El Mito de los Derechos Humanos

Eduardo Larrañaga-Salazar

SUMARIO: I. *Introducción* / 1. Una ambigüedad intencionada / 2. Un nuevo mito: estrategia e ineficacia / 3. Una institucionalidad heterónoma, ineficiente y semiótica / 4. La razón tecnocrática: compra de la democracia y enajenación de la justicia / 5. Función política de la mera ideología / 6. La CNDH: ideología organizada, redención del Ejecutivo / II. *Los campos de operación* / 7. El ramo penal: la barandilla, frontera de la justicia / 8. Intocable seguridad de propio aparato: el ajedrez formal de competencias y purgas / 9. La CNDH: ausencia existencial y tardanza trascendente / 10. Un ejemplo de nota roja / 11. La culpabilización acrítica, rol orgánico de la prensa / 12. La inexistencia de autonomía: un conflicto radical de intereses / 13. Una imagen neutralizante del cambio: espacio carcelario y filantropía / 14. La segregación carcelaria: el "juego de la justicia", imagen de la ineficacia / III. *Para una relación sobre autonomía y control social* / 15. Los derechos humanos como categoría: dos cuestionamientos básicos / 16. Un contenido práctico / 17. La exclusión de lo electoral y lo laboral: los imperativos del Poder / 18. Organismo descentralizado y autonomía desvirtuada / 19. Un caso: raíces sociales de la metamorfosis autonómica del IFE / 20. Sistema pluralista y lógica monocolor / IV. *El símil religioso* / 21. Del simple quejoso, que no ciudadano.

INTRODUCCIÓN

1. Una ambigüedad intencionada.- Desde hace mucho se ha criticado la generalidad de los conceptos, la ambigüedad intencionada de los grandes agregados de la ciencia. En materia jurídica, por ejemplo, la clásica división entre Derecho Público y Privado pasó a ser una simple taxonomía pedagógica, dada su intrínseca relación. Posteriormente se plantearon nuevas ramas, como la del Derecho Social, que ya tiene un lugar especial en la tradición jurídica, y otras, como el Derecho Económico, que se han definido más con criterios ideológicos que técnico-legales.

2. Un nuevo mito: estrategia e ineficacia.-Aquí plantearemos algunas ideas generales sobre un nuevo mito de la juridicidad: los Derechos Humanos. Esta categoría normativa, definitivamente, ha vaciado de contenido al Derecho Laboral, al Derecho Agrario, al Derecho Electoral, por mencionar algunos. Ahora, todo cabe en tal noción: las garantías de libertad, de propiedad, de trabajo, de voto, de consumo, de información; todo ya forma parte de los Derechos Humanos. De esta manera (esa es la estrategia) adquieren la misma categoría social y jurídica; no hay preeminencias ni momentos históricos diferenciados, en los que deban prevalecer unos u otros. La necesidad de democracia es tan imperiosa como la regulación del mercado; o la tutela del derecho de reunión y de manifestación lo es tanto como el de libre circulación.

No existen prioridades. Como todo encaja en esta novedosa abstracción, todo empieza a perder eficacia al suavizarse su contenido, su diferenciación específica.

3. Una institucionalidad heterónoma, ineficiente y semiótica. La arquitectura institucional es una más de las estrategias. Organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) obedecen, exclusivamente, a razones simbólicas. Son ostentosas, en el sentido de que denotan magnificencia o suntuosidad, pero ocultan una funcionalidad intencionalmente ineficiente. Su vigencia es transitoria, hasta que el juego de fuerzas políticas y sociales empieza a dismantelar su naturaleza esencialmente semiótica. Como su fracaso está previsto por las altas esferas gubernamentales, estas entidades sólo sirven como punto de partida para proponer otras con una dosis mayor de operatividad, pero nunca *el organismo*; el organismo que responda a los imperativos democráticos de autonomía, representación y contrapeso, consustanciales a cualquier institución fiscalizadora, contralora o juzgadora. De otra manera, la razón de Estado (utilizando el concepto en su sentido negativo o peyorativo) hubiera pensado desde siempre en fortalecer al Poder Judicial.

