institucional</i>	<i>Índice de desarrollo formal del ombudsman</i>
Aguascalientes	0.789	0.375	0.600
Baja California	0.789	0.250	0.543
Baja California Sur	0.421	0.375	0.400
Campeche	0.684	0.313	0.514
Chiapas	0.632	0.563	0.600
Chihuahua	0.421	0.313	0.371
Coahuila	0.632	0.625	0.629
Colima	0.579	0.438	0.514
Distrito Federal	1.000	1.000	1.000
Durango	0.632	0.375	0.514
Guanajuato	0.526	0.375	0.457
Guerro	0.263	0.625	0.429
Hidalgo	0.368	0.188	0.286
Jalisco	0.789	0.438	0.629
México	0.842	0.375	0.629
Michoacán	0.789	0.375	0.600
Morelos	0.632	0.313	0.486
Nayarit	0.421	0.438	0.429
Nuevo León	0.421	0.375	0.400
Oaxaca	0.947	0.563	0.771
Puebla	0.684	0.375	0.543
Querétaro	0.474	0.375	0.429
Quintana Roo	0.684	0.375	0.543
San Luis Potosí	0.632	0.375	0.514
Sinaloa	0.737	0.313	0.543
Sonora	0.421	0.313	0.371
Tabasco	0.474	0.375	0.429
Tamaulipas	0.474	0.313	0.400
Tlaxcala	0.526	0.125	0.343
Veracruz	0.737	0.563	0.657
Yucatán	0.684	0.313	0.514
Zacatecas	0.684	0.438	0.571

Fonte: Monsiváis e Brena, 2011

Para Joaquín Narra Lobo, é necessário que modificações visem fortalecer sua autonomia e independência, em vez de aproximá-la do poder sejam realizadas. Deve-se garantir seu financiamento e o exercício livre e responsável de seus gastos, sem submetê-la a controles políticos alheios à sua natureza. As mudanças devem

focar no cumprimento das funções já estabelecidas, evitando adicionar novas que possam tornar a instituição burocrática e ineficiente para as vítimas de violações aos direitos humanos (Narro Lobo, 2019).

Os organismos públicos locais devem passar por um processo de revisão, começando pela garantia de autonomia orçamentária e de gestão real, não sujeita aos desígnios dos poderes executivos locais. Esses organismos não podem ser utilizados pelo poder local apenas como receptores de queixas, nem podem ser equiparados a um órgão de governo. A força das instituições começa quando se compreendem plenamente seus objetivos e finalidades, sem moldá-las à conveniência de um grupo político ou de um órgão do Estado (Narro Lobo, 2019). Para isso, seria conveniente a criação de uma lei regulamentadora do artigo 102 constitucional, seção B, que, sem comprometer a autonomia e independência de cada parte do sistema, fortalecesse suas atividades. (Narro Lobo, 2019).

3.2 AUTONOMIA DE AGENDA ENTRE A COMISSÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E AS COMISSÕES ESTADUAIS

As comissões Nacionais e Estaduais de direitos humanos possuem sua norma fundadora na constituição mexicana, no artigo 102, seção B da Constituição. Contudo, cada uma das 33 organizações, possuem suas próprias leis fundadoras. A Comissão Nacional se baseia na *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, já as comissões subnacionais possuem cada uma delas suas próprias leis normativas, bem como seus regimentos internos. Essas leis, baseadas nos Princípios de Paris, tendem a formar instituições que se assemelham, mas heterogêneas e principalmente, não vinculam as organizações sub-regionais à instituição nacional.

Apesar de terem suas áreas de atuação delimitadas pela constituição, com as organizações subnacionais podendo acolher apenas denúncias contra funcionários estaduais e municipais, isso não impede de que exista cooperação ou conflito entre elas (Cantú Rivera, 2017).

