

POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS DURANTE EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

INTRODUCCIÓN

COMO SE HA DOCUMENTADO PLENAMENTE, la política exterior de México en materia de derechos humanos experimentó una transformación muy importante hacia finales de los años noventa y, particularmente, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox (2000 a 2006).¹ Tradicionalmente, la política exterior de México en materia de derechos humanos se había fundado en el principio de soberanía y en su corolario, la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En este sentido, en términos generales, México no avalaba ni propiciaba la injerencia externa en la situación de derechos humanos de terceros países; ni siquiera a través de los órganos y procedimientos de los regímenes internacionales de derechos humanos que la comunidad internacional comenzó a desarrollar desde el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el establecimiento de su Comisión de Derechos Humanos, en 1946. En reciprocidad, el Estado mexicano esperaba que ningún actor externo interviniera en sus asuntos internos en la materia. Así, durante los primeros cincuenta años posteriores a la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos México no favoreció activamente el fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos y se abstuvo de buscar interferir en los procesos de derechos humanos en terceros países.²

¹ Por política exterior entendemos aquí el conjunto de actividades llevada a cabo por el Estado con respecto a su “ambiente externo”. Véase Ruby Gropas, *Human Rights & Foreign Policy: The Case of the European Union*, Atenas y Bruselas, Ant. N. Sakkoulas y Bruylant, 2006, p. 62.

² Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / ITAM, 2011, pp. 162-178; Alejandro Anaya Muñoz, “Actors and Processes in the Generation of Change in the Human Rights Policy of Mexi-

Hacia principios de los ochenta, México comenzó a adquirir mayores compromisos internacionales, ratificando tratados internacionales (en concreto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos), pero lo hizo de manera cautelosa, tomándose su tiempo y dejando pendiente la aceptación de los elementos del régimen internacional de derechos humanos que más se prestan a la injerencia en los asuntos internos de los Estados: es decir, la competencia de órganos internacionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] o de algunos órganos convencionales de la ONU³) para recibir y considerar quejas individuales sobre casos concretos de presunta violación a los derechos humanos.

Este acercamiento comenzó a cambiar, si bien de manera precavida, durante los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994 a 2000), cuando el gobierno aceptó las primeras visitas al país por parte de órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA), como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las relatorías especiales sobre la tortura y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU.⁴ Muy importante fue, en este mismo sentido, el reconocimiento en 1998 de la jurisdicción de la Corte IDH para recibir y procesar casos individuales de presunta violación de derechos humanos. Estas primeras señales de apertura, no obstante, contrastaban con acciones permeadas por la tradicional postura soberanista, como la expulsión del país de observadores civiles

co”, en Mónica Serrano, Vesselin Popovski y Nicholas Turner (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokio, United Nations University Press, 2010, pp. 189-206.

³ Los llamados órganos convencionales son aquellos creados en virtud de los principales tratados o convenciones de derechos humanos adoptados en el marco de la ONU. Su mandato principal es el promover y supervisar la implementación de las disposiciones establecidas en los tratados en cuestión. Los órganos convencionales actualmente existentes son: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (véase <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>).

⁴ Por órganos internacionales de derechos humanos se entiende en este artículo a aquellos establecidos para la promoción y defensa internacional de los derechos humanos, como la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, los ya mencionados órganos convencionales, la CIDH y la Corte IDH. Los procedimientos especiales son, básicamente, las relatorías especiales y los grupos de trabajo establecidos por la Comisión o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

internacionales de derechos humanos, la férrea confrontación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG) internacionales, como Amnistía Internacional, y un discurso que continuaba insistiendo en que los asuntos de derechos humanos eran de la competencia exclusiva de los mexicanos.⁵

Esta ambigüedad fue explícita y formalmente superada tras la alternancia de 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox implementó una serie de acciones que abrieron totalmente el país al monitoreo y el escrutinio internacional de derechos humanos. En efecto, durante los primeros años de los 2000, el gobierno mexicano firmó acuerdos con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), hizo pública una invitación “abierta y permanente” a todos los órganos y procedimientos de derechos humanos de la ONU y la OEA para visitar al país, dejó de dificultar la entrada de observadores civiles internacionales, aceptó la competencia de los órganos convencionales de la ONU para recibir quejas individuales, ratificó un buen número de tratados internacionales y retiró algunas reservas a tratados que había ratificado con anterioridad. Por otro lado, la diplomacia mexicana comenzó a mostrar un intenso activismo en foros multilaterales, promoviendo iniciativas relativas a la promoción de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, como los indígenas, los migrantes, las mujeres y las personas con discapacidad.⁶

De esta manera, la política exterior de México en materia de derechos humanos cambió de manera muy marcada hacia finales de los noventa y, particularmente, a partir de los primeros años del sexenio de Vicente Fox.⁷ ¿Cómo se ha desarrollado dicha política exterior durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)? ¿Vemos señales de continuidad o de cambio en este sentido?

En su primer apartado, el artículo describe con detalle las acciones de monitoreo y escrutinio de la situación de derechos humanos en México por parte de actores externos, demostrando que, en efecto, el gobierno de Calderón mantuvo la ruta de la apertura. En su segundo apartado, el artículo se centra en el activismo en foros multilaterales por parte del gobierno de

⁵ Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, pp. 178-188; Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009, pp. 38-42.

⁶ Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, pp. 188-199; Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and Domestic Processes”, pp. 38-42.

⁷ Si bien, como lo enfatizan Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia, este cambio no surgió de la noche a la mañana, sino que se fue gestando de manera progresiva. Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, pp. 200-201.

