

**LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS COMO
PROMOTORAS DE UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS
HUMANOS¹**

Ana Cristina González Rincón

ana.cristina@comunidad.unam.mx
Estudiante de doctorado en derecho en el IIJ-UNAM

Eje temático: Derechos Humanos y Reformas Constitucionales

MANIFIESTO MI DESEO DE QUE ESTE TRABAJO NO SEA PUBLICADO EN LA
MEMORIA DEL CONGRESO, PUESTO QUE ES PARTE DE UNA TESIS
DOCTORAL EN CURSO.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019.

Resumen: las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cumplen fundamentalmente con dos funciones en materia de derechos humanos: proteger a las personas, garantizándoles una reparación si se comete una violación a sus derechos y prevenir futuras violaciones. Sobre estas perspectivas están llamadas a ser los organismos que guíen hacia una cultura ciudadana a favor de los derechos humanos. La cuestión del papel que deben jugar en ese sentido es un gran reto, sin embargo, su misión no solo se refleja en el caso de una violación ya consumada, en donde hay un reconocimiento por la autoridad de que algo hizo mal y el compromiso de su reparación, sino en los casos de prevención, para evitar futuras violaciones a los derechos fundamentales.

Palabras clave: derechos humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, cultura ciudadana, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Objetivos

- Analizar la labor de prevención de las INDH para la formación de una cultura de protección de los derechos humanos;
- Analizar la tarea de la CNDH en México como una institución para el desarrollo y difusión de una cultura a favor de los derechos humanos:

Introducción

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)² creadas a partir del modelo escandinavo en diferentes países de América Latina, han evolucionado hasta tener fundamentalmente dos funciones: 1) la protección y defensa de los derechos humanos, reflejada en las recomendaciones que emiten y la aceptación por parte de las autoridades a quienes se dirigen (función reparadora) y 2) la de velar por la observancia de los derechos humanos a partir de su difusión y promoción en la sociedad (función preventiva). De ambas

² Se emplea el término INDH para referirse a las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, Defensorías del Pueblo, Procuradores, Comisionados, *Ombudsperson*, Proveedores de Justicia, Procuradurías, etcétera, encargadas de tutelar los derechos humanos de las personas en América Latina y España.

funciones se puede derivar su contribución al reforzamiento de la conciencia social por lo que respecta a la importancia esencial de los derechos humanos (Rolla, 2002, p. 370).

En cuanto a la primera función, la reparadora, a través de ella también se puede realizar una culturalización de los derechos humanos de manera indirecta, a partir de sus recomendaciones y decisiones, las cuales si bien no son vinculantes en la mayoría de los países, inciden en la opinión pública como casos emblemáticos que permiten comprender la importancia de proteger y defender los derechos humanos. A su vez, se refuerza la idea de que el juez ya no es solamente el único o principal defensor de la Constitución, pues junto a él se encuentran diversas instancias independientes, que según sus propios estándares y facultades cumplen una función de educación en la sociedad al mismo tiempo que resuelven casos concretos de violaciones a derechos humanos.

Por lo que respecta a la segunda función, la de prevención, se trata de una facultad de tipo informativo sobre las recomendaciones que emiten, considerando que éstas constituyen un espejo emblemático de la realidad social (Rolla, 2002, p. 370), pero no solamente la información o divulgación se realiza sobre su labor y decisiones finales, sino también, y de manera más incisiva, sobre la variedad de derechos que existen, así, de manera previa, se pretende culturalizar a la sociedad sobre sus derechos para, por ejemplo, prevenir violaciones. En este trabajo se aborda esta última función, pues a través de la prevención se puede desarrollar de manera directa una cultura a favor de los derechos humanos.

La función preventiva como base de una cultura de derechos humanos

Con el establecimiento de las INDH en América Latina, paulatinamente se dieron las condiciones necesarias para que en la mayoría de estos países se estableciera y desarrollara una cultura ciudadana de respeto a los derechos humanos ya que la sola normativa de los derechos humanos en las constituciones no es suficiente para reconocer plenamente esos derechos. Se requiere, además, forjar una cultura de los derechos humanos. Al respecto, los *ombudsperson*

latinoamericanos o defensorías nacionales de derechos humanos son actores cada vez más consolidados que poco a poco han incidido en la construcción de esa cultura, gracias a sus labores propias como la promoción, difusión, enseñanza y estudio de los derechos humanos que, en buena medida, ha determinado la organización y funciones de estas instituciones para alcanzar dicho objetivo (Natarén Nandayapa, 2005, p. 26).

