

# LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS Y LA REDEFINICIÓN DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO MEXICANO

JAVIER TREVIÑO RANGEL

EN MÉXICO, LOS CAMBIOS QUE EN EL ÁMBITO INTERNO contribuyeron a la definición de una política exterior distinta se originaron en los años ochenta, en coincidencia con las crisis económica y política.<sup>1</sup> Es probable que, por la manera en que se llevó a cabo la transformación del modelo de desarrollo que había sido utilizado durante décadas, se pretendiera modificar el sistema económico y conservar, en la medida de lo posible, la estructura política.<sup>2</sup> No obstante, aunque mucho más lento, el cambio político fue imposible de detener. Durante la década de los noventa se profundizó la apertura económica iniciada durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. La magnitud del cambio había sido tal que, para 1991, el país tenía una de las economías más abiertas del mundo; desde 1990 se iniciaron negociaciones para alcanzar un tratado comercial con Estados Unidos y, a mediados de esa década, se aspiraba a un acuerdo de cooperación comercial con la Unión Europea (UE).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Según Charles Hermann, puede modificarse la política exterior de un país en cuanto a la orientación internacional o el papel que desempeña en el escenario global. Respecto de la magnitud del cambio, seguiré la definición planteada por Kal Holsti, quien advertía que el cambio es lento, que se incrementa y tipifica por medio de vínculos entre sectores. Holsti compara esta definición con la de "reestructuración", ya que, según afirma, se tiende a confundir la una con la otra. La reestructuración, a diferencia del cambio, es "dramática[...] expresa un intento por cambios fundamentales y no tiende a incrementarse" (Jarel A. Rosati, Martin W. Simpson III y Joe D. Hagan, "The Study of Change in Foreign Policy", en Jarel A. Rosati, *Foreign Policy Restructuring*, South Carolina, South Carolina University Press, 1998, pp. 9-13).

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 1-2 (143-144), enero-junio de 1996, pp. 11-12.

<sup>3</sup> A ello contribuyó que las relaciones de poder habían variado significativamente desde el fin de la Guerra Fría. Si bien las relaciones exteriores de México fueron siempre como las de cualquier país débil, a partir del desmoronamiento de la Unión Soviética tuvo que desempeñarse en un ambiente enrarecido, donde se ponían en evidencia cambios en los centros de poder, en la economía y en los actores internacionales, así como en la definición del Estado y su soberanía.

Entrampado en ese proceso desigual de apertura económica y política, a México se le empezó a cuestionar la viabilidad democrática de su régimen y la situación de los derechos humanos. Entre los factores que hicieron posible este cambio, uno de los principales fue el vínculo sin precedente entre el Estado mexicano y un actor transnacional que, hasta antes de la década de los ochenta, pasaba prácticamente inadvertido por su escaso número y su desconexión con el mundo externo: las organizaciones no gubernamentales (ONG).<sup>4</sup> Si, como se afirma, éstas eran cuestionablemente novedosas,<sup>5</sup> ¿qué ocasionó que las ONG de derechos humanos avanzaran de manera exitosa en cuanto a sus intereses y modificaran las políticas del Estado? Es decir, ¿cuándo tuvieron éxito? ¿Qué variables contribuyeron para que las ONG originaran cambios reales en la tradicional política exterior de México?

El argumento central del ensayo es que las ONG de derechos humanos tuvieron éxito porque aprovecharon la coyuntura por la que pasaba el régimen.<sup>6</sup> Éste tenía una legitimidad interna y externa precaria, ya que se en-

<sup>4</sup> Entiendo por actores transnacionales aquellos que vinculan por lo menos a dos sociedades nacionales y que se proponen influir en las políticas de algún gobierno. Uno de los actores, evidentemente, no debe ser estatal. De ahí que relaciones transnacionales sean las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales y en las que, cuando menos, uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental. Véase Thomas Risse-Kappen, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, p. 374.

<sup>5</sup> Véase Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Blanca Torres y Roberta Lajous, *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, p. 186.

<sup>6</sup> Explicar una ONG resulta extraordinariamente difícil, pues incluso los estudios más serios y exhaustivos realizados al respecto indican que no hay consenso sobre su definición. Ahora que tampoco se ha logrado precisar con éxito el concepto de "organizaciones civiles", que pretende sustituir al de ONG y cuyo uso se ha vuelto cada vez más común en las investigaciones sobre el tema. Lo intrincado del término ONG comienza porque hay gran variedad de entidades que podrían ser correctamente consideradas como no gubernamentales, además de que existen diversos enfoques sobre su clasificación, de acuerdo con el área de interés, su alcance geográfico o su estrategia general. Por lo anterior, aquí se ha delimitado la noción de ONG de derechos humanos como las organizaciones privadas, libres, voluntarias, de ciudadanos e interés público cuyo objetivo es la defensa, vigilancia, educación y promoción de los derechos humanos, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica (Blanca Torres, "Las ONG: avances de investigación sobre sus características y actuación", en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, 1998, pp. 35-62; Manuel Canto Chac, "Las organizaciones civiles en la transición", en Lucía Álvarez (coord.), *La sociedad*

contraba en transición económica y política: el país cambió gradualmente de un régimen autoritario con un modelo económico agotado a otro cuyo éxito era relativo pero que estaba a tono con el resto del mundo. Ante la disminución de su legitimidad interna y externa, el gobierno buscó reactivar el respaldo del exterior, el cual dependía en gran medida de la postura de las ONG, nacionales e internacionales. Éstas, sabiendo de su poder relativo, vincularon sus temas de interés a otros más importantes para el gobierno en ese momento, como eran los comerciales y económicos, por lo que representaban una amenaza al proyecto de transición selectiva del régimen autoritario mexicano. Claro ejemplo de ello es que las ONG de derechos humanos influyeron en el curso y resultado de la negociación de los acuerdos comerciales con América del Norte y la UE.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva, al Estado se le impuso un cierto grado de injerencia, directa o indirecta, de actores transnacionales en aspectos que anteriormente se consideraban de exclusiva jurisdicción interna; se vio obligado a redefinir su concepto de soberanía al reconocer la validez de las demandas internacionales; y también se vio forzado a cambiar sus prácticas en materia de derechos humanos, aunque fuera sólo en el discurso.<sup>8</sup> No hablo de pérdida de soberanía sino de redefinición, ya que considero que los actores transnacionales necesitan que el Estado tenga un mínimo de control y autoridad con respecto al asunto en cuestión para poder ser efectivos. No obstante, este cambio retórico indica por lo menos el reconocimiento de que había ciertos argumentos que ante el exterior eran inadmisibles.<sup>9</sup>

---

*civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés, 2002, pp. 53-70; Rafael Reygadas Robles Gil, "Retos en el horizonte de las organizaciones civiles en México", en Lucía Álvarez, *ibid.*, pp. 71-80).

<sup>7</sup> Cabe aclarar que en este ensayo se privilegió la actuación de las ONG que por tener un mayor alcance regional desempeñaron un papel más importante en la política comercial y económica durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. No obstante, se reconoce que la negociación para la firma de ambos acuerdos comerciales fue sólo uno de los distintos ámbitos en los que las ONG lograron hacer avanzar sus intereses; en el interior del país, y con respecto a políticas públicas no relacionadas con lo comercial o económico, exclusivas de la esfera doméstica, en las que no había vínculo alguno con el exterior, también hubo ONG de derechos humanos que consiguieron sus objetivos. Véase Rafael Reygadas, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, UAM, 1998.

<sup>8</sup> La importancia del discurso radica en que, como lo afirma Albert O. Hirschman, la ideología expresada en él descubre "los tabús, restricciones y prejuicios que tienen influencias importantes sobre la naturaleza y el camino de los proyectos que expresan" (Albert O. Hirschman, "Ideología: ¿misión o túnica de Neso?", comentario al trabajo de A. Gerserkron, "La ideología como determinante de sistemas", en Alexander Eckstein, *Comparación de sistemas económicos. Enfoques teóricos y metodológicos*, México, El Manual Moderno, 1978, pp. 279-299).

<sup>9</sup> Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 79.

Para algunos teóricos realistas, como Stephen Krasner, 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 tanto, controlar su actividad dentro de sus fronteras.<sup>10</sup> De acuerdo con mi argumento, en México las ONG impulsaron la internacionalización del asunto de los derechos humanos y, por ende, obligaron al gobierno a modificar su política exterior tradicional. En realidad, los organismos civiles tuvieron una actuación importante en el restablecimiento de los parámetros de política exterior, al limitar la capacidad de los funcionarios públicos para manejar sus relaciones exclusivamente de gobierno a gobierno.<sup>11</sup>

Así, la política exterior del país ha tenido que adaptarse a un contexto complejo y contradictorio, sujeto a un constante proceso de evolución. Esto podría sonar a verdad de Perogrullo, ya que ninguna política, ni interna ni exterior, es inmutable ni ajena a su circunstancia. Sin embargo, la política exterior de México y los principios sobre los que se basa –supuestamente abstractos e inamovibles– han sufrido, de un modo u otro, alteraciones desde los años ochenta, alteraciones que han continuado en una misma dirección hasta hoy.

#### LA INFLUENCIA DE ACTORES NO ESTATALES SOBRE LA POLÍTICA ESTATAL

La escuela clásica en las relaciones internacionales, el realismo, presenta problemas para explicar por qué hay actores no estatales relativamente dé-

<sup>10</sup> "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations", en Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 257-279.