México durante el sexenio de Calderón, constatando que también en este sentido se ha dado una continuidad. En el tercer apartado, el artículo lleva el análisis un paso más allá y argumenta que la continuidad es en buena medida resultado de la combinación de dos procesos de dimensión internacional: el continuado ejercicio de presión “desde afuera” sobre el gobierno mexicano por parte de redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, y la aplicación de un “candado externo” sobre la nueva política exterior en la materia. En el cuarto apartado, el artículo se centra en explorar algunas consecuencias (en el ámbito interno) de dicha política exterior. En concreto, se enfoca en la medida en que la política exterior de derechos humanos basada en la apertura y en el activismo ha tenido algún impacto en los niveles de vigencia o respecto de los derechos humanos en la práctica dentro del país. El artículo concluye subrayando su argumento sobre las causas externas o internacionales de la continuidad y proponiendo que la renovada política exterior de derechos humanos ha promovido un proceso de construcción de una nueva identidad del Estado mexicano en el ámbito internacional.

1. LA APERTURA AL ESCRUTINIO INTERNACIONAL DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Como se enfatizó en la sección introductoria de este artículo, la principal característica de la política exterior en materia de derechos humanos desplegada desde finales de los noventa y particularmente durante el sexenio de Vicente Fox fue la apertura al monitoreo y el escrutinio crítico de la situación en México por parte de actores internacionales. El gobierno de Felipe Calderón continuó con esta política de apertura. En esta línea, confirmó en 2008 los lazos de cooperación con la OACNUDH al firmar un nuevo acuerdo de asistencia técnica con dicha instancia, dando así continuidad a su presencia y a sus actividades en el país.⁸ Por otro lado, bajo el impulso del gobierno de Calderón, el Estado mexicano continuó adquiriendo más compromisos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de más tratados internacionales en la materia. Entre 2007 y 2011, México firmó y ratificó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,⁹

⁸ El texto completo del acuerdo puede consultarse en <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/Acuerdo%20Propuesta2.pdf>

⁹ Adoptada el 20 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. El texto completo puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>

depositó el instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo,¹⁰ del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte¹¹ y del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.¹²

Más allá de continuar ratificando nuevos tratados, el gobierno de Felipe Calderón también mantuvo la política de apertura al escrutinio de la situación en México por parte de los órganos y procedimientos internacionales de derechos humanos. Una larga lista de representantes de dichos órganos y procedimientos realizaron visitas oficiales de investigación *in situ* al país. En 2007 se dieron dos visitas del Presidente de la CIDH, Florentín Meléndez; la primera, en su calidad de Presidente de dicho órgano y la segunda en su calidad de Relator para México y de Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad. El mismo año, visitaron México el Relator Especial de la ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, y el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda adecuada. El año siguiente tocó el turno a la propia Louise Arbour, en aquel momento Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como al Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de las personas migrantes y a los integrantes del Subcomité para la Prevención de la Tortura. En 2009, se dio una visita conjunta no oficial de los Relatores Especiales para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA, quienes visitaron el país de manera oficial en 2010. En el mismo año, vinieron a México el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación y la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de jueces y magistrados. En 2011, visitaron México integrantes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, el Relator Especial sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias de la OEA,

¹⁰ Ambos instrumentos, adoptados el 13 de diciembre de 2006, entraron en vigor el 3 de mayo de 2008. El texto completo de la Convención puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-convention.htm> y el de su Protocolo en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disabilities-op.htm>

¹¹ Adoptado el 15 de diciembre de 1989, entró en vigor el 11 de julio de 1991. El texto completo puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr-death.htm>

¹² Adoptado el 6 de agosto de 1990. De acuerdo con el artículo 4, entra en vigor para los Estados que lo ratifiquen o se adhieran, a partir del depósito del instrumento de ratificación o adhesión. El texto completo puede consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-53.html>

el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación y la nueva Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pallay. Un total de 16 visitas oficiales de investigación *in situ* de parte de este tipo de actores internacionales durante los primeros cinco años del gobierno de Calderón.

TABLA I
Visitas de investigación *in situ* a México

<i>Año</i>	<i>Órgano o procedimiento</i>
2007	Presidente de la CIDH (Relator para México) Presidente de la CIDH (Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad) Relator Especial de la ONU sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada
2008	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Personas Migrantes Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU
2010	Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Educación Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Magistrados Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA
2011	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU Relator Especial sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la OEA Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Fuente: elaboración propia.

En el mismo sentido, durante los primeros cinco años del periodo de Felipe Calderón, México presentó y sustentó un buen número de informes ante distintos “órganos convencionales” de la ONU, como el Comité de Derechos del Niño, el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios,

el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité Contra la Tortura y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, presentó por primera vez un informe ante el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU (en el marco de la evaluación realizada mediante el mecanismo de Examen Periódico Universal), junto con informes a la Corte IDH relativos al cumplimiento de sus sentencias. Igualmente, entre 2007 y 2011 representantes del gobierno mexicano participaron en 28 audiencias temáticas ante la CIDH, en las que se abordaron distintas situaciones de violaciones a los derechos humanos en el país.¹³

Dentro de este marco de visitas de investigación *in loco* y de presentación y sustentación de informes ante los órganos convencionales, entre 2007 y mediados de 2012, los órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA elaboraron un total de quince informes sobre la situación de derechos humanos en México en los que formularon 522 recomendaciones al Estado mexicano. La Corte IDH, por su parte, examinó seis casos concretos, adoptando las correspondientes sentencias, en las que planteó al Estado mexicano ochenta medidas de reparación y no repetición.¹⁴

Todo este monitoreo por parte de órganos y procedimientos de la ONU y la OEA, por supuesto, fue complementado por una serie de visitas de otro tipo de actores, como algunos integrantes del Parlamento Europeo y, por supuesto, dirigentes de alto nivel de ONG internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Es importante destacar, en este sentido, que (de nueva cuenta, en la línea de la postura asumida durante el gobierno de Vicente Fox) el gobierno de Felipe Calderón recibió y se reunió en repetidas ocasiones con este tipo de actores, aceptando su legitimidad como interlocutores críticos. En efecto, una revisión minuciosa de los comunicados de prensa publicados por la Presidencia de la República entre enero de 2008 y diciembre de 2011 en los que se hace referencia a las reuniones con dichos actores externos demuestra que el gobierno de México nunca cuestionó la legitimidad de los mismos para monitorear de manera crítica la situación de

¹³ Los calendarios de las audiencias de la CIDH pueden consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/sesiones.asp>