En efecto, en relación con otros órganos del Estado, las INDH no sólo coadyuvan a la investigación y recomendación de acciones a favor de los derechos humanos, sino también a la divulgación de información y conocimientos sobre este tema, con la finalidad de crear una cultura a favor de éstos (García Ramírez, 2017, p. 40). Si bien es cierto que “las atribuciones del ombudsman varían de un ordenamiento a otro. [De forma general, se puede decir que] la característica que preside toda la concepción del instituto es la de la fuerza y sugestión moral, propia de un poder que debe actuar sobre la práctica y la vida social, más que en el ámbito de los efectos jurídicos” (La Pégola, 1979, p. 81). Por tanto, las INDH pueden desempeñar en el plano nacional el papel más importante en lo que respecta a la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades (Natarén Nandayapa, 2005, p. 67).

Relacionado con su papel de promoción también se deriva su poder de indicación que acompaña a las conclusiones que realiza el *ombudsperson*, de ahí que tenga a su propia disposición la prensa, radio y televisión para ilustrar y divulgar los resultados de su obra, que no dejaría de incidir sobre la conciencia popular (La Pégola, 1979, p. 81). La prevención de violaciones a derechos humanos se convierte así, en la tarea más difícil y compleja de las INDH.

La complejidad de la labor de las INDH radica también en su valor, pues es más valiosa por el hecho de estar dirigida a evitar ilícitos que posteriormente

puedan devenir en recomendaciones.³ Pero encaminar la labor de estimular la conciencia de las personas sobre el respeto a los derechos humanos (García Bauer, 1987, p. 185) supone un gran reto, pues una cultura a favor de los derechos humanos implica no solo un empoderamiento basado en el mínimo conocimiento sobre los derechos que le asisten a las personas, sino también y quizá más importante, la actuación legal o cultura de la legalidad, que significa poder exigir su cumplimiento. Porque sólo cuando los derechos humanos se hallan inscritos en la conciencia cívica de los hombres y de los pueblos actúan como instancias para la conducta a las que se puede recurrir (Pérez Luño, 1996, pp. 42-43).

A favor de una cultura de los derechos humanos

Se puede entender una cultura a favor de los derechos humanos como el conocimiento de las personas sobre sus propios derechos. Pero ese conocimiento tiene la característica de contener un mínimo conocimiento sobre su contenido. El mínimo conocimiento debe abarcar por ejemplo, la vía idónea para hacer valer el derecho, lo que puede incluir asesoría por parte del Estado y organizaciones civiles que, en conjunto con aquél, puedan garantizar una ruta viable para remediar la violación.

Así, una cultura se construye a través de estándares universales de educación y respeto a favor de todos sus titulares, mismos que deben proveerse por las INDH, pues la educación sobre los derechos humanos es perenne y asegura ciudadanos preparados, sabedores y conocedores de sus derechos. Esta situación puede impactar decisivamente en la sociedad, por una parte, se evitan abusos de las autoridades o al menos dichos abusos pueden ser combatidos en las instancias correspondientes y, por la otra, también se evita el reducir casi cualquier cosa a un derecho humano, lo que acontece a menudo en una sociedad carente de conocimientos. En conclusión, esta labor no es fácil ni corta, se trata de

³ La cual de acuerdo con el artículo 6to, de la Ley de la CNDH, fracciones VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, tiene como objetivo la promoción y divulgación de una cultura de respeto por los derechos humanos, que deba responder a las necesidades internas del propio Estado mexicano en la protección de los derechos humanos.

una labor ardua, larga y compleja, incluso para las INDH, en la medida que la cultura se forja, poco a poco y de momento a momento.

Pero una cultura en derechos humanos debe incluir además la educación o concienciación de las autoridades estatales sobre las prerrogativas de las personas en su territorio, esto incluye también cualquier diversidad de personas, a fin de respetarlas plenamente, pues ese respeto engendra, por si mismo, la facultad de hacerlas valer (García Bauer, 1987, p. 185). Las autoridades son las principales responsables de una cultura favorable a los derechos humanos, pues en ellas recae con toda firmeza su respeto, promoción y garantía. Así, por ejemplo, se deben procurar los derechos de las personas migrantes, las que aun sin tener vínculos políticos con un Estado son titulares de derechos y se deben respetar. De esta manera, una cultura por los derechos humanos ayudaría a conformar una nueva sociedad en la que tanto el Estado y el gobierno como las personas sean conscientes de los derechos que les corresponden, de su valía y de su protección a través de la exploración de diversas vías para ello (García Bauer, 1987, p. 185).