4. La razón tecnocrática: compra de la democracia y enajenación de la justicia.-Y ello porque, seguramente, la razón tecnocrática consideró que el contrapeso democrático y judicial carece de relieves

eficientes. Sin exagerar, pensaron que pudo haber sido democrático, pero a fin de cuentas inoperante. En su lugar erigieron un monstruo maquínico que sólo se pone en marcha mediante la palanca de la conveniencia política del Estado y que es incapaz de solucionar la problemática cotidiana de la justicia en este país. Tal es su límite, las innumerables injusticias que día a día se cometen, por ejemplo, en la barandilla del Ministerio Público. Con la CNDH se introduce un proceso administrativo-judicial enajenante. Por un lado, juega con la democracia: la compra, la transfiere, la sustituye. Por el otro, estructura una nueva metodología procedimental por fuera de los procesos tradicionales de la justicia. Crea un artificio, una simple tramoya que no tiene nada que hacer frente al fenómeno social de la injusticia. Este hecho viene a invalidar todo el entramado técnico de la CNDH. Demuestra que ningún sistema técnico-jurídico debe formularse sin la participación ciudadana, único proceso operativo de control democrático.

El Poder Ejecutivo logra un punto más en la enajenación de la justicia. Regula la conciliación y el arbitraje de las relaciones de trabajo, procura la justicia agraria, protege al consumidor frente al mercado, instaura tribunales administrativos de *au-totutela*, es juez y parte en el control de la moralidad pública (Secretaría de la Contraloría de la Federación), monopoliza el ejercicio de la acción penal por medio del Ministerio Público, censura la moral a través de comisiones calificadoras de índole administrativo, hace y deshace (hasta ahora sin participación social) lo que quiere con el derecho *co-micial* y ahora se autoproclama el principal defensor de los derechos humanos. ¿Y el Poder Judicial?...

5. Función política de la mera ideología. -Los derechos humanos, como todo dispositivo político, encuentran su sustento en la ideología. En otras palabras, son mera ideología. Ocultan una realidad, aparentan, engañan. Y no simplemente por el hecho de buscar su lógica en la visión negativa de las ideas aportadas por el marxismo, sino por valemus sobre todo de la posición de Kolakovski sobre la mecánica de la ideología. Un dispositivo es ideológico o falso en función de la institución que lo opera, que lo crea, que lo difunde. Y no nos queda duda de que la CNDH es un organismo que manipula ideológicamente la materia para la cual fue instituida. Su función es política, no técnica. De ahí que se permita instaurar nuevos procesos normativos y llene de contenido a lo que debe conceptualizarse como derecho humano. Se habla de los derechos de primera, segunda y tercera generación. Se incluyen garantías individuales y derechos sociales. Sus alcances se

derraman en todo el espectro teórico y legal. Entonces ¿por qué los derechos laborales y políticos no son asuntos de la Comisión? Porqué la función política de la CNDH consiste en crear cierta fe en los valores necesarios para que el grupo en el poder pueda actuar eficazmente. Por ello, Kolakovski señala que *"la diferencia entre ideología y ciencia no es una diferencia entre verdadero y falso"*. Difieren por sus funciones sociales y no por su verdad (*El hombre sin alternativa*, 1970). La ideología, por tanto, no es un acto puramente intelectual, sino una afirmación práctica. Se define por su función, que consiste en organizar valores. Y esta organización concreta de los valores se personifica en hombres concretos e instituciones concretas. Añade Kolakovski: "la relativa estabilidad de la ideología sólo puede mantenerse si la interpretación de su contenido queda monopolizada en formas institucionalmente sancionadas".

6. La CNDH: ideología organizada, redención del Ejecutivo. -Aplicado a nuestro tema, la ideología sobre los derechos humanos, en México, alcanzó su plenitud vital en el momento en que fue consolidada por la organización, por la CNDH. A partir de su materialización orgánica es que alcanzó el rango de autoridad, de una ideología organizada. La aspiración eterna de justicia, hoy, intenta satisfacerse a través de una maquinaria que adelgaza o hace mínimo el sentido de los derechos humanos (excluye lo laboral y lo político), por medio de una falsa ostentación de propósitos justicieros como forma de redención pública del Ejecutivo, por la acción de un organismo paraestatal totalmente tutelado por la Administración central (sin independencia y sin participación social) y por una entidad que vende una imagen de santidad, de respeto, de asepsia y pureza, pero de indudable ineficacia. Ahora entendemos porqué las ideologías no organizadas carecerían de fuerza y serían efímeras.