¹⁴ Con información de la base de datos Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos, disponible en <http://www.recomendacionesdh.mx>. Las medidas de reparación y no repetición adoptadas por la Corte IDH (cuyo cumplimiento es obligatorio para el Estado mexicano) buscan reparar el daño sufrido por las víctimas de las violaciones a los derechos humanos, así como establecer el contexto jurídico y de políticas públicas que evite su repetición en el futuro.

derechos humanos en el país. Lejos de ello, los comunicados de prensa en cuestión muestran que el gobierno se reunió con dichos actores en numerosas ocasiones (tanto dentro como fuera de México) y, de manera respetuosa, intercambió con ellos información y argumentos.¹⁵

2. EL ACTIVISMO EN FOROS MULTILATERALES¹⁶

Como se señaló en la introducción de este artículo, durante el sexenio de Vicente Fox el gobierno de México participó activamente en los foros multilaterales de derechos humanos de la ONU y la OEA, promoviendo iniciativas relativas a los derechos de ciertos grupos, como las mujeres, los pueblos indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad.¹⁷ Durante el gobierno de Felipe Calderón, el gobierno mexicano continuó con esta tendencia. México fue un participante protagónico en el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU, haciéndose cargo de su presidencia durante su primer año de sesiones (entre junio de 2006 y junio de 2007), y contribuyendo de esta manera en la definición de sus reglas y procedimientos de funcionamiento y por lo tanto en el importante proceso de construcción institucional que se dio en dicho primer periodo de sesiones.¹⁸ Por otro lado, al terminar en 2009 su primer periodo de tres años como miembro del Consejo, México volvió a proponer su candidatura, y resultó electo una vez más por la Asamblea General como miembro del Órgano, en esta ocasión para el periodo 2009 a 2012.

Como se puede observar en la tabla 2 *infra*, el gobierno mexicano fue un activo proponente de resoluciones dentro de distintos foros multilaterales de derechos humanos, particularmente en la Asamblea General y el

¹⁵ Con información de la base de datos de documentos de prensa de la Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.mx>. Se identificaron 56 comunicados de prensa que hacen referencia explícita a actores como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, Relatores Especiales de la ONU o la OEA y la Corte IDH. Como se ha señalado, en ninguno de estos documentos de prensa el gobierno cuestiona la legitimidad de estos actores para monitorear y evaluar la situación de derechos humanos en México.

¹⁶ A menos de que se especifique lo contrario, el recuento empírico de este apartado se desprende de la revisión de los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2007 y 2011. Véase bibliografía.

¹⁷ Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and Domestic Processes", pp. 38-42.

¹⁸ El Consejo de Derechos Humanos fue establecido por la Asamblea General de la ONU en marzo de 2006. Reemplazó a la antigua Comisión de Derechos Humanos como el órgano principal de la Organización en materia de derechos Humanos. Véase Asamblea General, Resolución 60/251, del 3 de abril de 2006, A/RES/60/251.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como la Asamblea General de la OEA, donde de manera sistemática propuso resoluciones temáticas sobre asuntos como los derechos humanos de los indígenas, los migrantes, las mujeres, las personas con discapacidad, los defensores de derechos humanos y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

TABLA 2
Resoluciones sobre derechos humanos presentadas por México en foros multilaterales (2007 a 2011)

Órgano	Número de resoluciones presentadas
Asamblea General de la ONU*	11
Asamblea General de la OEA	27
Consejo de Derechos Humanos de la ONU	14
Total	52

Elaboración propia con base en los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores del periodo 2007 a 2011. Véase la nota 16, *supra*.

*Incluye resoluciones presentadas en el marco de la Tercera Comisión de la Asamblea General y en el Pleno de la misma.

Finalmente, vale la pena también señalar que, como parte de su activismo en los foros multilaterales de derechos humanos, el gobierno de Felipe Calderón buscó insertar expertos mexicanos dentro de los órganos y procedimientos de la ONU y la OEA especializados en la materia. En el periodo en cuestión, el gobierno presentó candidaturas de mexicanos a formar parte del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁹ y la CIDH.

Desde una perspectiva quizá más significativa, desde el sexenio del presidente Fox, México comenzó a asumir públicamente posturas críticas sobre la situación de derechos humanos en otros países. Particularmente notorio

¹⁹ Este Comité es el sucesor de la antigua Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anteriormente Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías), que fue el órgano subsidiario de la hoy extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

y controversial dentro del país fue que entre 2002 y 2006 la representación mexicana ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU votó a favor de las resoluciones que cuestionaban la situación de derechos humanos en Cuba.²⁰ Sin embargo, más allá de la notoriedad del polémico asunto de Cuba, lo cierto es que durante el gobierno de Fox el gobierno de México votó a favor de la mayoría de resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en países concretos que fueron adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Entre 2001 y 2005, la Comisión adoptó 44 resoluciones de este tipo. La delegación mexicana votó a favor de 36 de ellas, relativas a países como Rusia (con respecto a Chechenia), Iraq, Irán, Bielorrusia, Turkmenistán, Zimbabue, Corea del Norte y Libia, así como a los casos de los territorios palestinos y el Golán sirio, ocupados por Israel. En dicho periodo, México no votó en contra de ninguna de las resoluciones “de país” que fueron aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y se abstuvo solamente en cuatro de ellas.²¹

En efecto, durante el periodo de Felipe Calderón, el gobierno mexicano mantuvo la misma línea. Entre diciembre de 2006 y diciembre de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó mediante voto 38 resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en países concretos.²² La representación mexicana votó a favor de 33 de estas resoluciones,

²⁰ Más allá de dichas acciones en el ámbito multilateral, también se dio un cambio importante en la política bilateral con Cuba en el área de los derechos humanos. En 2002, durante una visita oficial a La Habana, el presidente Vicente Fox y el canciller Jorge Castañeda se reunieron con disidentes cubanos, lo cual fue presentado o entendido por el propio gobierno mexicano como parte de sus actividades de promoción de la agenda de derechos humanos en el mundo. Ana Covarrubias Velasco y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, pp. 197-198.

