

EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR

ANA COVARRUBIAS VELASCO

UNA VEZ MÁS, EL TEMA DEL CAMBIO adquiere mucha visibilidad en el estudio de las relaciones internacionales y las políticas exteriores bajo el supuesto de que el mundo se ha transformado significativamente desde el fin de la Guerra Fría: las fronteras, las economías, las sociedades, las políticas exteriores, todo ha cambiado. En el caso específico de México, se ha dicho con frecuencia que la política exterior ha abandonado conceptos-objetivos como el nacionalismo y la defensa de la soberanía, así como sus principios tradicionales, en favor de un contenido más económico con fines y métodos "pragmáticos". La puesta en marcha de un nuevo modelo económico interno, primero, y los temas centrales de la agenda internacional a partir del fin de la Guerra Fría, un poco más tarde, se identifican como las causas principales de los cambios en la política exterior mexicana. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye el ejemplo más evidente de la nueva orientación de dicha política.

El ejercicio comparativo de la política exterior es, sin embargo, difícil. Preguntarse si la política exterior de México ha cambiado puede resultar engañoso pues, por una parte, ninguna política exterior es inmutable y, por la otra, aunque hay diferencias indiscutibles entre el mundo de la guerra y la posguerra fría, también es cierto que aun el sistema bipolar proporcionó espacios de acción al quehacer internacional de México.

El propósito del presente ensayo es analizar las reacciones del gobierno de México a la internacionalización de asuntos relacionados con los derechos humanos en el país durante los años transcurridos del sexenio del presidente Ernesto Zedillo; internacionalización que ha sido prácticamente impuesta, o impuesta más directamente que en otros procesos internos.¹ De esta forma, las autoridades mexicanas han tenido que enfrentar actores y circunstancias no necesariamente deseadas. Es decir, se trata de situaciones

¹ Como el económico, específicamente en lo referente al comercio y la inversión.

que el gobierno no ha promovido, o ha sido incapaz de controlar. Así, las preguntas centrales que se intentará responder son: ¿cómo ha reaccionado el gobierno mexicano a la internacionalización de sus asuntos de derechos humanos?, ¿qué influencia ha tenido ésta en la formulación de la política exterior?² Con este fin, el trabajo considerará una de las manifestaciones de la internacionalización, a saber, la presencia de actores transnacionales que participan, o intentan participar, en la política interna e internacional de México, lo que da una dimensión externa a problemas que podrían ser estrictamente internos.

El argumento central del ensayo propone que, a pesar de que la presencia de actores transnacionales³ así como el vínculo entre política interna y exterior han sido parte de la política exterior de México,⁴ el *tipo* de actores transnacionales y su vinculación con los asuntos de derechos humanos —y de democracia— durante los últimos años sí han resultado novedosos para la diplomacia mexicana. De aquí que las respuestas del gobierno no reflejen una continuidad en su posición tradicional al respecto, ni sean consistentes. Esta reacción del gobierno mexicano, sin embargo, no debe traducirse automáticamente en una pérdida de soberanía, tal como se ha sugerido comúnmente.

Para entender la reacción del gobierno mexicano a la internacionalización de los temas de democracia y derechos humanos, se distinguirán dos niveles de análisis: el del ámbito interno, en donde intervienen actores extranjeros, y el de la política exterior, que se refiere más a iniciativas del gobierno de México. Evidentemente, estos niveles no son independientes, ni paralelos; hay una dimensión de la política mexicana que tiene que ver con preocupaciones o presiones internas que son también de interés internacional. Como resultado, las acciones del gobierno se dirigen a diversos destinatarios, y la situación interna ha sido también una causa de cambio muy importante de muchas actitudes del gobierno en lo interno y lo internacional. Este trabajo, sin embargo, privilegiará la dimensión externa, y sugiere

² No puede negarse que este proceso de internacionalización también ha tenido consecuencias en la política interna; de hecho, es éste un claro ejemplo de la dificultad de precisar la frontera entre lo interno y lo internacional.

³ Según la definición de relaciones transnacionales proporcionada por Risse, se trata de actores no estatales y que no actúan en nombre de un gobierno nacional o de una organización gubernamental. Véase su artículo en este mismo número de *Foro Internacional*.

⁴ Las compañías multinacionales, por ejemplo, son un actor transnacional presente en México y su política exterior por mucho tiempo. Por otra parte, la relación entre política interna y exterior ha variado según las circunstancias: ambas políticas pueden ir en el mismo sentido, para lo cual una apoya a la otra; en sentido opuesto, cuando sus objetivos son distintos; o una independiente de la otra.

como punto de partida una “apertura doble” por parte del gobierno mexicano: la recepción de “mensajes”⁵ del exterior, a veces fuera de su control, y la influencia de éstos en el diseño de la política exterior. Vale la pena señalar que el ejercicio analítico objeto de este trabajo considera acontecimientos muy recientes, lo que dificulta llegar a conclusiones precisas en cuanto a una “nueva política exterior”. Ciertamente, esto requeriría de una perspectiva histórica que no se tiene todavía.

Los recientes procesos de democratización han sido estudiados a la luz de la literatura sobre la influencia de los factores externos en la vida interna de los Estados.⁶ Si bien este ensayo no se interesa en la “democratización” en sí, ésta no puede obviarse como el contexto inevitable para la protección de los derechos humanos. Igualmente, el tema de la democratización es útil por el tipo de análisis que plantea, y sirve, por supuesto, como un punto de referencia obligado para discutir el caso de los derechos humanos.

Se han identificado cuatro mecanismos para entender la vinculación entre la dimensión internacional y los procesos de democratización: el contagio, la condicionalidad, el control y la convergencia (o el consentimiento).⁷ El control y la condicionalidad son los más directos: el primero puede ilustrarse con los procesos de descolonización, caracterizados por la influencia decisiva de las antiguas metrópolis para que los nuevos Estados adoptaran regímenes democráticos, o con la “exportación de la democracia” de los Estados Unidos a América Latina principalmente.⁸ El segundo se refiere al uso deliberado de la condicionalidad por parte de las instituciones multilaterales para distribuir beneficios a los países receptores.⁹ El ejemplo

⁵ Por “mensajes” puede entenderse una diversidad de actividades como viajes de grupos o individuos a México y discusiones en congresos o parlamentos de otros países, así como presiones, declaraciones o amenazas de distintos actores extranjeros a las autoridades mexicanas.

⁶ Esta literatura no es nueva, desde luego. Para la influencia del sistema internacional en las estructuras internas de los Estados véase, por ejemplo, Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-912. El vínculo entre política interna y exterior puede verse en Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

⁷ Laurence Whitehead, “Three International Dimensions of Democratization”, en Laurence Whitehead (comp.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 4-25, y Philippe C. Schmitter, “The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies”, en *ibid.*, pp. 26-54.

⁸ Whitehead, “Three International Dimensions”, *op. cit.*, pp. 13-15.

