

MEDIACIÓN EN LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO EXPERIENCIA, RETOS Y PROSPECTIVA

Magaly Hernández Alpízar

Fecha de recepción de originales: *11 de abril de 2011*

Fecha de aceptación: *25 de mayo de 2011*

Resumen

Desde su creación, los organismos públicos de derechos humanos en México, tienen facultad de conciliar a los quejosos y/o agraviados con las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de presuntas violaciones a derechos humanos.

El procedimiento de conciliación tenía el propósito inicial de brindar atención ágil, propiciar el diálogo y la persuasión en asuntos de naturaleza no grave; no obstante, en la actualidad es una práctica común para varios organismos realizar la conciliación por escrito e incluso bajo su criterio unilateral.

La mediación ahora se presenta como una opción para que las personas en conflicto sostengan un diálogo no-violento, conducido por un experto a fin de que propongan la solución a su conflicto. Por ello, debe valorarse la conveniencia de incluir a la mediación como una nueva atribución de estos organismos, para que la apliquen en asuntos cuya naturaleza así lo permita.

En este sentido, la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México servirá como referencia.

Abstract

Since the beginning, in Mexico the human rights organisms have practiced the conciliation in presence of a violation of human rights.

In this way the conciliation had the original purpose of providing flexible care; through this, one can promote dialogue and persuasion, in cases where no severe damage is caused by the civil servant, nevertheless, in the present the organisms practice conciliation in a written matter even under unilateral approach.

Nowdays mediation is an excellent option to solve conflicts between complainants and civil citizen or governmental citizen, which is handed in a non-violent dialogue by an expert who will help them to propose a satisfactory solution; even more the solution is given by bilateral approach. For that reasons, the convenience of including mediation in no severe cases should be evaluated as a new attribution for this Organisms.

Talking about experience, the Human Rights Organism of the State of Mexico could provide a better reference.

Palabras clave: mediación, conciliación, derechos humanos, México, prospectiva, retos, ombudsman, Estado de México, queja.

Keywords: mediation, conciliation, human rights, Mexico, prospective, challenges, ombudsman, Estado de Mexico, complaint.

Introducción

Ante el súbito impulso que, en nuestro país, ha recibido la mediación como método novedoso de solución de conflictos, es oportuno analizar con detenimiento en qué ámbitos y cómo ha de integrarse, a fin de asegurar que no violente los derechos de persona alguna.

En el ámbito público ha sido poco explorado si el ámbito de la defensa y protección de los derechos humanos es un espacio idóneo para incorporar la facultad de mediar, a menudo se evade el tema con una negativa sin debate previo, arguyendo que no es posible mediar o negociar derechos humanos y/o que con la conciliación es suficiente.

Este artículo tiene por objeto exponer algunas reflexiones sobre la factibilidad y conveniencia de incluir a la mediación entre las atribuciones de los organismos públicos de derechos humanos.

En primer lugar, abordaré los aspectos generales de esta herramienta de solución no violenta de conflictos: su definición, sus principios y las ventajas que representa frente a otras formas de afrontar conflictos.

Así, con estas bases, procederé a analizar la compatibilidad de la mediación con la causa, naturaleza, objeto y competencia de los organismos públicos de derechos humanos en México para, finalmente, compartir la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), misma que desde el año 2008 contempla en su Ley la facultad de mediar asuntos de naturaleza no grave dentro del procedimiento de queja.

La premisa de este artículo sostiene que la experiencia particular de dicho Organismo en materia de mediación, puede ser aplicable a otros organismos públicos de derechos humanos en México, ya que comparten la misma naturaleza y sus funciones esenciales son homólogas.

El objetivo es provocar en otros organismos públicos de derechos humanos el debate y el análisis sobre la conveniencia de replicar o mejorar esta práctica.

I. Aspectos generales de la mediación

I.1. Definición

Actualmente no existe una definición consensuada y única sobre el término de *mediación*, hay tantos conceptos, como autores; sin embargo, las definiciones se construyen a partir de elementos más o menos comunes, como los siguientes:

- » **Es un método alternativo:** lo que quiere decir que hay otras vías para resolver controversias, que se consideran principales. Para Martínez de Murguía llamamos “a la mediación y a las demás técnicas de

resolución de conflictos como técnicas alternativas porque en su origen se desarrollan al margen de los procesos formales de impartición de justicia” (Martínez, 1999:57). Por otro lado, Boqué (2003) opina que en lugar de alternativa, la mediación es complementaria, debido a que existen conflictos que, por su naturaleza, requieren de un espacio como la mediación para solucionarse.

- » **De resolución de disputas:** este término abarca a todas las prácticas extrajudiciales de intervención en los conflictos, como el arbitraje, la conciliación y la mediación. Deriva del término *Alternative Dispute Resolution (ADR)* como se le conoce en Estados Unidos y significa resolución alternativa de litigios. Cabe mencionar que otra sigla frecuente para referirse a estas prácticas es MASC (medios alternos de solución de conflictos) (Márquez: 2004).
- » **En presencia de un tercero:** el mediador es una tercera persona, grupo de personas o institución independiente o externa, que contribuye, a menudo con su sola presencia, a reducir al mínimo la hostilidad y los ataques, buscando favorecer el diálogo entre los protagonistas del conflicto (Boqué, 2003).
- » **Neutral:** este es un elemento indispensable para definir a la mediación, ya que se refiere a la posición del mediador, la cual debe ser equilibrada, equidistante y libre de preconcepciones. Las partes necesitan saber que el mediador no establecerá alianzas y que no actuará en su conflicto basado en sus intereses o creencias particulares. Éste concepto se combina o sustituye al de imparcialidad.

Se ha propuesto que tanto *neutralidad*, como *imparcialidad*, sean sustituidas por el vocablo *multipartialidad*, que significa tomar partido por todos, “evoca independencia y empatía a la vez” (Boqué, 2003:33)

por parte del mediador, así, en lugar de evitar favorecer a una parte, el mediador puede ser libre para favorecer, a todos potenciando la autodeterminación de los mediados, pero en forma empática.

- » **Con el objeto de llegar a un acuerdo:** los protagonistas del conflicto colaboran en la mediación para hallar soluciones. Uno de los puntos fuertes de la mediación es que los acuerdos libremente pactados conllevan a un mayor grado de cumplimiento que aquellos *acuerdos* que son impuestos.

Sin embargo, dadas las características de la mediación, el grado de éxito no debe medirse únicamente por el número de acuerdos alcanzados; sino que también hay que valorar otros logros, por ejemplo si se ha contribuido a mejorar la comunicación y/o la relación humana de las personas en conflicto.

- » **Pacíficamente:** la mediación es una intervención pacífica, en tanto que está libre de violencia, pero también es una herramienta para la construcción de la paz positiva (ausencia de violencia directa, estructural y cultural). Asimismo está relacionada con la cultura de la paz, la educación para la paz y el derecho humano a la paz.

Desde mi perspectiva, prefiero asociar la mediación con la filosofía de la No-violencia activa, de esta forma se evitará confundir pacifismo con pasividad.

Los partidarios de la No-violencia toman en consideración los conflictos, ya sea interpersonales, sociales o políticos, para, al implicarse en ellos, intentar resolverlos por medios que no tengan nada que ver con el mecanismo de la violencia. Tales medios –que excluyen incluso el odio al otro, aunque sea responsable de una injusticia– se busca que sean eficaces y moralmente aceptable (sic) (Vaillant, citado en *Ahimsa*: www.codhem.org.mx).

La filosofía de la No-violencia sostiene que siempre es posible el diálogo, incluso con el que ha cometido

una injusticia o ha usado la violencia, sus estrategias siempre buscarán el diálogo, por ello, la mediación se ubica dentro de las estrategias de la forma de vida no violenta.