²¹ Cuatro de las resoluciones “de país” que fueron adoptadas por la Comisión en el periodo en cuestión fueron adoptadas sin una votación. México se abstuvo en la votación de la resolución sobre Cuba en 2001, así como de una resolución sobre Ruanda en el mismo año y de sendas resoluciones sobre los territorios palestinos ocupados en 2003 y en 2005. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el Quincuagésimo sexto período de sesiones*, 20 de marzo a 28 de abril de 2000, (E/CN.4/2000/167), Nueva York y Ginebra, ONU, 2000. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo séptimo período de sesiones*, 19 de marzo a 27 de abril de 2001, E/CN.4/2001/167, Nueva York y Ginebra, ONU, 2001. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril de 2001, E/CN.4/2002/200, Nueva York y Ginebra, ONU, 2002. Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones*, 17 de marzo a 24 de abril de 2003, E/CN.4/2003/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2003. Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el sexagésimo período de sesiones*, 15 de marzo a 23 de abril de 2004, E/CN.4/2004/127, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004. Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre el sexagésimo primer período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril 2002, E/CN.4/2005/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2005.

²² La mayoría de estas resoluciones se relacionan con la situación de derechos humanos en

absteniéndose solamente en cuatro de ellas y votando en contra de una.²³ De esta manera, durante el gobierno de Felipe Calderón México continuó participando en la promoción multilateral de los derechos humanos en terceros Estados, particularmente mediante sus votos a favor de resoluciones críticas adoptadas por el Consejo de Derechos humanos de la ONU.

En la misma línea, en el marco del Examen Periódico Universal del propio Consejo de Derechos Humanos de la ONU, México formuló más de 600 recomendaciones a la mayoría de los 191 países que fueron evaluados entre mayo de 2008 (cuando comenzó a utilizarse el mecanismo) y diciembre de

los territorios palestinos y el Golán, ocupados por Israel. En el periodo en cuestión, el Consejo adoptó otras 55 resoluciones sobre países concretos sin necesidad de recurrir a una votación.

²³ La resolución sobre la que México votó en contra “elogia” y “celebra” distintas medidas tomadas por el gobierno de Sri Lanka. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Segundo período de sesiones (18 de septiembre a 6 de octubre y 27 a 29 de noviembre de 2006)*. Tercer período de sesiones (29 de noviembre a 8 de diciembre de 2006). Cuarto período de sesiones (12 a 30 de marzo de 2007) Quinto período de sesiones (11 a 18 de junio de 2007). Primera reunión de organización (19 a 22 de junio de 2007). Tercer período extraordinario de sesiones (15 de noviembre de 2006). Cuarto período extraordinario de sesiones (12 y 13 de diciembre de 2006), Nueva York, ONU, 2007, A/62/53; Consejo de Derechos humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Sexto período de sesiones (10 a 28 de septiembre y 10 a 14 de diciembre de 2007)*. Séptimo período de sesiones (3 a 28 de marzo y 1° de abril de 2008). Octavo período de sesiones (2 a 18 de junio de 2008). Quinto período extraordinario de sesiones (2 de octubre de 2007). Sexto período extraordinario de sesiones (23 y 24 de enero de 2008). Séptimo período extraordinario de sesiones (22 de mayo de 2008), Nueva York, ONU, 2008, A/63/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Noveno período de sesiones (8 a 24 de septiembre de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Décimo período de sesiones (2 a 27 de marzo de 2009)*. 11° período de sesiones (2 a 18 de junio de 2009). Octavo período extraordinario de sesiones (28 de noviembre y 1° de diciembre de 2008). Noveno período extraordinario de sesiones (9 y 12 de enero de 2009). Décimo período extraordinario de sesiones (20 y 23 de febrero de 2009). 11° período extraordinario de sesiones (26 y 27 de mayo de 2009), Nueva York, ONU, 2009, A/64/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período extraordinario de sesiones (15 y 16 de octubre de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período de sesiones (14 de septiembre a 2 de octubre de 2009)*. 13° período de sesiones (1° a 26 de marzo de 2010). 14° período de sesiones (31 de mayo a 18 de junio de 2010). 13° período extraordinario de sesiones (27 y 28 de enero de 2010), Nueva York, ONU, 2010, A/65/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 15° período de sesiones (13 de septiembre a 1 de octubre de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 16° período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2011)*. 17° período de sesiones (30 de mayo a 17 de junio de 2011). 14° período extraordinario de sesiones (23 de diciembre de 2010). 15° período extraordinario de sesiones (25 de febrero de 2011). 16° período extraordinario de sesiones (29 de abril de 2011). 17° período extraordinario de sesiones (22 y 23 de agosto de 2011), Nueva York, ONU, 2011, A/66/53; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período de sesiones (12 a 30 de septiembre y 21 de octubre de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53/Add.1; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18° período extraordinario de sesiones (2 de diciembre de 2011)*, Nueva York, ONU, A/66/53/Add.2.

2011.²⁴ Un factor importante con respecto a las recomendaciones formuladas mediante el Examen Periódico Universal es que los Estados que son evaluados adoptan una postura pública con respecto a las recomendaciones que reciben, señalando de manera explícita las recomendaciones que no aceptan, así como las que “examinarán”, con el fin de eventualmente determinar si las aceptan o no. En este sentido, 88 de los países a los que México formuló recomendaciones anunciaron que examinarían algunas de ellas, mientras que 24 no aceptaron algunas otras. Esto sugiere que, en muchas ocasiones, México formuló recomendaciones “incómodas” para los países en cuestión. Ello no necesariamente demuestra la existencia de una política exterior que da prioridad a los derechos humanos por encima del mantener buenas relaciones diplomáticas con otros países, pero sí sugiere la consolidación de una política exterior que ha dejado lejos una interpretación del principio de soberanía y no intervención que señale que no es legítimo pronunciarse críticamente en los foros multilaterales de derechos humanos sobre la situación en la materia en terceros Estados.