⁹ Schmitter, “The Influence of the International Context”, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

más claro lo constituye el Fondo Monetario Internacional aunque es difícil saber si la condición no explícita para el otorgamiento de apoyo financiero ha sido la democratización.¹⁰

El contagio y la convergencia pueden entenderse como procedimientos indirectos o “informales”. El contagio se refiere a los mecanismos “naturales” de transmisión de ideas y prácticas que modifican las actitudes, las expectativas y las interpretaciones del público en general en favor de la democracia, independientemente de que haya o no actores extranjeros que la promuevan, o de la aplicación de estrategias gubernamentales específicas.¹¹ Finalmente, la democratización por consentimiento o convergencia responde a cuatro circunstancias principales: la vecindad con países democráticos, la promoción del cambio por parte de las estructuras nacionales más importantes, la conformación de grupos transnacionales relativamente difusos que incorporan a los actores democráticos internos y, por último, el “efecto demostración” internacional.¹² Los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (ONG), tienen un papel indiscutible en el funcionamiento de estos últimos mecanismos al servir como punto de contacto entre sociedades sin la aprobación o la mediación de sus gobiernos.¹³

Efectivamente, las ONG, nacionales e internacionales, se han convertido en uno de los actores más visibles en la promoción de la defensa de los derechos humanos. Para Risse la actividad de las ONG plantea un problema de soberanía; es decir, las organizaciones enfrentan al Estado para obtener el control en el diseño de políticas pues su objetivo es influir en la conducta gubernamental en temas específicos.¹⁴ En el caso de los derechos humanos, la respuesta del Estado a la actividad de las ONG internacionales puede entenderse en un continuo que va del rechazo a la cooperación, resultado del no reconocimiento de la legitimidad de cualquier presión o intervención internacional, a la colaboración y la respuesta favorable a las presiones internacionales. En el último caso, el Estado acepta la redefinición de su soberanía —al reconocer la validez de las demandas internacionales— y procede a cambiar sus prácticas en materia de derechos humanos. Entre los dos extremos del continuo, el Estado acepta la legitimidad de las actividades de grupos internacionales de derechos humanos al participar en foros internacionales, ratificar los tratados correspondientes y cooperar con organiza-

¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹¹ Whitehead, “Three International Dimensions”, *op. cit.*, p. 6.

¹² *Ibid.*, pp. 16-21.

¹³ Schmitter, “The Influence of the International Context”, *op. cit.*, pp. 34-38.

¹⁴ Thomas Risse, “Bringing Transnational Relations Back in: Introduction”, en Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 5.

ciones de derechos humanos, pero no modifica su comportamiento represivo interno. Este cambio retórico indica que existe por lo menos el reconocimiento de que hay ciertas justificaciones que no son aceptables.¹⁵

Así, las ONG se perciben como una amenaza a la soberanía del Estado, la cual pretenden redefinir, sobre todo en los casos de países de menor poder relativo: la fuerza de las ONG —internacionales— se opone a la del Estado al disputar, en última instancia, el ejercicio de la autoridad.¹⁶ De esta forma, se identifican tres variables para entender la relación entre el Estado —o los gobiernos— y las ONG internacionales: las estructuras internas del Estado o gobierno, la formación de coaliciones “ganadoras” y el grado de institucionalización de las ONG. Adicionalmente, debe considerarse el tema o asunto sujeto a discusión entre el gobierno y la organización pues de él depende el peso de cada una de las variables mencionadas.¹⁷

Si bien, como se ha dicho, la ONG puede contar con una fuerza considerable, el Estado no deja de ser fundamental para su actuación puesto que su estructura interna determinará las posibilidades de éxito de las ONG. Stephen Krasner propone este argumento en su forma más rígida al afirmar que la participación de las ONG en política interna e internacional no pone en duda la soberanía de los Estados pues son éstos los que en última instancia permiten la existencia de tales actores y pueden, por lo tanto, controlar su actividad dentro de sus fronteras.¹⁸ De acuerdo con Risse, sin embargo, la estructura del Estado decidirá únicamente los canales de acceso a las ONG: entre más fuerte sea el Estado, más difícil será el ingreso de esas organizaciones, aunque su influencia será mayor si logra establecer alianzas con actores gubernamentales. Al contrario, entre más fragmentado el Estado y mejor organizada la sociedad civil, más fácil será la entrada de las ONG, pe-

¹⁵ Kathryn Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, p. 415.

¹⁶ *Ibid.*, p. 411. Para Sikkink, las acciones internacionales para la protección de los derechos humanos contradicen, inevitablemente, la doctrina de la soberanía estatal, por lo menos tal como la entiende la Corte Internacional de Justicia. Esta definición sostiene que ningún Estado debe estar sujeto a otro Estado, y que cuenta con un poder total y exclusivo dentro de su jurisdicción. El trabajo internacional en derechos humanos, al contrario, parte del supuesto de que la preocupación de actores estatales y no estatales acerca de la situación de los derechos humanos en cualquier Estado es necesaria y legítima. De hecho, lo que la actividad internacional pretende es redefinir lo que corresponde exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados (p. 413). Véase también Risse, “Bringing Transnational Relations Back in”, *op. cit.*, y “Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We Learned?”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 280-313.

¹⁷ Risse, “Structures of Governance”, *op. cit.*

¹⁸ Stephen D. Krasner, “Power Politics, Institutions, and Transnational Relations”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 257-279.

ro su capacidad de influencia será menor dado que se reduce la posibilidad de formar coaliciones “ganadoras” con actores internos.¹⁹ Por último, debe mencionarse el grado de institucionalización de las ONG pues a mayor institucionalización más fácilmente podrán sobrepasar las estructuras estatales.²⁰ En breve, la influencia efectiva de las ONG en el diseño y la aplicación de políticas gubernamentales requiere así de ganar acceso al sistema político y de generar o contribuir con “coaliciones ganadoras” para cambiar decisiones en la dirección deseada.²¹ De aquí la fusión de lo interno y lo internacional.

La capacidad de acción y la autonomía del Estado dependen del tema que suscite la controversia con la ONG. Igualmente, las estrategias pueden ser más importantes para el éxito o fracaso de los actores transnacionales que sus características o los recursos con que cuentan para lograr sus metas.²² A su vez, dichas estrategias varían de acuerdo con las estructuras internas en que operan.²³ En el área de los derechos humanos, las actividades transnacionales parecen haber debilitado el control del Estado sobre la sociedad en general.²⁴

El caso de México es particular en cuanto a que la fortaleza o debilidad del Estado durante el periodo que estudiará este trabajo es incierta; mejor dicho, la actividad de las ONG internacionales coincide con un proceso de cambio interno. Al mismo tiempo, el contexto internacional que promueve la democracia, la defensa de los derechos humanos y la creación de organizaciones para esto ha favorecido la aplicación de los mecanismos aquí mencionados, como se verá a lo largo del ensayo. De aquí los titubeos de la política exterior mexicana.

La posición “tradicional” de México en lo que comúnmente se han considerado asuntos internos de los Estados es bien conocida: la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación. Indudablemente, la

¹⁹ Risse, “Bringing Transnational Relations Back in”, *op. cit.*, pp. 6 y 7. Es decir, el establecimiento de vínculos entre la ONG y actores internos se vuelve muy importante para el éxito de la actividad de la organización. A esto se le conoce como “coaliciones ganadoras”.

²⁰ Risse utiliza la definición de instituciones propuesta por Robert O. Keohane en *International Institutions and State Power*: “conjuntos de reglas que generan ciertas expectativas, prescriben funciones y limitan actividades”. *Ibid.*, p. 10.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

²² Los actores transnacionales que trabajan por y para ciertas ideas no requieren necesariamente de acceso territorial legal para lograr sus fines. Risse, “Structures of Governance”, *op. cit.*, pp. 295 y 296.

²³ *Ibid.*, p. 310.

