

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS
HUMANOS COMO PROMOTORAS
DE UNA CULTURA EN DERECHOS HUMANOS*

NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS
AS PROMOTERS OF A HUMAN RIGHTS CULTURE

ANA CRISTINA GONZÁLEZ RINCÓN**

Recibido: 20 de junio de 2019 – Aceptado: 15 de agosto de 2019

Publicado: 30 de diciembre de 2019

DOI: 10.24142/raju.v14n29a8

Resumen

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cumplen, fundamentalmente, con dos funciones: proteger a las personas a partir de recomendaciones, garantizándoles una reparación si se comete una violación a sus derechos (función reparadora), y prevenir futuras violaciones a los derechos humanos (función preventiva). Sobre esta base están llamadas a ser los organismos que guíen hacia una cultura ciudadana a favor de los derechos humanos. Para lograr la culturiza-

* La presente reflexión forma parte de la estancia de investigación que se realizó en la UC3M Universidad Carlos III de Madrid, como parte del programa de Doctorado en Derecho del IJ-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.

** Estudiante de Doctorado en Derecho en el IJ-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, Licenciada y Magíster en Derecho. Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?user=0-6_-JUAAAAJ&hl=es, correo electrónico: anacristina.gizr@gmail.com

ción en este campo, se requiere educar en derechos a través de la educación formal e informal. En el caso de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la institución encargada de realizar esta labor. Su posición flexible y dinámica, así como su autonomía dentro del Estado mexicano, le dan la posibilidad de propiciar esa cultura, ya que es una institución de configuración diferente al sistema tradicional de impartición de justicia, por lo que hace que mantenga una línea de investigación enfocada en los derechos humanos. La culturización empieza por el ámbito nacional o interno y se debe extender hacia el exterior, como un movimiento social internacional.

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

Abstract

The National Human Rights Institutions fundamentally fulfill two human rights functions: to protect people on the basis of recommendations, guaranteeing them redress if their rights are violated (remedial function) and to prevent future human rights violations (preventive function). On this basis, they are called upon to be the bodies that guide towards a citizen culture in favour of human rights. In order to achieve the culture of human rights, it is necessary to educate in rights through formal and informal education. In the case of Mexico, the National Human Rights Commission is the institution in charge of carrying out this task. Its flexible and dynamic position, as well as its autonomy within the Mexican State, gives it the possibility of promoting that culture. It is an institution with a different configuration from the traditional system of imparting justice, which means that it maintains a line of research focused on human rights. Culturization begins at the national or internal level and must be extended abroad as an international social movement.

Keywords: National Human Rights Institutions, human rights culture, human rights education, National Human Rights Commission.

INTRODUCCIÓN

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)¹ desde su establecimiento en el continente americano (concretamente en América Latina), tuvieron una configuración diferente de aquella creada originalmente en el modelo escandinavo. Esto se debió a la coyuntura política prevalente en la región, la cual se caracterizaba por problemas como el mal gobierno y la corrupción, aunado al irrespeto de los derechos humanos.

En este contexto de polarización y desconfianza no era suficiente la sola vigilancia de la mala administración (como ocurría en Suecia, en donde se asentó por primera vez la figura del *ombudsman*), sino que, además, era necesario adoptar una postura proactiva de defensa de los ciudadanos. Tal situación llevó a las INDH a adoptar cambios en su estructura, de manera que fueran no solo instituciones administrativas, sino verdaderas instancias de protección de derechos. Esta visión se divide, por el contexto histórico, social y político de cada país, en dos funciones básicas para las INDH: 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). Ambas competencias, además de caracterizar el funcionamiento de las INDH en América Latina, han sido motivo de análisis, en especial por la forma como han contribuido, desde esa perspectiva, a forjar una Cultura en Derechos Humanos (CDH).

Esto es así, porque aunque es compleja la labor de propagar una CDH, se convierte en una labor necesaria, ya que acarrea mayores beneficios a la sociedad, pues a través de ella se contribuye a alcanzar objetivos más globales o que interesan a una mayor cantidad de países, por ejemplo, por el compromiso de todos con la paz.