<sup>11</sup> Antes de continuar, se hace necesario aclarar que durante la transformación de la política exterior tradicional en México no sólo influyeron las ONG de derechos humanos, sino también elementos coyunturales y estructurales al régimen, como por ejemplo la crisis económica, la globalización o el cambio en el modelo económico. Durante la década de los noventa, a estos factores debe agregarse el que, debido a que se planteó como prioridad del gobierno la promoción de la inversión extranjera y el acceso a los mercados internacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores perdió poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, lo que ocasionó que otras secretarías adquirieran mayor importancia, como la de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) o la de Hacienda. Véase Gustavo Vega Cánovas, "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", en Humberto Garza Elizondo (ed.), *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México/Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 102-138; Guadalupe González, "Las estrategias de la política exterior de México en la era de la globalización", en *ibid.*, pp. 27-79; y Jorge Schiavon y Antonio Ortíz Mena, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *ibid.*, pp. 139-168.

biles que pueden afectar la política de un Estado. Los realistas no han dado una respuesta satisfactoria a la pregunta de por qué los estados se involucran más y más con la práctica de los derechos humanos, cuando éstos interfieren y en ocasiones se contraponen de manera evidente a los intereses y objetivos estatales.<sup>12</sup> Debido a la limitada capacidad de explicación de éste y otros marcos teóricos de las relaciones internacionales, a lo largo de estas páginas se recurrirá al enfoque del transnacionalismo, corriente que al término de la década de los sesenta se había dado por superada en el ámbito académico, después de un amplísimo debate, al cual contribuyó particularmente Samuel P. Huntington. La reacción de éste y otros realistas venía de su aversión a creer que las interacciones cada vez mayores de economías y sociedades nacionales tenderían a minar el poder de los estados y su atributo principal en el ámbito internacional, la soberanía. Sin embargo, la fuerza de los argumentos del transnacionalismo, su persistencia –y el creciente alcance de actores transnacionales, como las ONG de derechos humanos–, obliga a revisarlos.

Con este enfoque se ha reexaminado el mundo de las relaciones internacionales, a partir de las formas y las circunstancias en las que la sociedad internacional interactúa e influye sobre la política de los estados, centrandó la atención en el estudio de actores transnacionales cuyo propósito es influir en las políticas de algún gobierno determinado, llamado Estado-objetivo (*target state*). Su hipótesis de trabajo se funda en que el vínculo entre los actores transnacionales y los estados, la influencia de los primeros sobre los segundos, depende de tres variables relacionadas estrechamente entre sí. Dicha influencia, en primer lugar, según Thomas Risse-Kappen, está condicionada por la estructura interna del Estado y del gobierno, así como por la naturaleza del régimen.<sup>13</sup> Es decir, como lo advierten Margaret Keck y

<sup>12</sup> Para un análisis de lo poco útil que puede resultar el marco teórico realista, véase Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, vol. 39, núm 4 (158), octubre-diciembre de 1999, pp. 404-428; véase también Jorge Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones 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, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 25-56; Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 45-68.

<sup>13</sup> Por estructura interna se entiende las "instituciones políticas del Estado, las estructuras sociales y las redes políticas que las vinculan entre sí" (Thomas Risse-Kappen, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *op. cit.*, p. 382).

Kathryn Sikkink, es el resultado de la vulnerabilidad estatal.<sup>14</sup> Si bien es cierto que la ONG puede contar con una fuerza considerable, el Estado no deja de ser primordial para su desempeño, ya que la estructura de éste delimitará las posibilidades de éxito de aquélla.<sup>15</sup>

La segunda variable trata de las “alianzas tácticas” que los actores transnacionales pueden hacer para apuntalar sus intereses frente al Estado objetivo, ya que “su acceso fácil no garantiza que se pueda ejercer influencia política”.<sup>16</sup> En realidad, el éxito de los actores transnacionales en cuanto a inducir cambios en las políticas estatales resulta de su capacidad para formar “coaliciones ganadoras” con otros actores dentro del Estado.<sup>17</sup> Keck y Sikkink proponen el concepto de “palancas”, es decir que ese éxito no sólo depende de la coalición que logre formar la organización transnacional con algún grupo interno, sino de todos los medios de que pueda valerse para consolidar sus políticas, ayudada de organismos internacionales u otros gobiernos.<sup>18</sup>

La última variable es la del proceso de institucionalización del asunto en cuestión.<sup>19</sup> De acuerdo con ella, las instituciones internacionales producen efectos profundos en las prácticas gubernamentales, tanto en el diseño de políticas como en la definición de intereses y preferencias.<sup>20</sup> Esto es, mientras más reglamentado esté el vínculo entre los estados en relación con el asunto, por medio de instituciones internacionales, será mayor el poder relativo de los actores transnacionales y más intensas y redituables sus actividades, por lo que la capacidad de los gobiernos para restringirlos será menor.

<sup>14</sup> Las autoras reconocen que “la efectividad de las redes transnacionales depende, en gran medida, de la vulnerabilidad del Estado en cuestión” (Keck y Sikkink, *Activist beyond Borders*, *op. cit.*, p. 117).

<sup>15</sup> El concepto de vulnerabilidad empleado por Keck y Sikkink es mucho más elaborado, pues no sólo implica el acceso de la ONG al *target state*, como en el estudio de Risse-Kappen, sino que también involucra el grado de influencia. Empero, el concepto está poco desarrollado en el artículo de las autoras, por lo que se utiliza sólo como nota al pie en este trabajo.

<sup>16</sup> Thomas Risse-Kappen, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 385.

<sup>17</sup> Para Risse-Kappen, si el Estado es cerrado será más fácil que la ONG logre establecer alianza con algún grupo opositor interno poderoso. Por el contrario, si el Estado es abierto, habrá un alto grado de movilización política y fuertes organizaciones sociales, lo cual provocará la creación de coaliciones a las que la ONG tendrá que enfrentarse.

<sup>18</sup> En *Activist beyond Borders*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>19</sup> Este elemento ha sido mucho mejor trabajado por Keck y Sikkink, pues es la única variable que utilizan en la mayoría de sus estudios, por ejemplo, véase “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, *op. cit.*

<sup>20</sup> Thomas Risse-Kappen, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 394.

Las variables propuestas por los autores han influido de manera considerable en los estudios posteriores a este respecto. Sin embargo, al ser aplicadas al caso mexicano no resultan del todo adecuadas ni satisfactorias. De entrada, en relación con la variable que habla de la estructura interna del *target\_state*, porque, si bien el régimen había experimentado modificaciones considerables desde los ochenta, sus características esenciales de control político se mantuvieron en muchos sentidos casi iguales, incluso durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Asimismo, se habla sólo del alcance del acceso de las ONG internacionales al Estado en el que se pretende influir, pero no se menciona a las ONG nativas que desde dentro del *target\_state* tejen gradualmente redes transnacionales hacia el exterior, y que después logran influir en las políticas de su propio Estado, pese al carácter autoritario de éste.<sup>21</sup>

La teoría elaborada por Keck, Sikkink y Risse-Kappen es apenas un marco conceptual que pretende aportar claridad a la explicación. En todo caso, lo que importa aquí es que el Estado mexicano ha modificado sus respuestas ante la internacionalización del tema de los derechos humanos, internacionalización que ha sido notoriamente forzada desde el exterior. Ello resulta sugestivo porque el Estado mexicano se vio obligado a entablar una importante relación, compleja y novedosa, con un actor transnacional hasta entonces prácticamente ignorado: las ONG de derechos humanos, y por ende, a sortear la influencia de éstas en la formulación de sus políticas públicas. El gobierno se enfrentó a situaciones y actores no deseados, a los que no promovió pero a los que tampoco apoyó ni pudo controlar ni detener.

Las organizaciones se enfrentaron al Estado para influir en el diseño de determinadas políticas.<sup>22</sup> El éxito de las ONG dependió no sólo de su acceso al proceso de toma de decisiones dentro del Estado, sino de que éste modificara su política en la dirección deseada por los actores no estatales. Ello sugiere una clara relación de poder en la cual, de no haber existido la presión política de las ONG, el Estado no hubiera actuado de la manera como lo hizo y, por tanto, no hubiera modificado su política tradicional: no únicamente en la retórica, sino por medio de nuevas estructuras jurídico-institucionales o del rigor en la aplicación de las disposiciones legales.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ejemplo de lo anterior es el Centro Miguel Agustín Pro, el cual, siendo un pequeño actor no gubernamental interno, logró modificar la postura del gobierno en relación con “los campesinos ecologistas”, gracias a los vínculos que había tejido con ONG internacionales como Greenpeace, Sierra Club o Amnistía Internacional.

<sup>22</sup> Véase Thomas Risse-Kappen, “Bringing Transnational Relations Back In: Introduction”, en Thomas Risse-Kappen (comp.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, op. cit., p. 5.

<sup>23</sup> Esta categorización acerca del cambio en las políticas públicas se ha tomado de Blanca

## CARLOS SALINAS: LA TENTACIÓN DEL AUTORITARISMO

*La debilidad desde el origen*

Al término del sexenio de Miguel de la Madrid, era evidente que lo que en un principio se pretendía que fuera una reforma económica traería consigo un ímpetu de reforma política difícil de contener. La oposición electoral fue un canal a través del cual se manifestó cierta porción de la población descontenta por el deterioro económico y político. Sin embargo, si bien el régimen autoritario se había debilitado, no lo había hecho al grado de permitir la institución de un sistema electoral verdaderamente plural y democrático.<sup>24</sup>

La jornada electoral de 1988 fue declarada fraudulenta tanto por la izquierda como por el PAN. Esas elecciones serían un hecho clave en la vida política del país, no sólo por la dudosa victoria priista, sino porque, desde ese momento, el PRD y el PAN desempeñarían un papel mucho más importante en el escenario mexicano, y porque terminaron con el monopolio del PRI en el Senado.<sup>25</sup> El sucesor de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, carecía de la legitimidad que había respaldado a otros presidentes priistas por las cuestionadas elecciones que lo llevaron a ocupar el poder. Llegó a la presidencia en medio de un complejo escenario en el que tuvo que acelerar las reformas que desdibujaban el intervencionismo estatal. De manera inevitable lidió con los problemas que trajo consigo la reestructuración institucional y burocrática que implicaba un viraje en cuanto a las prioridades del Estado, pues, a partir de entonces, al menos en el ámbito de las relaciones con el resto del mundo, las actividades gubernamentales se centraron principalmente en la liberalización económica.<sup>26</sup>

De 1988 a 1994, el sistema político mexicano no contó con los medios tradicionales de legitimidad, ni legal ni históricamente, quizá no tanto por el problema de las elecciones como por el rompimiento deliberado con parte de la práctica oficial del pasado. La necesidad de legitimarse en el exterior, cuando no podía hacerlo dentro, explica el que Carlos Salinas haya invitado a su toma de posesión no sólo a actores internos que anteriormente

---

Torres, "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, p. 454.

<sup>24</sup> Véase Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano", *op. cit.*, p. 16.