²⁴ *Ibid.*, p. 294.

continuidad de estas posiciones ha sido más retórica que práctica, pero también es cierto que el gobierno de México no había enfrentado desafíos como los que ha venido encontrando durante los últimos años en lo concerniente a su proceso de “democratización” y su capacidad para proteger los derechos humanos. Con respecto a la democracia, el gobierno de México parece haber controlado relativamente la crítica externa,²⁵ en contraste con lo que ha ocurrido en el caso de los derechos humanos, situación que se vuelve más compleja al no solucionarse el conflicto chiapaneco y como resultado del surgimiento de otros grupos armados, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

Los cambios internos que han contribuido a la definición de una política exterior “distinta” datan de los ochenta, cuando se puso en marcha un nuevo modelo económico caracterizado por la liberalización, y cuando la democracia en México comenzó a cuestionarse por nacionales y extranjeros. La participación de los partidos de oposición en la escena política se hizo gradualmente más visible, y los procesos electorales fueron más competidos. Un momento decisivo fue la elección de 1988, considerada por muchos como fraudulenta y cuyos resultados fueron agresivamente contenidos. De esta forma, el ímpetu del cambio político fue difícil de detener, a pesar de que el presidente Carlos Salinas de Gortari había optado por la liberalización económica exclusivamente. Evidencia del proceso de cambio político es desde luego el sexenio de Ernesto Zedillo, cuyo discurso ha subrayado la existencia de la vida democrática en México, la pluralidad y el debate, mientras que en la práctica se cuenta ya con un Congreso representado significativamente por los tres partidos más importantes, e incluso la jefatura del Distrito Federal está en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD).²⁶

El gobierno mexicano ha argumentado que la democratización es un proceso estrictamente interno, acerca del cual los actores internacionales no deben ni emitir una opinión. En lo que a México se refiere, la respuesta

²⁵ Véase Ana Covarrubias Velasco, “Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 339-374, y “La política exterior de México hacia América Latina, 1960-1997”, mimeo, 1998.

²⁶ En las elecciones de julio de 1996, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo 39.1% de los votos en la Cámara de Diputados, el PRD 25.8%, el Partido Acción Nacional (PAN) 24.4% y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), 4.0 por ciento. En el Senado, el PRI obtuvo 13 lugares, el PAN 9 y el PRD 8. Aunque el PRI mantuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, perdió la mayoría de dos terceras partes necesarias para aprobar modificaciones a la Constitución. En la Cámara de Diputados el PRI perdió la mayoría absoluta. Informe IRELA, “México después de las elecciones: ¿hacia un nuevo modelo político y económico?”, 21 de julio de 1997, pp. 1 y 2.

del gobierno a la opinión, o “intervención”, externa ha sido doble: la defensa del principio de no intervención en otros países, y cierta “apertura” de sus asuntos internos que no ha podido evitar. De esta forma, en el ámbito exterior, la posición de México ha sido clara en casos como los de Panamá, Haití y Cuba, así como en distintos foros internacionales en contra de “la democracia desde fuera”.²⁷ Destaca desde luego la intervención de México en varias asambleas generales de la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde se ha opuesto sistemáticamente a la aplicación de sanciones a aquellos países en donde se interrumpa la institucionalidad democrática.²⁸ Por otra parte, la “apertura” de México puede ilustrarse con la decisión del gobierno de Salinas de Gortari, primero, y de Ernesto Zedillo, después, de permitir la observación internacional de los procesos electorales. Debe añadirse, sin embargo, que se trató de *invitaciones* del gobierno y no, como en materia de derechos humanos, de una presencia extranjera *de facto* en la cual el papel del gobierno mexicano fue menor, por lo menos hasta antes de la entrada en vigor de la nueva legislación para observadores extranjeros, que se verá más adelante.

Así, al recurrir a observadores electorales de organizaciones internacionales, como la ONU, y a una posición invariable de defensa de la no intervención en cualquier proceso de democratización, el gobierno de México ha evitado una participación irrestricta de ONG internacionales en sus

²⁷ Covarrubias, “Cuba: un estudio de caso”, *op. cit.*, y “La política exterior de México”, *op. cit.*

²⁸ *Idem.* Durante los últimos años, la OEA se ha inclinado por establecer mecanismos de coerción, incluyendo la suspensión de la membresía a la Organización, en contra de cualquier Estado miembro en donde se interrumpa el proceso democrático. Esta posición fue adoptada en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa, ambos documentos de 1991, y el Protocolo de Washington de 1992. El gobierno mexicano se ha opuesto a la aplicación de cualquier instrumento de coerción. Al respecto véase Olga Pellicer, “La OEA a los 50 años. ¿Hacia su fortalecimiento?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998, pp. 19-36.

²⁹ Lorenzo Meyer argumenta que el interés del gobierno estadounidense en una “transición mexicana” a finales de la década de los ochenta desapareció cuando el Frente Democrático Nacional (FDN) parecía tener más posibilidades de ganar en las elecciones de 1988 que el PAN. Para los Estados Unidos era precisamente la posibilidad de que ganara el PAN lo que los motivaba a apoyar la democracia en México. Para una revisión histórica del “interés activo” del gobierno estadounidense en la democracia mexicana, véase Lorenzo Meyer, “Mexico: the Exception and the Rule”, en Abraham Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 93-110. De acuerdo con el embajador estadounidense actual, Jeffrey Davidow: “[N]osotros no vamos a meternos en la política local, es su asunto, no el nuestro, pero nuestro interés solamente es que el proceso político sea democrático”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 1998, p. 12. De igual forma, Davidow ha asegurado que Washington no desea “inmiscuirse” en Chiapas, aunque apoya una solución pacífica y que respete los derechos humanos. *La Jornada*, 6 de agosto de 1998, p. 7.

procesos electorales y democráticos. Cabe añadir que la presión en favor de la democratización que podría ser la más fuerte, es decir la de los Estados Unidos, ha sido moderada, por lo menos en el discurso de los últimos años.²⁹ Esto no quiere decir, sin embargo, que no se hayan hecho “llamadas de atención” al gobierno mexicano.³⁰ México se confirma como la excepción a la política de “exportación de la democracia” de los Estados Unidos a América Latina.³¹

Independientemente de cuál haya sido la verdadera situación de los derechos humanos en México durante los años de la Guerra Fría, es cierto que aquella no fue motivo de preocupación internacional por la falta de una fuente creíble de información sobre el tema que no fuera el mismo gobierno mexicano. Es decir, según lo propone Kathryn Sikkink, no existía una red internacional de derechos humanos que dirigiera su atención a México hasta finales de los setenta.³² Al contrario, México había proyectado siempre la imagen de defensor de los derechos humanos, y había suscrito la mayo-

³⁰ La “llamada de atención” reciente más fuerte ha sido, sin duda, la declaración de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, en el sentido de que los Estados Unidos han “presionado” al gobierno de México para encontrar una solución al conflicto chiapaneco. Esta declaración provocó desde luego la reacción del gobierno y de otros sectores sociales y políticos en México. Sin embargo, el hecho de que la discusión se redujera a un problema de lenguaje —la secretaria Creen argumentó que lo que Albright había realmente querido decir es “urgido”, y no “presionado”— indica la voluntad de ambos gobiernos de evitar la imagen intervencionista de los Estados Unidos. La posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue, tal como era de esperarse, que México no aceptaría ninguna presión para solucionar sus conflictos internos, mientras que el vocero del Departamento de Estado aseguró que el gobierno de Clinton no presionaba al mexicano, sino que lo instaba a encontrar una solución negociada en Chiapas. *La Jornada*, 17 de junio de 1998, pp. 1, 8; 18 de junio de 1998, p. 3; 19 de junio de 1998, p. 7.

³¹ Por razones de seguridad, el gobierno de los Estados Unidos ha preferido evitar la posible inestabilidad que causaría la promoción activa de la democracia en México. Meyer, “Mexico: the Exception and the Rule”, *op. cit.* Para una interpretación en el mismo sentido, pero a partir de una nueva definición de la seguridad, véase John Bailey y Timothy Goodman, “Re-definición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1988, pp. 181-211.

³² Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*, pp. 428 y 429. El ejemplo que utiliza la autora para demostrar la violación de los derechos humanos en México es el enfrentamiento entre estudiantes y el ejército, el 2 de octubre de 1968. Sikkink explica la prácticamente nula reacción internacional a este suceso por la ausencia de una red de derechos humanos que creara conciencia y pudiera denunciar el hecho. Amnistía Internacional se limitó a calificar a algunos de los participantes en el movimiento estudiantil como prisioneros de conciencia, a lo que el gobierno mexicano reaccionó afirmando que sus asuntos internos no eran de interés para otros Estados.

ría de los tratados internacionales al respecto.³³ En cuanto a la relación entre la protección de los derechos humanos y la ONU, por otra parte, el gobierno de México argumentaba que dicha organización sólo podría proceder en casos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, y ante los cuales el recurso a la ley interna fuera inoperante.

Durante la década de los ochenta, el interés nacional e internacional por el estado de los derechos humanos en México se hizo más notorio. Un acontecimiento que contribuyó a esta situación fue desde luego la creación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos en 1984.³⁴ El terremoto de septiembre de 1985 dirigió también la atención a los derechos humanos, pues puso al descubierto las prácticas de tortura que se llevaban a cabo en la Procuraduría General del Distrito Federal. Adicionalmente, en 1984 y 1986, respectivamente, Americas Watch y Amnistía Internacional publicaron informes acerca del tratamiento otorgado por las autoridades mexicanas a los refugiados guatemaltecos y de la violencia rural en México.³⁵

Ante la crítica de ONG nacionales e internacionales, y con la expectativa de iniciar las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se vio obligado a dar más importancia al tema de los derechos humanos en México.³⁶ En este sentido, una de sus acciones más relevantes fue la crea-

³³ A pesar de que el gobierno de México apoyaba verbalmente la protección de los derechos humanos, no se preocupaba mayormente por las violaciones dentro del país. *Ibid.*, p. 430. De acuerdo con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el gobierno de México ha ratificado o se ha adherido a 38 instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aunque 15 de ellos cuentan con algún tipo de reserva o "declaración interpretativa". Éstas se fundamentan normalmente en el principio de no intervención y en la preeminencia de la legislación interna. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1996, pp. 33 y 34.

³⁴ La creación de la AMDH contó con el apoyo de asociaciones como la Fundación Ford. De acuerdo con Sikkink, en 1984 había en México cuatro ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos, en 1991 eran 60 y para 1993 existían alrededor de 200 organizaciones de ese tipo. Mucho de este incremento en ONG de derechos humanos fue resultado del interés internacional en el tema. Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", *op. cit.*, p. 430.

³⁵ *Ibid.*, p. 431.

³⁶ Deben recordarse también las denuncias del PAN ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que el PRI había cometido irregularidades en las elecciones de Durango (1985) y Chihuahua (1986). La Comisión se pronunció al respecto en 1990, a lo que el gobierno mexicano respondió que cualquier conclusión de la CIDH en cuanto a la legitimidad del proceso electoral sería considerada como intervención. Asimismo, el gobierno subrayó que la decisión de una institución electoral nacional no estaría sujeta a la jurisdicción internacional. *Ibid.*, p. 432, y Jorge Chabat, "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Latin American Nations in World Politics*, 2a. ed., Boulder, Westview, 1996, pp. 156 y 157.

ción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en junio de 1990, lo que ha sido interpretado como un medio por el cual el gobierno de México distraería la atención de dicho asunto al pretender convencer al Congreso y la administración de los Estados Unidos de que tenía el problema bajo control.³⁷ Una de las preocupaciones centrales de Salinas fue sin duda la imagen externa de México y las repercusiones que tendrían las quejas sobre derechos humanos en la misma.³⁸

La estrategia del gobierno de Salinas parece haber tenido éxito en cuanto a que el tema de los derechos humanos en México no se convirtió en un obstáculo para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. El levantamiento zapatista, sin embargo, marcó el inicio del fin de la “buena imagen” de México en el exterior. Efectivamente, el mantenimiento de dicha imagen sería cada vez más difícil para el gobierno del presidente Zedillo como resultado de una mayor apertura política y social —es decir, de una participación creciente de organizaciones nacionales y extranjeras en materia de democracia y derechos humanos—, que coincidió con una crisis económica muy severa.

Una de las reacciones recientes del gobierno de Zedillo ante la internacionalización de sus problemas de derechos humanos ha sido la de tomar la iniciativa; es decir, invitar oficialmente a organizaciones internacionales, gubernamentales o no, para investigar la situación de los derechos humanos en el país. Destacan las visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del relator especial en contra de la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y del secretario general de esta organización. En los tres casos se identifican tendencias de cambio, las invitaciones mismas, y de continuidad, es decir, la permanencia de un lenguaje no intervencionista o el incumplimiento con las recomendaciones de los visitantes.

Los representantes de la CIDH visitaron México en julio de 1996 para investigar casos de violaciones de los derechos humanos, entre ellos, el de Aguas Blancas y el del general José Francisco Gallardo.³⁹ Se entrevistaron con el presidente Zedillo, secretarios de Estado, representantes de partidos políticos, de las iglesias católica y evangélica, de organizaciones no guber-

³⁷ La proyección internacional de la Comisión se constata por el hecho de que sus informes se publiquen en español y en inglés. Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*, p. 433.

³⁸ *Ibid.*, p. 434.

³⁹ Otros temas fueron los problemas de los trabajadores migratorios y la militarización de la seguridad pública. Los representantes de la CIDH realizaron su investigación *in situ* en Chiapas y Guerrero. *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8, y 20 de julio de 1996, p. 9.

namentales y con ciudadanos independientes.⁴⁰ El entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, declaró que el gobierno de México recibía a los representantes de la CIDH con el objeto de “dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro país”.⁴¹ En este mismo sentido, el boletín de prensa de la SRE favoreció la cooperación internacional en materia de derechos humanos siempre que se tomaran en cuenta los esfuerzos nacionales, la responsabilidad de los Estados en la materia y el respeto a las soberanías nacionales.⁴² Esta posición del gobierno mexicano se convertiría en una constante en relación con sus políticas de derechos humanos.

Los representantes de la CIDH también recibieron informes y quejas de ONG, entre ellas, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, que destacaba la militarización y la situación de inestabilidad generalizada, así como la represión de la sociedad civil organizada y el aumento de la delincuencia en todo el país.⁴³ Por su parte, el PRD les notificó acerca de violaciones a los derechos humanos de sus militantes.⁴⁴

Al final de su visita, el grupo identificó algunos de los problemas más sobresalientes en materia de derechos humanos: la impunidad, especialmente de los funcionarios gubernamentales, el riesgo de que el uso del ejército en funciones policíacas o de seguridad pudiera traducirse en “serias violaciones” de los derechos humanos, y la existencia de grupos paramilitares como las guardias blancas.⁴⁵

⁴⁰ En su reunión con los representantes de la Comisión, el presidente Zedillo reiteró el compromiso de su gobierno de promover, proteger y respetar los derechos humanos. Destaca también su disposición a establecer una relación más cercana entre el gobierno de México y ese organismo de la OEA. *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12. Con el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, la delegación de la CIDH comentó las denuncias que había recibido en contra de autoridades civiles y militares, y sobre casos de impunidad en Chiapas y Guerrero, entre otros. *La Jornada*, 24 de julio de 1996, p. 5. Finalmente, diputados del PRD, PAN y Partido del Trabajo (PT) aseguraron a los visitantes que las violaciones de las garantías individuales de ciudadanos y líderes políticos y sociales eran recurrentes. *La Jornada*, 18 de julio de 1996, p. 10.

⁴¹ *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8.

⁴² *Idem*.

⁴³ *La Jornada*, 18 de julio de 1996, p. 10, y 22 de julio de 1996, p. 12.

⁴⁴ *La Jornada*, 19 de julio de 1996, p. 15.