Este compromiso, a su vez, encaja con los objetivos del “Programa Mundial para la educación en derechos humanos, adoptado el 10 de diciembre de 2004 por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 59/113 para la educación en derechos humanos” (“Programa Mundial para la educación en derechos humanos”, 2019), surgido para promover la

1 Se emplea el término INDH, sugerido por las Naciones Unidas, para referirse a las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, Defensorías del Pueblo, procuradores, comisionados, *ombudsman* u *ombudsperson*, proveedores de justicia, procuradurías, etcétera, de América Latina.

aplicación de programas de educación en derechos humanos en todos los sectores. Este programa, a su vez, busca continuar con los objetivos alcanzados en el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2005), pero a través de medidas y metodologías concretas. Para ello, contiene una serie de etapas que pretenden intensificarse y concretarse, con diversas actividades en la materia, en sectores determinados:

La primera etapa (2005-2009) se centró en la educación en derechos humanos para la enseñanza de primaria y secundaria; la segunda etapa (2010-2014) se enfocó en la educación en derechos humanos para la enseñanza superior y los programas de capacitación para maestros y funcionarios públicos y personal militar; la tercera etapa (2015-2019) estuvo dedicada al refuerzo de las dos primeras y en especial a la promoción de los derechos humanos de los medios de comunicación y los periodistas. Actualmente, se encuentra en desarrollo una consulta sobre los espacios que deberán adoptarse en la cuarta etapa.²

Por lo anterior, es fundamental la vinculación que se deriva del programa mundial antes descrito y las INDH, en el desarrollo de estas etapas (actualmente de la cuarta), para lograr una cultura en derechos humanos en el mundo, por lo que el presente texto se centra en analizar de qué manera su labor aporta en la formación de dicha cultura, en particular en el caso mexicano.

La metodología utilizada consiste en el análisis teórico y documental de las funciones de las INDH en México. En la primera parte se hace una aproximación al concepto de educación y cultura en derechos humanos y su importancia; en la segunda, se analizan las funciones de las INDH (reparadora y preventiva), por separado, para dar cuenta sobre la incidencia de estas en una CDH y, finalmente, para concluir, se aborda el análisis referido para el caso mexicano.

2 Para mayor información véase *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, disponible en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/EducationTraining/Pages/Programme.aspx>

UNA CULTURA EN DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DE INCIDIR EN ELLA

Una CDH se puede entender como la visión adoptada, consentida y extendida en una sociedad sobre el respeto de los derechos humanos. Esa visión debe tener, como característica, un mínimo conocimiento (primer elemento) sobre dichos derechos, pues si no fuera así se perdería la esencia de la cultura, que debe estar interiorizada en la conciencia de las personas.

La CDH es el estado superior al que una sociedad puede aspirar para lograr que sus ciudadanos sepan cuáles son sus derechos. Por ello, un país culturalizado es capaz de conocer y reconocer el ejercicio de los derechos que le confiere la constitución, de lo contrario, sin una CDH no se podrá exigir ni luchar por ellos. Esta condición, sin embargo, se puede lograr a partir de lo que se ha denominado una Educación en Derechos Humanos (EDH),³ promovida en la educación escolar que imparte el Estado en todos los niveles (educación formal), pero también, y es lo que se analizará en este trabajo, derivada de otros tipos de educación complementarios, como los que realizan las INDH en la “comunidad o en el barrio y en la sociedad en general, en los diferentes grupos y colectivos sociales” (Ribotta, 2006, p. 154), a través de la educación informal.

Así, una CDH involucra una educación de calidad y humanística, en todos los niveles y grados, “y es en toda la sociedad y sus instituciones y grupos sociales donde encuentra su verdadero escenario” (Ribotta, 2006, p. 153). Como señala García (2001), “la cultura de los derechos humanos es la tierra propicia para que estos prevalezcan” (p. 659). Por eso, a veces se habla de CDH y EDH en el mismo sentido, como conceptos iguales, puesto que ambos buscan proyectar una formación o pedagogía integral y crítica sobre lo que acontece en la sociedad. De esta manera, se podría decir que cultura, “educación y derechos guardan una relación estrecha y contribuyen mutuamente a definirse” (Russi, 2011, p. 9).