II

LOS CAMPOS DE OPERACIÓN

7. El ramo penal: la barandilla, frontera de la justicia. -La CNDH se ha centrado en la atención del ramo penal, y nada más falaz e inoperante. Ello porque el Ministerio Público y la Policía Judicial deberían de estar bajo la autoridad del juez, como en otros países. El espacio de lo criminal requiere de una reforma profunda; debe ser limitado por el poder jurisdiccional, si realmente se desea un cambio. De otra manera y aun a pesar de la CNDH, en el ámbito de las agencias investigadoras del Ministerio Público se seguirá dando inicio al procedimiento penal. Ahí mismo se seguirá escenificando uno de los fenómenos torales de la justicia: la *certidumbre judicial*.

Desafortunadamente, en la barandilla de las agencias se abre o se cierra el ejercicio de la acción penal. La barandilla simboliza una frontera: el límite operativo de la justicia criminal. Es un objeto semiótico con notables poderes prácticos. De él depende que la víctima y el victimario cobren cuerpo histórico, realidad jurídica y trascendencia social. Allí se mueven ciertos actores nada secundarios (el agente policíaco, el fiscal, el perito), de cuyos caprichos técnicos o jurídicos pende el procedimiento punitivo ulterior. El guión de estos actores se convierte en fundamental para las pesquisas posteriores que ordenará el juez penal. Es algo así como el reparto y la trama de la novela sobre la cual se hará un guión apropiado para la escenificación teatral de los juzgados. Hasta cierto límite, podemos pensar en que los jueces adaptan una obra original del Ministerio Público. Por lo tanto, buena parte de la certidumbre judicial está a expensas de esa primera instancia formalmente administrativa, pero materialmente jurisdiccional. La consignación resulta ser una especie de condena, una culpabilización, una primera sentencia. Y la orden de aprehensión el primer castigo, confinamiento, expiación de culpabilidad; el pago inaugural de la ley de retribución simbólica.

Galio, el personaje de la novela de Aguilar Camín, nos diría que la Comisión poco tiene que hacer en los sótanos del poder, pero sí sería su promotor más entusiasta. Alguien tiene que hacer el trabajo sucio, y en ese terreno tan delicado el Estado afina su sentido político para que todo siga igual.

8. Intocable seguridad de propio aparato: el ajedrez formal de competencias y purgas - Es obvio que, por razones de Estado, no puede tocar al aparato de (su) seguridad; por lo menos no es sencillo. Sabemos que la marcha inicial de la CNDH motivó fricciones con la policía, al grado tal de que sus miembros se negaron virtualmente a cumplir con las órdenes de aprehensión, para no verse inmiscuidos en las averiguaciones de la Comisión. Era una forma de protesta y de disgusto. Al pasar la euforia inicial, la esperanza creada se fue desvaneciendo. Las aguas tomaron su nivel. Pensamos que ahora existe un "acuerdo" no dicho entre ambos organismos, fundamentalmente de origen administrativo. Los campos de acción de los dos institutos están perfectamente definidos. Toca ahora a la administración cumplir con su papel político. Hay funciones, competencias, esferas de acción, tiempos, procesos operativos que, por sí mismos, van indicando la manera de cómo cumplir o eludir las recomendaciones. La voluntad humana es sustituida por la dinámica institucional. La estructura orgánica, y sobre todo funcional, involucra a

las instituciones en un juego de ajedrez en el que se disputa la simple supervivencia de los aparatos públicos, ganando puntos, llenando expedientes, formulando, estadísticas, ofreciendo informes sensacionales que convenzan. La administración pervierte intencionalmente la eficacia de los organismos (sus fines sociales y políticos), envolviéndolos en una red tecnológica que los compele exclusivamente a dirimir sus conflictos competenciales, y nada más. Pero se dice que la CNDH ha enviado a muchos policías a la cárcel. Sin embargo, no olvidemos que periódicamente, sin necesidad de un organismo defensor de los derechos humanos (muy costoso, por cierto), las procuradurías manufacturan tareas de limpieza, también con fines legitimadores. Y estas purgas obedecen, además, a reacomodos en el interior de los cuerpos de seguridad.

