

LA CNDH Y LA 4T:

retos de la institución en este gobierno

Mariclaire Acosta

El Colegio de México,
Seminario sobre Violencia y Paz
Documento de trabajo

EL COLEGIO DE MÉXICO

LA CNDH Y LA 4T: RETOS DE LA INSTITUCIÓN
EN ESTE GOBIERNO

LA CNDH Y LA 4T: RETOS DE LA INSTITUCIÓN
EN ESTE GOBIERNO

Mariclaire Acosta

El Colegio de México, Seminario sobre Violencia y Paz
30 de julio de 2019



EL COLEGIO DE MÉXICO



- 1) Agradecimientos.

- 2) Los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema democrático. Constituyen su dimensión sustancial, la cual no se refiere únicamente a procedimientos y elecciones, sino al contenido de la democracia. Es decir, a aquello que la democracia puede hacer para mejorar la vida de las personas. El constitucionalismo norma los procedimientos, deberes y garantías para la práctica de la democracia en un estado de derecho, y su aspiración se concreta en los derechos humanos.¹ La ausencia de democracia y de un estado de derecho, constituyen obstáculos insalvables para el goce y disfrute de los derechos humanos.

- 3) A partir de la reforma constitucional de 2011, en México se implantó un nuevo paradigma en la relación entre Estado y ciudadanía en el cual éste por primera vez se reconoce a sí mismo como garante de los derechos humanos. El artículo 1º constitucional no deja lugar a dudas, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además de favorecer en todo momento la protección más amplia a las personas, de acuerdo con el principio pro-persona.

¹ José Enrique Ortiz Rosas, “Los derechos humanos y la relación con la democracia”, e-consulta.com, 29/04/2014.

- 4) Este reconocimiento expreso de los derechos humanos como fuente de obligaciones para toda autoridad, plantea la necesidad de organizar el aparato gubernamental para asegurar su pleno goce y ejercicio. El Estado adquirió la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establece la ley. Esto no sólo para construir una sociedad democrática de derechos, también para acometer la tarea urgente de remontar **la grave crisis de derechos humanos que vivimos en México, debida entre otras causas a la enorme debilidad del estado de derecho, herencia, entre otras razones, de las décadas de gobiernos autoritarios que hemos padecido a lo largo de nuestra historia.**

- 5) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el sistema ombudsman que de ella se deriva a partir de 1992, **existen justamente para asegurar que se cumplan estas obligaciones a través de un conjunto de mecanismos no vinculantes -recomendaciones, denuncias y quejas, así como la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad-** que han ido desarrollando gracias a las sucesivas reformas constitucionales que han tenido lugar a lo largo de los casi treinta años que tienen de funcionamiento. **Por todo lo anterior, su actuación es indispensable para asegurar y fortalecer el desarrollo democrático de nuestro país.**

- 6) La evolución de la Comisión y del sistema ombudsman que encabeza, dan cuenta también de la evolución de nuestra aún frágil democracia. De comenzar como una dirección general de la Secretaría de Gobernación, al poco tiempo y como respuesta a un fuerte reclamo social, se transformó en una institución

nominalmente independiente pero aún ligada al gobierno. Obtuvo su **autonomía, en aquel entonces más formal que real**, a fines de la década de los noventa del siglo pasado. La CNDH ha sido presa de diferentes grupos políticos en determinados momentos; sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2011, se ha fortalecido y ha ido cobrando autonomía real gracias a su desempeño y a su creciente arraigo social.

- 7) A lo largo de los años, mi relación con la Comisión ha sido constante. He llevado quejas y casos a la misma y colaborado con ella en iniciativas como la protección a la libertad de expresión de periodistas y defensores de derechos humanos, entre otras. También he sido su crítica acerba en diferentes momentos. Uno de ellos, en 1991 cuando la CMDPDH bajo mi dirección, publicó una monografía que censuró su configuración inicial, la que, por cierto, me valió fuertes reconvenciones. Años después, ya siendo la CNDH una institución autónoma, y yo me desempeñaba como Subsecretaria de Derechos Humanos, fuimos copartícipes, y también rivales, en la tarea de sentar las primeras bases de una política pública en la materia con la cooperación de la OACNUDH. Pasaron los años, se reformó la Constitución, y en 2013, el Senado me nombró consejera de la CNDH como resultado de una iniciativa para abrir a la institución a las organizaciones ciudadanas. Fueron los tiempos en los que la crisis de derechos humanos que se gestaba desde 2006, comenzaba a destaparse con virulencia.