Citado anteriormente, o Caso do Casino Royale é um exemplo de conflito entre a organização nacional e uma organização estadual. Nela, cada uma das

partes atribuiu responsabilidade a diferentes partes do governo (federal ou estadual) e cada uma emitiu diferentes recomendações. Ainda que as recomendações não se contrariassem, o caso mostra que a possibilidade é existente. (Cantú Rivera, 2017)

Contudo, a cooperação também pode ser observada entre os organismos. Por exemplo, em janeiro de 2018, a CNDH emitiu um comunicado de imprensa em conjunto com a FMOPDH – representando todos os ombudsmen estaduais – para convocar governadores a aceitar a legitimidade dos trabalhos das organizações. Em 2020, FMOPDH, a CNDH e o Escritório no México do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos emitiram nota com preocupação da aprovação pela Câmara dos Deputados da eliminação do *Fideicomiso del Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, destinado a implementar medidas para proteger as pessoas defensoras de direitos humanos e jornalistas em risco como consequência de seu trabalho. Também em 2020, a FMOPDH, a CNDH e o Escritório no México do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos realizaram um apelo em conjunto às autoridades do estado de Quintana Roo para garantir o pleno respeito à autonomia da Comissão de Direitos Humanos do Estado. A FMOPDH, a CNDH e a ONU-DH consideram preocupantes as declarações feitas por membros do Congresso de Quintana Roo que questionam a Comissão de Direitos Humanos desse estado, seu pessoal e seu Conselho Consultivo por adotarem medidas para garantir o direito de manifestação pacífica de grupos feministas no Estado. Por fim, também pode-se citar, que em dezembro de 2019, após a mais nova presidente da CNDH, Rosario Piedra Ibarra, tomar posse, foi realizada uma reunião em conjunto entre a CNDH e a FMOPDH, para conversas sobre a situação dos direitos humanos nos estados e articulação de esforços.

Além das exibições públicas de cooperação (ou conflito), outro ponto importante de análise é a integração das agendas entre a CNDH e suas contrapartes estaduais. Nos anos de 2022 e 2023, a CNDH emitiu 574 recomendações, 95 recomendações por violações graves e 10 informes especiais – todos os documentos publicados em seu portal. Em 2022, dentre os 307 documentos analisados, os 5 temas mais citados, como mostra a Tabela 3, foram: Saúde (34,41%), Segurança Jurídica (24,73%), acesso à informação (19,08%), Direito à vida (18,01%) e acesso à justiça (10,48%).

Tabela 3- Temáticas citadas em documentos publicados pela CNDH no ano de 2022

Assuntos	Citações	%
Saúde	128	34,41%
Segurança Jurídica	92	24,73%
Acesso à informação	58	19,08%
Direito à Vida	67	18,01%
Acesso à justiça	39	10,48%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela CNDH em seu portal.

Já na Tabela 4, tem-se os assuntos mais citados no ano de 2023 em recomendações, recomendações graves e informes anuais (372 documentos). Saúde (54,84%) se mantém como o tema mais abordado e somente acesso à justiça sai dos 5 mais citados para dar lugar à tratamento digno (24,46%). Acesso a informação sobre para 40,59%, segurança jurídica mantém praticamente o mesmo patamar (22,04%) e direito à vida é citado em um terço dos documentos.

Tabela 4 - Temáticas citadas em documentos publicados pela CNDH no ano de 2023

Assuntos	Citações	%
Saúde	204	54,84%
Acesso à informação	151	40,59%
Direito à Vida	124	33,33%
Tratamento digno	91	24,46%
Segurança Jurídica	82	22,04%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela CNDH em seu portal.

Para comparação, foram selecionados 3 estados: Chiapas, Cidade do México e Baja California. A escolha dos estados se deu devido a facilidade de acesso aos dados e a maior conformidade ao padrão dos dados publicados pelo Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, quando acessados em abril de 2024. As Tabelas 5, 6, 7 mostram os 5 maiores temas citados em recomendações e informes feitos por suas comissões. Os dados foram retirados dos websites de cada uma das organizações.

Em comparação com Chiapas, no ano de 2022, com a análise de 14 documentos, pode-se notar certa semelhança entre as recomendações, a CNDH e a organização possuem temáticas semelhantes. Já Baja California, em 7 documentos analisados, somente uma temática semelhante aparece em seus 5 maiores temas, e com apenas 1 citação (Saúde). Na Cidade do México, a semelhança é baixa, apesar do tema mais citado pela organização estadual ser importante para a CNDH – foram analisadas 26 recomendações/informes da organização.

Tabela 5 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Chiapas no ano de 2022

Chiapas	Citações	%
Segurança Jurídica	7	50,00%
Acesso à justiça	6	42,86%
Saúde	6	42,86%
Moradia	3	21,43%
Tortura	2	14,29%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão de Chiapas em seu portal.

