

Ciudad de México a 10 de marzo de 2023.

MENSAJE PRESIDENTA

Rosario Piedra Ibarra

MENSAJE DE LA PRESIDENTA DE LA CNDH EN EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Ciudadanas y ciudadanos diputados:

Me honra la invitación a este recinto histórico donde hace casi 45 años se anunció la Ley de Amnistía que permitió la libertad de algunas, sólo algunas de las víctimas de violencia política de Estado acusados de sedición, o de haber incitado a la rebelión, por móviles políticos, esto es, por querer cambiar nuestro país; y me entusiasma la posibilidad de dirigirme a ustedes esta mañana y compartir algunas reflexiones que espero sean de su interés.

El término “*Derechos Humanos*” existe propiamente desde 1948 pero tiene como referente la Revolución Francesa, cuya Asamblea Nacional popular proclamó lo que se conoció como los “*Derechos del Hombre y del Ciudadano*”.

Nace este concepto pues, con la intención de ser un término más incluyente, alejándose del uso del masculino universal, en el marco de la entonces recién creada Organización de las Naciones Unidas, cuando una comisión integrada por una mujer norteamericana, Eleanor Roosevelt, y 8 hombres de países representativos de las diferentes regiones del mundo, Francia, Líbano, China, Canadá, Australia, Chile, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se reunieron, para trabajar en conjunto, a lo largo de dos años, hasta dejar plasmado en un documento de 30 artículos, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que condensa los derechos básicos y las libertades fundamentales que son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, reconociendo que hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos.

Lo más interesante, para nosotros, es que, a pesar de que México ratificó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, no se observaron estos cabalmente en nuestro país hasta años muy recientes y antes por el contrario, durante buena parte de la última década del siglo XX vivimos una larga y continuada etapa de violaciones sistemáticas, y

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

omisiones en su defensa, una etapa oscura que incluso llevó a lo que se conoció como la gran crisis de los derechos humanos que tenemos el gran reto de dejar atrás.

Ni siquiera la reforma constitucional de 1992, con la cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se transformó en un organismo autónomo, se logró garantizar la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, toda vez que la CNDH nació de una oficina en la Secretaría de Gobernación en los años que la dirigía Fernando Gutiérrez Barrios, ex Director de la Federal de Seguridad, la policía política del régimen autoritario, señalada como responsable de las graves violaciones a derechos humanos de cientos de mexicanas y mexicanos, que paradójicamente le correspondía a la Comisión investigar y dilucidar. Por lo que aún hoy persiste como una deuda.

La principal reforma que en nuestro país ha tenido trascendencia pero que a la vez su comprensión y sobre todo su alcance han sido insuficientes, fue la incorporación de los derechos humanos en 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

“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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Con esta reforma, trascendente repito, pero de alcances todavía por disfrutar, se introducen algunos conceptos importantes que deberían tener un impacto directo en la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, si bien es la fecha que aún estamos luchando porque así sea.

Uno de esos conceptos es *El bloque de derechos*, el cual se refiere a un conjunto de normas y principios superiores con los que las disposiciones ordinarias se someten al control de constitucionalidad de un órgano superior, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La cláusula de recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que contiene el párrafo primero del artículo primero constitucional, es la que dispone que se incorporan a la Constitución las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por su parte, en el párrafo segundo encontramos el principio de la *interpretación conforme*, que constituye un método de interpretación que impone a los jueces la obligación de procurar la armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales, con aquellas que provienen de fuentes de menor jerarquía normativa.

En septiembre de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que el bloque constitucional de derechos humanos tiene su fundamento en el artículo 1º pero se complementa con los artículos 133 y 105.

Por otra parte, la Suprema Corte determinó, al resolver una contradicción de tesis, que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional, tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento. Además, determinó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculatoria para los jueces nacionales, incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte. Una decisión que afianzó el mecanismo de control de convencionalidad.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

Hay que destacar que el control de convencionalidad es una herramienta que sirve para garantizar la compatibilidad de las normas nacionales, así como las actuaciones de las autoridades estatales, con las normas universales en materia de derechos humanos. Y su principal función es la armonización entre las normas locales, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos.

La parte más importante sin embargo, de aquella reforma, está en el párrafo tercero del mismo artículo constitucional, el cual establece que todas las autoridades, y no sólo las jurisdiccionales, deberán “...*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad***”.