<sup>25</sup> Washington Office on Latin America y Academia Mexicana de Derechos Humanos, "The 1994 Mexican Election: A Question of Credibility", informe, 15 de agosto de 1994, p. 12.

<sup>26</sup> Un extraordinario estudio de la reestructuración que sufrieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secofi con el objetivo de redefinir su papel en el desempeño de la política económica exterior, en Jorge Schiavon y Antonio Ortíz Mena, art. cit., p. 154.

habían sido excluidos, como la Iglesia, sino a presidentes y ministros tanto del mundo capitalista como del socialista. Reflejo también de esa falta de legitimidad de su gobierno, fue el que Salinas, pese al cambio en las prioridades de la agenda del Estado, no modificara la retórica. El presidente utilizó y explotó los temas clásicos del discurso político, entre ellos, el de la defensa de la soberanía.

La ausencia de legitimidad hizo necesario que el gobierno volviera a consolidar el viejo poder presidencial que había empezado a tambalearse.<sup>27</sup> Para acallar las denuncias del fraude electoral, las primeras medidas de Salinas como mandatario fueron medidas de fuerza. En la primera semana en el poder creó la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), con el fin de “centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales, de manera más efectiva y expedita”.<sup>28</sup> En enero de 1989 hizo detener a los líderes del sindicato de Pemex, Joaquín Hernández Galicia, La Quina, y Salvador Barragán. Les siguieron a éstos Eduardo Legorreta y José Antonio Zorrilla, un banquero y un policía político. Mediante estas acciones de marcado tinte autoritario, Salinas intentó afirmar la supremacía del poder del Estado, restablecer el prestigio de la presidencia y construirse una buena imagen personal. Lo consiguió, ya que, como dice Bernardo Mabire, “un presidente autoritario goza de simpatías en una sociedad autoritaria”.<sup>29</sup>

Otra medida de política interna tomada por Salinas, que tendría sensibles repercusiones en la consolidación del movimiento civil organizado, fue lo que se conoció como miscelánea fiscal de 1989. Esta iniciativa del ejecutivo buscaba modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta, desapareciendo la exención que tenían las asociaciones civiles –figura jurídica en la que entran la mayoría de las ONG– de pagar tal contribución fiscal. La reacción de algunas ONG fue organizarse para preparar una iniciativa de ley que se presentó a los partidos en el Congreso, pero que finalmente no fue atendida. Sin embargo, la reunión de las ONG dio origen a la Convergencia de Orga-

<sup>27</sup> Para Rogelio Hernández, “la presidencia de Salinas se mostró como el punto más alto de la arbitrariedad, el autoritarismo y, sobre todo, la falta de mecanismos legales y políticos que contuvieran el presidencialismo exacerbado y que, al final, no sólo habían debilitado al propio ejecutivo sino que también habían anulado muchas de las instituciones básicas del sistema” (“Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 1 (171), enero-marzo de 2003, p. 44).

<sup>28</sup> La OPR estaba integrada por cinco gabinetes especializados compuestos por los secretarios de Estado, entre los que se encontraba el de política exterior (*ibid.*, p. 149).

<sup>29</sup> “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, p. 547.

nismos Civiles para la Democracia que gradualmente fue profesionalizándose, cabildeando demandas cada vez más ambiciosas y complejas.<sup>30</sup>

Debe reconocerse que, debido al aumento de la presión y organización social, y a la apertura económica, había mayores limitaciones al uso de la coerción. La discrecionalidad no pudo ejercerse de manera cotidiana o sostenida. El resultado, por consiguiente, fue el aflojamiento de los controles autoritarios que facilitaron a la sociedad civil organizarse. Prueba de ello fue, que al finalizar el sexenio de Salinas, había al menos 250 ONG comprometidas con la lucha por los derechos humanos, las cuales nutrieron los informes anuales de organizaciones civiles transnacionales, como Americas Watch (AW) y Amnistía Internacional (AI), cuya influencia es visible en todo el mundo.<sup>31</sup>

Podría pensarse que para Salinas, antes que restaurar su propia imagen, fue de mayor importancia mejorar la de México en el exterior (en la mentalidad oficial, tienden a confundirse los objetivos de incrementar el prestigio del país y difundir una buena imagen del presidente en el exterior). La estrategia del gobierno mexicano para promover sus intereses consistió en el cabildeo, cuyo incremento presupuestal de 1985 a 1991 fue de más de cien veces, al menos en Estados Unidos.<sup>32</sup> La preocupación del gobierno salinista por su imagen internacional, particularmente ante el público estadounidense, se debía al creciente interés de éste, en concreto de los llamados sectores no oficiales –iglesias, sindicatos, organizaciones sociales– por lo que pasaba en México. Como lo afirma Cathryn L. Thorup, la importancia de los grupos de interés doméstico en la relación bilateral se hizo patente pri-

<sup>30</sup> La Convergencia tenía como antecedente otras ONG que se destacaron en los ochenta por su lucha al lado de los refugiados centroamericanos. Véase Sergio Aguayo Quezada, *Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, mimeo, p. 7.

<sup>31</sup> De acuerdo con el reporte de 1993 de Human Rights Watch, en 1991 sólo había 65 ONG encargadas de los derechos humanos. Véase Human Rights Watch, *World Report*, Nueva York, 1993, p. 131. Por otro lado, el número de 250 viene del estudio hecho por Sergio Aguayo y Luz Paula Rosales con base en la revisión de 19 directorios de ONG, de los cuales cinco habían sido elaborados por organismos públicos y el resto por ONG de derechos humanos. Algunos de los directorios consultados fueron los siguientes: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Directorio nacional anotado de organismos no gubernamentales pro derechos humanos*, México, CNDH, 1993; Secretaría de Desarrollo Social, *Directorio de ONG nacionales*, México, Sedesol, 1993; Secretaría de Gobernación, *Directorio de organizaciones civiles*, México, Segob, 1994; Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", *Directorio de organismos*, México, 1994 (*Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997).

<sup>32</sup> Véase Todd Eisenstadt, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 5 (130), octubre-diciembre de 1992, pp. 667-702.

mero en Estados Unidos, donde las ONG se constituyeron en actores bien establecidos y reconocidos que ejercían influencia en diversas áreas, y donde se hizo cada vez más evidente la relevancia directa que tenía México para sus intereses.<sup>33</sup> De ahí que en 1989, de acuerdo con Juan Méndez, director de AW, esta organización decidiera investigar la situación de los derechos humanos en el país.<sup>34</sup> El proyecto de AW contó con el apoyo de algunas ONG mexicanas, lo que contribuyó al estrechamiento de los vínculos entre las organizaciones civiles del país y las transnacionales.<sup>35</sup>

### *Diplomacia ciudadana en el TLCAN: la apertura política forzada*

Con un margen mínimo y cuestionado por las elecciones que lo llevaron al poder, con un nuevo modelo económico en marcha y con la expectativa de iniciar las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, el gobierno, dentro y fuera de México, era más frágil que nunca.<sup>36</sup> Necesitaba con urgencia el respaldo del exterior para apuntalar sus políticas en el ámbito internacional y, junto con ello, hacerse de una legitimidad sustantiva en el interior. El gobierno se vio obligado a enfocar sus esfuerzos diplomáticos en su relación con Estados Unidos y a hacer uso del cabildeo para influir en la toma de decisiones de quienes dirigían la política hacia México. Pese a que se mantuvo parte importante de las posturas y del discurso tradicional de México en la ONU y la OEA, el gobierno debió ser mucho más cuidadoso en estos foros multilaterales.<sup>37</sup> Prueba de ello fue el rechazo, en 1991, a la candidatura de México a ocupar un lugar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 1992-1994, no obstante los tradicionales recursos a que su gobierno apeló para lograrlo. Ello se debió, según Jor-

<sup>33</sup> Cathryn L. Thorup, "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: nuevos diseños organizativos", *Foro Internacional*, vol. 35, núm. 2 (140), abril-junio de 1995, p. 160.

<sup>34</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, op. cit., p. 8.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *World Report*, Nueva York, 1993, p. 132.

<sup>36</sup> El acuerdo de libre comercio más importante de México es el TLCAN. Al firmarlo, México decidió acercarse a Estados Unidos y romper así una larga tradición que, al menos en el discurso, hablaba de una cierta rivalidad con el vecino del norte.

<sup>37</sup> De acuerdo con Ricardo Macouzet, en ambos organismos se siguió con la retórica de la política exterior tradicional del gobierno de México y se continuó privilegiando temas considerados como permanentes e insoslayables, como la paz, la seguridad internacional, etc. ("Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, p. 701).

ge Castañeda, a que “podía orillar a tomar posiciones que incomodaran a Estados Unidos mientras se estaba negociando el tratado”.<sup>38</sup>

Esta coyuntura fue aprovechada por las ONG para influir en la conducta gubernamental en el área de los derechos humanos. Los organismos transnacionales dieron su primer gran golpe al gobierno mexicano en mayo de 1990, cuando fue asesinada en Sinaloa Norma Corona Sapién, importante activista de derechos humanos, quien había denunciado la responsabilidad e impunidad de la policía judicial federal en el secuestro, tortura y asesinato de algunos ciudadanos en ese estado. A diferencia de lo que ocurría en los sexenios anteriores al salinista, la represión estatal no pudo ocultarse al mundo externo, sobre todo en un momento en que en los foros multilaterales los derechos humanos se habían convertido en un tema importante de la política exterior de los estados y los organismos internacionales. Ello explica parcialmente que, días después de la muerte de Corona, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declarara que México violaba, de manera flagrante, la Convención sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

En ese mismo año, AW emprendió una investigación acerca de la condición de los derechos humanos en México. El reporte hizo notar que el gobierno había sido muy cuidadoso en construir una buena imagen de sí como paladín de los derechos civiles, pero que en realidad la situación de éstos era bastante precaria, tanto, que la organización transnacional concluyó que los abusos cometidos por las autoridades eran algo “institucionalizado en la sociedad mexicana”.<sup>39</sup> En el documento se afirmaba que la policía había maltratado, torturado e incluso asesinado a personas durante los procesos de investigación criminal. El organismo puso también en evidencia actos en los que supuestamente el gobierno estaba directamente involucrado, como las desapariciones, las arbitrariedades cometidas contra sindicatos independientes, la violación a las libertades de expresión y las transgresiones relacionadas con la disputa de tierras.