- 8) Ustedes se preguntarán por qué hago este largo recuento, como si hubiera venido a hablar de mí y no de una institución que, hace unos días y por primera vez en sus casi treinta años de existencia, ha sido descalificada lapidaria e injustamente desde

lo más alto del poder del Estado, la propia Presidencia de la República. Me he permitido hacerlo porque he sido testigo del desarrollo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a lo largo de varias décadas y desde diferentes lugares, y quiero, desde esa experiencia, dar cuenta de su evolución, su desempeño y de los retos que enfrenta en la coyuntura actual.

- 9) Una precisión importante: cuando hablamos de la CNDH no nos referimos a una institución aislada, sino a un **sistema nacional de protección de los derechos humanos**. Y yo diría, tomando prestado un planteamiento de Raúl Ramírez Baena², un distinguido colega de Baja California, que este sistema no está conformado únicamente por las instituciones oficiales mexicanas. En realidad, es mucho más que eso, es un verdadero ecosistema en el que confluyen diversas instituciones, colectivos y organizaciones de diversa índole. **De manera que atacar contra la CNDH, es también un ataque al campo de los derechos humanos: a su doctrina y sus principios universales; al sistema de protección universal, de las NNUU y al interamericano; así como a los procesos, mecanismos y procedimientos que ha desarrollado para defender y proteger los derechos fundamentales y la dignidad de las personas desde la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.** Las numerosas expresiones de solidaridad con la CNDH emitidas desde diversas organizaciones, algunas de alcance regional como universal dan cuenta de ello.

- 10) La CNDH responde a una real y verdadera necesidad social. Esto no se puede olvidar ni dejar de lado porque es la razón de su existencia. Basta con hojear su último informe de actividades,

² Al filo de la navaja, Agencia Fronteriza de Noticias, 23 de julio de 2019, en *Gaceta Semanal de la Red TdT*.

correspondiente al año 2018, para constatar la enormidad de su mandato y el alcance de sus actividades. Su acción cubre la gama completa de los derechos humanos y a las víctimas que produce su violación: desde niños y niñas en situación de vulnerabilidad, pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, usuarios de los sistemas de salud y educación, reclusos e internos, y desde luego, a las innumerables víctimas de desaparición y tortura, por mencionar algunos. Recibe quejas y otras inconformidades, proporciona orientaciones directas y remite casos a otras instancias cuando no son de su competencia, emite recomendaciones y lleva a cabo soluciones amistosas, realiza una revisión puntual y permanente de la legislación emitida por los congresos estatal y nacional para asegurar su cumplimiento con el mandato constitucional y su armonización con los estándares internacionales de derechos humanos. Lleva a cabo una profusa actividad educativa y de capacitación, así como investigaciones y diseño de programas sobre el impacto en los derechos humanos de la pobreza, la corrupción, el medio ambiente, y el comportamiento de las empresas, para mencionar algunas. Recientemente comisionó al CIDE, una prestigiada institución académica, un importante trabajo sobre la viabilidad de la justicia transicional en México.

- 11) En los treinta años desde su creación, la CNDH ha procesado, casi medio millón de quejas y otro tipo de inconformidades: 440 718 en un cálculo aproximado. Pero ojo, esta cifra debe examinarse ya que, cuando nos referimos a quejas, estamos hablando de que las denuncias recibidas han pasado por un proceso de examen y tienen los elementos para configurar una violación a los derechos humanos. Adicionalmente, en muchas ocasiones éstas representan a una población mucho mayor, pues se refieren a grupos, comunidades o colectividades. Llama la atención cons-

tatar que, en los últimos cinco años, de 2014 a la fecha, la CNDH ha atendido aproximadamente un 25% más de quejas que en todos los años anteriores, lo cual constituye, a mi juicio, la constatación de que la población confía cada vez más en ella.