Destacando de entre ellas el *Principio pro persona*, que se refiere a la obligación de las autoridades, al aplicar la interpretación conforme, a elegir aquella que ofrezca una mayor protección a las personas.

Y el *Principio de Progresividad*, que es el conjunto de derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales se plasmaron como las aspiraciones mínimas, cuyo cumplimiento y progresión se encuentra en manos de los Estados. Aunque se entienda que su plena realización se logrará de manera paulatina, las medidas para alcanzarla deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en plazos razonables. Para que se cumpla este principio, se debe contar con la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles.¹

Es conveniente precisar a estas alturas, como otra de sus deficiencias, que a la CNDH se le asignó la defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos y que su referente fue la figura del “defensor del pueblo” o el “ombudsperson”, que surgió a inicios del siglo XVIII en Suecia como una figura que significa “representante, mandatario o procurador”, y suele ser el modelo que rige a las defensorías en la tradición sajona: meras instancias de relevancia moral pero nula capacidad de coerción para hacer cumplir los derechos humanos. Un modelo muy conveniente para los gobiernos violadores de derechos humanos, como lo fueron los de la era neoliberal, pero a todas luces insuficiente ahora que avanzamos en el ejercicio de la democracia y empezamos a dejar atrás el lastre de la ideología neoliberal.

¹ Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual, Pedro Salazar Ugarte, coord., México, 2014, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

Hablamos de deficiencias porque en esas condiciones, tal como se le concibió en el régimen de Carlos Salinas, los alcances de la CNDH han estado marcadas por sus limitaciones prácticas: en primer lugar, porque las autoridades tienen la posibilidad de aceptar o no aceptar las recomendaciones, y en segundo lugar, porque una vez no aceptadas se tiene que pasar el trámite de solicitar que sea el Senado el que pida explicaciones a la autoridad omisa, es decir que está sujeta a las negociaciones e intereses políticos, laberintos en los que se pierde el interés de reparar a las víctimas.

En México, sin embargo, tenemos una tradición distinta que data de más atrás. Baste mencionar a Bartolomé de las Casas y su lucha en defensa de los derechos naturales, si bien hay que destacar que fueron los liberales del siglo XIX, en especial Ponciano Arriaga, quien introdujo un modelo peculiar y propio de defensoría del pueblo, y de esa tradición dimana el concepto que pretendemos rescatar porque se trata de un modelo menos testimonial y más proactivo, que en muchos sentidos va más allá del modelo sueco, y que resulta trascendente porque enfatiza el interés de las personas por encima de visiones juricidistas que reducen el papel de los “ombudsperson” a emitir recomendaciones no vinculatorias. Y porque, en suma, no jurisdiccional no implica no tener incidencia, que es lo que ha pasado en las más de tres décadas de historia de la CNDH, una limitación que estamos luchando por superar hoy, con nuevas reglas internas y nuevas prácticas.

Es decir, que lo que está a debate -y no somos nosotros los que lo hemos puesto sobre la mesa sino las víctimas-, es eso, el carácter meramente testimonial (no vinculatorio se dice) de las resoluciones que emite la CNDH, porque si bien, para garantizar la eficacia en el ejercicio de sus funciones, esta debe contar con las siguientes características: autonomía, independencia, accesibilidad, rapidez, imparcialidad, apoliticidad, publicidad, autoridad moral, gratuidad y accesibilidad ², sin embargo, no basta con eso. No al menos en un país como el nuestro. Y lo explicaré a continuación.

Es un hecho que con la reforma del artículo 1º Constitucional, de hace 12 años, también se estaría ampliando el mandato de la CNDH, al estarse incorporando el principio *pro persona* en la defensa y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, esto no fue así, y antes por el contrario, dicha modificación, que ha dado pie a innumerables discursos, estudios académicos, foros, y conversatorios doctos, se dejó de lado en la práctica, lo que hace necesario armonizar la Ley de la CNDH con aquella reforma de 1º de la Constitución, algo que corresponde al Poder Legislativo, pero que de hecho hemos iniciado, en ejercicio de

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, “La protección no jurisdiccional de los derechos humanos”, México, 2008, pp. 58-61

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

nuestras atribuciones, en esta nueva etapa de la Comisión, mediante reformas normativas internas, pero también presentando una propuesta de reformas de ley.