3 Algunos autores, como Silvina Ribotta (2006), señalan el término “educar en y para los derechos humanos” como “un proceso educativo continuo y permanente, asentado en un concepto amplio y procesal de los derechos humanos ligado al desarrollo, a la paz, a la democracia, así como una perspectiva positiva y de conflicto, que pretende profundizar en la noción de una cultura de derechos que tengan como finalidad la defensa de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la democracia y la paz” (p. 153).

La CDH no supone que no existan violaciones a los derechos humanos (aunque eso fuera lo ideal), pero apela a que las personas se sientan identificadas como sujetos de derechos y puedan exigirlos. La EDH, por su parte, “en tanto ámbito de construcción de sentidos y reconstrucción de legitimidades, contextualiza y define a los derechos humanos, diferenciándolos de los discursos abstractos y proclamaciones alejadas de la realidad” (Russi, 2011, p. 9). Se trata, por tanto, de una estrategia en materia educativa que implique valores como “la democracia, la igualdad, la libertad, la solidaridad, la tolerancia, la aceptación, el pluralismo político e ideológico, una propuesta para lograr la paz y la convivencia regional, nacional y mundial” (Ribotta, 2006, p. 154). En síntesis, educar para alcanzar una cultura de respeto por los derechos humanos.

La CDH se construye después de haber logrado estándares universales de educación y respeto a favor de todos los integrantes de una sociedad. Bajo esta lógica, la EDH es temporal, con contenidos cambiantes de acuerdo con las circunstancias de la época en que se vive; mientras que la CDH, una vez alcanzada, permanece en una sociedad de manera permanente y asegura ciudadanos preparados, sabedores y conocedores de sus derechos.

La EDH 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, 2005, p. 355). Pero “encaminar la labor de estimular la conciencia de las personas sobre el respeto a los derechos humanos” (García, 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 (segundo elemento) que significa poder exigir su cumplimiento.

En efecto, una CDH tiene dos componentes: el primero se refiere al mínimo conocimiento para conocer los derechos y ejercerlos en la comunidad a la que se pertenece, y el segundo significa poder defenderlos cuando han sido transgredidos, pues también se debe incluir una cultura de la legalidad que abogue por vías rápidas, flexibles y eficaces para proteger los derechos humanos, porque solo cuando aquellos “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, 1996, pp. 42-43). Por ello, la expresión CDH estaría incompleta si además del mínimo conocimiento de

un derecho (primer elemento) no se utilizaran las vías para su exigencia o demanda (segundo elemento).

Bajo esta tesis:

Cambiaría de manera irreversible la relación entre autoridades y gobernados: las primeras asumirían 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, Hernández & Ibarra, 2002, pp. 15-16).

O lo que es lo mismo, la CDH 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, 1987).

En el plano internacional, la importancia de la formación y gesta de una CDH se puede traducir en la formación y 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). 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).

Para alcanzar tal CDH, como hemos señalado, se debe educar en derechos, y los efectos de hacerlo así son, en primer lugar, reducir al mínimo las vulneraciones que se puedan cometer desde la administración pública, y si estas se producen lograr un reconocimiento más rápido, por parte del gobierno, para llegar a una solución satisfactoria con la víctima, pues, como sucede en la mayoría de los casos actualmente, las autoridades hacen caso omiso de sus deberes y evitan reparar sus faltas.

En segundo lugar, de generarse un conocimiento, más o menos generalizado, entre la población sobre sus derechos, se podría evitar que algunas personas reduzcan casi cualquier cosa a un derecho humano. Esta situación puede generar que se tenga una concepción menos valorativa sobre los verdaderos derechos, y que se corra el riesgo de perder la perspectiva sobre su valor real. Por lo anterior, el proceso de educar en derechos humanos no es

ni fácil ni corto, sino, por el contrario, que se trata de un trabajo arduo, largo y complejo. En el caso de las INDH, como se verá a continuación, son instituciones estratégicas por el lugar que ocupan en la organización del Estado; aun con ello, su papel de educadoras en derechos humanos no es simple, pero sí necesario para la sociedad actual.