9. La CNDH: ausencia existencial y tardanza trascendente.-La Comisión no tiene presencia en la vida cotidiana. Poco hace ante los innumerables casos de abuso y de corrupción de la autoridad administrativa, a quien se supone debe controlar: en las agencias policíacas, en las tareas de los miembros de protección y vialidad, en el submundo administrativo de las delegaciones políticas, en el medio fiscal, en la normativización de la vida diaria. Sólo actúa en aquellos casos que trascienden a la opinión pública, como en los recientes sucesos de Chiapas donde, paradójicamente, quedó demostrado que la CNDH nunca arribó a la sierra, al mundo territorial y vivencial del indígena.

10. Un ejemplo de nota roja.- Veamos un ejemplo entre muchos: del 8 al 29 de abril de 1992, los titulares de los principales diarios de la ciudad de Tampico se llenaron con los encabezados típicos de la nota roja: "barbarie policiaca", "unánime reprobación", "terrible balacera", "condena general", "sangrienta detención", etcétera, etcétera. Noé Rodríguez González, alias "La Morena", peligroso delincuente y vicioso, había sido reaprehendido. *El Mundo. Diario de la Mañana*, explica los hechos:

Desde su lecho de dolor en el Hospital General de Tampico, Noé Rodríguez González (a) "La Morena", peligroso delincuente recapturado a sangre y fuego el pasado martes siete de abril por elementos de la Policía Federal de Caminos y entregado posteriormente a la Delegación de Seguridad Pública, lanzó un grave "yo acuso" en contra del titular de la corporación, Roberto Olguín Pérez, a quien señaló directamente como "el único que lo golpeó" y le arrancó con los dedos un ojo. Demandó la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque aseguró que los agentes policíacos al mando de Olguín Pérez se ensañaron con él al momento de que les fue entregado por la Federal de Caminos.

Dijo que el jefe policiaco se colocó junto a él en el asiento de la patrulla que lo condujo a la Delegación de Policía, en tanto que un patrullero conducía. Asegura el delincuente que el jefe policiaco le dijo: "Ahora sí vamos a matarnos", haciendo referencia a una amenaza proferida hace casi un año en contra de Olguín Pérez.

Acto seguido y mientras se encontraba esposado, el jefe policiaco lo golpeó con saña y con los dedos de la mano derecha le arrancó un ojo.

Expresó que si opuso resistencia es porque sabía que Olguín Pérez había jurado matarlo, pero que cuando vio que quienes lo sitiaban eran agentes de la Federal de Caminos, decidió entregarse.

Dijo que la mariguana se la puso en las manos el mismo jefe de la policía, para comprometerlo y que no pueda fácilmente recuperar su libertad.

Desmintió rotundamente que el ojo izquierdo lo haya perdido en la refriega, ya que reiteró que quienes lo capturaron fueron los federales y no la policía de Olguín Pérez...

11. La culpabilización aerífica, rol orgánico de la prensa.- En Un principio, la prensa cumplió su papel orgánico en la política de la culpabilización. Su afán incriminatorio la llevó a exagerar la escena de la captura y a estigmatizar al criminal como un ser monstruoso. Calificó de terrible la balacera, afirmó que el delincuente quería "cazar" al Jefe de Seguridad Pública, verificó que "La Morena" perdió el ojo durante la refriega, calificó las declaraciones del hampón como infantiles y comprobó que las amenazas de muerte eran ciertas. Pero no contaba que, al momento de la aprehensión, los fotógrafos de *El Mundo* captaban la inaudita golpiza. El pie de una de sus fotografías refleja fielmente la imagen atroz:

"Con el lóbulo ocular fuera de la cuenca, llegó a la cárcel preventiva Noé Rodríguez González (a) "La Morena". Obsérvese que los uniformados emplean la fuerza, pues el prófugo de la justicia se encontraba drogado y aún se oponía al arresto".