Es en este sentido que cobra especial relevancia la revisión, y actualización, del artículo 4º de la Ley de la CNDH, que actualmente dice:

“Artículo 4º.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

“El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.”³

Como se observa, en este ordenamiento se incorporaron varios de los principios fundamentales de la reforma constitucional en derechos humanos, pero a pesar de las reformas que hoy conmemoramos, sigue estando ausente el principio “*pro persona*”. Ese es el cambio que nos falta por hacer -el que de hecho falta desde hace más de 10 años-, y la razón, también, por la que muchas de las resoluciones de la CNDH hayan sido insuficientes e incluso hayan sido impugnadas en tribunales internacionales por las propias víctimas, y se encuentren en litigio todavía.

Es de destacar en ese sentido, que desde que asumí la presidencia de la Comisión, concretamente el 21 de noviembre de 2019, anuncié el inicio de su reforma *de fondo*, a efecto de que en todas sus acciones prevaleciera el interés de las víctimas y de todas aquellas personas en riesgo de serlo, no otra cosa en realidad que el rescate y la plenitud de la vigencia del principio *pro persona* consagrado en las reformas de 2011. Una transformación que hemos afianzado, no sólo mediante la promoción de nuevas prácticas e incluso una nueva interpretación de nuestro rol constitucional que tiene como fundamento la cabal observancia del artículo 1º de la Constitución, sino mediante todas las reformas posibles a nuestra normatividad interna y a nuestros procesos.

³ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_CNDH.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

Tal es el caso de las reformas del Reglamento Interior de la CNDH, aprobadas por el Consejo Consultivo del 25 de noviembre de 2020 y del 25 de octubre de 2022, así como la actualización que hemos llevado a cabo de nuestros manuales, una auténtica transformación cultural y de enfoques, que permitirá, en adelante, que la Comisión vaya mucho más allá de lo que, en términos ortodoxos, “le ha estado permitido” hacer a la CNDH, pero que implica, al fin, la plena vigencia de las reformas constitucionales de 2011.

Hasta antes de estos cambios, era argumento habitual para frenar las acciones en beneficio de las víctimas por parte de la Comisión, el asumir cómodamente que “no es su función”, recurso mediante el cual, en realidad se había venido limitando el derecho de toda persona a la atención cabal de sus demandas.

Como ejemplo de esto, tenemos el caso de Ernestina Ascencio Rosario, o de Mario Aburto, cuyos casos impactaron a nuestra sociedad, pero fueron reiteradamente desestimados por las anteriores administraciones de la CNDH, y han dado pie a la emisión en mi gestión de una recomendación.

Hay otra propuesta de reforma que está pendiente de aprobarse, pero que fue presentada el 29 de julio de 2022, por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Se trata de la reforma del artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de estipular que este organismo autónomo tenga entre sus atribuciones promover la cultura de paz.

El dictamen que va, por cierto, en el mismo sentido de los cambios que estamos haciendo desde la CNDH, destaca que el objetivo es fortalecer la labor que realiza la Comisión, porque la promoción de la cultura de paz es un elemento indispensable para mejorar las condiciones de vida y brindar herramientas que permitan cambiar comportamientos ante las situaciones cotidianas de convivencia.

Por lo que conviene rescatar aquí la que es muy posiblemente, la mejor definición de la paz, la que dio Ricardo Flores Magón el 6 de octubre de 1917, en las páginas de Regeneración:

“La paz... ¿Qué significado tiene esta palabra para los pobres? ¿Es la libertad? ¿Es la justicia? ¿Es la dicha de vivir?”

“La paz es una palabra dulce para el que es libre; pero tiene sabores de sarcasmo para el que tiene que alquilar sus brazos para poder vivir.”

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

“La paz será una cosa deseable cuando exista la igualdad, porque mientras la desigualdad subsista, la paz será una bendición para el amo y sacrificio y fatiga para el esclavo.”

Nuestro país está viviendo una gran transformación que, entre otras cosas, implica una reconstrucción de paradigmas.

Y no ha sido la paz, por cierto, el paradigma de la historia mexicana.

Venimos de una larga etapa de violencia y de exaltación de la violencia como forma de enfrentar problemas y dirimir conflictos. Primero, fueron las sucesivas guerras intestinas y los golpes de estado, que marcaron buena parte del siglo XIX; luego, la Revolución Mexicana y las luchas entre caudillos, y después, una vez establecidos los gobiernos post-revolucionarios, la violencia institucional, la ejercida desde el Estado, en contra de toda aquella persona o grupo que disintió del “orden” oficial impuesto, o bien para resolver problemas.