LA IDONEIDAD DE LAS INDH PARA EDUCAR EN DERECHOS HUMANOS Y FOMENTAR UNA CULTURA DE PAZ

La EDH debe estar a cargo del Estado, pues se trata de una actividad que exige el cumplimiento de determinados estándares para poder ser idónea, al mismo tiempo que se permea en los distintos ámbitos de la sociedad. Con independencia del plano formal en que se pueda desarrollar la educación en derechos humanos, como se ha apuntado con anterioridad, las INDH juegan un papel fundamental en lo que al plano informal o no formal concierne, pues este tipo de educación “consiste en procesos de capacitación a la sociedad en general, siendo en ese sentido más democrático al permitir socializar la investigación universitaria y científica a un público meta más amplio, así como incidir en los niveles más locales de acción (base comunitaria)” (Méndez, 2012, p. 157).

Desde este punto de vista, y tomando en consideración la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas, se torna indispensable que las instituciones encargadas de esta labor conozcan el contexto social y lógicamente trabajen por la causa. Así, por ejemplo, las INDH son entes cercanos a la sociedad, por lo que su cercanía y acompañamiento puede ser un factor a su favor. De hecho, estas instituciones, desde su creación, vienen realizando esta labor, *de facto* o *de iure*, de manera indirecta pero continuada. Lo que se puede demostrar con las recomendaciones que emiten para tratar de componer la mala gestión de las autoridades y reparar los derechos de las personas, o bien, a través de cursos, capacitaciones y diversas charlas informativas que, como forma de promocionar y promover los derechos humanos, realizan en diversos espacios.

Aunado a lo anterior, se debe resaltar su naturaleza jurídica como órganos que representan al Estado, pero no forman parte de él, pues poseen independencia con respecto a la organización tradicional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, “capacidad de investigación y recomendación a favor de los derechos humanos y ayudan a la divulgación de información y

conocimientos sobre ellos, creando así una cultura a favor de estos” (García, 2017, p. 40).

Si bien, “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 Pérgola, 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, 2005, p. 67). Esa labor ha supuesto, por su parte, una serie de ventajas para mejorar la calidad democrática de aquellos países que las han adoptado, una de las cuales ha sido una mayor conciencia por parte del gobierno acerca de los derechos de los ciudadanos. Pero esa conciencia gubernamental ha sido producto de un impulso adicional que promovieron estas instituciones a través de los años, mediante una educación continua, permanente y acentuada en los derechos humanos, ya que la sola normativa plasmada en las constituciones no fue suficiente para reconocerlos plenamente.

Por lo anterior, se puede decir que juegan un papel muy importante en la práctica al colocarse en la posición de ser instituciones reflejo; es decir, que a través de ellas se puede observar, comparar y medir la gravedad de los principales problemas en derechos humanos que permean una sociedad. Esta visión holística de la realidad brinda un enfoque objetivo e imparcial, pero al mismo tiempo propositivo sobre las acciones tendientes a lograr un cambio por parte del gobierno.

Otro factor relevante que presentan los *ombudsperson* latinoamericanos es el de ser facilitadores de conocimientos, pues entre las herramientas que utilizan para la promoción, difusión y enseñanza de los derechos humanos se puede observar, en buena medida, la pedagogía crítica (Russi, 2011), la cual consiste en que tanto los difusores del conocimiento como los destinatarios mantienen una postura crítica, respecto de su entorno, lo que los lleva a ser defensores de sus propios derechos, pero también de otros, logrando con ello un involucramiento mayor sobre lo que acontece a su alrededor.

En lo internacional,

la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconoce en estas instituciones nacionales a los principales agentes multiplicadores de la cultura de paz, que permiten, por su medio, superar los actuales estados de inseguridad y violencia que obstaculizan la consolidación de la paz duradera; y valorizan 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 (Maiorano, 1996, pp. 1712 y 1713).⁴

Gracias a estas características, se puede afirmar que las INDH son los órganos idóneos para construir y, posteriormente, propagar una CDH. Como se mencionó al inicio de este texto, son dos las funciones que se pueden identificar en el proceso de la protección de los derechos humanos a cargo de estas instituciones: la reparadora y la preventiva. A continuación, se analiza, en primer lugar, la función preventiva; un “reforzamiento de la conciencia social por lo que respecta a la importancia esencial de los derechos humanos” (Rolla, 2002, p. 370), toda vez que su valor se encuentra en ser el medio que guía a las personas hacia su empoderamiento.