Las INDH a través de la capacitación pueden extender el discurso a las escuelas, centros de trabajo y comunidades, pero también se debe fomentar un diálogo entre las autoridades y la sociedad, que sea cada vez más creciente y evidente, intercambiando diferentes puntos de vista y experiencias. Este diálogo permitirá dejar de lado estereotipos ideológicos (orientalismos, occidentalismos, nacionalismos, etcétera) y alentará la construcción de un discurso más amplio en apoyo al establecimiento de relaciones Estado-sociedad mucho más capaces de materializar formas de vida acordes con el respeto a los derechos humanos fundamentales (Falk , 2002, p. 159).

Como lo dice un autor “el valor de la enseñanza, la promoción y la difusión de la jurisprudencia debe orientarse mediante un adecuado “sentido pedagógico de la jurisprudencia” en el que el diálogo sea el factor de enriquecimiento mutuo. Diálogo entre la sociedad (en su sentido más abierto y plural) y el Estado, entre la ciudadanía y los jueces [y defensores de derechos humanos], y entre ellos. Un

diálogo hacia todas las coordenadas posibles, un diálogo vertical y horizontal. Un diálogo abierto y plural, responsable e informado, sin formalismos; en fin, un diálogo transjudicial [o mejor dicho, no solamente jurisdiccional], tendente a la formación, promoción y consolidación de una sociedad abierta de intérpretes de los derechos fundamentales acorde con las exigencias del modelo de globalización actual (Slaughter, 1996, pp. 37-38).

La cultura de los derechos humanos debe tender hacia la construcción de un modelo que vele por este objetivo: “contribu[ir] a la consolidación de la conciencia jurídica universal [de todas las personas] que impuls[e] el proceso de humanización global tan necesario en nuestras sociedades en la actualidad” (Del Toro Huerta, 2005, p. 355). Pero la cultura de los derechos humanos estaría incompleta si además del mínimo conocimiento no se generaran vías para su exigencia o demanda. En este sentido, también se debe abarcar una cultura de la legalidad que invoque vías rápidas, flexibles y eficaces para proteger los derechos humanos. Así pues, cambiaría de manera irreversible la relación entre autoridades y gobernados: la primera asumiría explícitamente su compromiso de garantizar el disfrute de los derechos humanos y, los segundos, tomarían conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, la existencia de una posibilidad de acudir a una instancia para exigir su respeto (Goslinga Remírez, 2002, pp. 15-16).

En el plano internacional, la importancia de la formación y gesta de una cultura de los derechos humanos se puede traducir en la consolidación de una opinión pública que refleje la existencia de los derechos humanos en una comunidad internacional cada vez más plena, mas amalgamada y más conformada (Falk, 2002, p. 159). Más allá de la imposición normativa sobre los derechos humanos se trata de que exista un diálogo que propicie un intercambio de opiniones, de culturas, de experiencias y hechos que puedan dar resultado a un discurso en pro de la educación de los derechos humanos (Falk, 2002, p. 159).

La UNESCO reconoce en los *ombudsperson* a los principales agentes multiplicadores de la cultura de paz, permitiendo por su medio superar los actuales

estados de inseguridad y violencia que obstaculizan la consolidación de la paz duradera y valoriza su papel, especialmente en América Latina, en beneficio del respeto y desarrollo de la democracia, de la formación ciudadana y de la participación organizada de las poblaciones marginadas, excluidas y discriminadas.⁴

La culturalización de los derechos en el caso de México

En México, la institución nacional encargada de la protección de los derechos humanos es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuya naturaleza jurídica es la de un órgano constitucional autónomo, lo que significa que no forma parte de la división tradicional de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) pero sí representa al Estado mexicano. Tiene personalidad jurídica propia y es autónoma en cuanto a su determinación, presupuesto y facultades. Además, al igual que ocurre con las INDH, al menos en América Latina y España, su función de protección de derechos humanos es no jurisdiccional, lo que significa que a diferencia del sistema tradicional de justicia la CNDH no está formada por jueces pero sí por defensores de derechos humanos, lo que deviene en su propia conformación y características. Se pueden señalar al menos tres notas distintivas sobre su configuración y por las cuales la CNDH es la institución adecuada para fomentar una cultura de los derechos humanos en México:

Es una institución autónoma

La CNDH como parte del Estado mexicano pero independiente de otros poderes y órganos, tiene entre sus facultades la de “promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e

⁴ Una prueba de ello lo representa la Declaración de Antigua Guatemala sobre Derechos Humanos y Cultura de Paz, suscrita por los entonces ombudsman de Argentina, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, México y Puerto Rico conjuntamente con el entonces Director General de la UNESCO, el 30 de junio de 1996, en Antigua Guatemala. En esa oportunidad se acordaron entre otros las siguientes acciones: la construcción y fortalecimiento de una cultura de paz que implique el conocimiento, respeto, protección y desarrollo de los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales y los de tercera generación, sin distinción alguna; la construcción de una cultura de paz requiere una acción continua y positiva de los Estados y de los pueblos; promover mediante la educación en derechos humanos una actitud permanente y natural de respeto a los valores y principios de los derechos humanos.

internacional” (artículo 6º, fracción IX de la Ley de la CNDH), lo que le permite adoptar medidas para impulsar y garantizar la observancia de los derechos humanos en el país, pues desde su posición “puede advertir cuán profundo es el reclamo cotidiano de las personas sobre sus gobernantes, pero también puede proponer cambios importantes que incidan en esos reclamos. La cultura de los derechos humanos es la tierra propicia para que éstos prevalezcan” (García Ramírez, 2001, p. 659). Esto se ha venido haciendo en diversos aspectos como su labor de participación social con diversas propuestas o iniciativas de reformas o informes al gobierno, congreso y otros órganos federales con la finalidad de que cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Pero de acuerdo con su propia ley, la CNDH también puede impulsar la enseñanza de los derechos humanos más allá de sus fronteras, es decir, a nivel internacional. **FUNDAMENTO** Esto es una cuestión relevante toda vez que, a diferencia de lo que sucede con su labor reparadora, que debe limitarse a su competencia territorial, la labor preventiva puede generarse en otros espacios diversos al nacional, lo que permite tener mayor margen de actuación e incidencia en beneficio de los derechos de las personas. Así, por ejemplo, en el caso de México, la CNDH es un actor importante en la promoción de los derechos de las personas migrantes en Estados Unidos, pues ha colaborado con organizaciones civiles de dicho país para divulgar una “cartilla de derechos” en caso de ser detenidas, lo que ha generado una guía de pasos a seguir por parte de las personas sobre el momento de su detención y los derechos que le asisten.

En este sentido, se puede apreciar cómo la labor preventiva que ejercen estos órganos defensores de derechos deviene en una mayor protección a los derechos humanos. De lo que se trata es de esparcir la cultura de los derechos humanos a diversos niveles con la colaboración de diversos colectivos, en torno a la formación de una red de educación en derechos humanos.

Su línea de investigación está enfocada en los derechos humanos

Que la CNDH esté conformada por defensores de derechos humanos y no por jueces hace que su labor sea flexible. La flexibilidad de su quehacer consiste en la carencia de excesivas formalidades durante la tramitación de quejas, durante el procedimiento, entre otras. Dicha flexibilidad se puede ver también en las investigaciones de derechos humanos. Al ser un órgano no jurisdiccional, su misión no es el señalamiento ni acreditación de delitos, pero sí la protección de las víctimas, por lo que su labor es que tanto las autoridades como las personas conozcan sus derechos y si fuera el caso, se logre una mediación entre las dos.

Esta parte de sensibilización y mediación que realiza la CNDH propicia que más que resolver casos, se resuelvan situaciones de derechos humanos. La CNDH ha iniciado la formación de una cultura a favor los derechos fundamentales que con anterioridad a su creación no existía, como lo demuestra el gran número de quejas planteadas desde su comienzo y en los últimos años que han terminado en una mediación entre las partes. Esto se puede ver reflejado también en las medidas adoptadas para la reparación de las violaciones a derechos humanos, las que en su mayoría se refieren a garantías de no repetición.

Elo es así porque cuando una INDH decide sobre un caso en particular, en realidad asegura la protección del derecho no solo de la persona afectada, sino en general de un grupo mayor de personas que por encontrarse en una situación similar se pueden ver beneficiadas en casos futuros, con esta función no jurisdiccional (Rolla, 2002, p. 373). Es decir, se crea una especie de “precedente” sobre los hechos resueltos para que no se repitan en el futuro. Pero, al mismo tiempo, esta manera de resolver de las INDH se puede volver didáctica (Rolla, 2002, pp. 368-370) o pedagógica, incluso sensible ante la opinión pública si de ella se deriva la difusión y divulgación del contenido, alcances y límites de los derechos humanos.