Gracias al cabildeo de las ONG y de las redes transnacionales tejidas por éstas, el documento recibió gran cobertura en la prensa internacional, de manera particular en Washington, donde se iniciaban las negociaciones del TLCAN.<sup>40</sup> El impacto del reporte de AW fue tal, que ese año, por primera vez en la historia, el Congreso estadounidense sostuvo audiencias sobre la situación de los derechos humanos en México. El tema se introdujo en los subcomités de Derechos Humanos, Organizaciones Internacionales y Asuntos del

<sup>38</sup> Cit. en *ibid.*, p. 719.

<sup>39</sup> AW, *Human Rights in Mexico*, p. 1.

<sup>40</sup> Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, *op. cit.*, p. 112.

Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes, que además, desde entonces, recibe los testimonios de AI al respecto.

Esta situación era especialmente adversa para el gobierno salinista, pues el reporte de la organización salió días antes de que el presidente mexicano y George Bush anunciaran el inicio de las negociaciones para el acuerdo comercial. Por ello, intentando corregir su imagen en el exterior, Salinas tuvo que aceptar la injerencia de las ONG en el diseño de políticas específicas relacionadas con los derechos humanos, llegando al extremo de crear nuevas estructuras jurídico-institucionales y modificando la aplicación de las disposiciones legales. Ante el acoso de las críticas internacionales sobre las continuas violaciones a los derechos de los inmigrantes guatemaltecos en territorio mexicano, el gobierno cambió uno de los pilares de la política exterior tradicional, el asilo. Salinas no tuvo alternativa y envió, a finales de mayo de 1990, una iniciativa de decreto que modificaba la Ley General de Población, para incorporar la figura del refugiado como calidad migratoria, con las consecuencias que ello traía consigo, como el tener que aceptar la intervención de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en asuntos que anteriormente se consideraban exclusivos de exclusiva competencia interna.<sup>41</sup>

La segunda medida tomada por Salinas fue de política interna pero con un claro mensaje para el exterior. En junio de ese año fue creada en unas horas la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Con ello se buscaba hacer creer al mundo externo que la situación de los derechos humanos estaría bajo control, además de que se pretendía alzar la imagen de un gobierno supuestamente interesado en el problema. Prueba de que la creación de la CNDH era una maniobra más bien dirigida al público internacional es que sus informes, escritos en inglés y español, se enviaban a las principales organizaciones e instituciones de derechos humanos en Estados Unidos.<sup>42</sup>

También en 1990 se intensificó la presión de la CIDH y el PAN, que habían ligado sus intereses a los de las ONG en relación con los fraudes electorales de 1985, 1986 y 1988. Debe recordarse a este respecto que, por la amplitud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las ONG que se identifican a sí mismas como defensoras o promotoras de derechos humanos pueden trabajar en el fomento de la democracia e incorporar en su

<sup>41</sup> Javier Treviño Rangel, *De cómo las ONG de derechos humanos redefinieron la soberanía del Estado mexicano durante su transición democrática, 1980-2000*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2003, pp. 90-127.

<sup>42</sup> Ana Covarrubias Velasco, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, pp. 429-452.

agenda el tema electoral.<sup>43</sup> Ante esto, la primera reacción del gobierno fue resistirse, argumentando que la intromisión de la CIDH violaba la soberanía del país y lo estipulado en la carta de la OEA. Pese a dicha retórica, el gobierno entró en negociaciones con los partidos políticos y comenzó la modificación de las leyes y procedimientos electorales.

Cuando se examina el periodo, salta a la vista que la prioridad de Salinas y su equipo económico fue la firma del TLCAN. De tal suerte que por los problemas que afectaban la imagen de México en el exterior, entre ellos el activismo de las ONG, el gobierno echó a andar una campaña para la confirmación de México como un socio económico confiable. Para ello, los 42 consulados en Estados Unidos fueron dotados de mayores recursos, y contaron con empleados mejor capacitados y con titulares activos cuyo objetivo era establecer una mejor relación con la administración local. Al mismo tiempo, se abrió una oficina del TLCAN en Washington, para fortalecer la presencia de México en Estados Unidos y apuntalar la firma del acuerdo comercial.<sup>44</sup> El cabildeo se dirigió principalmente al Congreso estadounidense, donde algunos de sus miembros recogieron, o al menos escucharon, las demandas de las ONG.<sup>45</sup>

La minoría de congresistas estadounidenses que atendieron el cabildeo de las ONG emprendió la tarea de vincular el acuerdo comercial con la democracia y los derechos humanos.<sup>46</sup> La respuesta del gobierno mexicano a las peticiones de los congresistas fue que “la democracia no estaba sujeta a ninguna evaluación externa” y que se rehusaba a incluir en dicho acuerdo cualquier consideración política. El presidente George Bush estuvo conforme con ello y afirmó que no quería “imponer a México ningún modelo”. Además, se dijo que Salinas estaba “llevando a cabo la reforma política al mismo tiempo, por lo que no se cuestionaba su política económica”. Finalmente, con el ánimo de apaciguar a las ONG que cabildeaban en el Congreso estadounidense, los gobiernos firmantes del acuerdo argumentaron que los derechos humanos se incluirían en el apartado de los derechos laborales de los trabajadores.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Esto se debe a que, en teoría, uno de los principales componentes de la democracia son las elecciones confiables y libres. Al respecto, véase a Sergio Aguayo y Luz Paula Parra Rosales, *op. cit.*, pp. 1-50.

<sup>44</sup> Para 1993, el gobierno de México había gastado más de 30 millones de pesos en su cabildeo a favor del TLCAN.

<sup>45</sup> Human Rights Watch, *World Report*, Nueva York, 1994, p. 118.

<sup>46</sup> Jacqueline Mazza, *Don't Disturb the Neighbors. The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*, Nueva York, Routledge, 2000, pp. 62-89.

<sup>47</sup> Jacqueline Mazza, *ibid.*, pp. 72-77.

La negociación formal del tratado se inició en 1991.<sup>48</sup> Durante ese periodo, sólo unos cuantos congresistas cuestionaron el que se estuviera negociando un tratado de libre comercio con un país no libre y no democrático. Para evitar cualquier conflicto mayor con los organismos civiles, la Casa Blanca compartimentó los temas, separando los relativos a la democracia y los derechos humanos de los temas comerciales.<sup>49</sup> La administración de Bush se empeñó en mostrar a México como reformista y democrático, y el Departamento de Estado aclaró que “el costo que se paga por criticar públicamente a México es el riesgo de dañar otros intereses más importantes en otras áreas”.<sup>50</sup>

Parecía que la estrategia de Salinas había triunfado. México tuvo éxito en aislar en las negociaciones los puntos conflictivos de la agenda bilateral, como la migración, el tráfico de drogas y los derechos humanos. Pese a que Human Rights Watch (HRW) dedicó una sección especial de su reporte mundial a la importancia de incluir en el acuerdo comercial el tema de los derechos humanos, no significó mayor obstáculo para la firma del TLCAN.<sup>51</sup> El gobierno estadounidense no incluyó ningún tipo de estipulación dentro del tratado que estuviera vinculada con los derechos humanos. Sin embargo, como sostiene Jacqueline Mazza, si no lo hizo no fue porque no importara el tema sino precisamente porque importaba mucho. Se trataba de un asunto tan delicado que su inclusión en la agenda pudo haber obstaculizado la firma del TLCAN. De cualquier manera, resulta interesante que se haya incluido en la discusión del tratado un asunto que poco o nada tiene que ver con el comercio o las finanzas.

### *ONG y zapatismo*

Una de las mayores cualidades del régimen mexicano hasta ese momento había sido su estabilidad. La permanencia ininterrumpida de un mismo par-

<sup>48</sup> Desde ese año se creó en México la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), la cual estaba compuesta no sólo por ONG de derechos humanos (como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos) sino también por sindicatos, organizaciones campesinas e indígenas, ambientalistas y académicos. Desde entonces, esta organización ha desempeñado un papel importante frente al TLCAN y el TLCUE. Sin embargo, debido a que su “interés” no era el de los derechos humanos sino influir en las políticas económicas y comerciales, y puesto que no está compuesta sólo por ONG de derechos humanos, no será considerada para este estudio.

<sup>49</sup> Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, pp. 572-591.

<sup>50</sup> Jacqueline Mazza, *op. cit.*, p. 87.

<sup>51</sup> Human Rights Watch (HRW), *World Report*, Nueva York, 1993, p. 132; HRW, *World Report*, Nueva York, 1994, p. 119.

tido en el gobierno, la ausencia forzada de organizaciones civiles no gubernamentales, la falta de oposición política fuerte, con un proyecto de nación claro, y la debilidad de la sociedad civil en su conjunto frente al gobierno, habían hecho que el sistema se caracterizara por ser muy poco democrático, pero bastante predecible. Sin embargo, al final del mandato salinista esta situación cambió, pues desde junio de 1993 se inició lo que sería una larga cadena de sobresaltos para el gobierno, desde que en ese mes en el aeropuerto de la ciudad de Guadalajara fue asesinado el cardenal Juan Jesús Posadas. A partir de entonces, la intranquilidad política dejaría de ser la excepción para convertirse en la regla.

El primer día de su último año como presidente, el mismo en que entraba en vigor el TLCAN, se levantó en armas, en Las Cañadas, Chiapas, un grupo de indígenas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En un mundo donde ya no había supuestas fuerzas comunistas o anticomunitas detrás de los movimientos sociales, el levantamiento zapatista reaccionaba, entre otras cosas, contra la pobreza y la desigualdad social en Chiapas. El conflicto zapatista ponía en entredicho la viabilidad institucional del gobierno y el éxito del cambio salinista, lo que era un punto particularmente sensible en ese momento en que se vivía un periodo preelectoral y estaba por entrar en vigor el TLCAN. El movimiento indígena chiapaneco evidenciaba un sistema electoral y de partidos poco útil, que servía más como fuente de ilegitimidad que de legitimidad: prueba de ello había sido la elección de Salinas. En fin, se cuestionaba la legitimidad sustantiva de Salinas y, por ende, del PRI en su conjunto, lo que en el ambiente interno e internacional de ese año resultaba especialmente peligroso para la conservación del régimen y el alcance de sus políticas.