LA FUNCIÓN PREVENTIVA DE LAS INDH COMO BASE DE UNA EDH: MEJOR EDUCAR QUE RECOMENDAR

La función de prevención que realizan las INDH consiste en impedir futuras violaciones a los derechos humanos, a través de la difusión del mínimo conocimiento sobre los mismos. Por tanto, se trata de una función informativa, en el sentido que se pretende comunicar al público destinatario

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 otras, 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; una acción continua y positiva de los Estados y de los pueblos, y la promoción, mediante la educación en derechos humanos, de una actitud permanente y natural de respeto a los valores y principios de los derechos humanos.

diversas herramientas para que conozcan sus derechos en la constitución, las instancias a las que pueden acudir para exigirlos así como los mecanismos regionales de protección, etcétera. Es decir, se pretende brindarles el mínimo conocimiento sobre cuáles son sus derechos y las maneras de poder reclamarlos. Pero junto a ello, también se pueden otorgar capacitaciones y cursos de formación a diversas autoridades, con la finalidad de que en la realización de sus actividades se fomente la perspectiva en derechos humanos y se eviten violaciones a los mismos.

En sentido estricto, este sería el principal objetivo de una educación informal en derechos humanos llevada a cabo por las INDH, porque evita una mirada reduccionista de los derechos humanos y se focaliza, casi exclusivamente, en la violación a los mismos, para mantener una actitud positiva acerca de ellos (Magendzo, 2015), tanto para los ciudadanos como para las autoridades del Estado.

Esta actividad, la de educar de manera preventiva en derechos, está acorde con el poder de orientación que acompaña a las tareas que realizan las INDH, de ahí que algunas de esas instituciones tengan a su propia disposición la prensa, radio y televisión para ilustrar y divulgar los derechos de grupos colectivos, los que no dejan de incidir sobre la conciencia popular (La Pégola, 1979). Estos medios a su disposición le ayudan a tener un mayor alcance, en el sentido que se replica el conocimiento de grupos a grupos.

Como se puede analizar, se trata de una estrategia educativa que abarca un escenario más amplio que la formal, pero generada también a partir del Estado en pro de los derechos humanos, pues

es cada vez más fundamental y necesaria para contribuir a la creación de sociedades libres, justas y pacíficas, ya que no solo es una estrategia eficiente para la prevención de violaciones, sino que a través de ella se permite la comprensión y sensibilización de todos los ciudadanos del mundo sobre sus derechos humanos (Ribotta, 2006, p. 155).

Como se mencionó antes, esta labor de prevención no dista de ser compleja y en parte lo es también por su valor, pues es más importante por el hecho de estar dirigida a evitar ilícitos que posteriormente puedan devenir en recomendaciones. Las INDH, a través de la capacitación, pueden extender el discurso no solo (de manera típica) en las escuelas, sino en los centros de trabajo y diversos colectivos (sociedad), lo que fomenta un diálogo entre aquellos y el Estado cada vez más creciente y evidente, con la finalidad de intercambiar 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).

Educar preventivamente en derechos humanos sería una actividad completa e importante, por lo que ya se ha mencionado, pero ciertamente en nuestros días son múltiples las violaciones que se cometen, por lo que se vuelve necesaria una tarea adicional que refuerce el trabajo preventivo, o si se quiere, que incida en una difusión *a posteriori* de los derechos humanos, como se verá a continuación.

LA FUNCIÓN REPARADORA DE LAS INDH COMO UNA OPORTUNIDAD ADICIONAL PARA CONSTRUIR UNA EDH

Otra función, igualmente importante, que realizan las INDH, en el contexto actual de violaciones a derechos humanos, es la de reparación, y está asociada a la emisión de recomendaciones, las que pueden versar sobre casos concretos. La EDH, en esta etapa, a diferencia de la que se genera con la función preventiva de las INDH, se produce en un momento posterior a una violación, no ya de manera anticipada sino como último recurso del aprendizaje.

La sola emisión de la recomendación sería parte de una EDH por tres razones: la primera es que de ella se pueden derivar criterios de protección a los derechos humanos cuya trascendencia forma parte de la moraleja jurídica para casos futuros; en segundo lugar, porque constituyen un espejo emblemático de la realidad social (Rolla, 2002) y, finalmente, porque a través de ellas se refuerza la idea de que existen instancias adicionales al tradicional poder judicial, que son defensoras de los derechos, las cuales, 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.