3. LA CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA DE APERTURA Y ACTIVISMO MULTILATERAL: LA PRESIÓN “DESDE ARRIBA” Y EL “CANDADO EXTERNO”

Como se ha demostrado en los dos apartados anteriores, durante el sexenio de Felipe Calderón se dio una clara continuidad en la política exterior de derechos humanos de México. El gobierno mantuvo la política de apertura al escrutinio de actores externos y se siguió mostrando muy activo en foros internacionales relacionados con los derechos humanos. ¿Cómo podemos explicar esta continuidad? Reconociendo que los procesos y fenómenos que pueden estar detrás de la definición de cualquier política pública son diversos (es decir, que las líneas de causalidad suelen ser múltiples), en este apartado abordaré un par elementos que, sin duda, han sido y continúan siendo fundamentales en la definición de la política exterior de México en materia de derechos humanos.

Se ha argumentado de manera convincente en otros trabajos que el cambio en dicha política hacia finales de los noventa y principios de la dé-

²⁴ Para llegar a este dato, revisamos la sección de recomendaciones de los 191 informes del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, adoptados en los 12 periodos de sesiones del Consejo realizados entre mayo de 2008 y diciembre de 2011. Los informes están disponibles en <http://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>. Los únicos países a los que México no formuló ninguna recomendación fueron Bahréin, Gran Bretaña, China, Kuwait, Nigeria, Nepal, Nauru, Omán, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Singapur.

cada de 2000 obedeció a una combinación de dos procesos distintos pero complementarios: por un lado, el ejercicio de presión “desde afuera” sobre el gobierno mexicano por parte de una red transnacional de defensa y promoción de los derechos humanos y, por el otro, la adopción consciente por parte del gobierno de Vicente Fox de una estrategia que buscó establecer un “candado externo” a sus preferencias en materia de democracia y derechos humanos.²⁵

Desde una perspectiva constructivista, abundantes estudios de relaciones internacionales han analizado los procesos mediante los cuales distintos actores conforman redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, las cuales ejercen presión sobre gobiernos con problemas en la materia, con el objetivo de influir en su comportamiento.²⁶ Esta bibliografía ha demostrado que, bajo distintas condiciones y en grados que varían caso a caso, la presión ejercida “desde arriba” o “desde afuera” por dichas redes transnacionales puede influir en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos presionados.²⁷ De manera particular, se ha demostrado que los gobiernos que son el blanco o el objetivo de la presión reaccionan haciendo algunas “concesiones tácticas” (por ejemplo, liberando presos políticos o dando mayor libertad de manifestación a la oposición) o, en el mejor de los casos, adoptando medidas mediante las cuales intentan convencer a la comunidad internacional de que están comprometidos con

²⁵ Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and Domestic Processes”. Para un acercamiento general a las dinámicas de la presión “desde afuera” en materia de derechos humanos véase Alison Brysk, “From Above and Below: Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 3, 1993, pp. 259-285; Sonia Cardenas, *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007; Margaret Keck y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, y Thomas Risse, “International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area”, *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999. Para la propuesta teórica detrás del argumento del “candado externo”, véase Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-553, y Andrew Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

²⁶ Las redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos son definidas como formas de organización flexibles conformadas por entidades no gubernamentales nacionales e internacionales, órganos y mecanismos de organizaciones intergubernamentales y actores gubernamentales, los cuales intercambian información y servicios con el fin de promover “ideas basadas en principios”. Margaret Keck y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders*, pp. 8-10. Estas redes son *transnacionales* porque en ellas participan todo tipo de actores (gubernamentales, inter-gubernamentales y no gubernamentales) y porque actúan *a través* de las fronteras de los Estados.

²⁷ Véase la bibliografía referida en la nota 25, *supra*.

el respeto de los derechos humanos, tales como la adopción de reformas constitucionales, la ratificación de tratados internacionales o la implementación de programas amplios de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.²⁸

Desde una visión teórica liberal, por otro lado, se ha planteado que cambios importantes en la postura de un país con respecto a las normas y las instituciones internacionales de derechos humanos pueden ser resultado de cálculos costo-beneficio realizados por una élite política recién instalada en el poder tras un proceso de transición a la democracia. En concreto, Andrew Moravcsik ha argumentado de manera sólida que los gobiernos de democracias nuevas tienen un claro interés en adquirir mayores compromisos con regímenes internacionales de derechos humanos en un intento de ponerle un “candado” a sus preferencias por la democracia y los derechos humanos, ante el temor de posibles retrocesos autoritarios en el futuro.²⁹

Estos dos procesos (la presión “desde afuera” y la decisión de poner un “candado externo” a las preferencias de nuevos gobiernos democráticos) pueden hacer buena parte del trabajo explicativo en relación a la continuidad de la política de apertura y activismo internacional de derechos humanos del gobierno mexicano durante el periodo presidencial de Felipe Calderón.

Por un lado, como se verá con detalle en el apartado siguiente, la presión de derechos humanos ejercida “desde afuera” por una red transnacional de promoción y defensa continuó durante el sexenio calderonista. Distintos actores (particularmente no gubernamentales e intergubernamentales) siguieron “nombrando y señalando” o “avergonzando” al gobierno mexicano, señalando una brecha entre su comportamiento y las normas internacionales de derechos humanos, cuestionando así su estatus como “miembro digno” de la comunidad de naciones democráticas y “civilizadas”. De esta manera, podríamos plantear que dicha presión generó al gobierno la necesidad de continuar dando señales a la comunidad internacional de su compromiso con las normas internacionales de derechos humanos. La política exterior de apertura y activismo habría sido, en este sentido, un medio para enviar dicho mensaje y, de esta manera, habría servido para liberar (al menos en parte) la presión ejercida por las redes transnacionales de defensa y promoción de los derechos humanos. El volver a la política soberanista, por lo contrario, habría causado demasiados costos para el gobierno de Calderón, facilitando el desarrollo de un contexto mucho más propicio para provocar más presión.

²⁸ Véase, particularmente, Sonia Cárdenas, *Conflict and Compliance*.

²⁹ Véase las referencias en la nota 25 *supra*.