Sólo dos momentos en nuestra historia hemos podido jactarnos de tener paz. Una fue la etapa porfiriana, y otra la era de los gobiernos post-revolucionarios; sólo que se trataba de una paz ficticia en ambos casos, sostenida por las bayonetas y los fusiles, porque implicó la eliminación de las libertades y la justicia. Dos regímenes autoritarios que, lejos de cimentar la paz y el respeto a los derechos humanos, reprodujeron esquemas de violencia y crímenes de lesa humanidad, que un día justificaron las tinajas de San Juan de Ulúa y Valle Nacional, y otro la llamada “guerra sucia” con el Campo Militar Número 1 y las múltiples cárceles clandestinas, así como la “guerra contra el narco” con sus “daños colaterales”, esquemas de los que hoy tenemos que escapar.

Ese es el reto más grande de la transformación que vivimos. Superar la cultura de la violencia que nos ha caracterizado, y de manera ya excesiva, en los últimos años, para cimentar una nueva y mejor etapa fincada en valores, actitudes y comportamientos, en todos los niveles de la sociedad, para evitar la reproducción de la violencia y encontrar soluciones pacíficas a los conflictos.

Cuando se cuestiona la estrategia de no responder a la guerra con la guerra, y se le reduce a una especie de “tregua” que sólo favorece al crimen organizado, no sólo se está mintiendo, sino que se trivializa la trascendencia de sepultar las estrategias de violencia, y la cimentación de un país en paz, comprometiéndose la construcción de ese futuro.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

Pero más allá de las definiciones académicas, e incluso jurídicas, muy doctas, que se hacen y se han hecho, para definir lo que son los derechos humanos, lo real es que, en todo el mundo, la defensa y protección de los derechos humanos no se explicaría sin tener en el centro a la persona.

Frente a la grave crisis de derechos humanos que heredamos en México, frente a la reiteradamente soslayada demanda de reivindicaciones y justicia del pueblo mexicano, nosotros pensamos que es necesario una CNDH que privilegie a las víctimas, que actúe, realmente, como una defensoría del pueblo, el sueño de Ponciano Arriaga y los liberales del siglo XIX.

Pero no sólo la CNDH debe transformarse, es menester cambiar todas las instituciones del Estado, para obedecer a esta nueva lógica que privilegia la cultura de paz y el principio por persona de que hemos hablado.

Teniendo en cuenta los grandes retos que atraviesa nuestro país para lograr el pleno fortalecimiento de la democracia, hoy más que nunca se hace necesario contar con instituciones y leyes a la altura.

No olvidemos que la crisis de Derechos Humanos en México se manifiesta principalmente en la desigualdad, la pobreza, la violencia, la inseguridad y la impunidad que han provocado un aumento desmedido en el número de víctimas, particularmente de violaciones graves de derechos humanos, así como en los obstáculos y limitaciones que han enfrentado las víctimas para acceder, gozar y ejercer sus derechos humanos.

El reto no es menor, pues se trata de abrazar y asumir con seriedad y responsabilidad la propia labor y, desde luego, el respeto, protección y la observancia de los derechos humanos, individuales y colectivos, como parte inherente del accionar cotidiano de autoridades, pero también por parte de la sociedad.

Aspiramos a un país donde se respeten plenamente los derechos humanos, donde las posibilidades de su violación sean cada vez más limitadas y las consecuencias para quienes violan los derechos sean más costosas. Ustedes son corresponsables destacados en la consecución de este ideal, y la verdad es que sólo lo podremos hacer juntos. La paz, el Estado de derechos humanos es tarea de todos, de muchos. Sociedad, autoridades, legisladoras y legisladores federales y también locales, organismos públicos de defensa de derechos humanos y atención a víctimas, y desde luego, las autoridades de los tres niveles.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos

Comprometámonos a cambiar, a empujar y a consolidar los cambios. No es fácil, pero se puede y además es nuestra responsabilidad histórica el hacerlo.

Cuentan con la CNDH para avanzar en esta tarea. Hay mucho por hacer. Y vamos a hacerlo. Por el bien de México, por el bien del pueblo.

Muchas gracias.