Puede alentar la incorporación de estándares internacionales a nivel nacional

Las CNDH puede y de hecho promueve la armonización de la legislación nacional con estándares internacionales. Esta armonización se puede reflejar al

momento de resolver un caso en el que se precisa la obligación de seguir lineamientos internacionales como puede ser, por ejemplo, prevenir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. También se manifiesta la incorporación de estándares internacionales a nivel nacional al alentar al gobierno mexicano a que ratifique convenciones internacionales en la materia y cumpla con las ya aceptadas en el marco del control de convencionalidad (García Ramírez, 2017, p. 43). Además, como ya se mencionó en párrafos anteriores, su labor de enseñanza de los derechos humanos sobrepasa su competencia territorial para cooperar con otras instituciones fuera de sus fronteras.

Con estas tres notas o características de la CNDH se puede observar su compromiso a favor de una cultura por los derechos humanos, revelando, a su vez, el papel de la justicia no jurisdiccional a cargo de las INDH en la difusión y generalización de los derechos de las personas. De manera que, ya no sólo se deja a los jueces la labor de educación e información cívica (Del Toro Huerta, 2005, p. 353) pues esa labor no es exclusiva en un Estado constitucional de un solo grupo, sino compartida entre toda la sociedad: “se requiere que los derechos humanos se traduzcan en valores y principios mayoritariamente compartidos” (Del Toro Huerta, 2005, p. 353).

Conclusiones

A través de estas líneas se ha visto que la observancia de una cultura de los derechos humanos es relevante como compleja. Es un proceso humano paulatino al que se le debe considerar como un movimiento nacional [y social] en el sentido de que su planeación y desarrollo se debe realizar en la práctica y vivencia de los derechos humanos (Maiorano, 2001, p. 196) pero internacional toda vez que los derechos humanos son universales.

La naturaleza flexible y dinámica que tienen las INDH las pone en la posición de ser las instituciones llamadas a propiciar cambios en las actitudes, en las ideas, en las formas de ser y pensar, pasando de la violencia y la exclusión a la tolerancia y la inclusión de todas las personas a través de diálogos y discursos

colectivos y la participación ciudadana.

La experiencia que se ha tenido en México revela que los factores sociales, históricos, económicos y otros son relevantes para construir una línea de culturalización de los derechos humanos, pero también se deben coordinar esfuerzos y propiciar mejores técnicas de enseñanza, divulgación y difusión de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Del Toro Huerta, Mauricio Iván (2005). “La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 112, año XXXVIII, México, IJ-UNAM, enero-abril.

Falk, R., Falk, Richard (2002). *La globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI Editores.

García Bauer, Carlos (1987). *Los derechos humanos en América*, Guatemala, Editorial Tipográfica.

García Ramírez, Sergio (2017). “Cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos. situación y sugerencia”, en *Dfensor Revista de Derechos Humanos*, número 4, Año XV, México, Abril.

García Ramírez, Sergio (2001). “El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 101, nueva serie, año XXXIV, México, IJ-UNAM, mayo-agosto.

Goslinga Remírez, Lorena et al. (2002). *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH.

La Pégola, Antonio (1979). "Ombudsman y defensor del pueblo: apuntes para una investigación comparada" en *Revista de Estudios Políticos*, número 7, Madrid, CEPC, enero-febrero.

Maiorano, Jorge Luis (2001). "El defensor del pueblo en América Latina. Necesidad de fortalecerlo", en *Revista de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Volumen XII, Universidad Austral de Chile, diciembre.

Natarén Nandayapa, Carlos F. (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. México, CNDH.

Pérez Luño, Antonio-Enrique (1996). "Derechos humanos y constitucionalismo en la actualidad: ¿Continuidad o cambio de paradigma?", en Pérez Luño A. (coord.), *Derecho y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales.

Rolla, Giancarlo (2002). "El papel de la justicia constitucional en el marco del constitucionalismo contemporáneo", en Vega Gómez Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM.

Slaughter, Anne-Marie (1996). "A Typology of Trans-judicial Communication", en Franck, T. y Fox, G. (ed.), *International Law Decisions in National Courts*, *Transnational Publishers*, Brill-Nijhoff.