- » **Requiere del libre consentimiento de los involucrados en el conflicto:** a esto se le denomina principio de voluntariedad.
- » **A ellos pertenece la decisión final:** la mediación fomenta la autodeterminación y el protagonismo de las personas en conflicto. Asimismo les permite asumir su responsabilidad en el conflicto y en su solución, la cual debe ser satisfactoria.
- » **Mejora relaciones:** centra la atención en el elemento humano, apunta a objetivos difíciles de reflejar en una estadística, pero que buscan el crecimiento personal durante el proceso.
- » **Previene o cura:** como prevención, evita destrucción o acciones irreversibles. El principal componente preventivo proviene del aprendizaje que adquieren las personas que participan en la mediación, el cual pueden trasladar a otra situación futura de conflicto. Además, cura porque reconstruye vínculos o relaciones destruidas o deterioradas.
- » **Transforma:** supera el escenario de lucha adversarial en el conflicto y lo orienta hacia la colaboración, asimismo busca restaurar las relaciones e influir en un cambio cultural en materia de solución de conflictos, sobre todo desde la Escuela Transformativa de la mediación.
- » **Promueve el crecimiento personal y moral:** la mediación potencia y promueve valores, habilidades y aptitudes en los participantes; sin embargo, finalmente ellos deciden si los aprenden y practican, o no.

Las definiciones de mediación atienden a la perspectiva y experiencia de cada autor; no obstante, los elementos anteriormente descritos son los más frecuentes.

Para construir la definición de mediación se pueden considerar todos o sólo algunos elementos, por ejemplo los sujetos de la mediación (mediador y mediados), algunos principios (voluntariedad y neutralidad) y los objetivos de la mediación (solucionar, restaurar relaciones, llegar a un acuerdo etc.). Sin embargo, esta breve revisión es un punto de partida para evitar confusiones terminológicas en el desarrollo de esta reflexión.

Considero fundamental proponer una definición que abarque los múltiples espacios donde se practica la mediación, incluyendo el ámbito público de derechos humanos. De modo que entenderemos por *mediación* a aquel procedimiento sencillo y flexible en el que un tercero, llamado mediador, facilita la comunicación respetuosa entre las personas en conflicto, con el fin de que ellas construyan colaborativamente la solución que les parezca aceptable y satisfactoria.

1.2. Principios *sine qua non* de la mediación

Como he sostenido, la naturaleza sencilla de la mediación permite su aplicación en distintos ámbitos; pero en cada uno de ellos se le matiza en forma distinta, de ahí que además de las definiciones, son variables también el número de principios que se le atribuyen.

Entonces, para continuar la exposición de los aspectos generales de la mediación aplicables a cualquier ámbito, me referiré a principios imprescindibles, como lo son: el principio de voluntariedad, el principio de multiparcialidad y el principio de confidencialidad.

No aplicar estos tres principios afectaría de tal forma que estaríamos en presencia de otra cosa, menos mediación.

Ejemplo de lo anterior sería imponer u obligar a alguien a participar, permanecer o convenir en determinado sentido, esto vulnera la voluntariedad.

Asimismo, favorecer a alguien o dejar que las creencias personales del mediador determinen la solución, además de atentar contra la ética profesional del mediador y contra los derechos de los mediados, no podría denominarse mediación, pues carecería de imparcialidad (o multipartialidad, como he apuntado).

De igual forma, la confidencialidad es un principio necesario para que los mediados adquieran confianza en el proceso, les brinda la certeza de que no se revelará lo dicho, salvo con el consentimiento expreso de todos los involucrados. Más aún, trasgredir este principio constituye un delito en el Estado de México, indistintamente de que se trate de un mediador privado o de un servidor público (www.edomex.gob.mx).

Los principios de gratuidad, sencillez, celeridad y otros, son variables que dependen de la sede o ámbito de que se trate, pero su ausencia no altera la esencia de la mediación.

1.3. Ventajas de la mediación en comparación con otras formas de afrontar conflictos

Estamos en presencia de un conflicto cuando entre dos o más personas o grupos existen diferencias conocidas que no han podido resolver, ya que piensan que sus fines son contradictorios, sus valores inconciliables o que el desacuerdo no puede ser superado. En ocasiones alguno de los involucrados se percibe afectado o con posibilidad de ver afectados sus intereses, derechos o pretensiones.

Ahora bien, la divergencia o la afectación pueden ser reales o subjetivas, por ello algunos autores como Floyer (1993) dividen al conflicto en real o irreal, en donde el primero es

un hecho objetivo y el segundo surge de una comunicación deficiente, una percepción equivocada o un malentendido, que si no se detectan a tiempo pueden dar lugar a un conflicto real. En la cotidianidad los conflictos suelen tener tanto elementos objetivos como subjetivos.

Es importante destacar que el conflicto no es positivo o negativo en sí mismo; sin embargo, según se lo perciban los actores pueden inclinarse por una vía determinada para hacerle frente.

Así, la perspectiva que considera al otro involucrado en el conflicto como adversario o enemigo, generalmente implica una visión *ganar-perder*, según la cual la solución no podrá admitir que ambos tengan razón, sino solo uno, por lo que con frecuencia subsistirán inconformidades.

Floyer (1993) expresa que el enfoque adversarial de solución de conflictos contempla entre sus vías: la coerción (o imposición sobre el más débil), buscar la aplicación de la ley, recurrir al arbitraje o a la negociación.

Por otra parte, los actores siempre tendrán la posibilidad de evadir o negar el conflicto, esperar que se resuelva con el tiempo o ceder a todas las pretensiones del otro con el fin de apresurar la solución.

A pesar de lo que se pudiera pensar, estas actitudes no son negativas, tampoco el enfoque adversarial, más bien, pueden resultar convenientes en determinadas ocasiones dependiendo del caso específico, por ejemplo: en conflictos menores y circunstanciales en donde no se vulnere nuestra dignidad, elegir evadir el conflicto puede ser atinado.

Entonces, si esto es así ¿cuál es la ventaja de preferir formas colaborativas como la mediación para afrontar conflictos? Más aún ¿por qué es mejor afrontar un conflicto que evadirlo?

Para responder a esta última pregunta, podemos imaginar el escenario contrario, ¿qué sucede si no afrontamos un conflicto?, en primer lugar: la incertidumbre, pues no controlaremos o influiremos en el rumbo que tomará, todo dependerá del azar.

Entonces, es aconsejable afrontar un conflicto, porque nos permite un mayor grado de participación para definir el rumbo del conflicto desde el momento mismo en que elegimos una u otra forma para encararlo. De esta forma aumentan las posibilidades de que la solución nos satisfaga, además podemos pedir que nuestras posturas, intereses y necesidades se vean reflejados y tomados en cuenta.

Una vez que se ha decidido afrontar el conflicto, ¿por qué optar por vías colaborativas o no violentas como la mediación?

A manera de respuesta abordaré únicamente las ventajas de la mediación en general, como una vía no violenta y colaborativa para la solución de conflictos:

- a. Autocomposición y protagonismo de las partes
- b. Fomenta la responsabilidad
- c. Respeta voluntad
- d. Empoderamiento de los mediados
- e. Fomenta valores
- f. Reconoce la dignidad de cada persona
- g. Cultura de la paz

a. Autocomposición y protagonismo de las partes

Desde el punto de vista jurídico, autocomposición indica que las partes en conflicto asumen la tutela de sus intereses y deciden voluntariamente solucionarlo por la vía de la renuncia de sus pretensiones, el reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria, o a través de la transacción o negociación.

Las vías para solucionar el conflicto jurídico por autocomposición pueden ser unilaterales o bilaterales, siendo en esta última categoría donde se ubica la mediación pues implica un acuerdo de voluntades para encontrar una solución a las diferencias.

En un aspecto más amplio que el jurídico, podemos soslayar el término autocomposición y referirnos al protagonismo de los participantes como una ventaja más de la mediación, en otras palabras, ellos asumen el control y la responsabilidad por el curso y el resultado de su conflicto.

En este punto, es necesario señalar que con frecuencia se confunden la mediación y la conciliación. Conviene aclarar que la sutil diferencia entre éstas radica en la posibilidad de que el tercero imparcial que interviene en un conflicto ajeno pueda sugerir o realizar propuestas específicas de solución.

Desde luego, corresponde a las partes, el derecho de aceptarlas, modificarlas o rechazarlas; pero no deben ser impuestas, pues en tal caso no sería adecuado pensar que es una conciliación.