A partir de ahí, el sentido de la información viró radicalmente. En forma unánime se reprobó la actitud asumida por el Delegado de Seguridad, se exigió una investigación a fondo para determinar su culpabilidad y se turnó el caso a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hubo intervención de algunos integrantes del Cabildo de Tampico. El regidor Nicolás Martínez Nieto, integrante de la Comisión de Policía y Cárceles, ofreció una profunda investigación. El regidor panista Roberto Guzmán Quintero calificó la intervención como "un exceso y como una extralimitación de funciones". La condena fue

general. Los oficiales de la Policía Federal de Caminos declararon ante el Ministerio Público que sólo apoyaron la captura y que, en esos momentos, no iba golpeado "La Morena". En seguida se armó el clásico hermetismo sobre el caso y el trabajo de los fiscales se llevó a cabo a puerta cerrada. Los policías involucrados, naturalmente, testificaron a favor del jefe de la policía y el Alcalde de Tampico evadió el asunto por estar fuera de su competencia. Sin embargo, la Agente Segundo del Ministerio Público, Graciela Sevilla de Hernández, declaró categóricamente que el atentado no quedaría impune, diciendo que los servidores públicos que participaron en las agresiones alcanzarían hasta 23 años de prisión. Los diarios reiteraron: "nada detendrá la averiguación previa penal". *El Sol de Tampico* encabezó así la noticia: "Será enjuiciado R. Olguín Pérez".

Hubo una tibia respuesta. El 15 de abril de 1992, *Extra. El Diario de Tampico*, informó del cese:

Como ya se venía venir, finalmente el licenciado Roberto Olguín Pérez fue cesado esta mañana en sus funciones como Delegado de Seguridad Pública de Tampico, en relampagueante comunicado emitido por las autoridades respectivas del gobierno del estado.

12. La inexistencia de autonomía: un conflicto radical de intereses.- Estos son los límites de la Comisión, estos son los límites de las investigaciones sobre los cuerpos de seguridad, estos son los límites de una institución que no es autónoma y que no tiene, orgánicamente, ninguna representación social. Es juez y parte.

13. Una imagen neutralizante del cambio: espacio carcelario y filantropía.- La CNDH también eligió como centro de sus operaciones a otro campo muy socorrido por sus repercusiones legitimadoras. Nos referimos al espacio carcelario. Es un trabajo que viste, que decora, que permite una acción escénica rica en humanitarismo, pero inútil. Creemos que esa postura tan antigua como los griegos, de que los pueblos son como tratan a sus delincuentes, ha hecho mucho daño. Se ha prestado -como en el caso de la reforma jurídica- a neutralizar una verdadera reforma de lo criminal. Para hablar de la cárcel se necesita ya de un cierto cinismo, es decir, de una visión simplista de la vida, de cierta desfachatez o descaró. Más cuando vemos en la cárcel a hombres como Wilde, como Revueltas, como Heberto Castillo, hombres confinados por el gran pecado de su vida artística o política; cuando la muerte está en el fondo de la vida prisionera; cuando la cárcel convierte a cualquier hombre en un paria, independientemente de lo atroz o trivial de sus faltas; cuando muchas veces la cárcel aburguesa a los rufianes, con el fin de profesionalizarlos o

de convertirlos en nuevos guardianes del orden; cuando los propósitos reintegradores del delincuente son absolutamente imposibles; cuando la cárcel le sirve al Estado para aterrorizar. Todo es infecundo, menos la imagen filantrópica de la Comisión.

Tales usos políticos de la prisión impiden su reforma. De ahí que autores, como Hulsman (*Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, 1984), hayan propuesto su desaparición. El Estado deja que la CNDH, lo mismo que la Secretaría de Gobernación, curiosamente, se enrede en la solución de lo imposible. No le interesa. Cínicamente, la prisión se hizo para castigar y no para otras cosas. El mundo delincencial es un mundo aparte, con sus propias reglas y valores. Y a los habitantes de este sótano para nada les preocupan los empeños caritativos: al fardero consuetudinario que desvalija los centros comerciales, al carterista, al narcotraficante, al policía acusado de torturador, al funcionario corrupto, al asesino, al violador... Desde un punto de vista político, los reclusorios de alta seguridad, como el de Almoloya, nos parecen más auténticos porque cumplen el destino para el cual fueron diseñados.