En el escenario chiapaneco, los organismos transnacionales desempeñaron un importante papel, pues es posible que gracias a ellos el mensaje de los indígenas haya podido ser escuchado y magnificado. Desde esta perspectiva, las ONG de derechos humanos no sólo habían tenido un éxito parcial al enfrentarse al gobierno para modificar ciertas políticas de su interés durante la coyuntura que representaba el acuerdo comercial con Estados Unidos, sino que su influencia repercutió a más largo plazo, pues crearon una red transnacional que protegió a los zapatistas de la tradicional cultura represiva del gobierno mexicano frente a grupos disidentes, sobre todo guerrilleros.<sup>52</sup> En general, las ONG de derechos humanos habían logrado

<sup>52</sup> Claro que en la defensa de los zapatistas participaron no sólo ONG de derechos humanos sino también de casi cualquier otro tipo. Asimismo, influyeron otros actores transnacionales, como la Iglesia católica. Sin embargo, no puede saberse con exactitud qué tanto tuvo que ver uno u otro.

una innovación sensible con respecto a los derechos humanos que hacía prohibitivo el costo político interno y externo de la represión; contribuyeron a que el EZLN fuera reconocido oficialmente como interlocutor válido para negociar una "paz digna".<sup>53</sup>

La respuesta del presidente Salinas fue defenestrar al secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido, conocido por su política de mano dura. En su lugar quedaría el doctor Jorge Carpizo, abogado respetado internacionalmente por su activismo en el ámbito de los derechos civiles.<sup>54</sup> Otra de las medidas tomadas por Salinas fue declarar el cese unilateral al fuego en Chiapas, además de nombrar al regente de la ciudad de México, ex secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Camacho, Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

En el contexto del zapatismo fue evidente que las ONG habían alcanzado un cierto poder y una notable profesionalización; tanto, que los problemas abordados y las políticas que cabildeaban adquirieron rápidamente un carácter internacional.<sup>55</sup> Las organizaciones transnacionales tomaron como causa el movimiento zapatista, el cual cimbró lo logrado hasta entonces por Salinas en materia de política externa, desdibujando "la buena imagen de México en el exterior". Con el levantamiento indígena se puso en evidencia que las ONG sí representaban un problema de soberanía, pues ponían en entredicho el poder del gobierno en un asunto que, en el pasado, se hubiera considerado exclusivo de la jurisdicción estatal. El gobierno no podía controlar ni ocultar información para maquillar los errores de su política interna, como lo había hecho en el movimiento del 68.<sup>56</sup> La intromisión de los organismos transnacionales de derechos humanos obligó al Estado mexicano a reconocer la validez de las demandas internacionales en relación con el problema zapatista.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Lorenzo Meyer, "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 1 (171), enero-marzo de 2003, p. 251.

<sup>54</sup> HRW fue una de las primeras ONG en cuestionar la designación de Carpizo pues, pese a su currículo, era evidente que se trataba de uno de los malabarismos políticos de Salinas para legitimarse en el exterior. Véase HRW, *World Report*, Nueva York, 1994, p. 115.

<sup>55</sup> HRW, *World Report*, Nueva York, 1995, p. 111.

<sup>56</sup> Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 115.

<sup>57</sup> Véase Denise Dresser, "Trading Lightly and without a Big Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico", en Tom Farer, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 334.

## ERNESTO ZEDILLO: LA RESISTENCIA AL CAMBIO

*Apertura errática*

Desde el inicio del sexenio se dieron señales inequívocas del deterioro del régimen priista en particular y de la clase política en general. Zedillo ocupaba un puesto que de acuerdo con la vieja tradición priista no le correspondía, pues llegó allí de manera circunstancial, cuando la planeada sucesión pactada se vino abajo con el asesinato del candidato oficial Luis Donaldo Colosio; apechugaba la peor crisis económica que México había enfrentado en los años recientes;<sup>58</sup> sufría un movimiento indígena que reclamaba reivindicaciones sociales básicas, producto de los problemas sociales y económicos acumulados por las administraciones anteriores;<sup>59</sup> y cargaba un paquete de rescate financiero sin precedentes hecho por el presidente William Clinton, sin el apoyo del Congreso de su país. Debido a todos estos problemas la imagen internacional de México estaba seriamente dañada, por lo que la primera tarea del gobierno zedillista era superar la crisis de credibilidad.

Con este cúmulo de problemas viejos y nuevos y ante la necesidad de apoyo externo debido a la inestabilidad y crisis internas, las ONG de derechos humanos tuvieron una oportunidad única para promover sus intereses. El gobierno mexicano había probado ya que el de los derechos humanos no era un asunto menor y que las ONG podían representar un obstáculo para los objetivos prioritarios de la élite política. Así, la administración zedillista asumió que debía hacer una serie de cambios llamativos a la política exterior tradicional. El primero de ellos fue invitar de manera oficial a organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a que vinieran a investigar la situación de los derechos humanos en México: como señala Ana Covarrubias, el gobierno "tomó la iniciativa".<sup>60</sup>

Una de las primeras visitas del exterior fue la de los representantes de la CIDH, en julio de 1996, quienes influidos por la red de ONG inspeccionaron los casos que la prensa había hecho más notorios: Aguas Blancas,<sup>61</sup> el

<sup>58</sup> "Con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2 por ciento" (Gustavo Vega Cánovas, art. cit., p. 102).

<sup>59</sup> Lorenzo Meyer advierte que en 1990 "la marginalidad económica iba de 40% en Baja California a 80% en Chiapas" ("La crisis del presidencialismo mexicano", *op. cit.*, p. 27).

<sup>60</sup> Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *op. cit.*, p. 439.

<sup>61</sup> El 28 de junio de 1995, pobladores del municipio de Atoyac de Álvarez y, en general, del estado de Guerrero, acudieron al llamado de protesta de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS). Afuera del poblado de Aguas Blancas, la policía judicial del estado y la policía motorizada detuvieron dos camionetas que se dirigían a la protesta. Luego, la poli-

general brigadier José Francisco Gallardo,<sup>62</sup> los trabajadores migratorios y la militarización de la seguridad pública. Durante la investigación, Zedillo reiteró el compromiso de su gobierno de promover, proteger y respetar los derechos humanos. Después, José Ángel Gurría, entonces secretario de Relaciones Exteriores, señaló que el gobierno de México recibía a la CIDH para “dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro país”,<sup>63</sup> aunque más tarde en un boletín de prensa de la cancillería se condicionaba dicha recepción a que se respetara la soberanía. Una posición ambigua del gobierno frente a los derechos humanos fue la constante durante el periodo zedillista.<sup>64</sup> Lo novedoso fue que el Estado aceptó redefinir su concepto tradicional de soberanía al consentir en la validez de las demandas internacionales, aunque fuera en el discurso, pero como consecuencia de una imposición.

Al final de su visita, la CIDH señaló sus mayores preocupaciones: la impunidad, particularmente de los funcionarios del gobierno; el hecho de que el ejército fuera utilizado en funciones policíacas o de seguridad, ya que con el turbido historial del aparato militar se temían violaciones más graves a los derechos humanos; la existencia de oscuros grupos paramilitares, como las guardias blancas. Un año después, en 1997, la Asamblea General de la OEA publicó un informe donde se leía que México, después de Colombia, había sido el país con el número más copioso de recomendaciones de la CIDH. Simultáneamente, las ONG acusaron al gobierno de no haber puesto en mar-

---

cía abrió fuego sobre quienes iban en los vehículos y dieron muerte a 17 personas e hirieron a otras 14. Después de la masacre, la policía “sembró” armas entre los cadáveres de las víctimas, con el fin de justificarse y poder argumentar que había actuado en defensa propia. HRH, *World Report*, 1996, p. 112.

<sup>62</sup> El general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez fue detenido el 9 de noviembre de 1993 por un presunto delito de malversación del que había quedado absuelto cuatro años antes. Su detención se relacionó además con la publicación del artículo “Las necesidades de un *ombudsman* militar en México”, en el número 22 de la revista *Forum*, de octubre de 1993, que resumía la tesis de maestría del general sobre la necesidad de instituir la figura del defensor público dentro de las fuerzas armadas. Al final del proceso, el general fue acusado de 14 delitos y desde 1994 fue preso de conciencia de AI. Véase AI, *La disidencia silenciada. El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez*, Londres, 1997, pp. 2-11 (índice AI: AMR 41/31/97/s).

<sup>63</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 440.

<sup>64</sup> En relación con la política interna las cosas no fueron muy distintas. En febrero de 1995, por ejemplo, los zapatistas acusaron al presidente Zedillo de un doble juego: simular negociar para, en realidad, intentar la solución militar. Sobre esto último, véase Lorenzo Meyer, “La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen”, *op. cit.*, p. 259; además, para un serio estudio sobre las limitaciones y contradicciones del gobierno zedillista en el ámbito interno, Rogelio Hernández, art. cit.

cha las sugerencias de la Comisión, especialmente en el caso del general Gallardo<sup>65</sup> y de Aguas Blancas.<sup>66</sup>

Ante el escrutinio internacional, el gobierno mexicano declaró incorrectamente y de modo poco creíble que en el caso Gallardo no se habían violado los derechos humanos.<sup>67</sup> Por su parte Mireille Rocatti, presidenta de la CNDH, durante una visita a España, donde fue fuertemente criticada por este asunto, aseguró: “el caso del general Gallardo no es [de] violación a las garantías individuales, sino [de] fraudes cometidos anteriormente”.<sup>68</sup> Un año después el gobierno seguía siendo cuestionado sobre este tema y, al aumentar la presión internacional, la nueva secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green –quien sustituyó a Gurría en enero de 1998–, señaló que no se había logrado nada porque ése era un asunto de competencia militar. En relación con los otros casos, Green dijo que “se ha (bía) cumplido con las recomendaciones de la CIDH hasta el punto donde podíamos cumplir”.<sup>69</sup>

Otra visita incómoda que sobrellevó el gobierno zedillista a mediados de 1997 fue la de Nigel Rodley, relator especial contra la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Éste pretendía indagar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército en Chiapas, Guerrero y Oaxaca en contra de supuestos miembros del EZLN y del EPR.<sup>70</sup> En el proceso se reunió con organizaciones de derechos humanos, como el Centro Miguel Agustín Pro o el Fray Francisco de Vitoria, que le brindaron información acerca de las víctimas defendidas por ellas. La intromisión de la ONU en el tema de los derechos humanos reflejaba ostensiblemente un cambio en la política exterior, pues poco antes de la llegada de Salinas al poder el gobierno había declarado que la ONU podría intervenir sólo tratándose de violaciones masivas y sólo si se habían agotado antes las instancias internas, lo cual, como es obvio, no era el caso. Además, las declaraciones de la cancillería mostraban un aparente cambio de posición, pues aceptaría las recomendaciones del relator “con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran” en el delito de tortura. Al igual que en el caso de la visita de los representantes de la CIDH, uno de los propósitos del gobierno de México era externo: que la Comisión de Derechos

<sup>65</sup> La CIDH se pronunció por la liberación inmediata e incondicional de Gallardo y fue respaldada por AI; véase, de ésta, *La disidencia silenciada*, *op. cit.*

<sup>66</sup> Para el caso Aguas Blancas, tres fiscales especiales habían sido nombrados pero ninguno pudo resolverlo (HRW, 1996, p. 112).