La diferencia aludida entre estas figuras jurídicas, aunque sencilla, puede verse reflejada en la obtención de resultados distintos. Algunos autores, como Márquez Algara (2004), indican que el hecho de que el tercero que interviene sugiera caminos para la solución del problema, o

bien, acuerdos específicos, disminuye el grado de compromiso de las partes con el cumplimiento de los mismos, así como el nivel de responsabilidad que las partes asumen hacia su conflicto y su correspondiente solución.

Con frecuencia es en el ámbito institucional público donde encontramos el uso indistinto de los MASC (arbitraje, mediación y conciliación), lo que puede ser fuente de confusiones¹. En este sentido, hay quienes consideran que mediación y conciliación pueden referirse a lo mismo.²

De tal forma que teóricamente pueden encontrarse perspectivas que sostengan la similitud o bien, que subrayen la diferencia entre estos dos medios alternos de solución de controversias. Más bien, será en la práctica donde las diferencias en su aplicación, se hagan más evidentes y por lo tanto, más importantes.

Tanto la mediación como la conciliación adquirirán matices diferentes según la institución o ámbito en el que se analicen, esto es, el procedimiento o la fase conciliatoria se practicarán en forma distinta en el ámbito laboral, que en el ámbito de defensa de los derechos del consumidor o en una escuela. Lo anterior obedece a lo dispuesto en la respectiva legislación, pero también influyen el espacio, el tiempo, la carga de trabajo, entre otros factores.³

1 Por ejemplo, en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico se habla de un arbitraje en amigable composición, que en realidad es una conciliación y en algunos organismos estatales de derechos humanos se confunde la mediación con la gestión o conciliación.

2 Esta postura encuentra grandes coincidencias con la Escuela de Harvard de la mediación, también conocida como modelo directivo. Esta Escuela se fija como objetivo principal, la obtención del acuerdo y permite que el mediador tenga un rol más activo en el diálogo, al punto de estar en posibilidad de proponer vías de acuerdo.

3 La CODHEM sí respeta la diferencia. Esto se abordará con mayor precisión algunos párrafos más adelante.

En resumen, la principal ventaja de la mediación sobre la conciliación y otros medios alternos de solución de conflictos, como el arbitraje o la negociación, radica en que la primera brinda mayor o total protagonismo a las partes en la búsqueda de la solución más conveniente y, de ello, se obtienen consecuencias deseables.

b. Fomenta la responsabilidad

Galvis opina que la responsabilidad es “la capacidad de los seres humanos para responder por lo que hacen, dicen y piensan. La responsabilidad es la pertenencia de los actos o de las omisiones” (Galvis, 2005:50).

Afrontar el conflicto, asumir nuestra contribución en él, encarar las consecuencias que provocamos y tomar las riendas de su solución, sin duda, fomentan el sentido de responsabilidad de las personas. Al permitirles a los mediados el protagonismo en la solución de su conflicto, se les devuelve la responsabilidad de su conflicto, nadie más la asume por ellos, ni elige por ellos o por encima de ellos.

Además, vivir la experiencia de la mediación les recuerda que en futuras acciones tendrán que asumir las consecuencias de sus actos, así como el impacto de su conducta en otras personas.

Continúa Galvis “El ser humano es realmente libre si actúa de manera responsable, es decir, si ejerce el privilegio de predicar la actoría y autoría de sus actos y de sus consecuencias” (Galvis, 2005:50).

c. Respeta voluntad

En la mediación se respeta el principio de voluntariedad, así como la autodeterminación de las personas que participan en ella. Nadie puede ser obligado a iniciar,

permanecer o convenir, si no lo desea, así, se refuerza la responsabilidad a las partes.

d. Empoderamiento de los mediados

Las personas en conflicto, con la ayuda del mediador, tienen la oportunidad de expresar asertivamente a la otra persona sus inquietudes y propuestas. El procedimiento de mediación les otorga mayor participación y mayor control sobre el resultado en comparación con el arbitraje o la conciliación.

e. Fomenta valores

Para realizar la mediación se requiere de un ambiente de confianza, respeto, comprensión y tolerancia.

f. Reconoce la dignidad de cada persona

La mediación propicia el reconocimiento del otro como un interlocutor válido y digno, con opiniones y emociones igualmente respetables.

g. Contribuye con la cultura de la paz

Este punto se abordará más adelante.

2. Reflexiones acerca de la compatibilidad de la mediación con el ámbito de competencia de los organismos públicos de derechos humanos

2.1. Causas de creación de los organismos públicos de derechos humanos

Una vez analizadas las características generales de la mediación, es tiempo de analizarla a la luz de los organismos

públicos de derechos humanos (OPDH), pues no basta con mencionar que la mediación es un procedimiento ejemplar para la solución de conflictos, hay que sustentar debidamente las razones por las que puede ser conveniente incluirla dentro de la lista de facultades y atribuciones de las comisiones y procuradurías de derechos humanos en nuestro país.

Para iniciar esta empresa considero necesario revisar, aunque sea en forma somera, las causas de creación de los organismos aludidos.

Jorge Carpizo (2003), presidente fundador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), refirió que ésta cuenta con antecedentes tanto en nuestro país, como en el extranjero (Ombudsman sueco). Al estudiar estos antecedentes encontraremos alusiones a distintas causas, que en suma, explican y propician la creación de organismos públicos de derechos humanos en México:

- a. Se crean para proteger los derechos de los gobernados, subsisten con los órganos clásicos de protección de derechos; es decir, los complementan, no los sustituyen ni los duplican;
- b. Se persigue que los nuevos órganos sean antiburocráticos y antiformalistas (Carpizo, 2003:12);
- c. Este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: Nadie está por encima de la Ley y No a la impunidad (Carpizo, 2003: 12).

En suma, los organismos públicos de derechos humanos nos recuerdan que el Estado y sus instituciones son un mero instrumento al servicio de la persona, quien los trasciende.

Las comisiones y procuradurías de derechos humanos son herramientas de gobernabilidad, reguladoras de la función pública, porque protegen al gobernado de excesos, injusticias, irracionalidad y retraso en la actuación de servidores públicos o autoridades.

A pesar de ello, no se constituyen necesariamente como adversarios de las autoridades o instituciones, pues si bien es cierto que proporcionan protección a los ciudadanos de ninguna forma su interés radica en agraviar o demeritar a las instituciones, ni siquiera a aquellos servidores públicos que han olvidado su función y han vulnerado derechos fundamentales. La reprobación se dirige en forma contundente hacia la conducta violatoria de derechos humanos, no a la persona responsable, quien siempre tendrá una dignidad ontológica que debe ser respetada.

Incluso, cuando se ha comprobado la violación a derechos humanos y derivado de ello se ha emitido una Recomendación, ésta tiene al menos dos finalidades: sugerir medidas para conservar y restituir a los afectados en el goce de sus derechos, así como la reparación del daño cometido por la violación a los derechos humanos, y por otro lado propiciar que la autoridad aprenda de la experiencia y restaure su actuar.

En otras palabras, los organismos públicos de derechos humanos defienden al quejoso y simultáneamente, brindan elementos a las autoridades para que mejoren su desempeño y ganen nuevamente la confianza ciudadana.

Bajo este prisma, conviene ahora mencionar una distinción importante para nuestro tema. Sabemos que dichos organismos poseen la facultad de conocer e investigar probables violaciones a derechos humanos; sin embargo, éstas pueden ser de naturaleza grave o no grave.

Ante las primeras, su deber primordial es impedir la impunidad; sin embargo, tratándose de las segundas, hay cabida para propiciar el diálogo y el entendimiento, a través de métodos como la mediación o la conciliación.

Entender esto es importante, ya que en asuntos graves se debe priorizar la visión del Ombudsman como mecanismo de control para evitar el abuso de poder del Estado y sus instituciones.

No obstante, desde otra perspectiva, en asuntos de naturaleza no grave, los organismos públicos de derechos humanos pueden darle la oportunidad a las instituciones y servidores del Estado para enmendar abusos y corregir errores, abriendo espacios de acercamiento y diálogo entre servidores públicos y gobernados y, así, coadyuvar con el perfeccionamiento del servicio público para asegurar el debido respeto a los derechos humanos.