Tabela 6 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Baja California no ano de 2022

Baja California	Citações	%
Integridade	3	42,86%
Pessoal privadas de liberdade	3	42,86%
Gênero	2	28,57%
Tratamento digno	2	28,57%
Saúde	1	14,29%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão de Baja Califórnia em seu portal.

Tabela 7 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão Cidade do México no ano de 2022

Cidade do México	Total	%
Acesso à justiça	10	38,46%
Detenção Ilegal	6	23,08%
Gênero	6	23,08%
Integridade	4	15,38%
Pessoas Privadas de Liberdade	4	15,38%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão da Cidade do México em seu portal.

No ano de 2023, em Chiapas, Tabela 8, duas temáticas apareceram tanto no estado quanto na comissão nacional: tratamento digno (22,22%) e segurança jurídica (55,56%). Os restantes das temáticas não foram coincidentes.

Tabela 8 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Chiapas no ano de 2023

Chiapas	Citações	%
Segurança Jurídica	5	55,56%
Acesso à justiça	4	44,44%
Detenção Arbitrária	3	33,33%
Tortura	2	22,22%
Tratamento digno	2	22,22%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão de Chiapas em seu portal.

Em Baja California, no ano de 2023, nos documentos publicados, resumidos na Tabela 9, foram citadas três vezes a temática da integridade (27,27%), três vezes a temática da segurança jurídica (27,27%) e, com 18,18% de constância nos documentos cada um dos seguintes temas: Gênero, Direito à Vida e Educação. O único tema que se repete nos maiores 5 da CNDH para o ano foi segurança jurídica.

Tabela 9 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão de Baja California no ano de 2023

Baja California	Citações	%
Integridade	3	27,27%
Segurança Jurídica	3	27,27%
Gênero	2	18,18%
Direito à Vida	2	18,18%
Educação	2	18,18%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão de Baja Califórnia em seu portal.

No ano de 2023, nos documentos publicados pela comissão estadual da cidade do México(Tabela 10), nenhum tema coincidia com os temas da CNDH. Os temas na capital federal foram: Detenção Arbitrária (31%), Detenção Ilegal (27,59%), Integridade (27,59%), Gênero (24,14%) e Tortura (20,69%).

Tabela 10 - Temáticas citadas em documentos publicados pela Comissão Cidade do México no ano de 2022

Cidade do México	Citações	%
Detenção Arbitrária	9	31,03%
Detenção Ilegal	8	27,59%
Integridade	8	27,59%
Gênero	7	24,14%
Tortura	6	20,69%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pela Comissão da Cidade do México em seu portal.

Ao estudar quais as principais temáticas foram alvo de recomendações pro parte das comissões pode-se verificar onde a atenção de tais organismos está voltada. O fato de que o foco da Comissão Nacional voltou seus olhos à saúde pode indicar uma preocupação com a pandemia global de covid-19, enquanto quando se verifica as principais temáticas das comissões estaduais elas muito se relacionam com violência estatal, podendo ser relacionadas com o problema crônico do país com os cartéis de tráfico de drogas. Tem-se que levar em conta também que, como visto anteriormente, a CNDH e as comissões estaduais possuem suas limitações quanto a quem podem direcionar suas recomendações, o que pode afetar suas agendas.

Ao comparar-se as principais instituições do Estado alvo de recomendações ou denúncias também pode-se verificar um descompasso entre a comissão nacional e as comissões estaduais, como pode se verificar na Figura 4 (Comissão Nacional) e Figura 5 (Comissões Estaduais). As instituições mais visadas em 2022 por denúncias pela comissão nacional foram: Previdência, Sistema Penitenciário, Migração, Previdência dos trabalhadores do Estado e a secretaria de bem-estar, como mostra a Figura 4. Já pelas comissões estaduais, os campos de atuação das instituições mais denunciadas em 2022 foram: Justiça, presidente municipal ou homólogo, segurança pública, sistema penitenciário estadual e educação. Apenas as instituições responsáveis pelo sistema penitenciário foram denunciadas por ambos os tipos de comissão. É claro que num governo federativo, cada parte possui suas responsabilidades e isso pode afetar o resultado, mas analisando por área de atuação como campo, de cada instituição, isso pode inferir que os olhos de cada tipo de comissão estão voltados para agendas diferentes.