⁴⁵ *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12. En su informe final, el presidente de la CIDH, Claudio Grossman, se refirió asimismo a la desconfianza de la población hacia la policía por su ineficacia y corrupción, y por la realización de aprehensiones arbitrarias y la práctica de la tortura. Grossman señaló la necesidad de luchar permanentemente contra la tortura, para lo cual es fundamental que los tribunales no den ningún valor probatorio a confesiones extraídas bajo tortura, y que sancionen penalmente a los culpables. *Uno Más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3.

Los representantes de la CIDH no se limitaron a criticar la situación de los derechos humanos en México, o a hacer recomendaciones.⁴⁶ En primer lugar, los visitantes manifestaron su complacencia por la apertura del gobierno mexicano al diálogo, la cooperación y la crítica de la comunidad internacional. Asimismo, el presidente de la CIDH, Claudio Grossman, hizo hincapié en el clima de libertad del que gozaron para realizar sus actividades.⁴⁷ En relación con uno de los temas más delicados de la visita, el de Chiapas, Grossman expresó la satisfacción de la Comisión porque se hubiera privilegiado la negociación de la paz sobre las soluciones de fuerza, y porque el proceso de diálogo continuara bajo un marco constitucional.⁴⁸ En última instancia, se trataba de conflictos entre mexicanos que tendrían que ser resueltos por mexicanos,⁴⁹ aunque se esperaba que su solución se diera mediante el fortalecimiento de la democracia y el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos.⁵⁰

El cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH ha sido motivo de discusión entre ONG y el gobierno mexicano.⁵¹ De acuerdo con las primeras, el gobierno no ha puesto en marcha las sugerencias de la Comisión, especialmente en referencia al caso del general Gallardo.⁵² De igual forma, la prensa mexicana informó que los representantes del gobierno no asistieron a las audiencias con el representante de la CIDH para evaluar el seguimiento de las recomendaciones para los casos del ejido Morelia, Aguas Blancas y del general

⁴⁶ Entre éstas sobresalió la de solicitar al gobierno de México que reconociera la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual el gobierno de México sólo reiteró su compromiso de proteger los derechos humanos. *Uno Más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3. Este año, sin embargo, el gobierno de México ha aceptado reconocer dicha jurisdicción, como se verá más adelante.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *La Jornada*, 24 de julio de 1996, p. 5, y 23 de julio de 1996, p. 7.

⁵⁰ *La Jornada*, 23 de julio de 1996, p. 7.

⁵¹ Un informe presentado a la Asamblea General de la OEA en junio de 1997 ubicaba a México como el segundo lugar entre los países que más recomendaciones de la CIDH habían obtenido, lugar que compartía con Colombia. *La Jornada*, 10 de junio de 1997, p. 43.

⁵² El general José Francisco Gallardo fue acusado de catorce delitos por las autoridades militares aunque se argumenta que la razón última de su encarcelamiento fue su sugerencia de crear un *ombudsman* para las fuerzas armadas. La Comisión se pronunció por la liberación inmediata de Gallardo en febrero de 1997 y fue respaldada por Amnistía Internacional. Por primera vez, la CIDH recomendaba en un caso individual de violación de los derechos humanos en México. *La Jornada*, 12 de junio de 1997, p. 48. Ante la queja de que el gobierno de México no ha cumplido con la recomendación de la Comisión, la secretaria Green aclaró que en este caso ha prevalecido el sistema jurídico interno, al tratarse de un asunto que compete a las autoridades militares. *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10.

⁵³ *La Jornada*, 5 de octubre de 1998, p. 40, y 22 de octubre de 1998, p. 9.

Gallardo mismo.⁵³ Por su parte, la secretaria Green ha asegurado que el gobierno mexicano ha cumplido “con la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hasta el punto donde podíamos cumplir”. En los casos del ejido Morelia y Aguas Blancas, el gobierno ha compensado a las víctimas, y ha creado las instituciones sugeridas por la Comisión.⁵⁴

Uno de los propósitos centrales del viaje del relator especial contra la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a México fue el de investigar casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca principalmente, en contra de supuestos miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el EPR. Al igual que en el caso anterior, se trató de la primera visita de un representante de ese organismo a México.⁵⁵

El relator especial, Nigel Rodley, aseguró que la ONU había recibido denuncias de tortura durante los dos años previos a su visita. Rodley se entrevistó con el procurador general de la República, Jorge Madrazo, con la presidenta de la CNDH, Mireille Roccatti, y con el dirigente de la Comisión del Distrito Federal, Luis de la Barreda. Asimismo, el relator especial se reunió con representantes de numerosas ONG, como el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, el Centro Fray Francisco de Vitoria, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, y la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura. Estas organizaciones le informaron acerca del *subregistro* de casos; es decir, de casos de tortura que la CNDH y las agencias del ministerio público no consideran como tales a pesar de que existan lesiones graves, o de que resulten en la muerte. Según esta clasificación, se trata de “homicidio, abuso de autoridad o lesiones”.⁵⁶ Las ONG señalaron, asimismo, que la tortura perpetrada por militares se había incrementado a partir del surgimiento del EPR y que tenían documentados 35 casos en Guerrero.⁵⁷ También en Guerrero, el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum), Juan Alarcón Hernández, entregó a Rodley 500 quejas de abusos supuestamente cometidos por militares y policías durante 1997.⁵⁸ De manera interesante, Rodley aseguró que la ONU contaba con más casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército de lo que las ONG le habían informado en México. En este sentido, el relator especial subrayó el hecho de no haberse entrevistado con el secretario de la Defensa, sino únicamente con el procurador general de Justicia Militar.⁵⁹

⁵⁴ *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10.

⁵⁵ *La Jornada*, 5 de agosto de 1997, p. 3.

⁵⁶ *La Jornada*, 8 de agosto de 1997, p. 6.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *La Jornada*, 12 de agosto de 1997, p. 12.

⁵⁹ *La Jornada*, 16 de agosto de 1997, p. 3.

Lo más interesante de la visita del relator especial de la ONU fueron las declaraciones del entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, quien aseguró que el gobierno mexicano aceptaría sus recomendaciones, “con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran en este delito [la tortura]”.⁶⁰ Al igual que en el caso de la visita de los representantes de la CIDH, uno de los propósitos más importantes del gobierno de México era externo: que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU constatará que “estamos luchando contra el fenómeno de la tortura”, en palabras de Gurría.⁶¹ Estas declaraciones parecieron reflejar un cambio en la posición del gobierno de México: las visitas de los representantes de organizaciones internacionales no se entendían ya como cuestionamientos a México, sino como medios para mejorar los procedimientos internos de protección de los derechos humanos. La ONU, como la CIDH, constituía, según Gurría, un “filtro profesional” que determinaría si las acusaciones calificaban o no como violaciones de los derechos humanos.⁶² La invitación al relator de la ONU “forma parte de toda una *nueva actitud* ante temas de derechos humanos, el asunto de la tortura, que a su vez se inscribe en el ámbito más amplio de la democracia en el país”.⁶³ Aún más, la invitación al relator de la ONU demostraba la “total apertura” del gobierno en cuanto a la investigación sobre la tortura: “Ése es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podrían estar cuestionando a nuestro país”.⁶⁴

Estas declaraciones del secretario Gurría contrastan fuertemente con la posición de la SRE apenas un mes antes. En respuesta a un informe del Comité contra la Tortura de la ONU, que afirmaba que la tortura continuaba practicándose sistemáticamente en México, especialmente por la policía judicial y miembros del ejército, con el pretexto de enfrentar la subversión,⁶⁵ la SRE había alegado que la impunidad y la práctica sistemática de la tortura habían disminuido al corregirse “errores del pasado”.⁶⁶

⁶⁰ *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibid.*, p. 6.