14. La segregación carcelaria: el "juego de la justicia", imagen de la ineficacia.- Pues bien, seamos cínicos y hablemos sobre el fenómeno de la segregación en las prisiones. Cínicos en el sentido que le da a la palabra Sloterdijk (*Crítica de la razón cínica*, 1983), o sea, la exposición de la "verdad desnuda", real, desproblematizada, irónica. Hay cárcel dentro de la cárcel. Ya Revueltas, en *El apando*, nos hablaba de un espacio apartado para excluir a los ya de por sí relegados. En las prisiones hay clases, *status*, diversas marcas carcelarias. Dispositivos para quienes delinquen en el encierro o para quienes no cumplen con las reglas no escritas pero bien explícitas de la vida tras las rejas. Son los internos segregados en las zonas o áreas de conductas especiales. Los motivos de este doble encierro son muchos. Valgan los siguientes ejemplos: posesión de marihuana, posesión de pastillas roche "2", posesión de grapa de cocaína, intento de robo, posesión de punta (arma blanca), homicidio, problemas con la población, para su protección, agresión a interno, riña, agitar a la población, intento de fuga, para investigación, por negarse a prestar servicios, extorsión a interno, faltas al personal administrativo, romper vidrio, amenazas a custodio, romper alambrada, prender fuego a su colchón, intoxicación, faltas a vigilancia, por determinación del Consejo Técnico, robo a visita, extorsión y amenazas a profesor del centro escolar... El nuevo destino del recluso queda documentado en un informe denominado "parte informativo", firmado por el Jefe de

Grupo y el custodio informante. Se envía al Jefe de Seguridad y Custodia con copias para el Director de la institución, para los subdirectores jurídico y técnico y para otros funcionarios. Por lo mismo, es un procedimiento administrativo ordinario, pero no deja de ser inhumano y violatorio de los derechos humanos del interno. Se dirá, con justeza, que estas medidas disciplinarias son necesarias, que debe haber orden y castigo. Sin embargo, nuestro sentido común se revuelve ante las condiciones materiales del "apando". En el Reclusorio Preventivo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, los internos segregados pueden pasar días, semanas o meses encerrados en condiciones infrahumanas. Ver el sol y respirar un poco de aire fresco de vez en cuando les es vital. Les quedan, como único recurso, las marcas carcelarias: se cortan las venas de los brazos, se desangran, para llegar siquiera a los servicios médicos del centro. No hay otra alternativa. Hay quienes tienen hasta 25 cicatrices en un solo brazo.

Dudamos de la eficacia de la CNDH en este terreno. Es más, hasta ahora no se ha reflejado su presencia en ningún ámbito de lo carcelario. ¿Para qué, entonces, perseguir lo imposible? Por imagen, tan sólo por imagen: el terreno es fértil para jugar a la justicia.

III

PARA UNA RELACIÓN SOBRE AUTONOMÍA Y CONTROL SOCIAL

15. Los derechos humanos como categoría: dos cuestionamientos básicos.- Esto nos lleva a cuestionar dos aspectos básicos en torno a los derechos humanos; su contenido y la naturaleza de los organismos encargados de su tutela.

16. Un contenido práctico - Por lo que respecta a su contenido, ya es tiempo de rebasar la pretensión universalista por fijar de una vez y para siempre sus límites y alcances. Más cuando, decíamos, el trabajo teórico los está vaciando de contenido.

Los derechos humanos no deben ser definidos ni ubicados en algún compartimiento estanco de lo jurídico. Su vitalidad reside en lo práctico y no en lo teórico; en su valoración política, para ser más precisos. La aspiración de justicia es universal, pero cada nación tiene sus particulares anhelos. En Sudáfrica, la igualdad de derechos civiles; en Estados Unidos, las mismas oportunidades económicas para todos; en Guatemala, el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas; en España, la autonomía de sus múltiples nacionalidades. En México son primordiales la democracia, la defensa de los trabajadores y los asuntos agrarios. Algunos pueden decir que hay otros de igual rango, como el derecho a la información, por ejemplo. Ello no es problema. La sabiduría de las luchas sociales indica

inobjetablemente la trascendencia de las aspiraciones. Una vida democrática, en estos momentos históricos, deviene como condición necesaria para la consecución de otros sueños.

17. La exclusión de lo electoral y lo laboral: los imperativos del Poder.- ¿Por qué la Comisión elude el conocimiento de asuntos electorales y laborales? Pues porque responde a los intereses políticos de su creador: el Poder Ejecutivo. La CNDH es una institución sin autonomía, sin representación ciudadana, que no responde a los imperativos de los grupos sociales a los que sirve, sino a los del poder.