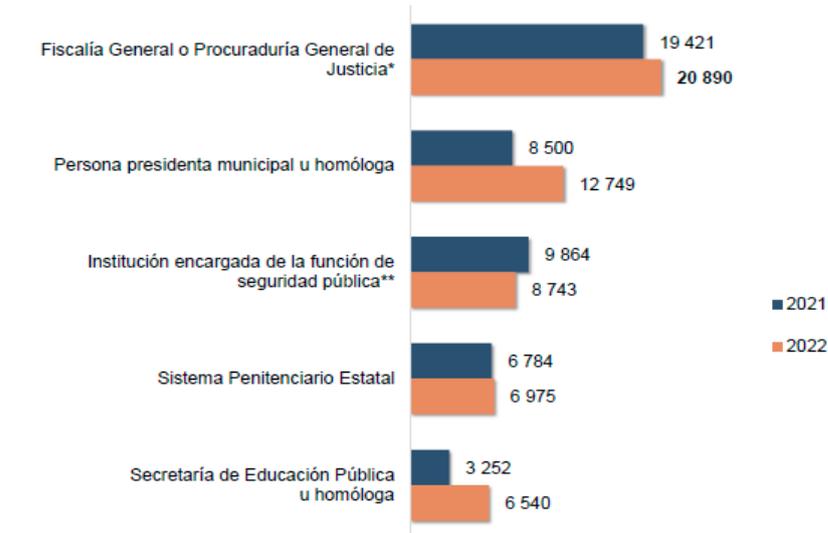
Figura 4 - Denúncias qualificadas pela CNDH por Instituição assinalada como principal responsável.



Nota: Se muestran las cinco principales instituciones señaladas como probables responsables, de acuerdo con la mayor frecuencia de registros.

Figura 5 - Denúncias qualificadas pelas Comissões estaduais por Instituição assinalada como principal responsável.

Expedientes de queja calificados por los OPDH, según principales instituciones señaladas como probables responsables, 2022



*Fiscalía General o Procuraduría General de Justicia (sin incluir, en su caso, a la unidad u homóloga encargada de la seguridad pública y/ o al Centro de Justicia para las Mujeres u homólogo).
 **Institución encargada de la función de seguridad pública (sin incluir, en su caso, a la unidad u homóloga encargada de las funciones penitenciarias).

Fonte: INEGI, 2024

Quando comparados, os documentos publicados pela CNDH e suas contrapartes estaduais, mostram que há pouca semelhança entre suas agendas, o que pode prescrever autonomia entre as partes, mas também falta de sincronia. Outros motivos podem causar a falta de semelhança entre as partes: especificidades regionais, instituições federais e estaduais/municipais tendo mais ação em certas temáticas do que em outras quando comparadas entre elas, propiciando maior chance de infrações.

Apesar da CNDH apresentar, normativamente, controle sobre seus orçamentos anuais, o fato de possuir pouca transparência em seus gastos pode levantar dúvidas quanto a sua real autonomia financeira. As indicações para o cargo principal da organização tendem a apresentar mais autonomia, contudo por serem indicações de uma comissão governamental, apesar dos controles normativos, podem sofrer com possíveis tentativas de domínio.

Com muito menos aparente autonomia, as organizações estaduais pecam em seus regulamentos e em sua inserção nas constituições locais, abrindo espaço para controle financeiro e com pouca clareza quanto aos termos das indicações.

Entre a CNDH e suas semelhantes estaduais, há indicação de grande autonomia, ao ponto de existir possibilidade de conflitos em recomendações e resoluções de conflitos. Suas agendas não parecem possuir sincronia ou coordenação, apesar da cooperação entre os entes ser aparente.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou definir o grau de autonomia da CNDH e das Comissões Estaduais no México, analisando diferentes aspectos dessa autonomia, incluindo a autonomia orçamentária e o impacto das indicações para cargos. Além disso, foi investigada a independência da agenda entre as comissões nacionais e estaduais.

Observou-se que a autonomia da CNDH é limitada, sendo um órgão com autonomia de gestão e orçamentária, personalidade jurídica e patrimônio próprios, conforme definido no artigo 2 da Lei da Comissão Nacional de Direitos Humanos. No entanto, essa autonomia formal é frequentemente contrariada pela realidade, onde as comissões podem estar vinculadas a interesses políticos que afetam sua independência. A autonomia das SNHRI do México varia significativamente entre os estados.