En este sentido, el Dr. Constenla⁴ sostiene que el Ombudsman, debido a su posición independiente o autónoma, está en las mejores condiciones para mediar, por lo que la mediación es una función institucional que puede desarrollar, al lado de las que constituyen su esencia (Pierini, 2008:61).

Lo anterior, indica que por virtud de la mediación, los organismos públicos de derechos humanos son útiles para el Estado y sus instituciones, a la vez que satisfacen a quienes buscan su protección.

En este ámbito, la mediación podría aportar dos beneficios: el primero, solucionar rápida y satisfactoriamente algunas

4 El Dr. Carlos R. Constenla fue Presidente de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República de Argentina. (ADPRA) en el período 2005-2007.

quejas, y el segundo, generar en la autoridad o servidor público la convicción de respeto a los derechos humanos.

Cito las palabras de la Defensora del Pueblo de Buenos Aires:

Preferimos siempre el diálogo y la resolución pacífica, por eso en algunos países al defensor se le llama “mediador” o “procurador” (es el que procura justicia). Somos instituciones en las que prevalece la cultura del encuentro y la proximidad –más diálogo y menos confrontación-, no sólo en los temas que atendemos, sino en los procedimientos y en los métodos; en cómo vamos trabajando día a día con la gente, en su conflictiva interna o en intergrupos, o con el sistema administrativo de la jurisdicción.

Desde nuestras Defensorías podemos- y debemos- construir día a día los diálogos y una cultura de paz con las herramientas que tenemos en nuestras manos.

Si los defensores del pueblo, desde nuestros humildes lugares y para nuestra misión utilizamos una amplia caja de herramientas para inducir a los diálogos, a las persuasiones, a los métodos no confrontativos, habremos hecho nuestro modesto aporte a la paz y a la democracia en el marco de la convivencia y los derechos humanos (Pierini, 2008: 22).

2.2. Aportación de la mediación a la labor preventiva-transformativa de los organismos públicos de derechos humanos

Además de lo expuesto, la compatibilidad de la mediación puede ser comprobada desde otra perspectiva: la ayuda que la mediación supondría en la labor preventiva de los organismos públicos de derechos humanos.

A pesar de ser una causa de creación de estos organismos, la función preventiva no se contempló en el decreto fundante de las comisiones de derechos humanos en el territorio nacional, tal como se observa en el Decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución Federal, publicado el 28 de enero de 1992:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competen-

cias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003:11-12).

Como se observa, no hay mención explícita de la función preventiva; a pesar de eso, para el presidente fundador de la CNDH, el enfoque preventivo ya estaba implícito en las demás atribuciones:

Desde luego que la labor del Ombudsman también tiene una labor preventiva, ya que sus recomendaciones, informes y documentos tienen una influencia educativa para los funcionarios públicos y para la sociedad en general. Su actividad debe tener un impacto en el mejor funcionamiento de la administración pública (Carpizo, 2003:55).

Entonces, por labor preventiva, entendemos la serie de atribuciones destinadas a la creación y fortalecimiento de la cultura de respeto a los derechos humanos. Esta labor es parte de un proyecto transformativo a largo plazo y de acuerdo con Carpizo es: “Una de las funciones más importantes –quizá la más importante del Ombudsman consiste en educar [...] Esta labor educativa es la que realmente perdurará” (Carpizo, 2003:58).

En consecuencia, queda claro que los organismos aludidos tienen al menos dos grandes líneas de acción: la correctiva-punitiva, a través de la tramitación de quejas y la emisión de Recomendaciones; y la preventiva-transformativa o educativa, con la cual se pretende evitar la futura comisión de conductas violatorias de derechos humanos.

La perspectiva preventiva-transformativa distingue, entre otros factores, a estos organismos de una oficina de quejas o una contraloría. Los OPDH buscan forjar un

aprendizaje y una convicción que va más allá de cada caso, es decir, generar una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos. Es aquí donde la mediación puede ser de gran utilidad para consolidar la cultura de derechos humanos.

Aunado a ello, la mediación puede prevenir futuros atropellos a la dignidad y derechos de las personas. Si bien es cierto que tradicionalmente se ha considerado que la prevención tiene lugar únicamente antes de que exista una violación a derechos humanos, en realidad también tiene lugar una vez que ha ocurrido la violación, pues se pueden evitar futuros conflictos o el resurgimiento de los mismos.

El modelo transformativo de la mediación concede total importancia al reconocimiento del otro como responsable en el conflicto y como un interlocutor válido. Estas y otras características permiten incidir en la transformación de la relación, de ahí su nombre. Desde este modelo se aspira a crear un cambio personal, relacional, estructural y cultural. (Boqué, 2003).

Por tales razones, si se aplica particularmente este modelo de mediación para la solución de quejas en sede de derechos humanos, podemos esperar que la experiencia sirva a los mediados como referencia para que en el futuro afronten conflictos de una forma más eficaz.

Además, los beneficios de la mediación en sede de derechos humanos pueden incrementar si estos organismos también colaboran en la difusión y enseñanza de este método.

Galvis refiere:

Otro aspecto de la cultura de los derechos humanos es la forma pacífica de solución de las controversias. [...] No hay vigencia de los derechos humanos mientras la sociedad no adopte mecanismos pacíficos para manejar la conflictividad.

La formación en derechos humanos va acompañada del desarrollo y divulgación de formas pacíficas de solución de controversias como la conciliación, la negociación, la mediación, la amigable composición y el impulso de las formas nativas pacíficas con las cuales las comunidades han resuelto sus diferencias [...] (Galvis, 2005:41).

Por ello, a la vez que implementan la mediación en la atención de las quejas, los organismos públicos de derechos humanos, pueden sumar a sus estrategias de difusión y capacitación, el tema de mediación, con el fin de brindar a la sociedad más elementos para materializar la cultura de respeto a los derechos humanos.

– 93 –

2.3. Derecho humano a la paz y solución no violenta de conflictos

¿Cómo puede una sociedad construir una cultura de los derechos humanos cuando la realidad cotidiana sólo le muestra la vivencia de la agresión y el desconocimiento de la dignidad, la libertad y la igualdad, y cuando para solucionar los conflictos tiene necesidad de eliminar física o mentalmente al contrario? (Galvis, 2005:41).

La reflexión anterior, expresa que la cultura de derechos humanos requiere de nuevos caminos para erradicar la violencia y para gestionar los conflictos en forma eficaz, siempre en un marco de respeto a los derechos humanos.

Dicho de otra forma, cuando hablamos de derechos humanos, en algún momento nos encontraremos haciendo referencia al derecho humano, la cultura y la educación para la paz, puesto que todos estos tópicos están relacionados entre sí.

Como derecho humano, la paz, forma parte de la tercera generación de derechos, también llamados derechos de solidaridad o de los pueblos, ya que para su consolidación requieren de la participación activa de todos los Estados, de los pueblos y de la humanidad.

La cuestión con este derecho es que es muy amplio, ya que la paz no es antónimo de guerra, sino que tiene un sentido positivo que abarca un triple objetivo: lograr la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, la eliminación de todo tipo de violencia y el respeto efectivo de todos los derechos, todo ello en un contexto de respeto al medio ambiente.

Ahora bien, ¿quiénes están obligados a *eliminar todo tipo de violencia*? Sabemos que un actor fundamental para garantizar los derechos humanos es el Estado, pero en este caso tienen que participar todos los actores sociales. Como se apuntó, el derecho humano a la paz pertenece a los derechos de solidaridad, y difusos, ya que no se identifica sólo a un obligado ni a un titular, sino que pertenece a toda la humanidad y todos tenemos el deber de contribuir.

Se trata de conocer, junto con otros, cómo cambiar las relaciones violentas, de saber que no vivimos aisladamente y buscar un crecimiento colectivo e interdependiente con responsabilidad universal y es que la paz implica la ausencia de circunstancias no deseadas, pero la presencia de condiciones deseadas.