<sup>67</sup> *La Jornada*, 25 de enero de 1997.

<sup>68</sup> *Proceso*, 20 de abril de 1997.

<sup>69</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 442.

<sup>70</sup> Lo anterior puede revisarse en HRW, *World Report*, Nueva York, 1997, pp. 111-113.

Humanos de la ONU constatará que “estamos luchando contra el fenómeno de la tortura”.<sup>71</sup>

No obstante lo anterior, muchas fueron las organizaciones, como HRW, que cuestionaban que en México el presidente pusiera tanta atención en cuidar la retórica de los derechos humanos en su política exterior, cuando en realidad la situación de éstos seguía siendo mala.<sup>72</sup> En respuesta, Gurría repitió que la invitación al relator de la ONU formaba “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”. Todo esto no mostraba sino “total apertura”.<sup>73</sup>

La más perturbadora y bulliciosa visita relacionada con los derechos humanos durante el mandato zedillista fue la del secretario general de AI, Pierre Sané.<sup>74</sup> Pese a los recientes e inciertos cambios evidenciados durante la estancia del relator de la ONU, Zedillo aminoró el viraje de su postura hacia el exterior. La visita de Sané no había sido promovida por el gobierno y éste tuvo que dar su autorización; y, pese a lo acordado, el presidente se negó a recibir al secretario general, lo que fue correctamente interpretado como un desaire del gobierno mexicano.<sup>75</sup> Desde su llegada a México, Sané señaló que el gobierno no mostraba una voluntad política clara y consistente para resolver el crítico problema de los derechos humanos: persistían la tortura, las desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, la censura y la agresión hacia los medios de comunicación y defensores de los derechos humanos; asimismo, advirtió sobre el peligro que representaba la militarización de la seguridad pública.<sup>76</sup> No obstante, lo que definió e identificó la visita de Sané no fue tanto el estropeado escenario de los derechos humanos como la tesitura diplomática de la administración zedillista, luego de que el presidente y el secretario de Gobernación se negaran a recibirlo. El esfuerzo de Sané parecía estar mal dirigido, porque el desarrollo de los acontecimientos

<sup>71</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 443.

<sup>72</sup> Véase HRW, *World Report*, 1998, Nueva York, pp. 124-129.

<sup>73</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 443.

<sup>74</sup> La visita había sido programada desde el 13 de noviembre de 1995, durante la del secretario adjunto de AI, Derek Evans, quien se había entrevistado con el secretario Gurría. Lo anterior fue además confirmado en noviembre de 1996 por la cancillería, durante la visita de una delegación de AI. Sin embargo, por reticencias del gobierno mexicano, Sané fue recibido hasta septiembre de 1997. Véase AMR 41/91/97/s.

<sup>75</sup> AI expresó su “sorpresa y desagrado” ante la cancelación de la entrevista con Zedillo, hecha vía telefónica el mismo día y sin ningún tipo de explicación, pese a que se había confirmado por lo menos en tres ocasiones de manera oficial por AI (*loc. cit.*).

<sup>76</sup> AMR 41/94/97/s.

diplomáticos y políticos durante su visita demostraron que Zedillo no era el interlocutor indicado cuando se trataba del tema de los derechos humanos, por lo que AI amenazó al gobierno mexicano con iniciar una campaña para denunciar las violaciones que ocurrían en el país.

### *México en la mira de Europa*

En 1997, en medio de las presiones externas sobre la economía mexicana,<sup>77</sup> el gobierno firmó con la UE algo que se llamó Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, e inició con la misma negociaciones para celebrar un acuerdo general de libre comercio, proceso que concluyó hasta 1999.<sup>78</sup> El acuerdo, hasta ese momento, era el más incluyente que había negociado la UE con un solo país y era además el primero que había negociado con un país latinoamericano. Los europeos, en contraste con los estadounidenses, condicionaron la negociación de la liberalización comercial a una primera etapa de discusión sobre los componentes políticos.<sup>79</sup> En realidad, las negociaciones que dieron lugar al acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 al 8 de diciembre de 1997.<sup>80</sup> En cambio, las negociaciones estrictamente comerciales duraron sólo un año y medio, de julio de 1998 a noviembre de 1999.<sup>81</sup> Las dificulta-

<sup>77</sup> Además de que el gobierno enfrentó la crisis financiera asiática, desde ese año, el precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas. Véase Gustavo Vega Cánovas, art. cit., p. 107.

<sup>78</sup> Debe recordarse que desde 1990 Salinas buscó un acercamiento comercial con Europa, durante la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos. Empero, en ese momento, fue poca la atención que los miembros de la UE le pusieron a Salinas, por estar más concentrados en lo que ocurría en los países de Europa del Este. Además, si bien la Comisión Europea había encomiado los esfuerzos del gobierno mexicano por liberalizar y reformar la economía, también cuestionó el que la democratización política hubiera avanzado muy poco. Véase Judith Arrieta Munguía, "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, invierno de 1995-1996, p. 137.

<sup>79</sup> Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena, art. cit., p. 155.

<sup>80</sup> Después, en 1993, ya con el TLCAN a punto de entrar en vigor, Salinas viajó nuevamente a Europa para proponer el robustecimiento de los vínculos comerciales. Sin embargo, en esa ocasión las negociaciones se detuvieron por el levantamiento zapatista. Ante esto, el Parlamento Europeo emitió cuatro resoluciones sobre el tema, en las cuales exigía la solución pacífica del conflicto, el respeto a los derechos humanos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas (Arrieta Munguía, art. cit., p. 138).

<sup>81</sup> En esta ocasión, a diferencia de lo que en parte pasó con Salinas, la lentitud de las negociaciones del acuerdo comercial no tuvo su origen en los problemas burocráticos entre la cancillería y la Secofi, pues la que desempeñó el papel central en este proceso fue la primera, debido a que el brete entre el gobierno de México y la UE tenía poco que ver con las relacio-

des de este proceso se debieron a la insistencia de la UE de incluir una cláusula democrática, con referencias explícitas a los derechos humanos como elemento central del acuerdo, y de excluir las referencias a la no intervención en las que México insistía.<sup>82</sup> Durante los años que duraron los encuentros para llegar a un entendimiento político entre la UE y México, la situación de los derechos humanos causó revuelo en el Parlamento Europeo, como consecuencia del cabildeo de las ONG, que lo visitaron en numerosas ocasiones para ofrecer su testimonio y acompañaron a los eurodiputados en sus estancias en el país.

El gobierno mexicano se resistía a aceptar la cláusula democrática y de derechos humanos que exigía la UE, pues argumentaba que iba en contra de la tradicional política de no intervención y autodeterminación. Sin embargo, el cabildeo constante y las presiones políticas de las ONG en el Parlamento Europeo contribuyeron a que la UE no cesara en su interés de que su posible socio comercial se comprometiera con este cambio. Así, el gobierno zedillista no pudo menos de aceptar la condicionalidad impuesta por la UE. La firma del tratado con la UE era una meta deseada por Zedillo no sólo porque reforzaba la apertura económica del país y contribuía a diversificar su comercio sino porque ayudaba a crear una "buena imagen" en el exterior: México sería socio del segundo bloque comercial más importante del mundo.

El gobierno zedillista disimuló su reticencia a la cláusula democrática y se guardó temporalmente el argumento del respeto a la soberanía y los principios de política exterior. La cancillería optó por restar importancia al problema, afirmando que la cláusula no constituía ningún impedimento, pues México contaba "ya con democracia" y se preocupaba por los derechos humanos: "la democracia es nuestra práctica todos los días", afirmó Gurría.<sup>83</sup> Poco después, la misma Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) anunció su reconocimiento de la cláusula democrática, ya que México coincidía con los objetivos democráticos de la UE.<sup>84</sup> El 7 de abril de 1997 México acabó por aceptar la cláusula democrática y dos meses más tarde se iniciaron formalmente las negociaciones entre ambas partes, que concluyeron el 8 de diciembre del mismo año.

El proceso de negociaciones no fue sencillo para la administración de Zedillo. Las ONG europeas y estadounidenses y algunos eurodiputados dis-

---

nes comerciales y mucho con la política, lo cual coincidía con las preferencias de los miembros del servicio diplomático.

<sup>82</sup> Véase Ana Covarrubias, "La cláusula democrática", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 62-63, noviembre 2000-junio 2001, pp. 63-77.

<sup>83</sup> *Proceso*, 14 de abril de 1997.

<sup>84</sup> *Loc. cit.*; también, Ana Covarrubias, "La cláusula democrática", *op. cit.*, p. 70.

taban de compartir el optimismo de la cancillería mexicana y de la Comisión Europea ante el repentino y poco creíble cambio de actitud del gobierno zedillista. Para los eurodiputados, en México se vivía una “situación sumamente peligrosa”, pues, al menos en Chiapas, “los paramilitares” seguían “aterrorizando” a las poblaciones indígenas con la más “absoluta impunidad”. Simultáneamente, la Federación Internacional de Derechos Humanos, el presidente de la Organización Mundial contra la Tortura, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana y el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos presentaron informes sobre la violación de los derechos humanos en México.<sup>85</sup> Para estas ONG era necesario que se presentaran estos reportes donde se detallaría “la arbitrariedad que impera en el campo mexicano”, ya que la supuesta transformación del gobierno no se debía sino a la búsqueda de “una victoria diplomática en víspera de las tan temidas elecciones de julio, temidas por el PRI, obviamente”. Para Jean Paul Marthoz, jefe de la representación europea de HRW, si lo que buscaba Zedillo era obtener “puntos a su favor en cuanto a imagen internacional con esa decisión, se equivocaba”.