No obstante, educar en derechos para alcanzar una CDH en esta función reparadora, además de la sola emisión de la recomendación, requiere lograr la concienciación de las autoridades estatales con enfoque en dos puntos: 1) uno más especializado, por medio de una reparación a los derechos como consecuencia de las violaciones sufridas a una persona o colectivo concreto

y 2) de manera general, a toda la sociedad, a través de los criterios sostenidos de forma sistemática por las INDH, los cuales pueden ser utilizados como un área de oportunidad para cambiar sobre una mala gestión. Si se siguiera adecuadamente con lo recomendado, este último punto, a largo plazo, podría traer un beneficio mayor a una cantidad de personas igualmente mayor.⁵

Mediante las recomendaciones de las recomendaciones también se aporta a una EDH, porque se crea la oportunidad de replicar sus efectos a más personas y evitar incidentes futuros. Ello es así porque cuando las INDH deciden sobre un caso en particular, en realidad aseguran la protección del derecho no solo de la persona afectada, sino de un grupo mayor de personas que por encontrarse en una situación similar se pueden ver beneficiadas en futuros casos con esta función no jurisdiccional (Rolla, 2002). Es decir, se crea una especie de “precedente” sobre los hechos resueltos para que no se repitan con posterioridad. Pero, al mismo tiempo, esta manera de resolver de las INDH se puede volver didáctica (Rolla, 2002), incluso sensible ante la opinión pública, si de ella se deriva también la difusión y divulgación pedagógica del contenido, los alcances y límites de los derechos humanos que se encuentran en las recomendaciones.

Hay un punto que debe resaltarse en esta forma de EDH que, para que se desplieguen todos los efectos de las recomendaciones, tanto a nivel personal (caso particular) como a nivel general (caso de la sociedad), es necesario que ocurra, por parte del gobierno, un acto de aceptación de estas. Se podría pensar que las INDH, al ser parte del Estado, no tendrían la parcialidad requerida en sus pronunciamientos, puesto que las recomendaciones estarían dirigidas a otra autoridad que también forma parte del mismo Estado. De manera que esta situación podría dar pauta a una carencia de neutralidad sobre lo resuelto, pero no es así.

Las INDH son parte de la administración del Estado pero, como se sostuvo antes, no forman parte de este en cuanto a la organización, porque no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales. Por lo tanto, son órganos independientes que tienen como labor vigilar que el gobierno cumpla con sus obligaciones, al mismo tiempo que respete los derechos humanos. Así, el destinatario de una recomendación debe empezar por aceptarla y cumplirla, porque ello es el punto de partida de una EDH.

5 Algunas INDH, como en el caso mexicano, con independencia de este último punto, pueden emitir recomendaciones generales. A razón de ello se produce una serie de sugerencias a la administración pública.

Las recomendaciones de las INDH no son una carta de buenas intenciones para el gobierno, son medidas concretas que se piden adoptar por parte del Estado para restaurar y sanear las consecuencias derivadas de una mala administración, o la falta de respeto a los derechos, muchas de las cuales pueden versar sobre el establecimiento o planeación de una política pública, pero también pueden dirigirse sobre el cumplimiento de la ley.

Así, con esta función se realiza una EDH de manera indirecta, a partir de las recomendaciones y decisiones en general. Se sostiene que se trata de una educación o culturalización indirecta porque, como ya se mencionó, la finalidad de las recomendaciones, en primer término, estaría dirigida a restaurar el daño de las personas a quienes se lesionó, pero, junto a ello, la educación también llega a otras esferas mayores de la sociedad, a través de casos emblemáticos que permiten comprender la importancia de proteger y defender los derechos humanos.

LA CULTURALIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN EL CASO MEXICANO POR MEDIO DE LA CNDH

En México, la INDH encargada de la protección de los derechos humanos es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuya naturaleza jurídica es la de ser un órgano autónomo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal. Su autonomía se refleja en su gestión y presupuestos, así como en su personalidad jurídica y patrimonio propio.

Entre otras cosas, su organización interna cuenta con seis visitadurías generales encargadas de temas específicos; a la cabeza de ellas se encuentran los defensores de derechos humanos y no jueces, razón por la cual su función se encuadra en lo no jurisdiccional. Esta característica también le atribuye ser, junto a las treinta y una instituciones estatales, parte del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México. Lo que caracteriza, desde ya, sus investigaciones y resoluciones.