Sabemos que las formas de organización administrativa de carácter democrático son un fenómeno inédito en nuestro derecho; que el campo de la descentralización funcional ha sido abierto con notable cautela. La descentralización por servicio no pasa de ser una desconcentración más o menos flexible y, en definitiva, un sistema de centralización disimulada.

18. Organismo descentralizado y autonomía desvirtuada.- Hasta hace muy poco tiempo se le otorgó autonomía al Banco de México. Este hecho nos sorprende, ya que desde que fue creado era un organismo descentralizado (o sociedad anónima también), lo que significa que siempre debió operar con el atributo de la autonomía orgánica característico en este tipo de organismos. Garrido Falla señala, entre las circunstancias limitantes, el hecho de que los organismos llamados autónomos suelen ser creación del Estado, "atendiendo a su propia conveniencia, y no por consecuencia de presiones impuestas por la dinámica social" (*La administración institucional*, 1974). En efecto, la descentralización funcional quedó reducida a los límites de una simple autarquía. La autonomía, en cambio, debe ser una categoría jurídica y administrativa con raíces en una realidad social específica, no sujeta a la voluntad exclusiva del centro del poder político. El ente autónomo debe ser una figura cuya personalidad y cuya misión no dependan, o no dependan enteramente, de una norma dictada por aquel centro y que ese centro pueda modificar, alterar o abolir sin consideración a los intereses sociales que en principio constituyen la justificación y el sustento de la autonomía. Al instituirse la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se estableció (ni en la norma que la crea ni en la dinámica de su funcionamiento) la identidad necesaria entre el órgano creado y los intereses sociales.¹ Esta entidad autónoma está más identificada con el Estado o con los

centros del poder administrativo que con la base social que de alguna manera debería ser su base de poder propio.

19. Un caso: raíces sociales de la metamorfosis autonómica del IFE Recientemente, el Instituto Federal Electoral (IFE) sufrió una alentadora metamorfosis. Se le otorgó una mayor autonomía y se le democratizó mediante la incorporación de la ciudadanía en su estructura orgánica. Fue necesario el levantamiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureste, para obligar al Estado a dicha transformación. No creemos que sea necesario otro conflicto de esa magnitud para democratizar el funcionamiento de la CNDH. Basta con el ejemplo del IFE. Y este caso nos demuestra que la clave de la autonomía administrativa reside en el control *social*. Es aquí donde puede concretarse la garantía más efectiva, la única garantía posible y verdadera, de la correcta consecución de los fines de la Comisión: la autonomía con raíces en una realidad social específica.

20. Sistema pluralista y lógica monocolor.- La organización y administración de las comisiones de derechos humanos (la federal y las locales) serán fruto de decisiones colectivas, de un sistema organizacional de tipo pluralista, y no de una lógica monocolor impuesta por el Estado. Sería un sistema que rompería con los procesos jerárquicos de arriba abajo, mediante la participación de los grupos de interés, tales como: organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos, juristas prestigiados no partidistas, representantes de facultades de derecho, etc. Se trata de crear organismos que se formen, no desde arriba, desde el poder, sino desde la sociedad, y que por eso mismo se sitúen en contacto directo con las necesidades reales y cotidianas, lográndose de esa forma una independencia más verdadera de las entidades con relación al poder central.

IV

EL SÍMIL RELIGIOSO

21. Del simple quejoso, que no ciudadano Por último, hagamos una reflexión acerca del ciudadano que acude a la Comisión en busca de justicia. Este ciudadano es un simple *quejoso*. No es un demandante, una parte en un juicio, un sujeto activo que exige la reparación de un daño. Es un doliente, un ciudadano que se lamenta, que desahoga sus penas ante, digamos, el hermano mayor por lo que le hizo el padre. Va en busca de piedad. El símil religioso es pertinente; así como el sacerdote encomienda a Dios el destino de sus fieles, así la Comisión *recomienda*, al Dios terrenal, a los fieles que ella considera libres de pecado.

1. Cfr., para una crítica precursora de esta centralización mal disimulada, CORTIÑAS-PELÁEZ (dirección), *Introducción al derecho administrativo*; México, D.F., Porrúa, 1ª ed., 1992, pp. 301 y esp. 302.