Para octubre, un mes después del desaire de México a AI, Zedillo visitó Francia en su gira europea para promover la firma del acuerdo comercial. El presidente se vio obligado a entrevistarse con distintas ONG, pero aquella fue excluida nuevamente. Los representantes de dichas organizaciones cuestionaron a Zedillo por no haber recibido a Sané y le señalaron que México era el país latinoamericano con el peor historial de casos de impunidad y agresión. Le señalaron también que había una peligrosa e injustificable militarización en estados donde no existían movimientos rebeldes y le pidieron explicaciones por la expulsión de los observadores de la Federación Internacional de Derechos Humanos, pues ello nunca había ocurrido en América Latina ni siquiera durante la dictadura de Augusto Pinochet en Chile.<sup>86</sup> En esta atmósfera, el momento más agresivo de la estrategia opositora de las ONG llegó cuando amenazaron al gobierno zedillista con impedir la firma del acuerdo comercial con la UE, a menos de que el país cambiara radicalmente su posición en cuanto a los derechos humanos.<sup>87</sup> Con el fin de cumplir su ultimátum, Sané no limitó su cabildeo a la UE sino que visitó

<sup>85</sup> *Proceso*, 14 de abril de 1997.

<sup>86</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 445.

<sup>87</sup> Sané declaró: “En nombre de las miles de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en México, que nos han hecho llegar sus denuncias ante la falta de respuesta efectiva por parte de las autoridades responsables en su país, reiteramos nuestro llamado urgente al presidente Zedillo a rectificar la política de su gobierno en materia de derechos humanos” (AMR 41/94/97/s).

de manera oficial Estados Unidos, en donde declaró que: “ante la genuina y fundamentada preocupación de la comunidad nacional e internacional por la crítica situación de los derechos humanos en México, el gobierno del presidente Zedillo deberá rectificar su inexplicable política de negar tal realidad, a fin de cumplir con los ineludibles compromisos en la materia”.<sup>88</sup>

Contribuyendo a crispas los nervios de un gobierno acorralado, la presencia de observadores extranjeros aumentó sin control a partir del asesinato de 45 campesinos en el pueblo de Acteal, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997, cometido por un grupo paramilitar al que se ligaba con el PRI.<sup>89</sup> Los organismos civiles iniciaron de inmediato una efectiva e inquietante campaña informativa sobre la matanza en Europa. De suerte que el 15 de enero el Parlamento Europeo exigió a Zedillo que sus responsables materiales e intelectuales no quedaran impunes.<sup>90</sup> Posteriormente, en su *Reporte anual*, AI señaló que gran número de activistas de derechos civiles sufrieron amenazas de muerte, agresiones y secuestros. Además, se leía en el informe que la tortura se practicó de forma generalizada, que decenas de personas fueron ejecutadas extrajudicialmente y que decenas más “desaparecieron” tras ser arrestadas por las fuerzas de seguridad.<sup>91</sup>

En marzo de 1998, la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH) publicó un informe donde señalaba el grave 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.<sup>92</sup> Al mismo tiempo, la CCIODH, después de dos semanas de investigación en México, declaró en Europa que la situación en Chiapas indicaba que el gobierno buscaba “más una solución violenta al conflicto” que una negociada, y que, conforme a la legislación internacional, había elementos y condiciones para acusarlo de genocidio, pues se quería exterminar a un grupo de la población por “razones étnicas, religiosas y políticas”.<sup>93</sup>

Frente a la ola de acusaciones, y ante la inexistencia de mediadores válidos entre las ONG y el gobierno, se generó un clima de ansiedad en el que se magnificaron las reacciones de Zedillo y su administración. Pocos días des-

<sup>88</sup> AMR 41/94/97/s.

<sup>89</sup> La mayoría de quienes perecieron fueron mujeres y niños. La policía no intervino para tratar de impedir la masacre y ni siquiera fue capaz de mantener intacta la escena del crimen para que fuera analizada por las autoridades (AMR 41/118/97/s; véase también HRW, *World Report*, Nueva York, 1999, p. 132).

<sup>90</sup> *Crónica*, 16 de enero de 1998.

<sup>91</sup> AI, *Reporte Anual*, Londres, 1997.

<sup>92</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 446.

<sup>93</sup> *Proceso*, 1º de marzo de 1998.

pués de los informes, Rosario Green visitó el Parlamento Europeo con el fin de desmentir las versiones de las ONG. La recién nombrada canciller, de acuerdo con su trayectoria, se identificaba dentro del país con la política exterior tradicional, sin embargo, para el exterior era una de las fundadoras de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, lo que mostraba la “nueva actitud” del gobierno mexicano y, por ende, le ganaba una cierta confianza. Por su parte, Sandra Fuentes, embajadora de México en Francia, declaró ante la prensa europea que no había por qué alarmarse, pues “las ONG se preocupan por los derechos humanos en todo el mundo”, no sólo en México, por lo que “tienen un debate permanente con los gobiernos. Es un debate normal”.<sup>94</sup>

La insistente renuencia del presidente a aceptar las incriminaciones obedeció, una vez más, al deseo de ocultar un problema que ponía en tela de juicio la capacidad de control de los mecanismos establecidos y de desechar cualquier suspicacia de parte de la UE. No obstante, durante las deliberaciones del Parlamento Europeo la discusión se centró en la marginalización de amplios sectores de la población en México y la tensa situación en Chiapas. Los integrantes del Partido Popular Europeo y del Partido Socialista Europeo, mayoritarios en el Parlamento, insistieron en la importancia de contar con un instrumento jurídico que permitiera presionar a favor de los derechos humanos y sociales de los mexicanos. Los miembros de los grupos Confederal de la Izquierda Unitaria Europea, la Izquierda Verde Nórdica, el Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformadores o de Los Verdes, denunciaron “la ausencia real del gobierno mexicano” para resolver pacíficamente el conflicto chiapaneco y mejorar la situación de los derechos humanos.<sup>95</sup>

A pesar de que a lo largo de todo el sexenio el gobierno se rehusó cuanto pudo a aceptar las imposiciones de la UE, en abril los acuerdos interinos fueron ratificados por el Senado mexicano y por 11 de los 15 estados miembros de la UE. Los cuatro países restantes expresaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en México; Alemania y Bélgica, por ejemplo, hicieron severas recomendaciones al gobierno mexicano, particularmente por los casos que más destacaron las ONG, como lo fueron los de la violencia “incesante” en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y se declararon a favor de que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos abriera una oficina permanente en México. Exigieron también que México entregara un informe anual a este respecto con base en “datos proporcionados por las ONG”.<sup>96</sup> Italia, por su parte, pidió aplazar la firma hasta poder investigar “más a fondo” el problema.

<sup>94</sup> *Loc. cit.*

<sup>95</sup> *Proceso*, 17 de mayo de 1998.

<sup>96</sup> Véase: “Presionan ONG europeas sobre la cláusula democrática”, *Proceso*, 12 de diciembre de 1999.

Al mismo tiempo, de acuerdo con las condiciones de estos tres países, la Iniciativa de Copenhague para América Central (CIFCA, una amplia coordinación de ONG europeas) decidió lanzar una campaña de información y cabildeo sobre la situación de los derechos humanos en México ante la UE y el Parlamento Europeo. Paul Wheeler, integrante de la organización, explicó: “[lo hacemos] a pedido de numerosas ONG mexicanas que nos solicitaron apoyarlas y asesorarlas para que pudieran intervenir en el marco de las negociaciones del tratado entre la UE y México.”<sup>97</sup> Junto con la CIFCA, aunque de manera independiente, participaron en esta batalla por el cumplimiento de la cláusula democrática la Federación Internacional de Derechos Humanos, HRW y AI. Todas ellas pedían como primer requisito que México hiciera un informe anual sobre la situación de los derechos humanos, con base en la información de las ONG mexicanas, cuyo conocimiento de estos temas, después de más de diez años de trabajo, era muy amplio.

La reacción de Zedillo fue recurrir al tradicional discurso de la no intervención y la autodeterminación, buscando suplir las insuficiencias de su gobierno con más presidencialismo e instituciones que, lejos de resolver el conflicto, lo acentuaron: en mayo se acusó a las ONG de violar la soberanía del país<sup>98</sup>; después se aplicó estrictamente la legislación migratoria, expulsando sin miramiento a cualquier representante de cualquier ONG de derechos humanos, por poderosa que fuera; posteriormente se elaboró una ley para la observación internacional, según la cual las visitas de los observadores deberían hacerse en grupos de diez personas y su duración sería de no más de diez días; los interesados debían solicitar la autorización de México con seis meses de anticipación, probar la seriedad de la organización a la que pertenecían y su experiencia en la materia.<sup>99</sup>

La nueva legislación entorpecía el trabajo de las ONG, pues normalmente las visitas tienen carácter de urgente. Quienes primero sufrieron la medida de Zedillo fue un grupo de 121 italianos, entre los que se encontraban parlamentarios, miembros de organizaciones civiles, de la Iglesia católica y académicos, cuyo propósito era “realizar labores de observación de los derechos humanos de los indígenas en Chiapas”. Desde su llegada al aeropuerto de la ciudad de México, Federico Mariani, quien encabezaba el grupo, se quejó de las restricciones del gobierno mexicano, pues les habían permitido visitar sólo tres de los siete municipios solicitados; y porque les dejaron permanecer sólo diez días, y no 22, como ellos pretendían. El grupo de italianos afirmó que su visita a México se debía a su preocupación por lo que

<sup>97</sup> *Loc. cit.*

<sup>98</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 448.