En consecuencia, la paz no promulga la ausencia de conflicto sino un sistema que permita regular y manejar los conflictos.

La paz necesariamente incluye aquellas condiciones “que permiten una vida humana digna donde los conflictos se resuelven de manera no violenta para lograr armonía de la persona consigo misma, con los otros y con el entorno” (Parent, 1988:21,55).

Como se observa, la resolución no violenta de conflictos es un objetivo de la educación para la paz. No basta con aspirar a la paz, hay que “formar a los individuos en valores y actitudes que les lleven a cuestionar la

realidad y proponer formas de relacionarse y resolver los conflictos en forma no violenta y de hacer valer la dignidad de los seres humanos” (Alba, 1999:29).

La educación para la paz pretende fomentar prácticas de convivencia que sean compatibles con el respeto a los derechos fundamentales de los demás, así como el desarrollo de habilidades sociales que permitan el diálogo.

Es en este contexto, donde convergen la cultura de la paz y la cultura de respeto a los derechos humanos, donde se ha descubierto el invaluable recurso de la No-violencia, misma que contempla entre sus estrategias tendientes al diálogo, el ejercicio de la mediación.

En resumidas cuentas la mediación es una herramienta no violenta, que ostenta características y metas compatibles con la causa de los derechos humanos por su enfoque transformativo y humanista.

Creo que si se aplica en el ámbito público contribuirá para provocar la reacción correcta de la autoridad y elevar su grado de conciencia y respeto por los derechos humanos y su valor supremo: la dignidad.

Finalmente, el mayor impacto se logrará cuando derivado de la difusión y aplicación de la mediación, ésta logre insertarse en la cultura, para que cada vez seamos más quienes renunciemos a la violencia como forma de afrontar a los conflictos, optando por el diálogo y la mediación. Todo ello, contribuirá en el fortalecimiento de la paz como derecho humano.

2.4. Beneficios adicionales: atención humana y celeridad en el procedimiento de queja

Aunado a lo anterior, la incursión de la mediación en el campo de los derechos humanos, se sustenta en otras

razones, las cuales ya vislumbraba Jorge Carpizo, primer Ombudsman nacional en México, cuando se refería a la conciliación en los siguientes términos:

Un camino muy adecuado para la resolución de quejas es la conciliación o amigable composición, porque siempre serán más rápidas que una recomendación. Su flexibilidad y antiburocratismo las hacen un medio ejemplar, además de que la persuasión y el diálogo se impondrán a un solo punto de vista. Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el Ombudsman es un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto. Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces procede la recomendación (Carpizo, 2003:54-55)⁵.

Lo anterior, refleja el propósito inicial de brindar atención ágil y accesible, enmarcada en el diálogo, cuando el caso lo permitiese, es decir, considera la probabilidad de interacción personal y directa para llegar a un acuerdo satisfactorio para todos.

Sin embargo, sobre la atribución de conciliar para lograr una solución inmediata a las violaciones a derechos humanos, Gloria Ramírez, Coordinadora de la Cátedra UNESCO de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala:

... el marco normativo de los organismos públicos de derechos humanos permite encontrar una solución a las diferencias antes o después de iniciar el procedimiento de queja, ya sea por imposición del organismo conciliador o por el diálogo entre las partes. Se hace referencia a la de la conciliación por imposición, porque en la práctica, en algunos de los organismos no se lleva a cabo la participación del quejoso, como sucede en la CNDH (Ramírez, 2009:77).

En forma general, la práctica conciliatoria que realizan las comisiones y procuradurías de derechos humanos

5 Buenos oficios: Término general que recoge las habilidades de conciliar, mediar o facilitar, así como la acción de aquellos que desarrollan su labor como conflictólogos y gestores de los conflictos.

es por medio de documentos. La propuesta específica de conciliación se presenta por escrito a la autoridad o servidor público, quien debe responder de igual modo si acepta o no la propuesta. Si en el plazo indicado en la legislación respectiva, la autoridad o servidor público no responde o no acepta la propuesta se debe proceder a la Recomendación, o bien, si acepta y no cumple o no responde, se puede abrir nuevamente el expediente.

Desde luego que realizar conciliaciones por escrito puede favorecer la celeridad en la solución de la queja; sin embargo, hacerlo a través de documentos se aleja de la idea de cercanía, *antiburocratismo* y *diálogo* que planteaba Carpizo y se asemeja a la *imposición* que señalaba la Dra. Ramírez.

El término *imposición* puede parecer exagerado, pues no se obliga literalmente a la autoridad o al quejoso a aceptarla, más bien, se alude como contraposición a que no surge del diálogo entre ambos y que, en ocasiones, los puntos de acuerdo pueden obedecer únicamente al criterio del personal del organismo.

Si el objetivo principal de la queja es “la restitución plena del goce de los derechos del agraviado y la reparación de los daños que se le hayan causado” (Ramírez, 2009:69), se pueden buscar alternativas para llegar a este fin en forma pronta y eficaz. Ciertamente, un camino adecuado, como se ha sostenido, es la conciliación, pero esto no excluye otras vías, como la mediación.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece como atribución del Organismo: “Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita”.

Ante ello, y dado que diversas legislaciones estatales reto-

man esta redacción, Gloria Ramírez señala que:

... así como la inmediata solución del conflicto planteado, abre la posibilidad de buscar otra forma de mecanismos para brindar una pronta solución a determinado conflicto en turno, que bien pudiera ser la mediación o la facilitación como recursos alternativos que pudieran ser interpuestos antes o al iniciar un recurso de queja y evitar dilaciones en un caso en el que la víctima pueda disponer de su propio derecho (Ramírez, 2009:77).

Al respecto, cabe destacar que la autora subraya un punto fundamental: no todos los casos admitirán la práctica ni de la conciliación, ni de la mediación, por ejemplo los casos de violaciones graves a derechos humanos⁶ no deben ser sometidos a estas formas de solución de conflictos.

Para Gloria Ramírez los casos o conflictos susceptibles de conciliarse o mediarlos son aquellos en los que la víctima pueda disponer de su propio derecho:

- » Hechos que causen daños a la propiedad por el desempeño de la administración pública
- » Disposiciones legales o legislativas que perjudiquen a terceros
- » La negación de un servicio público
- » El mal funcionamiento del servicio público por negligencia, acción, omisión (siempre y cuando no se ponga en riesgo la integridad física de la persona

La inclusión de los métodos alternos de solución de conflictos en los organismos públicos de derechos humanos para acceder a la justicia, a través de la institucionalización y desarrollo de métodos autocompositivos capaces de alternar

6 La Ley de la CNDH alude en su artículo 26 la existencia de infracciones graves a los derechos humanos, las cuales desglosa en el artículo 88 de su Reglamento interno: atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

y coexistir con los mecanismos formales y procedimentales existentes, pueden constituir una salida importante hacia una justicia más humana, satisfactoria, económica, ágil, expedita y rápida. Asimismo, estos métodos constituyen una vía pacífica eficiente que privilegia la libre decisión de las partes, la cooperación y el compromiso mutuo, facilita las relaciones pacíficas y evita litigios futuros, siempre y cuando se garantice la participación de la víctima o quejoso. Se trata de generar una cultura de paz que fomente la convivencia armónica entre los individuos y las instituciones del Estado mexicano (Ramírez, 2009:78).

En otras palabras, la mediación retoma las ventajas de la conciliación y a ellas suma las propias, pues cuando ésta se realiza correctamente contribuye para mostrar a los participantes nuevos caminos de entendimiento y diálogo respetuoso.

Aunado a lo anterior, la mediación sería una alternativa viable para retornar a la idea original de brindar atención humanista.

El tipo de atención que brinde el personal que labora en las comisiones y procuradurías de derechos humanos, debe distinguirse siempre por su sensibilidad, sencillez y accesibilidad hacia las personas. Ello, en contraposición con las deficiencias en la prestación de servicios públicos de las que tienen que conocer.

Entonces, si este aspecto ha sido descuidado en algunos OPDH, la mediación puede coadyuvar a reintegrarlo, pues con la debida capacitación en el tema, el personal puede comprender la importancia de aplicar las técnicas de mediación en su labor.