A autonomia orçamentária é um fator crítico para a independência dessas instituições. A CNDH possui certa autonomia financeira, mas a prática mostra que essa autonomia pode ser comprometida pela dependência de alocações orçamentárias que são influenciadas por contextos políticos. A autonomia orçamentária das comissões estaduais também enfrenta desafios, já que muitas vezes não é plenamente garantida, o que pode levar à sua vulnerabilidade a pressões políticas locais.

A indicação para cargos dentro dessas comissões é outro aspecto que afeta sua autonomia. A escolha de dirigentes muitas vezes envolve processos que podem ser influenciados por interesses políticos. Por exemplo, existem casos nos quais o presidente pode ser escolhido pelo Congresso local a partir de uma lista tríplice apresentada pelo governador, o que pode comprometer a independência dos indicados. Essa prática potencialmente compromete a capacidade das comissões de operarem de maneira imparcial e independente.

A análise dos temas abordados por essas comissões revela diferenças significativas em suas agendas. A CNDH, em 2023, focou principalmente em saúde, acesso à informação, direito à vida, tratamento digno e segurança jurídica. Esses temas refletem uma abordagem mais abrangente e centrada em direitos fundamentais que afetam a população em nível nacional. Em contraste, os estados como Chiapas, Baja California e Cidade do México abordaram temáticas como segurança jurídica, acesso à justiça, saúde, moradia, tortura, integridade, gênero e detenção ilegal. Essas questões são frequentemente mais específicas e ajustadas às necessidades e problemas locais, refletindo as particularidades de cada estado. Essa disparidade de temas pode ser atribuída às diferentes realidades locais e às especificidades de cada estado, demonstrando que as agendas das comissões nacionais e estaduais não se afetam diretamente, permitindo uma atuação mais focada em suas respectivas jurisdições e competências.

Em suma, enquanto a CNDH tende a abordar questões de direitos humanos que têm uma abrangência mais ampla e que podem impactar o país como um todo, as comissões estaduais lidam com problemas mais específicos, muitas vezes urgentes e diretamente relacionados às realidades locais. Essa divisão de temáticas não apenas destaca a necessidade de uma autonomia robusta para ambas as comissões, mas também sublinha a importância de um entendimento claro de suas respectivas funções e limitações.

Em síntese, a autonomia das comissões de direitos humanos no México é uma questão complexa e multifacetada. Embora haja uma base legal que sustente a autonomia formal dessas instituições, a prática revela diversos desafios que limitam sua plena independência. A garantia de uma autonomia substancial, que inclua a independência financeira e a liberdade de indicação para cargos, é essencial para fortalecer essas instituições e assegurar sua eficácia na proteção dos direitos humanos. A manutenção de agendas independentes entre a CNDH e as SNHRI do México é igualmente crucial para que cada comissão possa responder de maneira eficaz às demandas específicas de suas respectivas jurisdições.

REFERÊNCIAS

BELTRÁN GAOS, Mónica La Protección Descentralizada de los Derechos Humanos em México y en España. In: CARBONELL SANCHÉZ, Miguel. **Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados**: México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

BENÍTEZ, Namiko Matsumoto. La importancia de la autonomía constitucional del sistema no jurisdiccional de derechos humanos In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos**. Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 229-238.

BERMÚDEZ, Juan José Zepeda. Visión de futuro de los organismos públicos de derechos humanos: Reflexiones sobre la importancia de la autonomía sustantiva In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos**. Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 49-61

CANAL DO CONGRESSO. **Designan a Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la CNDH**, Cidade do México, 2019. Disponível em: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12637/Designan_a_Rosario_Piedra_Ibarra_cmo_presidenta_de_la_CNDH Acesso em: 14 jun 2024.

CANTU RIVERA, Humberto. Hacia un sistema nacional de derechos humanos. **Cuest. Const.**, Ciudad de México, n. 36, p. 27-49, jun. 2017. Disponível em http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000100027&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 24 maio 2024.

CARDENAS, Sofia. National Human Rights Institutions and State Compliance. In: GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas. **Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012 p. 29-51

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Informes** Cidade do México 2024. Disponível em: <https://cdhcm.org.mx/informes/> Acesso em: 21 abr. 2024.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Informes Anuales** Cidade do México 2024. Disponível em <https://cdhcm.org.mx/informes-anales/> Acesso em: 22 abr. 2024.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Recomendaciones 2023-2019** Cidade do México 2024. Disponível em: <https://cdhcm.org.mx/recomendaciones-2019-2020/> . Acesso em: 20 abr. 2024.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Recomendaciones Generales 2022** Cidade do México 2024. Disponível em:

<https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-generales-2022/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Recomendaciones Generales 2023** Cidade do México 2024. Disponível em: <https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-generales-2023/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CHIAPAS. **Informe de Gestión** Tuxtla Gutiérrez, 2024. Disponível em: <https://cedhchiapas.org/cedh/informe-gestion-2022//>. Acesso em: 17 abr. 2024.

COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CHIAPAS. **Recomendaciones** Tuxtla Gutiérrez, 2024. Disponível em: <https://cedhchiapas.org/cedh/recomendaciones/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA. **Informes Anuales** Tijuana, 2024. Disponível em: <https://derechoshumanosbc.org/informes-anuales/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA. **Recomendaciones** Tijuana, 2024. Disponível em: <https://derechoshumanosbc.org/recomendaciones/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. **Informes anuales de actividades.** Cidade do México, 2024. Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anuales-de-actividades> Acesso em: 07 abr. 2024.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. **Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos – 2023.** Cidade do México, 2023. Disponível em: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-02/MO_CNDH_2023.pdf. Acesso em: 20 abril 2024.

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. **Recomendación.** Cidade do México, 2024. Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion>. Acesso em: 04 abr. 2024.

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. **Recomendación por Violaciones Graves.** Cidade do México, 2024. Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/index.php/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves>. Acesso em: 06 abr. 2024.

DOMÍNGUEZ, Carlos R. F. La importancia del fortalecimiento de la autonomía y la visión a futuro de los organismos públicos de derechos humanos. In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos.** Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 33-40

EL PAIS. **La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propone su disolución.** Cidade do México, 2024. Disponível em: <https://elpais.com/mexico/2024-01-25/la-presidenta-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-propone-su-disolucion.html> Acesso em: 14 jun 2024.

GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas; Introduction: National Human Rights Institutions, State Conformity, and Social Change In: GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas. **Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012 p. 1-28

HERNÁNDEZ, Nashieli Ramírez. Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, importancia del fortalecimiento de su autonomía In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos.** Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 69-73

HUMAN RIGHTS WATCH. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica** . 2008. Disponível em: <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/13/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica> Acesso em: 10 jul 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (INEGI). **Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2023 – Presentación de Resultados Generales.** Aguascalientes 2024. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/> Acesso em: 29 abr. 2024.

LACHENAL, Cécile. *et al.* **Los Organismos Públicos de Derechos Humanos em México: Nuevas instituciones, viejas prácticas.** México: Fundar, 2009. E-book.

LAGUNES LOPEZ, Oscar Nicasio. El desempeño de los organismos públicos locales de derechos humanos em México, 2017-2019. **Región y sociedad [online].**, Hermosillo, vol. 32, mar. 2021. Disponível em < https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252020000100139>. Acesso em: 22 maio 2024.

LATINUS. **Senadores acusan a Rosario Ibarra de mermar la autonomía de la CNDH: “Tal parece que su prioridad es la defensa al régimen”.** Dover, 2022. Disponível em: <https://latinus.us/2022/12/07/senadores-oposicion-reclaman-rosario-ibarra-falta-de-autonomia-cndh> Acesso em: 16 jun 2024

LEMUS, Olivia. Reflexiones sobre la importancia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos em México. Su autonomía de cara al futuro In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos.** Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 213-218.

LOBO, Joaquín Narro. La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No

Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México: Los casos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos**. Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p.11-22.

LOYA, Néstor Manuel Armendáriz. Importancia del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos: El fortalecimiento de su autonomía y su visión del futuro. In: **Autonomía de Los Organismos Públicos de Derechos Humanos**. Cidade do México: Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, 2019 p. 63-68

MONSIVÁIS, Alejandro Carillo; BRENA, Lena Alejandra Ríos. Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño? In: **Estudios Sociológicos vol. XXIX** num. 86, 2011. Disponível em: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/issue/view/18> Acesso em: 16 jun 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)**. Resolução 48/134. 20 de dezembro de 1993.

REIF, Linda C.; The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System In: GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas. **Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012 p. 52-73

VOLIO, Lorena González. The institution of the ombudsman: The Latin American experience. **Revista IIDH**, Costa Rica, Vol. 37, p. 219-248, 2003.