<sup>99</sup> HRW, *World Report*, Nueva York, 1999, p. 132.

en el exterior se había llegado a saber con respecto “al movimiento armado zapatista y lo que ello implicaba para la próxima firma del acuerdo comercial”. Reiteró, además, “que los resultados de esta visita tendrían una influencia especial sobre la determinación que tome el gobierno de Italia para dar su apoyo a la inserción de México en la Unión Europea”, pues “todos somos indios del mundo”.<sup>100</sup>

La inadecuada y rústica medida adoptada por Zedillo dejaba al descubierto la debilidad de un gobierno autoritario y no una fuerza que, aparentemente, había menguado después de una década de lidiar con diferentes tipos de protesta de la sociedad civil organizada, sin resolver ninguna demanda de manera definitiva. Ello era un ejemplo más de que el gobierno, pese a su renuencia, se vio obligado a reconocer las exigencias extranjeras y aceptar, por ende, la presencia de observadores internacionales que venían a certificar la política de derechos humanos. Después de las impetuosas acometidas de las ONG en los meses anteriores, el nerviosismo de las autoridades mexicanas, en relación con la inquietud en la sociedad civil organizada, había ido en aumento. Para el gobierno, en los últimos años de la administración zedillista, cada vez era más difícil sostener las apariencias de estabilidad y *cuasi* unanimidad política en que se había sustentado. El empeño en que México proyectara la imagen de un país estable y no autoritario adquirió tintes dramáticos ante la necesidad de Zedillo de concluir la firma del acuerdo comercial con la UE.

El auge y la profesionalización de muchos de los organismos civiles fue tal, que el secretario de Relaciones Exteriores creó una oficina para coordinar los vínculos del gobierno con las ONG. Lo cierto es que el momento cumbre de las ONG de derechos humanos llegó cuando, en mayo de 1998, el gobierno aceptó reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con Green, la jurisdicción de la Corte complementaría los instrumentos nacionales de derechos humanos. Esta disposición no tenía precedentes, pues el gobierno se veía obligado a reconocer la validez de las demandas del exterior, no sólo en el discurso sino también en el ámbito jurídico. A partir de entonces creció visiblemente la tensión y la complejidad de la relación entre el gobierno de Zedillo, las ONG de derechos humanos, los gobiernos extranjeros y otros actores internacionales no estatales que intervenían en la política interna. En este contexto de lucha de intereses y posiciones encontradas, tanto las ONG como Zedillo competían por la atención y credibilidad del exterior. Las ONG sosegaron parcialmente sus demandas y reclamaciones ante las autoridades mexicanas, porque hasta entonces habían mostrado ser un interlocutor equívoco. Dirigieron en-

<sup>100</sup> *El Universal*, 2 de mayo de 1998.

tonces con mayor ímpetu su movilización a los países que en ese momento eran fundamentales para el gobierno mexicano, ya fuera de manera directa o a través de organismos internacionales o multilaterales cuyo mandato incluía cierta autoridad para influir o intervenir en los asuntos domésticos de los estados, como la ONU o la CIDH.

Un ejemplo de este entorno de confrontación fue cuando, en una visita oficial a España, Zedillo habló del “esfuerzo del ejecutivo federal” por fortalecer la cultura de los derechos humanos en México, mientras que Rosario Green advertía que el presidente había “mantenido invariablemente su congruencia y que estaba construyendo dentro (del país) esa democracia que predica[ba] fuera”.<sup>101</sup> Tres semanas después, las ONG se alegraban por los resultados de su cabildeo en Washington y la ONU, pues tanto el gobierno estadounidense como el organismo multilateral manifestaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en el país. Asma Jahangir, relatora especial de la ONU, destacó las tareas pendientes de Zedillo, entre las cuales estaba el combate a la impunidad “de que gozan ciertas clases y categorías privilegiadas”, entre ellas las fuerzas armadas, pues en México, afirmó la relatora, había “impunidad selectiva”.

La SRE y la CNDH acusaron a la relatora de “falta de equilibrio y objetividad” y de excederse en su encomienda.<sup>102</sup> Si bien esta actitud de la SRE podría considerarse “normal”, asombra en cambio la reacción de la CNDH, ya que, por ser un organismo cuyo mandato es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, debía haber coincidido y avalado la interpretación de la relatora de la ONU. La incoherente posición de la CNDH y su respuesta inconsecuente –a partir de entonces, una constante frente a la intervención de observadores internacionales de derechos humanos– se explican por las comprobadas carencias y deficiencias del sistema *ombudsman* mexicano, entre las que se encuentra el escaso o desigual compromiso o preparación de sus integrantes y, sobre todo, la inquietante dependencia que guardan con respecto a las autoridades a las que debieran vigilar y cuestionar.<sup>103</sup> De ahí la molestia de José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, pues el informe de la ONU señalaba implícitamente su ineficiente trabajo. El contraataque no se hizo esperar, y los dirigentes de las ONG afirmaron que el reporte de Jahangir era confiable y que, incluso, se había “quedado corto”, pues se había centrado en casos muy conocidos, que la prensa había destacado –Acteal, El Charco, Aguas Blancas y las mujeres de Ciudad

<sup>101</sup> El *Universal*, 2 de diciembre de 1999.

<sup>102</sup> El disgusto del *ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, venía de que la relatora no tomó en cuenta “las actuaciones de la CNDH” (*Proceso*, 27 de febrero de 2000).

<sup>103</sup> Sergio Aguayo Quezada con la colaboración de Alexandra Délano, Juan Salgado y Javier Treviño Rangel, “Ombudsman y organismos especializados de derechos humanos”, en

Juárez-, y no en las denuncias rutinarias que reflejaban la compleja realidad del país.<sup>104</sup>

La incapacidad del presidente para defender de manera convincente sus decisiones en torno a la cláusula democrática, y los cuestionamientos que se le hacían sobre la democracia y la situación de los derechos humanos en el país, revelan que la clave de la debilidad de su gobierno estaba en la apertura económica y comercial. Debilidad que se veía acentuada por su insuficiente legitimidad política. El 23 de marzo de 2000, en Lisboa, pese a las reticencias iniciales a aceptar el condicionamiento democrático, el presidente mexicano declaró con los dirigentes de la UE que estaba concluido el TLCUE, el cual convenientemente entraría en vigor el 1° de julio, en vísperas de las elecciones presidenciales.<sup>105</sup>

En septiembre, después de dos años de la conferencia internacional de Roma, México suscribió el estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Aunque la firma se hizo *ad referendum*, bajo el argumento de que el tratado debía adecuarse a lo estipulado por la Constitución, mostraba la vulnerabilidad del gobierno mexicano ante el establecimiento de mecanismos jurídicos internacionales supranacionales, lo que no se había hecho en 1993 ni en 1994 frente a la creación de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. De ratificarse el estatuto, como posteriormente ocurrió, el Estado aceptaba someterse a la jurisdicción de la CPI, orientada a eliminar la impunidad y a castigar a los responsables de violaciones graves a los derechos humanos.<sup>106</sup> El gobierno de Zedillo reconocía que la CPI pudiera ser una referencia del comportamiento del Estado, lo que equivalía a aceptar la supremacía de los derechos humanos sobre la soberanía estatal y, por ende, sobre la retórica de la política exterior tradicional.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Es posible, como lo plantean Keck, Sikkink y Risse-Kappen, que en México algunos actores transnacionales hayan tenido éxito en cuanto a modi-

*Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003, pp. 184-186.

<sup>104</sup> Entre las ONG más destacadas en este cabildeo estuvieron: ONG de mujeres en Ciudad Juárez, la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Centro Binacional de los Derechos Humanos en Tijuana, Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos (*Proceso*, 27 de febrero de 2000).

<sup>105</sup> Ya desde noviembre de 1999 el Parlamento Europeo había aprobado por 322 votos a favor y 55 en contra el TLCUE (*EL financiero*, 17 de marzo de 2000).

<sup>106</sup> Sergio García Ramírez, "Un tema de hoy: la Corte Penal Internacional", *Excelsior*, 20 de septiembre de 2001.

ficar las políticas estatales, aprovechando la mermada estructura del Estado mexicano, en donde pudieron formar alianzas con grupos descontentos con el régimen a fin de institucionalizar en algo el tema de los derechos humanos. No obstante, lo que revela la debilidad de los dos últimos presidentes priistas y su derrota frente a las ONG de derechos humanos fue la vulnerabilidad del gobierno ante la importancia de las cuestiones económicas. Prueba de ello es que hubo otros importantes asuntos de política exterior relacionados con los derechos humanos, cabildados también por las ONG, pero que no ponían en riesgo la estabilidad o la apariencia del Estado, que no condicionaban la firma de ningún acuerdo comercial, y ante los cuales el gobierno mostró gran desdén.

Lo cierto es que durante los últimos años del antiguo régimen del siglo pasado se produjo la catastrófica conjunción de la susceptibilidad del gobierno al mundo exterior y de las presiones internas que habían estado acumulándose posiblemente desde las últimas cuatro décadas, en una transición democrática exageradamente prolongada. El descontento provocado por la resistencia al cambio político contribuyó a que ciertos segmentos de la población se agruparan en organismos civiles. La apertura económica y la diversificación financiera fueron la coyuntura histórica que sirvió para que las ONG apuntalaran sus intereses en forma mucho más eficaz, al vincular sus demandas a los temas comerciales que, en ese momento, eran los más importantes en la agenda de política exterior del gobierno mexicano. Los esfuerzos del régimen por restaurar su legitimidad lo obligaron a reaccionar ante las presiones de una sociedad civil organizada de un modo que, probablemente, no lo hubiera hecho antes. Los triunfos de las ONG sobre el gobierno mexicano forzaron a éste a redefinir su concepto de soberanía, uno de los principios que, hasta entonces, habían fundamentado su política exterior. La relativa "desautoritarización" del sistema político sirvió para abrir aún más espacios a las ONG de derechos humanos y, por tanto, debilitar todavía más la capacidad de negociación del régimen. Por ello, los intentos de las administraciones de Salinas y Zedillo por frenar la apertura no hicieron, en realidad, sino acelerarla.<sup>107</sup> Irónicamente, la legitimación presidencial del tema de los derechos humanos contribuyó a la creación de las organizaciones independientes comprometidas con esa lucha: el presidencialismo autoritario nutrió la organización social que lo erosionaba.

<sup>107</sup> Para un extenso análisis de los retos que deben enfrentar las ONG a partir del año 2000 con la llegada de la democracia electoral y el tortuoso proceso de consolidación de la democracia política, véase Lucía Álvarez, *op. cit.*