Por supuesto que una atención de calidad incluye también la rapidez con la que se obtenga la respuesta y que ésta sea satisfactoria para el usuario, objetivos en los que la mediación también puede contribuir.

En conclusión, la Dra. Ramírez aborda los temas de la

queja y la conciliación, realizando reflexiones que culminan con la propuesta de incluir métodos alternos de solución de conflictos, tales como la mediación, aludiendo a los beneficios de ésta. Estas observaciones son importantes, porque parten del supuesto de que no se ha incluido en algún organismo público de derechos humanos en México y alude a la conveniencia de hacerlo. Esto, por supuesto, fortalece el mérito de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, que desde 2008 reformó su Ley para incluir la facultad de mediar y ha practicado este procedimiento desde entonces.

Además de lo expresado, actualmente presenciamos la innegable tendencia de apertura hacia los medios alternos de solución de conflictos (en los que se incluye la mediación).

Con la intención de mostrar lo anterior, he citado opiniones de académicos, como la Dra. Gloria Ramírez, así como de la Dra. Alicia B. Pierini, quien aplica y promueve la mediación en sede de derechos humanos desde la Defensoría de Derechos Humanos de Buenos Aires.

En el Estado de México, a partir de enero de 2011, se encuentra vigente la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México, la cual seguramente coadyuvará para que la mediación permee en la sociedad y para que aumente la demanda de espacios que ofrezcan este servicio.

Aunque la ley aludida no regula directamente la práctica de la mediación en sede pública de derechos humanos, sí cambiará el entorno social en relación con el tema, en consecuencia, estaremos en sintonía con dicho cambio si desde ahora fortalecemos la mediación en la Comisión de Derechos Humanos de la entidad.

Sin embargo, la tendencia internacional o estatal, no es

la razón más importante para convencernos de privilegiar la mediación. Las razones de peso, obedecen a las ventajas que esta herramienta humanista puede reportar para las personas que acuden ante la CODHEM o cualquier otro organismo homólogo:

- » La pronta solución a un conflicto en que el quejoso pueda disponer de su propio derecho, por ser de naturaleza no grave (negación o mala prestación de un servicio público, conflictos de índole personal o de comunicación deficiente).
- » Participación del quejoso.
- » Fomentar la actitud de escucha en las autoridades y la asertividad en los quejosos, así como el diálogo respetuoso, la cooperación y la tolerancia.

Hoy los organismos públicos de derechos humanos tienen la opción de continuar con la tradicional conciliación escrita o de convertirse en promotores del diálogo y de medios no violentos, integrando la práctica de la mediación para la atención de las personas que voluntariamente decidan elegir este medio.

Finalmente, es preciso recordar que la práctica de la mediación tiene que acompañarse de una adecuada y continua formación en el tema.

3. Experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

En el año 2005 la CODHEM y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) comenzaron la publicación de un boletín mensual denominado *Ahimsa*⁷, con las aportaciones del Doctor Juan María Parent Jacquemin, investigador de esa Casa de Estudios, quien en su primer número, argumenta:

7 Término sánscrito hindú que se traduce como No-violencia.

La defensa y promoción de los derechos humanos es una lucha permanente contra el anquilosamiento de muchos que se dejan pisotear o se abstienen de actuar ante la injusticia de la que son testigos. Esta lucha puede darse desde el diálogo con el otro que es principio y fin de las acciones no violentas [...] La Comisión de Derechos Humanos tienen una función esencial en crear la cultura de respeto a los demás [...] La filosofía de la No-violencia es un alimento para que la lucha que llevan a cabo las Comisiones de Derechos Humanos goce de más opciones para lograr sus objetivos (Ahimsa: <http://www.codhem.org.mx>).

Este primer ejemplar, y los subsecuentes, dejan ver la vinculación entre la No-violencia y los derechos humanos. Desde luego, la No-violencia siempre tiende al diálogo, por ello, entre sus herramientas se ubica la resolución constructiva de conflictos y, por ende, la mediación.

En este orden de ideas, el Doctor Parent presentó un artículo dedicado a la mediación donde refirió: “Estas instancias de defensa y promoción de los derechos humanos podrían incluir en sus funciones la creación de las estructuras necesarias para la formación de mediadores y crear así la cultura de la mediación” (Parent, 2006:64).

Con ello, el investigador universitario propuso difundir y acercar los beneficios de la mediación a las universidades, a los hogares, escuelas y a los defensores municipales de derechos humanos. Tal fue el antecedente de la *Escuela Permanente de Mediación*, actividad académica que inició en 2006 con la firma de un convenio, entre la UAEMéx y la CODHEM, para realizar acciones conjuntas de capacitación en materia de mediación, con el apoyo de ponentes voluntarios⁸.

8 Entre quienes se encuentran el mismo Doctor Parent, el Mgdo. Héctor Hernández Tirado, la Mtra. Natalia Ix-chel Vázquez González (Investigadora y Coordinadora de la Maestría en Estudios para la Paz y el Desarrollo de la UAEMéx, el Mtro. Juan Carlos Fabela Arriaga (mediador privado), entre otros.

Estos cursos introductorios de mediación fueron diseñados para sensibilizar a los participantes acerca de los conflictos, la solución no violenta de los mismos y la mediación como alternativa factible de aplicar en múltiples ámbitos.

Derivado de ello, en el período de 2006 - 2010 la *Escuela Permanente de Mediación*, coordinada por una persona representante por cada institución firmante, ha logrado lo siguiente:

- » Se han impartido diez cursos de introducción a la mediación de 25 horas de duración y un taller práctico, en distintos municipios de la entidad, dirigidos a 504 personas entre las que se cuentan: visitadores y auxiliares de visitadurías del Organismo, defensores municipales de derechos humanos, oficiales mediadores-conciliadores municipales, profesores, estudiantes y público en general.
- » En 2010 se impartieron pláticas y conferencias sobre solución no violenta de conflictos y mediación a 461 personas, de las cuales más del 90% fueron estudiantes de secundaria, bachillerato y licenciatura.
- » Luego de que el personal de la CODHEM recibió esta formación inicial, se despertó un profundo interés por incorporar este procedimiento dentro de nuestras facultades, a través de una reforma a la Ley del Organismo.

Y es que, aunque la Dra. Ramírez refería que en “la mayoría de los organismos públicos de derechos humanos, no existe un impedimento legal para crear e implementar mecanismos alternos de solución de conflictos como la mediación y la facilitación [...]” (Ramírez, 2009:77), lo cierto es que, respetuosos del principio de legalidad y en consideración de las ventajas que reporta la mediación, en 2008 la Comisión de Derechos Humanos del Estado

de México logró que su Ley contemplara explícitamente la atribución de procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita.

En consonancia con lo anterior, este Organismo insistió en que los defensores municipales de derechos humanos⁹ también pudieran gozar de los beneficios de practicar la mediación, por lo que promovió una reforma a la Ley Orgánica Municipal, que se aprobó en el año 2009.

Cabe destacar que en todos estos logros hemos contado con la asesoría y participación del Mgdo. Lic. Héctor Hernández Tirado, fundador del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México, quien además realizó las primeras mediaciones en forma voluntaria en la CODHEM.¹⁰

Con estos precedentes, en 2009 se publicó el nuevo Reglamento Interno del Organismo, que contempla a la mediación como atribución de los visitadores, quienes desde entonces, de manera oficial, han recurrido a este procedimiento.

Este ordenamiento jurídico interno define a la mediación como el procedimiento en el que la Comisión interviene en una controversia entre partes determinadas, facilitándoles la comunicación, con el objeto de que propongan su solución. Como se observa, le concede el protagonismo a los mediados en la construcción de

9 En el Estado de México el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, se complementa con la figura del defensor municipal de derechos humanos que, aunque autónomo, se encuentra adscrito a la administración pública municipal en cada uno de los 125 municipios. La CODHEM ha concedido especial importancia a fortalecer la vinculación y apoyo recíproco con estos servidores públicos.