⁶³ Declaraciones del secretario de Relaciones Exteriores, *ibid.*, p. 1 [énfasis añadido].

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁵ *La Jornada*, 3 de mayo de 1997, p. 45.

⁶⁶ *La Jornada*, 10 de mayo de 1997, p. 52. En respuesta a las críticas de las ONG y a la presencia en México de Kofi Aunan y de otros representantes de organizaciones internacionales, el gobierno mexicano ha invitado también a Mary Robinson, alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU.

Chiapas fue uno de los temas sobresalientes de la visita del secretario general de la ONU, Kofi Annan, a México en julio de 1998. Quizá el resultado más evidente del viaje fue la demarcación de las posiciones tanto del gobierno de México como de la ONU. El primero no impidió la realización de la visita, pero fue categórico en cuanto a que no aceptaría la mediación de la Organización para lograr una solución al conflicto en ese estado. Por su parte Annan expresó su determinación de no intervenir en el mismo, reconoció la labor del gobierno mexicano para resolver el problema pacíficamente y ofreció la colaboración de la ONU para encontrar una solución adecuada para las partes. Con este fin, el secretario general llamó a todos los participantes en la disputa a trabajar para resolverla política y pacíficamente.⁶⁷

Por último, la visita del secretario general de Amnistía Internacional (AI), puede verse como un caso de límites bien definidos a la apertura oficial. Si bien la visita no fue promovida por el gobierno, éste sí tuvo que dar su autorización para que se llevara a cabo. La estancia del secretario Pierre Sané en México, y sus secuelas, se caracterizaron por un ambiente de mucha tensión entre la delegación encabezada por él y el gobierno mexicano. Sané fue explícito al declarar que el gobierno de México no demostraba contar con la voluntad política para cambiar de manera determinante la “seria” situación de violaciones de los derechos humanos en el país. Ésta, aseveró, ha alcanzado el estado de “crisis” pues persisten la tortura, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales así como la agresión a periodistas y a defensores de los derechos humanos. Igualmente, la representación de AI advirtió acerca del riesgo enorme que representaría la militarización de la seguridad pública para el respeto de los derechos humanos.⁶⁸ La delegación de AI tuvo encuentros con diversas ONG y con el procurador general de la República, Jorge Madrazo, pero no fue recibida por el presidente Zedillo, ni por el secretario de Gobernación, lo que fue interpretado por la organización como un desdén del gobierno mexicano. Sané lamentó la actitud del presidente Zedillo con quien, aseguró, había solicitado audiencia con anterioridad, y reiteró que las autoridades mexicanas se mostraban cada vez más distantes de su deber de hacer respetar los derechos fundamentales de los mexicanos. De hecho, existía una retórica oficial que no correspondía a la práctica. Antes de salir del país, Pierre Sané afirmó que AI iniciaría una campaña internacional para denunciar todas las violaciones que ocurren en México.⁶⁹

⁶⁷ *La Jornada*, 23 de julio de 1998, p. 3, y 15 de julio de 1998, p. 3.

⁶⁸ *La Jornada*, 24 de septiembre de 1997, pp. 1 y 54.

⁶⁹ *La Jornada*, 25 de septiembre de 1997, p. 45. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República negaron que la reunión de Sané con el presidente Zedillo hubiese sido concertada y posteriormente cancelada. Al contrario, la SRE aseguró que Sané había rechazado una cita con el secretario Gurría. *Ibid.*, p. 55.

Una de las consecuencias más visibles de la visita de Sané a México fue el incómodo encuentro entre el presidente Zedillo y ONG francesas de derechos humanos durante la estancia del primero en París, y del cual estuvo excluida AI. Según los representantes de las ONG, México es el país latinoamericano con el peor récord en cuanto a casos de impunidad y agresión; subrayaron, además, la creciente militarización en estados en donde hay movimientos rebeldes y en el Distrito Federal.⁷⁰ Otros asuntos expuestos al presidente Zedillo fueron la expulsión de dos observadores de la Federación Internacional de Derechos Humanos, lo que nunca había ocurrido en América Latina, ni durante el gobierno de Pinochet en Chile, y desde luego, la negativa de la Presidencia mexicana a recibir a Pierre Sané. Más aún, los representantes de las ONG advirtieron que impedirían la firma del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y México si el país no cambiaba radicalmente su posición en cuanto al respeto de las garantías individuales.⁷¹ El presidente de México, por su parte, destacó los avances de su gobierno en materia de protección de los derechos humanos y aseguró que la información obtenida por las ONG era inexacta, resultado de un problema de comunicación entre ellas y el gobierno. Fue así como Zedillo explicó los “juicios parciales e injustos” emitidos por dichas organizaciones.⁷²

La advertencia de las ONG francesas con respecto a la firma del acuerdo de libre comercio entre México y la Unión Europea pone de manifiesto el caso más claro de democratización y respeto de los derechos humanos por condicionalidad. El instrumento de condicionalidad es, desde luego, la cláusula democrática que obliga a las partes firmantes a respetar los procedimientos democráticos internos y, por ende, de protección de los derechos humanos. Aunque el gobierno mexicano se negó inicialmente a reconocer dicha cláusula, posteriormente justificó las negociaciones con la UE al afirmar que la defensa de la democracia y los derechos humanos son un objetivo compartido por México y la UE. Por la parte europea, la dificultad ha sido la intervención de los observadores de derechos humanos que han cuestionado severamente la respuesta del gobierno a los problemas de violación de los derechos humanos, sobre todo en Chiapas y Guerrero. A pesar de la actividad de las ONG y los observadores internacionales, los países de la UE no utilizaron, al menos públicamente, la cláusula democrática como medida de presión o condicionamiento para iniciar las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México.

⁷⁰ *La Jornada*, 6 de octubre de 1997, p. 6.

⁷¹ *Ibid.*, p. 1.

⁷² *Ibid.*, p. 6.

La visita de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green,⁷³ al Parlamento Europeo en marzo de 1998 se convirtió en una prueba decisiva para el reconocimiento de la cláusula democrática. Dicho examen parece haber sido aprobado por el gobierno mexicano no obstante que la comparación se dio en un contexto crítico de éste y después de la publicación de un informe de la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH), que señalaba el “gravísimo” deterioro de los derechos humanos en Chiapas, y recomendaba establecer un mecanismo de “seguridad de la cláusula democrática y de derechos humanos” como parte del acuerdo.⁷⁴ En el Parlamento Europeo, Green aseguró que las ONG eran bienvenidas en México siempre que respetaran las leyes mexicanas. El representante del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a su vez, confirmó que, a pesar de las presiones que habían ejercido grupos simpatizantes del EZLN ante el Parlamento, la mayoría de sus miembros se manifestaba a favor de la firma del acuerdo.⁷⁵ En opinión del director general para la UE del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, el gobierno de México y el público en general conocían las inquietudes de la Unión con respecto a la violencia y otros problemas como el de Chiapas. El propósito de la UE había sido el de alentar al gobierno mexicano a encontrar una solución “simple, democrática y aceptable” para la situación en ese estado del sureste.⁷⁶

En abril de 1998, el gobierno mexicano anunció que la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo había aprobado el *fast track* para iniciar las negociaciones del acuerdo, lo que significaba el reconoci-

⁷³ Rosario Green sustituyó a José Ángel Gurría en enero de 1998. Vale la pena destacar la trayectoria tan distinta de los dos secretarios de Relaciones Exteriores del gobierno de Zedillo. José Ángel Gurría se distinguió por poner en práctica una diplomacia mucho más pragmática y económica que la “diplomacia tradicional”. Rosario Green, al contrario, se identifica más con esta última. Además, Green fue miembro fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, área ésta de la que se ocupó durante su estancia en la ONU. De esta forma, Rosario Green aparecía como la persona adecuada para enfrentar los retos presentados por las ONG nacionales y extranjeras, y por otras organizaciones gubernamentales internacionales, en esa materia. Véase, por ejemplo, su artículo “Las ONG y la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos”, en Vereza Campos, Fernández de Castro y Weintraub, *op. cit.*, pp. 342-365. En la práctica, sin embargo, la relación entre la SRE y las ONG no ha sido fácil, y la secretaria Green ha adoptado en ocasiones políticas contradictorias, por lo que es difícil afirmar si el gobierno de México tiene realmente una “nueva actitud”, como lo había sugerido Gurría, o si la diplomacia del gobierno de Zedillo ha consistido únicamente en una serie de medidas protectoras de una apertura forzada.