Por otro lado, y de manera complementaria, la continuidad en la política exterior de derechos humanos de México durante el sexenio de Calderón podría explicarse también como el resultado de un efectivo proceso de *locking in*; es decir, del establecimiento de un fuerte “candado externo” con respecto a las preferencias adoptadas durante finales de la década de 1990 y, especialmente, principios de la que siguió. Como se ha señalado, desde los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo y, de manera particular durante los primeros del de Vicente Fox, el Estado mexicano adquirió una serie de compromisos con el exterior (jurídicamente vinculantes y/o políticamente significativos) en el área temática de los derechos humanos. México ratificó en dichos años un buen número de tratados internacionales en la materia y, de manera destacada, reconoció la jurisdicción de la Corte IDH y la competencia de los órganos convencionales de la ONU para recibir quejas individuales. Por otro lado, firmó un nuevo acuerdo de cooperación técnica con la OACNUDH (el cual incluyó el establecimiento de una oficina de representación permanente en el país) e hizo pública una invitación “abierta y permanente” a los distintos órganos y procedimientos de los regímenes de derechos humanos de la ONU y la OEA para visitar el país y monitorear y evaluar la situación de derechos humanos en él. Los costos políticos y de reputación de intentar ignorar estos nuevos compromisos serían simplemente demasiado altos para un Estado que fervientemente desea ser aceptado (sin cuestionamientos) como “miembro del club” de las naciones democráticas y “civilizadas”. En este sentido, en efecto, parece ser que la política de apertura y activismo en foros multilaterales ha sido asegurada mediante un “candado externo” difícil de romper; y no existen indicios de que el gobierno de Felipe Calderón haya intentado romperlo.

4. LA POLÍTICA DE APERTURA Y ACTIVISMO MULTILATERAL Y LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Desde una perspectiva “oficial”, la nueva política exterior en materia de derechos humanos de México fue entendida como “una herramienta de cambio interno que debe servir para la promoción de los derechos humanos” en el país.³⁰ Es decir, la retroalimentación “técnica” e incluso la presión proviene “desde afuera” mediante los informes críticos y recomendaciones elaboradas por actores externos, de acuerdo con esta postura, debería de

³⁰ Alejandro Anaya Muñoz, “Hacia una nueva política exterior mexicana en material de derechos humanos: entrevista a Juan José Gómez Camacho”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006, p. 187.

ayudar a las autoridades mexicanas a solucionar ciertos problemas o incluso debería fungir como una especie de incentivo para actuar con mayor decisión.³¹ ¿En qué medida ha mejorado la situación interna de respeto a los derechos humanos en México durante los últimos dos sexenios tras la implementación de la nueva política exterior de derechos humanos?³²

Un resultado de la política de apertura ha sido la proliferación de los informes elaborados por los órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA, y (más recientemente) de las sentencias adoptadas por la Corte IDH. En dichos informes y sentencias, los órganos y procedimientos especializados no solamente han identificado de manera explícita los problemas que persisten en México, en materia de derechos humanos, sino que también han buscado colaborar o contribuir en la búsqueda de soluciones. Entre 2001 y 2011, dichos órganos y procedimientos especializados elaboraron 31 informes sobre la situación en México, en los que formularon 1206 recomendaciones; mientras que, como se ha señalado con anterioridad, la Corte IDH adoptó seis sentencias, en las que formuló 80 medidas de reparación y no repetición.³³

Sin embargo, esta avalancha de recomendaciones y medidas de reparación y no repetición no ha coincidido con un cambio favorable en los niveles de vigencia de los derechos humanos en el país, como lo constata una revisión de los ya mencionados informes de los órganos y procedimientos especializados de la ONU y la OEA, así como de los informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos y las decenas de informes (anuales y especiales) elaborados a lo largo de los últimos doce años por ONG internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

Para los propósitos de este apartado, podemos explorar la evolución de los niveles de vigencia (o de violación) de los derechos humanos revisando los índices de “derechos de integridad física” y de “derechos de empoderamiento” elaborados por el *CIRI Human Rights Data Project*, el cual codifica de manera sistemática y rigurosa la información contenida en los informes anuales de Amnistía Internacional y del Departamento de Estado

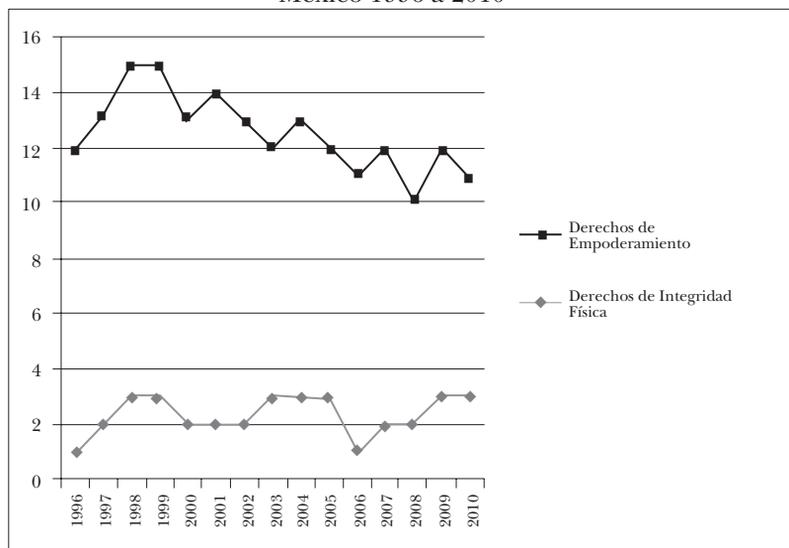
³¹ Véase Alejandro Anaya Muñoz, “Hacia una nueva política exterior”, pp. 194-196.

³² El intentar responder esta pregunta no implica la búsqueda de relaciones causales, sino simplemente rastrear una correlación entre dos fenómenos.