- 12) En México hemos logrado la democracia electoral, pero aún carecemos de un estado democrático de derecho, y su consecución parece alejarse cada vez más. Esto por diversas y variadas razones. La primera, no menor, es la exacerbada violencia y corrupción que asolan al país desde hace varios lustros. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el sistema nacional que encabeza, no es ajena a esta situación. Basta con ver sus informes temáticos, sus recomendaciones generales y el seguimiento a las recomendaciones emitidas en los últimos 18 meses, para constatar el esfuerzo hecho para combatir la impunidad en los ámbitos de la seguridad y la justicia, pero también en el sistema de salud, educación y protección ambiental.
- 13) Por supuesto que siempre se podrá hacer más y mejor, y en este sentido toda crítica constructiva a la CNDH es válida y bienvenida, y todas son atendibles. Las organizaciones que presentan casos a la Comisión en ocasiones se quejan de que sus procedimientos son largos y engorrosos y sus recomendaciones “descafeinadas”, pero también refieren las reuniones de trabajo sostenidas con los diferentes equipos de los visitadores y el diálogo con éstos. Apertura que no siempre estuvo ahí. Los resultados exhibidos por la institución parecen poca cosa cuando se contrastan con la inmensidad de los problemas y abusos de toda índole que se padecen en México, y siempre se pueden y deben redoblar esfuerzos, pero lo que no hay que olvidar nunca, **es que ningún ombudsman puede subsanar por sí solo el mal**

funcionamiento de las instituciones a las que se dirige, ni mucho menos suplirlas. En ausencia de un estado de derecho sólido, con instituciones de justicia débiles si no es que colapsadas, es difícil que los esfuerzos de una comisión de derechos humanos produzcan por sí solos, el cambio que requerimos. El papel de una comisión de derechos humanos es la de fungir como contrapeso al poder, señalar abusos y desviaciones de la norma por parte de las autoridades y buscar solucionar los problemas por medios diversos entre los que destacan las recomendaciones. Forma parte de un sistema no-jurisdiccional de protección de derechos, que complementa a los tribunales. En eso reside su fuerza, y con eso logra el objetivo de fortalecer las instituciones de la democracia para que puedan efectivamente mejorar la vida de las personas.

14) De ahí la importancia fundamental que reviste la legitimidad conferida por las autoridades a las que se dirigen los esfuerzos de las comisiones de derechos humanos, y en este caso, los de la CNDH. Una descalificación como la sufrida últimamente, puede echar por la borda muchos años de trabajo, más aún si está basada en prejuicios y preconcepciones de carácter ideológico, y no en hechos y razones constatables.

15) El gobierno de la llamada Cuarta Transformación, se ha propuesto construir un nuevo modelo de gobernanza basado en el estricto acatamiento al orden legal y la recuperación del estado de derecho, en observancia de los derechos humanos.³ Ha sido el primero en la historia en reconocer la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa el país, y a las numero-

³ DOF, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12/07/2019, *Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie.*

sas víctimas que ésta ha generado como resultado de una política de combate a las drogas mal concebida.

16) No obstante, en los hechos, se ha mostrado ambivalente con relación al apego estricto a la ley que proclama. No deja de ser irónico que la recomendación 29/2019 sobre las estancias infantiles que la CNDH dirigió a la Secretaría de Bienestar y otras dependencias del Ejecutivo Federal, se refiriera justamente a esta falta y a sus graves consecuencias para uno de los sectores más vulnerables de la población. Tampoco que haya sido la primera recomendación en la historia de la CNDH en ser rechazada fulminantemente por sus destinatarios.

17) Hasta ahora, el estilo de gobierno del actual presidente de la República ha sido personalizado y en mucho se ha basado en el ejercicio discrecional de su enorme poder. Ha mostrado, además, una tendencia de colocarse por encima de ley si lo considera necesario para lograr las transformaciones que su gobierno se ha propuesto realizar. En esta cruzada, la justicia se coloca por encima de la legalidad, y en ocasiones pareciera que él mismo la encarna. Una investigación, publicada recientemente, examina el uso abierto, sin precedentes, del privilegio presidencial y de la concentración de poder con tintes de ilegalidad en los primeros seis meses de su administración, lo cual ha resultado en 18 controversias constitucionales y miles de amparos en contra de algunas de sus decisiones.⁴

18) En un contexto como éste, tal pareciera que si una institución como la CNDH es percibida como obstrucción al proyecto de

⁴ Ma. Amparo Casar y José Antonio Polo, “Sí o sí: Me canso ganoso”, *Nexos*, 1 de julio 2019.

gobierno, será descalificada y su autoridad mermada, sin reparar en las consecuencias que esto acarreará en la profundización de la impunidad y en el socavamiento de los propósitos enunciados con claridad en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Esto, desde luego, en detrimento de la democracia, la convivencia pacífica y los derechos de las mexicanas y los mexicanos. Quiero creer que aún estamos a tiempo para rectificar esta tendencia, pero ello requerirá de un mayor esfuerzo de la sociedad organizada y de todos los actores políticos. Por ello celebro la realización de este debate.

MUCHAS GRACIAS.