WOLMAN, Andrew. National Human Rights Institutions and Their Sub-National Counterparts. In: **International Human Rights Law Review**, **6(1)**, 2017. p. 1-29 Disponível em: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/20542/3/prepublication%20Decentralization%20article%20%2528IJHRL%2012-16-2016%2529.pdf> Acesso em: 05 abril 2024.

ANEXO A – CRITÉRIOS DE CODIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO FORMAL DO OMBUDSMAN (IO)

Fonte: Monsiváis e Brena, 2011

*Criterios de codificación del Índice de desarrollo
formal del Ombudsman (IO)*

Autonomía formal del ombudsman

1. Tipo de órgano público	()
1.1 Pertenece a la administración central del gobierno estatal	0
1.2 Organismo descentralizado	1
1.3 Organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio	2
2. Requisitos para el nombramiento del titular del órgano público	()
2.1 Se especifican restricciones para trayectorias de tipo político, partidista y en el gobierno estatal	1
2.2 No se especifican	0
3. Procedimiento de designación del titular del <i>ombudsman</i>	()
3.1 A propuesta del Ejecutivo	0
3.2 Por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo	1
3.3 Por el Legislativo con mayoría simple	2
3.4 Por el Legislativo con una mayoría calificada	3
3.5 Por el Legislativo a partir de una convocatoria pública a la sociedad y organizaciones de derechos humanos, o de una propuesta del Poder Judicial	4
4. Reelección del titular	()
4.1 Sí	1
4.2 No	0
5. Destitución del titular del órgano público	()
5.1 Mediante un proceso administrativo	0
5.2 Por juicio político dirigido por el Legislativo	1
5.3 Por un proceso penal	2
6. Designación de los integrantes del consejo del órgano público	()
6.1 A cargo del Ejecutivo	0
6.2 A cargo del Legislativo a propuesta del Ejecutivo	1
6.3 A cargo del Legislativo a propuesta del titular del <i>ombudsman</i>	2
6.4 A cargo del Legislativo, a partir de convocatoria pública a la sociedad y organizaciones sociales	3

7. Integrantes del consejo del órgano público	()
7.1 No pueden ser ratificados en el cargo	0
7.2 Pueden ser ratificados en el cargo	1
8. Rol directivo del consejo	()
8.1 De consulta	0
8.2 De aprobación de disposiciones mínimas	1
8.3 Establecimiento y aprobación de disposiciones generales	2
8.4 Establecimiento y aprobación de disposiciones generales, aprobación del proyecto de presupuesto, y otros	3
9. Órganos de control interno	()
9.1 Nombrado por el Ejecutivo	0
9.2 Nombrado por el Legislativo	1
9.3 Nombrado por el órgano de dirección del <i>ombudsman</i>	2
<i>Desarrollo institucional del ombudsman</i>	
10. Organigrama	()
10.1 Sin especificar el número de direcciones administrativas	0
10.2 De 1 a 4 direcciones administrativas	1
10.3 5 o más direcciones administrativas	2
11. Servicio profesional de carrera	()
11.1 Se establecen directrices en la ley o en los reglamentos internos	2
11.2 No se menciona	0
12. La legislación contempla mecanismos de protección, como medidas cautelares o preventivas para prevenir violaciones a los derechos humanos	()
12.1 Sí	1
12.2 No	0
13. La legislación contempla mecanismos para inducir a que las autoridades informen del curso que han dado a las recomendaciones recibidas	()
13.1 Sí	1
13.2 No	0
14. Facultad de presentar iniciativas de ley	()
14.1 No se especifica	0
14.2 Sólo conoce y da consulta sobre los proyectos de ley iniciados por otro poder	1
14.3 La ley prescribe esta facultad	2

15. Facultad de iniciar controversias constitucionales	()
15.1 Existe el ordenamiento en la ley	2
15.2 No se especifica	0
<hr/>	
16. Órganos o direcciones de vinculación con la sociedad civil	()
16.1 No se especifica	0
16.2 Se mencionan pero no se regulan en la normatividad	1
16.3 Existen en el ordenamiento y tienen un lugar en el organigrama	2
<hr/>	
17. Informes de gestión	()
17.1 A un poder	0
17.2 A dos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	1
17.3 A los poderes e informe público a la sociedad	2
<hr/>	
18. Programas específicos de acuerdo con el contexto de la entidad	()
18.1 No se especifican	0
18.2 Existen pero no se especifican en el ordenamiento	1
18.3 Existen en el ordenamiento y tienen lugar en el organigrama	2
<hr/>	