⁷⁴ *La Jornada*, 25 de marzo de 1998, p. 3.

⁷⁵ *La Jornada*, 4 de marzo de 1998, p. 3.

⁷⁶ *La Jornada*, 24 de marzo de 1998, p. 3.

miento de México como un “socio confiable”.⁷⁷ La firma del acuerdo, sin embargo, no deja de ser un arma de dos filos pues facilitaría la “intervención” de la UE en asuntos de derechos humanos en México, aceptada por este último. Es decir, la condicionalidad parece ser admitida —legitimada quizá— por el gobierno mexicano.

Tal como lo ilustra la discusión acerca de la firma del acuerdo con la UE, las ONG y los observadores internacionales se convirtieron en actores del proceso. En efecto, el gobierno de México se ha enfrentado en otras ocasiones al hecho de que algunas ONG internacionales, o incluso individuos por cuenta propia, hayan participado —y participen— activamente en la defensa de los derechos humanos en distintas regiones del país. Salvo por algunas excepciones, se trata de observadores extranjeros cuya presencia aparentemente no fue considerada, mucho menos solicitada, por el gobierno mexicano; la imposición es más clara.

La presencia de observadores extranjeros en México aumentó descontroladamente a partir del asesinato de un grupo de campesinos en el pueblo de Acteal, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997, cometido supuestamente por un grupo paramilitar asociado con el PRI. Este hecho provocó un incremento considerable en el número de organizaciones e individuos extranjeros que comenzaron a viajar a Chiapas con más frecuencia para “observar” la situación de los derechos humanos. Los mecanismos de contagio y convergencia se hicieron evidentes.

El gobierno de México exigió el respeto a la no intervención, alegando que los observadores violaban la soberanía del país, pero esta reacción no fue suficiente para detener el flujo de extranjeros a Chiapas y otros lugares de la República. De esta forma, después de algunos titubeos, el gobierno decidió aplicar estrictamente la legislación migratoria, primero, y formular una nueva ley para la presencia de observadores extranjeros, posteriormente. Así, el gobierno de México expulsó a algunos extranjeros, entre ellos un sacerdote francés, cuatro españoles, tres estadounidenses, dos canadienses, dos belgas y una alemana, por haber participado en actividades políticas como el apoyo al establecimiento de “autoridades espurias”.⁷⁸ El caso más controvertido fue, sin embargo, el de un grupo de observadores italianos que fue expulsado una vez que expiró su visa. Vale la pena añadir

⁷⁷ *La Jornada*, 24 de abril de 1998, p. 24. La visita del presidente Zedillo al Reino Unido, en octubre de 1998, parece indicar que la negociación del acuerdo es un hecho; los derechos humanos no fueron tema de discusión, al menos públicamente. Véase la prensa del 14 al 20 de octubre de 1998.

⁷⁸ Es decir, de municipios autónomos. *La Jornada*, 27 de febrero de 1998, p. 5, y 13 de abril de 1998, p. 3.

que dicho grupo traspasó un retén militar en Ocosingo sin la autorización correspondiente.⁷⁹

Los conflictos con los observadores internacionales llevaron al gobierno a tomar una segunda medida para reglamentar la actividad de extranjeros en el país: la elaboración de una ley para la observación internacional. De acuerdo con ésta, las visitas de los observadores deberán hacerse en grupos de diez personas y su duración será de no más de diez días. De igual forma, los interesados deberán solicitar la autorización del gobierno mexicano con seis meses de anticipación, y deberán probar la “seriedad” de la organización a la que pertenecen, así como su experiencia en la labor de observación internacional.⁸⁰ Es indudable que el gobierno de México está en todo su derecho de aplicar una ley de este tipo, pero también lo es, tal como lo señalaron algunas de las ONG susceptibles de ser perjudicadas por la misma, que las nuevas disposiciones pueden obstruir la tarea de los observadores pues, con frecuencia, ésta cuenta con el carácter de urgente.⁸¹

La crítica de las ONG hacia la nueva legislación incluyó otros aspectos, entre los que destaca el hecho de que sea la Secretaría de Gobernación la que juzgue la “legitimidad” de las ONG. El director regional de Human Rights Watch Americas envió una carta al presidente Zedillo en la cual expuso su opinión sobre la nueva legislación y señaló lo que según su perspectiva constituye una inconsistencia en la posición mexicana dado que el gobierno ha ratificado prácticamente todos los instrumentos legales internacionales para la protección de los derechos humanos.⁸² Por consecuencia, la nueva legislación resultaba violatoria de la libertad de expresión y de movimiento que el gobierno mexicano se había comprometido a respetar en diversos tratados internacionales.⁸³

Otra medida significativa que pretendió tomar el gobierno de México para impedir la actividad indiscriminada de las ONG fue la de solicitar a la OEA la modificación del mecanismo mediante el cual esas organizaciones —o los individuos— presentan quejas ante la CIDH. El gobierno mexicano propuso que la Comisión debería ser “más analítica” con las denuncias que recibe, que podrían ser exclusivamente aquellas que ya hubiesen agotado todos los procesos legales internos. Asimismo, los reportes y las recomenda-

⁷⁹ *La Jornada*, 8 de mayo de 1998, p. 5.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Véase la crítica de Amnistía Internacional en *La Jornada*, 31 de mayo de 1998, p. 5. Al subrayó el hecho de que la expulsión de extranjeros sin derecho de audiencia contradice el principio de “debido proceso”. Para dicha organización, la legislación mexicana no tenía precedente en todo el continente americano.

⁸² *Idem.*, y *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12.

⁸³ *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12.

ciones de la Comisión deberían ser confidenciales pues las ONG los utilizaban con “tintes amarillistas” que viciaban la solución legal que diera el gobierno en cuestión. Finalmente, la representación de México consideraba necesario prohibir a terceros países y a organismos internacionales presentar denuncias por su cuenta, o como “copeticionarios”, dado que se trata de asuntos nacionales que desconocen.⁸⁴ Al contrario, sólo las comisiones de derechos humanos gubernamentales deberían presentar denuncias a la Comisión.⁸⁵

El argumento del gobierno de México en contra de las ONG señalaba que éstas no cuentan con la información correcta, son incapaces de formular adecuadamente las denuncias y no agotan todos los mecanismos legales internos antes de pasar al organismo internacional.⁸⁶ El documento que la SRE entregó a la CIDH indicaba también que las ONG carecen de personalidad jurídica, lo que coloca a los gobiernos acusados en un estado de “indefensión”. Adicionalmente, anotaba que, con frecuencia, la CIDH cuenta con la información proporcionada por las ONG pero no por los gobiernos.⁸⁷