³³ Con información de la base de datos Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos, disponible en <http://www.recomendacionesdh.mx>. A diferencia de las recomendaciones, elaboradas por los órganos convencionales de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, los procedimientos especiales (tanto de la ONU como de la OEA) y la CIDH, cuyo cumplimiento no obliga jurídicamente a los estados, las medidas de reparación y no repetición formuladas en las sentencias de la Corte IDH sí son obligatorias.

de los Estados Unidos.³⁴ El índice de violaciones de los derechos de integridad física elaborado por el *CIRI Human Rights Data Project* se conforma por indicadores sobre ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones y encarcelamiento político y varía de 0 puntos (menor vigencia de derechos) a 9 puntos (mayor vigencia). El índice de derechos de empoderamiento, por su parte, se conforma por indicadores sobre violaciones a los derechos a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de asamblea y asociación, a los derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa, y varía de 0 puntos (menor vigencia de derechos) a 16 puntos (mayor vigencia). Estos índices reflejan, como se puede ver en la gráfica 1, que la vigencia de los derechos humanos en México está lejos de haber mejorado durante los últimos doce años.

GRÁFICA 1
Derechos de Integridad Física y Derechos de Empoderamiento.
México 1996 a 2010³⁵



Elaboración propia con datos de <http://ciri.binghamton.edu/>

³⁴ La base de datos del *CIRI Human Rights Data Project* está disponible en <http://ciri.binghamton.edu>

³⁵ Véase <http://ciri.binghamton.edu>

De acuerdo con los índices del *CIRI Human Rights Data Project*, las violaciones a los derechos de integridad física no han variado demasiado a partir de la implementación en 2001 de la política de apertura y activismo multilateral de derechos humanos. Como se puede apreciar en la gráfica 1, a lo largo de todo el periodo en cuestión, el índice se ha mantenido en un rango de niveles de muy baja vigencia (o muy alta violación) de los derechos correspondientes. Esto significa que los niveles agregados de tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y encarcelamiento político en México se han mantenido muy altos durante los últimos doce años. Por otro lado, la gráfica 1 nos demuestra que los niveles de vigencia de los derechos de empoderamiento han empeorado en el periodo bajo estudio. En otras palabras, el ejercicio del derecho a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de asamblea y asociación, a los derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa ha empeorado en México de manera consistente; aunque aún se mantengan dentro de una franja de vigencia relativamente alta.

Todo esto no quiere decir, evidentemente, que la política de apertura y activismo multilateral de derechos humanos (y por lo tanto las decenas de informes y sentencias y los cientos de recomendaciones y medidas de reparación y no repetición) “no haya servido para nada”; mucho menos que haya causado o generado mayores niveles de violaciones a los derechos humanos en México. Lo que sí quiere decir es que evidentemente no ha “generado” una mejora en los niveles de vigencia o respeto de los derechos humanos en la práctica, como se podría haber esperado, desde un punto de vista oficial.

CONCLUSIONES

Es evidente que el gobierno de Felipe Calderón dio continuidad a la política exterior de derechos humanos establecida por su predecesor. Es decir, se continuó implementando una política caracterizada por la apertura al monitoreo y escrutinio por parte de actores externos, y por el activismo diplomático del gobierno mexicano en foros multilaterales relacionados con los derechos humanos. Durante el gobierno de Calderón continuó sin impedimentos significativos del gobierno el flujo consistente de visitas de investigación *in situ* por parte de órganos y procedimientos especializados de la ONU y la OEA, así como la repetida presentación y sustentación de informes del Estado mexicano ante los órganos convencionales de la ONU. En la misma línea, ONG internacionales y actores de corte supranacional (en concreto miembros del Parlamento Europeo) pudieron realizar, sin

mayores impedimentos, sus labores de monitoreo y (en su caso) evaluación crítica de la situación de derechos humanos en el país. Por otro lado, la diplomacia mexicana continuó promoviendo distintas iniciativas en foros multilaterales con el fin de promover los derechos humanos en el mundo; particularmente, proponiendo resoluciones relativas a los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. México siguió también asumiendo posturas públicas claras con respecto a la situación de derechos humanos en terceros países, particularmente mediante resoluciones adoptadas en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y mediante una activa participación en las evaluaciones realizadas por el mismo órgano mediante su mecanismo de Examen Periódico Universal. En suma, el gobierno de Felipe Calderón ratificó el abandono de una política exterior “soberanista” en el ámbito de los derechos humanos y confirmó una basada en la apertura y el activismo multilateral.

Este acercamiento a la política exterior se basa en una postura que se “toma en serio” a los derechos humanos como componente y guía de la misma. Esta práctica fue formalizada mediante la reforma de 2011 al artículo 89 fracción x de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se incluyó al respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior del Estado mexicano.³⁶ Es importante subrayar, en este sentido, que la política pública antecedió al precepto constitucional: en este caso, la reforma constitucional vino a dar formalidad y certeza jurídica a la política, pero no la “generó”. Sin embargo, como subrayan Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, la consagración constitucional de los derechos humanos dentro de los principios de política exterior transforma a la política pública en “una política de Estado que, como tal, responde al interés nacional por encima de las diferencias programáticas de los gobiernos en turno”.³⁷

La continuidad en la política exterior de derechos humanos desplegada durante el sexenio de Felipe Calderón puede explicarse, al menos en parte, a la luz de procesos de influencia que van “de afuera hacia adentro”. Como se argumentó en el tercer apartado de este artículo, la combinación de un continuado proceso de presión “desde afuera” por parte de redes

³⁶ Véase Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011, pp. 1-38; y Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, pp. 39-62.

³⁷ Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos”, p. 2.

transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos sobre el gobierno de México con el establecimiento de un sólido “candado externo” articuló un sistema de incentivos muy claro conducente a la continuidad en la política exterior de México en materia de derechos humanos. Aunado a estos procesos externos, es importante destacar la ya mencionada reforma constitucional de derechos humanos de 2011, la cual puede ser vista como un “candado interno” que, sumado al externo, hace poco probable un cambio en el corto o mediano plazo en la política exterior de México de derechos humanos.