A continuación, se señalan tres notas distintivas sobre la configuración de la CNDH y por las cuales se puede sostener que es la institución adecuada para realizar una EDH en el país.

Es una institución autónoma

La CNDH es una institución autónoma y, en ese sentido, también incómoda para el Estado, en la medida en que sus recomendaciones, informes y demás resoluciones se dirigen a la autoridad cuando esta ha tenido una mala gestión, o cuando no ha respetado los derechos humanos de los ciudadanos. Esta situación le permite incidir en la EDH, de acuerdo con lo establecido en su ley interna, para “promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional” (artículo 6.º, fracción IX de la Ley de la CNDH). Además le da la facultad, desde su posición, de “advertir cuán profundo es el reclamo cotidiano de las personas sobre sus gobernantes, pero también puede proponer cambios importantes que incidan en esos reclamos” (García, 2001, p. 659).

Un ejemplo de lo anterior, en lo nacional, es su capacidad para sugerir reformas sobre políticas públicas en derechos humanos, como lo ha hecho en recientes fechas en materia de desaparición y desplazamiento forzado interno. En ambos casos, el Congreso ha revisado y propuesto diversas iniciativas con la finalidad de regular ambas conductas y reparar a las víctimas.

De acuerdo con el mismo artículo de su ley, la CNDH también puede impulsar la enseñanza de los derechos humanos más allá de sus fronteras, es decir, a nivel internacional. Esto es una cuestión relevante, toda vez que, de las dos funciones que realiza (la preventiva y la reparadora o recomendaria), la primera puede generarse en otros espacios diversos al nacional, lo que le permite tener un mayor alcance respecto a la promoción de los derechos y, en consecuencia, un mayor impacto. 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. Se pueden mencionar dos ejemplos sobresalientes.

El primero se trata del portal “Educa CNDH”, creado por la CNDH con el objetivo de ofrecer educación en línea y a distancia sobre la importancia de comprender y respetar los derechos. La capacitación que realiza este organismo, en el caso que se comenta, incluye certificaciones, talleres, cursos, conferencias y hasta diplomados. Este sitio difunde literatura sobre los derechos humanos en general, pero también en específico, y aborda desde los derechos civiles y políticos, sociales y culturales tradicionales hasta temas sensibles como el acoso y la violencia escolar, la identidad de género, las empresas y los derechos humanos y algunos derechos de grupos colectivos como las mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad, etcétera.

El segundo ejemplo lo constituye la “Cartilla de derechos”, una guía para las personas mexicanas en Estados Unidos que les permite conocer sus derechos al ser detenidas, así como algunos teléfonos de contacto con la embajada, el consulado y organizaciones civiles que pueden ayudar durante el procedimiento. Esta cartilla se distribuye en Internet y también en papel, gracias a la colaboración de otras instituciones como las sedes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en dicho país.

Por lo anterior, la labor preventiva, en este contexto, tiene un gran impacto más allá del territorio mexicano, pues su configuración va unida a la persona y no a un territorio o ley. De esta manera, se puede observar cómo la labor de educación y culturalización que realiza la CNDH se genera en diversos espacios y forma una especie de Red de Educación en Derechos Humanos (REDH), junto a otros colectivos o asociaciones.

La REDH puede ser muy valiosa si se articula de manera correcta, porque aunque en este texto queda delimitada, de manera teórica, la labor de las INDH en este aspecto, se puede plantear en el futuro una colaboración conjunta entre ellas para una aportación mayor.

Su línea de investigación tiene una perspectiva en derechos humanos

Que la CNDH esté conformada por defensores de derechos humanos y no por jueces hace que su labor sea más flexible. La flexibilidad de su quehacer consiste en la carencia de excesivas formalidades durante la tramitación de quejas, y se puede observar también en las investigaciones que realiza, esto es, 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, como ya se ha planteado en líneas anteriores, y a través de ellos puedan generar una EDH en varios niveles.

Esta parte de sensibilización y educación en derechos humanos, que realiza la CNDH, permite que más que resolver casos se solucionen 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 aceptación y reparación por parte del gobierno. 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.