10 Asimismo en 2007 la CODHEM publicó el libro denominado *El Convenio de Mediación*, y en 2010 el *Manual de la Sesión Inicial de Mediación*, ambos de la autoría del Magistrado Hernández, los cuales están disponibles en el sitio web del Organismo.

la solución y limita la intervención del personal del Organismo a facilitar la comunicación, procedimiento diferente al de la tradicional conciliación escrita.

Además, señala que procede a petición de cualquiera de las partes, o bien, que puede ser el mismo personal quien formule esta invitación a las partes y, de obtener su consentimiento, las invitará a la primera sesión. El mediador de la Comisión deberá presidir cada sesión, con ello se evita delegar esta importante función y asegurar la inmediatez.

Enseguida cito íntegramente el artículo del Reglamento que describe cada paso del procedimiento:

Artículo 60.- El procedimiento de mediación se desarrollará de la forma siguiente:

I. El mediador explicará a las partes, el objeto, las características y la manera de llevarse a cabo la mediación, y si lo estima conveniente se suscribirá un acuerdo para sujetarse a dicho mecanismo de solución del conflicto;

II. Podrán intervenir en las reuniones de mediación: el agraviado, el quejoso, en su caso, el servidor público a quien se le atribuyan los hechos motivo del conflicto, así como las personas que al prudente arbitrio del mediador deban participar;

III. El mediador, a su juicio, establecerá el orden en el que deben intervenir los interesados y demás personas citadas;

IV. Una vez que el agraviado o el quejoso, en su caso, y el o los servidores públicos, hayan propuesto y aceptado los puntos con los que sea posible resolver el conflicto, el mediador procederá a hacerlo constar por escrito;

V. En caso de que los involucrados no lleguen a un acuerdo, el procedimiento de mediación concluirá, sin perjuicio de que pueda volver a intentarse cuando las partes lo estimen conveniente y a juicio del Visitador; y

VI. El acuerdo de mediación y las constancias del procedimiento serán firmadas por los que intervinieron en éste.

Cabe aclarar que la fracción II prevé que puedan intervenir en el procedimiento otras personas aparte del agraviado o quejoso y servidor público, también su partici-

pación será voluntaria. Esta disposición da lugar para que el visitador, discrecionalmente considere si es conveniente invitar a otros interesados en el conflicto, o a quienes puedan influir para la solución y posterior cumplimiento de los compromisos.

Desde luego, la finalidad es asegurar la solución del conflicto desde su raíz, y prevenir conflictos futuros. Pensemos en un caso de mediación en un conflicto escolar, si se media únicamente con el profesor señalado como responsable y con el quejoso, quizá el primero tendrá que consultar con el director si puede comprometerse en un sentido u otro, por ello, en cada caso conviene estudiar si es preciso la intervención de alguien más, tal vez un superior jerárquico con poder de decisión. Por otro lado, quizá el quejoso quiera acompañarse de su abogado o de familiares en el procedimiento de mediación, con lo previsto en esta fracción, el visitador podrá valorarlo.

También merece mención que se respeta el principio de voluntariedad de las partes, pues si alguna de ellas se niega a continuar, se da por concluido el procedimiento (mas no el expediente de queja). De la misma forma, la mediación puede concluir por acuerdo o por haberse solucionado la queja por otra vía.

Una vez que las partes han acordado la solución del conflicto, corresponderá al Organismo verificar su cumplimiento y al quejoso o agraviado solicitar la reapertura del expediente en caso de incumplimiento.

En el año 2009 se iniciaron 6,032 quejas a las que se sumaron 1,810 expedientes que estaban en trámite al iniciar el año. Del total de quejas recibidas las autoridades señaladas como posibles responsables con mayor frecuencia fue la Secretaría de Educación y los Servicios Educativos Integrados al Estado de México con 1,593 quejas, por lo que no es de extrañar que el principal

hecho presuntamente violatorio a derechos humanos fuera la negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación. (CODHEM, 2010: 9).

De los 7, 842 expedientes de queja en trámite en ese año, 6, 122 fueron concluidos y de los cuales, 236 se concluyeron por haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación y conciliación¹¹. Es decir, el 2009 se archivaron sólo el 3.8% de quejas por éstas vías.

A partir del año 2010, se separan para fines estadísticos el número de quejas solucionadas por mediación, independientemente de las conciliaciones. En ese año se realizan 97 mediaciones.¹²

Aunado a ello, la Comisión estatal ha difundido la mediación, como herramienta de solución no violenta de conflictos, así como su aplicación en el trámite de queja, a través de entrevistas en radio y televisión locales, así como en revistas que ella misma publica.

Actualmente, la CODHEM se encuentra estudiando la posibilidad de crear un área o departamento de mediación, para que coordine e incremente los esfuerzos realizados en este rubro. También está gestionando un Diplomado de Mediación para sus visitantes, a fin de continuar su profesionalización en la práctica de este procedimiento, en el entendido de que ser mediador implica un gran compromiso.

11 En ese año, se reportaba en un mismo rubro la mediación y la conciliación como una sola causa de conclusión de expedientes. Es hasta el año 2010 cuando se conoce el número específicos de mediaciones y de conciliaciones.

12 Información proporcionada por la Unidad de Información y Planeación Estratégica de la CODHEM.

4. Retos y prospectiva de la mediación en la CODHEM

Como parte de nuestra experiencia creemos que uno de los retos que deberá afrontar la mediación en el contexto de derechos humanos en los años venideros, será reafirmar los argumentos que sustentan la viabilidad y compatibilidad de la mediación con el ámbito público de los derechos humanos.

En efecto, se ha señalado con desconfianza la posibilidad de que esta vía de solución alterna de conflictos, se convierta en una forma de aliarse o favorecer a la autoridad o servidor público y, por ende, perjudicar una vez más al quejoso o agraviado.

Ante esto, debo reconocer que, si bien la mediación es un instrumento noble, puede ser utilizado en forma correcta o desvirtuada, para servir o para manipular, tanto en sede pública de derechos humanos, como en cualquier otro ámbito. La bondad de su naturaleza, no garantiza la obtención de resultados positivos.

De ahí, la importancia de fortalecer esta práctica desde antes, durante y después de su aplicación de tal forma que se cuente con el personal capacitado, se insista en su actualización en el tema, se observe la forma de mediar y se brinde un adecuado seguimiento al cumplimiento de acuerdos y grado de satisfacción de los mediados.

Entonces, ante el riesgo del mal uso de la mediación en sede de derechos humanos, deben diseñarse estrategias orientadas a asegurar que se brinde este servicio con calidad y con apego a sus principios.

En la CODHEM hay dos tareas pendientes al respecto: continuar la formación en el tema para el personal encargado de mediar, y brindar un seguimiento cualitativo a los procedimientos y a los acuerdos de mediación.

Para la CODHEM la tramitación de la queja no termina con el acuerdo de mediación o conciliación, sino que continúa con el seguimiento del mismo. La Comisión por su misma naturaleza no puede dar por hecho que el acuerdo se cumplirá sino que hay que cerciorarse de ello. Esto no implica que se obligará a su cumplimiento, ya que los acuerdos de conciliación y de mediación, al igual que las Recomendaciones, no son vinculatorios, más bien sustentan su eficacia en la capacidad de generar convicción, es decir en la vinculación moral.

De forma general, el seguimiento de Recomendaciones y conciliaciones es parte de la protección de los derechos de las personas, ya que dejar al azar su cumplimiento, puede dejar en indefensión a los agraviados o quejosos. Si sucediera esto último, nuestra actuación carecería de sentido.

Brindar seguimiento a los acuerdos, significa verificar que se ha dado total cumplimiento a lo pactado en mediación, o a la propuesta aceptada en conciliación, para corroborar que la autoridad ha actuado de buena fe y ha colaborado.

Contrariamente, el seguimiento sirve para que, en caso de incumplimiento, se retome el asunto y el quejoso o agraviado cuente con el apoyo de este Organismo hasta lograr concluir su asunto lo más satisfactoriamente posible.

El seguimiento de acuerdos de mediación enfrenta particularidades, una de ellas es que las partes deciden cada punto del acuerdo, así como el plazo para su cumplimiento.