La posición general del gobierno de México con respecto a las ONG no es nueva. Después de la visita de Sané, por ejemplo, el subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Ricardo García Villalobos, afirmó que las autoridades mexicanas están comprometidas con el pueblo y no con organismos internacionales.⁸⁸ Una vez más, el funcionario mexicano subrayó que cualquier ONG extranjera debía respetar la legislación nacional, lo que no había hecho AI.⁸⁹ Más recientemente, al defender la iniciativa del Ejecutivo en materia de derechos y cultura indígena, la secretaria Green declaró que se dejarían de lado “presiones de grupos no representativos de la sociedad mexicana”,⁹⁰ y añadió que las decisiones sobre asuntos del país son competencia exclusiva de los mexicanos. El país “no acepta, no necesita, que el exterior certifique, juzgue o condene nuestra conducta, como tampoco toleramos de nosotros mismos no cumplir con nuestra convicción de respeto a la democracia, a los derechos humanos y al combate al narcotráfico”.⁹¹

⁸⁴ *La Jornada*, 2 de junio de 1997, p. 46.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ *La Jornada*, 3 de junio de 1997, p. 39. No sorprende que la propuesta de México y Perú no haya sido aprobada por la Asamblea General de la OEA pues rechaza, en esencia, la función primordial de la Comisión, que es precisamente dar a los individuos o grupos una alternativa al Estado para denunciar violaciones de sus derechos, y solicitar las compensaciones correspondientes.

⁸⁸ *La Jornada*, 10 de octubre de 1997, p. 46.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ *La Jornada*, 22 de marzo de 1998, p. 3.

⁹¹ *Idem*.

Una actitud novedosa, y seguramente más exitosa que la anterior, es la decisión del gobierno mexicano de reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El nuevo parecer del gobierno mexicano puede entenderse como una respuesta a la situación crítica de los derechos humanos en el país, conocida ya en el ámbito internacional. De acuerdo con la secretaria Green, la jurisdicción de la Corte complementará los instrumentos nacionales en materia de derechos humanos,⁹² y brindará “un espacio para ir a dirimir, *dónde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia...*”⁹³ La única excepción a los fallos de la Corte será el artículo 33 constitucional; es decir, el relativo a la expulsión sin juicio previo de extranjeros que violen la ley.⁹⁴ En general, sin embargo, la actitud del gobierno de México se presenta como la continuidad de su política de respeto al derecho internacional; es decir, de un cambio explicado por la continuidad.

Esta nueva actitud de México puede justificarse por el hecho de que la Corte forma parte de una organización internacional gubernamental, la OEA, de la cual el gobierno de México aceptó voluntariamente ser miembro. Se trata así de un mecanismo legal internacional que proporciona un marco de referencia claro para discutir situaciones internas de México o de otros países. Esta “apertura protegida” puede traerle muchos beneficios al gobierno de México, como el de aminorar las críticas acerca de su falta de voluntad para mejorar el estado de los derechos humanos en el país o, como se planteó anteriormente, de la inconsistencia que existe entre las disposiciones internas y los acuerdos internacionales ratificados por él mismo.

Este ensayo ha presentado las diversas reacciones del gobierno a la internacionalización de problemas de derechos humanos: el mantenimiento de un discurso no intervencionista, la invitación a representantes de organismos internacionales a visitar el país, un lenguaje de cambio, la reglamentación de la actividad de observadores extranjeros en el país y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La diversidad de respuestas en un lapso relativamente corto dificulta la evaluación de la influencia de dicha internacionalización en la política exterior; es decir, si ésta ha cambiado y en qué dirección. La “doble apertura” del gobierno de México, apertura por demás protegida y cautelosa, no se ha tra-

⁹² *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16.

⁹³ *La Jornada*, 5 de mayo de 1998, p. 7. Énfasis añadido.

⁹⁴ *La Jornada*, 18 de septiembre de 1998, p. 58. Los fallos carecerán, igualmente, de retroactividad, por lo que no se considerarán casos como los del ejido Morelia, Aguas Blancas y el general Gallardo. *La Jornada*, 21 octubre de 1998, p. 49.

ducido en una política exterior identificable. Principios como el de la no intervención se vuelven flexibles pero controlados. La retórica recurre, como siempre, al concepto de soberanía pero incluye el de apertura, “nuevas actitudes” y cooperación.

Lo que resulta incuestionable es la permeabilidad de la frontera entre la política exterior y la política o los asuntos internos. La ley para observadores extranjeros, por ejemplo, es esencialmente una medida interna pero con repercusiones externas inevitables. Por otro lado, la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana puede entenderse como un acto hacia el exterior pero con consecuencias internas innegables, y no necesariamente favorables cuando se trate del reconocimiento de la culpabilidad del Estado en violaciones de los derechos humanos. Así, no es exclusivamente un proceso de internacionalización de asuntos internos, sino también de la puesta en marcha de medidas internas —aunque respuesta, en mucho, a influencias externas—, con consecuencias en el ámbito internacional, así como de iniciativas de política exterior con repercusiones en lo interno.

Los mecanismos de contagio, promoción —interna y externa— y quizá incluso la “amenaza de condicionalidad” son evidentes en la dinámica recién expuesta. La formación de “coaliciones ganadoras”, empero, no es tan nítida como lo propone la teoría aunque no puede negarse, en ningún momento, la existencia de vínculos entre ONG mexicanas y organizaciones internacionales, gubernamentales o no. La comunicación entre estas organizaciones quedó demostrada, entre otras formas, durante las visitas de los representantes de la CIDH, de Nigel Rodley y de Kofi Aman a México. Las ONG, mexicanas e internacionales, cumplieron sin duda su papel de fuentes de información. Esta función, sin embargo, debe tomarse con cautela dado que tanto las ONG como el gobierno han respondido a lógicas y propósitos distintos de forma tal que la veracidad de la información proporcionada por ambas partes puede ser cuestionada. En este sentido, no sorprendería hablar de un “diálogo de sordos”.

La clasificación del régimen mexicano como “más abierto” o “más cerrado”, para de ella hacer depender la facilidad de acceso e influencia de las ONG, es una tarea todavía más difícil. Como se dijo, el régimen político mexicano durante el periodo y para el tema analizados en este trabajo parece moverse constantemente de un extremo a otro para, en ocasiones, ubicarse en el medio. Por consecuencia, la trayectoria de las ONG no es tan fluida como lo describe la teoría, lo que no quiere decir, sin embargo, que dichas organizaciones, mexicanas o internacionales, no hayan tenido influencia en la formulación de políticas o de respuestas a “mensajes” del exterior. Paradójicamente, esta influencia puede revertirse en su contra, como lo ilustra la ley para observadores internacionales. Más aún, parecería que lo “abier-

to” o lo “cerrado” del régimen, en lo que a los derechos humanos concierne, lo ha definido precisamente la actividad de las ONG. Así, la apertura del gobierno ha sido una apertura en sí misma y una apertura defensiva al mismo tiempo; una apertura protectora, e instrumento de control.

Para Sikkink, México es un caso único en América Latina por la poca atención que había recibido en materia de derechos humanos y la respuesta tan rápida que dio una vez que éste se convirtió en un tema sobresaliente y, desde luego, potencialmente conflictivo, en el contexto de las negociaciones del TLCAN.⁹⁵ La respuesta del gobierno de Zedillo, tal como este ensayo ha intentado demostrar, ha sido más confusa aunque, en última instancia, y hasta ahora, igualmente eficaz en el sentido de que la firma del acuerdo comercial con la Unión Europea, quizá la iniciativa de política exterior más importante del sexenio, es casi un hecho. Más aún, este acuerdo, a diferencia del TLCAN, sí contiene una cláusula condicional con respecto a la democracia y la protección de los derechos humanos. La eficacia de esta estrategia más allá de la conclusión del acuerdo, así como su acomodo en una política exterior más comprehensiva, está todavía por determinarse.

⁹⁵ Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*, p. 435 (n. 76).