Puede alentar la incorporación de estándares internacionales

Las CNDH pueden, y de hecho promueven la armonización de la legislación nacional con estándares internacionales (sistema universal y sistemas regionales europeo e interamericano). La misma CNDH utiliza esos estándares en sus recomendaciones e informes y, en general, como forma de robustecer sus argumentos de protección a las personas.

La importancia de este tipo de enseñanza de los derechos humanos, generado a través de la adopción de estándares internacionales y referencias a experiencias comparadas, es parte de lo que se ha denominado, en otros espacios, como un “diálogo transjudicial entre Tribunales (aunque aquí es claramente entre instituciones no jurisdiccionales), mediante el cual la característica distintiva es la conciencia por parte de ambos participantes que están hablando y la correspondiente voluntad de tener en cuenta su respuesta” (Slaughter, 1994, p. 113).

Este compromiso se utiliza, a menudo, como argumento en contra del Estado por no seguir determinados lineamientos, por ejemplo, para prevenir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. También se manifiesta en 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, 2017). Además, como ya se ha dejado dicho, de acuerdo con su normativa interna, su labor de enseñanza de los derechos humanos sobrepasa su competencia territorial para insertarse en la cooperación o colaboración 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 promoción de los derechos humanos. De manera que ya no solo se deja a los jueces la labor de educación e información cívica (Del Toro, 2005), 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 comparti-

dos” (Del Toro, 2005, p. 353), de tal manera que en el futuro se pueda alcanzar una CDH compartida por todas las personas en una sociedad.

CONCLUSIONES

Por medio de estas líneas se ha visto que la observancia de una CDH es tan 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 de participación ciudadana.

La experiencia que se ha tenido en México revela que los factores sociales, históricos y económicos, entre otros, son relevantes para construir una estrategia de educación en derechos humanos, tal y como lo ha realizado la CNDH, pero también se deben coordinar esfuerzos y propiciar mejores técnicas de enseñanza, divulgación y difusión de los mismos.

REFERENCIAS

Del Toro, M. I. (2005). La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 38(112), 325-363.

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

García, C. (1987). *Los derechos humanos en América*. Tipografía Nacional.

García, S. (2001). El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (101).

García, S. (2017). Cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Situación y sugerencia. *Defensor. Revista de Derechos Humanos*, 4(15).

Goslinga, L., Hernández, A. & Ibarra, M. (2002). *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Pégola, A. (1979). Ombudsman y defensor del pueblo. Apuntes para una investigación comparada. *Revista de Estudios Políticos*, (7), 69-92.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992). Sin datos.

Magendzo, A. (2015). Educación en Derechos Humanos y Educación Superior. Una perspectiva controversial. *Reencuentro*, (70), 47-69.

Maiorano, J. L. (1996). La UNESCO y el Defensor del Pueblo. *Revista La Ley*. S. d.

Maiorano, J. L. (2001). El defensor del pueblo en América Latina. Necesidad de fortalecerlo. *Revista de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 12.

Méndez, M. V. (2012). Educación en derechos humanos en universidades públicas costarricenses: posibilidades y necesidades. *Revista Ensayos Pedagógicos*, 7(1), 145-171.

Natarén, C. F. (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Pérez, A. E. (1996). Derechos humanos y constitucionalismo en la actualidad: ¿Continuidad o cambio de paradigma? En A. E. Pérez (Coord.),

Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio (págs. 11-52). Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales.

Programa Mundial para la educación en derechos humanos (2019). *Naciones Unidas Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/EducationTraining/Pages/Programme.aspx>

Ribotta, S. (2006). Educación en y para los derechos humanos: la educación en convivencia mundial. El desafío del siglo XXI. En S. Ribotta (Coord.), *Educación en derechos humanos: la asignatura pendiente* (págs. 153-194). Dykinson.

Rolla, G. (2002). El papel de la justicia constitucional en el marco del constitucionalismo contemporáneo. En J. Vega y E. Corzo (Coords), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. El Colegio de México.

Russi, A. L. (2011). Educación en derechos humanos, mirada al panorama colombiano. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 2(1), 8-23.

Slaughter, A.-M. (1994). A typology of transjudicial communication. *University of Richmond Law Review*, 29(1).