Además, a diferencia de la conciliación, la autoridad no está obligada a demostrar el cumplimiento de los puntos de acuerdo; sino que se deja al quejoso o agraviado la responsabilidad de solicitar la reapertura del expediente en caso de incumplimiento.

La legislación interna menciona que la CODHEM “podrá” solicitar la información que considere pertinente para asegurarse del cumplimiento del acuerdo de mediación; pero no se establece como obligación, sino como facultad.

Incluso, no se determina expresamente que el expediente de mediación quede abierto para efectuar su seguimiento, lo que sí sucede con el de conciliación.

En otras palabras, al archivarse una queja por haberse solucionado a través del acuerdo surgido del procedimiento de mediación, se deja al quejoso, la carga de avisar si no se ha cumplido y de solicitar nuevamente la intervención del Organismo a través de la reapertura de la queja.

De realizarse esto al pie de la letra, significaría que no se le da el mismo respaldo al quejoso en el seguimiento de acuerdos de mediación, que en el de conciliación, por lo que debemos homologarlos en lo posible.

Aunado a lo anterior, esta situación se puede salvar mediante el uso proactivo de la facultad de solicitar a la autoridad la información que acredite el cumplimiento de los puntos acordados en las sesiones de mediación.

En este mismo orden de ideas y derivado del análisis a la legislación aplicable, se advierte la conveniencia de que la Primera Visitaduría General se encargue de definir y establecer las bases para el adecuado seguimiento de los acuerdos derivados de mediación.

El seguimiento de acuerdos de mediación que se propone tiene dos vertientes: la cualitativa y la cuantitativa.

La cuantitativa consiste en efectuar el seguimiento con el objetivo de corroborar el cumplimiento de lo acordado. A través de los números reportados sabríamos el número de acuerdos de mediación incumplidos que provocaron la reapertura del expediente y su conclusión por otra vía.

Si esta reforma se considera procedente, la Unidad de Información y Planeación Estratégica tendría una base de datos actualizada con el número de acuerdos derivados exclusivamente de mediación en el Organismo; así como el número de acuerdos de mediación no cumplidos y el número de expedientes de mediación reabiertos.

En segundo término, través del seguimiento cualitativo se concentraría la información sobre el grado de cumplimiento y la efectividad de los acuerdos de mediación; así como las causas más frecuentes de incumplimiento.

Es decir, estamos planteando que en materia de mediación, el seguimiento no sólo debe que ser estadístico o cuantitativo, sino que debe ser cualitativo, para verificar la calidad y la efectividad de esta herramienta, la cual de acuerdo con la legislación, debe ser privilegiada y, por ende, impulsada y fortalecida a lo largo de cada una de sus etapas, incluido el seguimiento.

Además el seguimiento así entendido, es útil para evaluar el logro de los objetivos de la mediación.

De esta forma, uno de los beneficios de un adecuado seguimiento será estar al tanto de las necesidades de la Comisión en materia de mediación, a fin de que la actualización y la homologación de criterios respondan a las verdaderas necesidades del Organismo en este rubro.

El seguimiento como último paso de la mediación, ayudará a consolidar esta vía como una forma rápida y eficaz de solucionar los expedientes de queja.

5. Conclusiones

- » La mediación es un método no violento, humanista, dialéctico y no confrontativo, cuyas características y principios pueden realizar importantes aportaciones

al ámbito público de la protección y defensa de los derechos humanos.

- » Desde la teoría y la perspectiva académica, se encuentran argumentos que sostienen que es posible y conveniente mediar asuntos no graves en materia de derechos humanos. Así lo proclama la educación para la paz y los derechos humanos, la cultura de la paz y la filosofía de la No-violencia.
- » En México los organismos públicos de derechos humanos tienen tradición conciliatoria desde su creación, destinada para asuntos de naturaleza no grave; por tanto es factible implementar el procedimiento de mediación para solucionar quejas no graves.
- » Insertar la mediación a la lista de atribuciones de las comisiones y procuradurías de derechos humanos, significaría fortalecer su gama de opciones y recursos para brindar un servicio que se adecue a las necesidades e intereses de las personas que acuden ante aquellas.
- » Además de beneficiar en el procedimiento de queja, la mediación puede extender sus beneficios a la sociedad, al ser difundida, estudiada y promovida a través de estos organismos, contribuyendo así, con la construcción de la cultura de la paz y del respeto a los derechos humanos.
- » Para alcanzar los beneficios potenciales que promete la mediación es importante: brindar la capacitación suficiente a los mediadores, verificar la forma en la que se realiza, brindar seguimiento cualitativo y cuantitativo de los resultados obtenidos.
- » La CODHEM ha de continuar reforzando y estudiando a la mediación, con hechos ha de demostrar su compatibilidad y eficacia en relación con los derechos humanos.

- » Corresponderá a las comisiones, defensorías y procuradurías de derechos humanos en México contemplar a la mediación en sus respectivas legislaciones; pero además, respetar su naturaleza y proporcionar al personal facultado para ello, los conocimientos para ejercerla con éxito.
- » En suma, hoy los organismos públicos de derechos humanos tienen la opción de continuar con la tradicional conciliación escrita, o de convertirse en promotores del diálogo y de medios no violentos, integrando la práctica de la mediación para la atención de las personas que voluntariamente decidan elegir este medio. Si bien es cierto que la mediación puede representar beneficios para éstos, lo trascendental serán los beneficios que aporte a la sociedad mexicana.

Bibliografía

- » Alba Olvera, María de los Ángeles (coord.) (1999), *Manual para la aplicación del Programa de Educación en los Valores de la Paz y los Derechos Humanos. Nivel Preescolar*. México: Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., E Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa.
- » Boqué Torremorell, Maria Carme (2003), *Cultura de Mediación y Cambio Social*, España: Gedisa.
- » Carpizo, Jorge (1998), *Derechos Humanos y Ombudsman*, México: Porrúa.
- » Parent Jaquemin, Juan María (2006), “La mediación y la No-violencia”, en *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, enero-febrero, año 13, número 77, México: CODHEM
- » Floyer Acland, Andrew (1993), *Cómo utilizar la mediación para resolver conflictos en las organizaciones*, España: Paidós.
- » Galvis Ortiz, Ligia (2005), *Comprensión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*, Colombia: Aurora.
- » Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2010) “Informe Anual de Actividades 2009” versión ejecutiva, Toluca, México.

- » Márquez Algara, Ma. Guadalupe (2004), *Mediación y Administración de Justicia. Hacia la consolidación de una justicia participativa*, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- » Martínez de Murguía, B. (1999), *Mediación y resolución de conflictos. Una guía introductoria*, México: Paidós.
- » Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2003), "Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Decreto Constitucional, Ley, Reglamento Interno, Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información y Estatuto del Servicio Civil de Carrera", México: CNDH
- » Parent Jacquemin, Juan María (1988) *¿La revolución social debe ser violenta?* México: El caballito.
- » Pierini, Alicia B. (2008) *Acceso a la Justicia: Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. El Papel de las Defensorías del Pueblo*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- » Ramírez, Gloria (2009), *El Ombudsman al alcance de todos. Manual*, México: UNAM.
- » Vinyamata Camp, Eduard (2003), *Aprender mediación*, España: Paidós Ibérica.

Fuentes electrónicas:

- » François, Vaillant (2011), "La no-violencia en el Evangelio", en *Ahimsa*, número 1, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. http://www.CODHEM.org.mx/LocalUser/CODHEM.org/difus/ahimsa_01.htm.
- » Parent Jacquemin, Juan María, en *Ahimsa*, número cero, 2011, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. http://www.CODHEM.org.mx/LocalUser/CODHEM.org/difus/ahimsa_00.htm
- » Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2011, http://www.CODHEM.org.mx/LocalUser/CODHEM.org/transparencia/I_MarcoLegal/leyCODHEM.pdf
- » Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2011, http://www.CODHEM.org.mx/LocalUser/CODHEM.org/transparencia/I_MarcoLegal/reglamentointerno2009.pdf
- » Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno número 117, 2011, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/dic222.PDF>
- » Gobierno del Estado de México, Código Penal del Estado de México, 2011, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvigo06.pdf>.