Desde otra línea de análisis, ¿cuáles han sido las consecuencias de la política exterior de derechos humanos sobre los niveles de vigencia de los mismos, doce años después de su puesta en marcha? En este artículo se encontró que la política exterior en cuestión no ha sido acompañada por una mejora en los niveles de vigencia o respecto a los derechos humanos en la práctica. Como se enfatizó en el apartado 4, los índices de vigencia de los derechos de integridad física y de los derechos de empoderamiento o se han mantenido prácticamente estables o incluso han empeorado durante los últimos años.

¿Cuál ha sido entonces el principal resultado o consecuencia de la política exterior basada en la apertura al monitoreo y el escrutinio “desde afuera” y en el activismo del gobierno mexicano en foros multilaterales? Sin la intención de identificar todas las posibles consecuencias de dicha política exterior de derechos humanos, en lo que resta de este apartado de conclusiones adelanto un argumento al respecto.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales de México, se puede plantear que la política exterior basada en la apertura y en el activismo del gobierno en foros multilaterales ha sido muy importante en el proceso de construcción de una identidad del Estado mexicano como uno comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos dentro de su propio territorio y, sobre todo, de un Estado comprometido con el régimen internacional de los derechos humanos. Aunque, en efecto, el mal historial en materia de vigencia de los derechos humanos en el país probablemente ha obstaculizado o afectado el proceso de construcción de identidad de México como un país que busca respetar los derechos humanos dentro de sus fronteras. Como quiera que sea, el Estado mexicano lleva doce años enviando el mismo tipo de señal: una de compromiso con los derechos humanos y, de manera particular, con el aparato normativo-institucional internacional establecido para su promoción y defensa. Dado, por otro lado, el estatus de los derechos humanos dentro del marco normativo del sistema internacional en la actualidad, dicho proceso de construcción de identidad, a su vez, se relaciona con un proceso “identitario” más amplio: el

que se relaciona con el desarrollo de una identidad de Estado democrático y “civilizado”.³⁸ En otras palabras, la política exterior de derechos humanos consolidada por el gobierno de Felipe Calderón ha sido instrumental en el proceso (inacabado y por supuesto contencioso) de identificar a México en la esfera internacional como un Estado democrático y “civilizado”. Aunque, como se ha sugerido, los malos resultados en materia de vigencia de derechos humanos en la práctica probablemente han obstaculizado este proceso de construcción de identidad.

En suma, la continuidad de la política exterior de derechos humanos basada en la apertura y en el activismo del gobierno mexicano en foros multilaterales tiene un fuerte sustento y consecuencias relevantes en el ámbito externo. Es, en este sentido, al menos en parte, determinada por y determinante de las relaciones internacionales del país en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Anaya Muñoz, Alejandro, “Hacia una nueva política exterior mexicana en material de derechos humanos: entrevista a Juan José Gómez Camacho”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006.
- , “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009.
- , “Actors and Processes in the Generation of Change in the Human Rights Policy of Mexico”, en Mónica Serrano, Vesselin Popovski y Nicholas Turner (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokio, United Nations University Press, 2010.
- Brysk, Alison, “From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 3, 1993.
- Cárdenas, Sonia, *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.
- Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos Huma-*

³⁸ Como lo enfatiza Thomas Risse, cada vez más los derechos humanos definen lo que constituye a un “Estado civilizado” o a un digno miembro de la comunidad internacional. Thomas Risse, “International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area”, *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999, p. 530.

- nos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa / ITAM, 2011.
- Comisión de Derechos Humanos, *Informes sobre el Quincuagésimo sexto período de sesiones*, 20 de marzo a 28 de abril de 2000, (E/CN.4/2000/167), Nueva York y Ginebra, ONU, 2000.
- , *Informes sobre el quincuagésimo séptimo período de sesiones*, 19 de marzo a 27 de abril de 2001, E/CN.4/2001/167, Nueva York y Ginebra, ONU, 2001.
- , *Informes sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril de 2001, E/CN.4/2002/200, Nueva York y Ginebra, ONU, 2002.
- , *Informes sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones*, 17 de marzo a 24 de abril de 2003, E/CN.4/2003/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2003.
- , *Informe sobre el sexagésimo período de sesiones*, 15 de marzo a 23 de abril de 2004, E/CN.4/2004/127, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004.
- , *Informe sobre el sexagésimo primer período de sesiones*, 18 de marzo a 26 de abril 2002, E/CN.4/2005/135, Nueva York y Ginebra, ONU, 2005.
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Segundo período de sesiones (18 de septiembre a 6 de octubre y 27 a 29 de noviembre de 2006). Tercer período de sesiones (29 de noviembre a 8 de diciembre de 2006). Cuarto período de sesiones (12 a 30 de marzo de 2007) Quinto período de sesiones (11 a 18 de junio de 2007). Primera reunión de organización (19 a 22 de junio de 2007). Tercer período extraordinario de sesiones (15 de noviembre de 2006). Cuarto período extraordinario de sesiones (12 y 13 de diciembre de 2006)*, Nueva York, ONU, 2007, A/62/53.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Sexto período de sesiones (10 a 28 de septiembre y 10 a 14 de diciembre de 2007). Séptimo período de sesiones (3 a 28 de marzo y 1° de abril de 2008). Octavo período de sesiones (2 a 18 de junio de 2008). Quinto período extraordinario de sesiones (2 de octubre de 2007). Sexto período extraordinario de sesiones (23 y 24 de enero de 2008). Séptimo período extraordinario de sesiones (22 de mayo de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Noveno período de sesiones (8 a 24 de septiembre de 2008)*, Nueva York, ONU, 2008, A/63/53/Add.1.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. Décimo período de sesiones (2 a 27 de marzo de 2009). 11° período de sesiones (2 a 18 de junio de 2009). Octavo período extraordinario de sesiones (28 de noviembre y 1° de diciembre de 2008). Noveno período extraordinario de sesiones (9 y 12 de enero de 2009). Décimo período extraordinario de sesiones (20 y 23 de febrero de 2009). 11° período extraordinario de sesiones (26 y 27 de mayo de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período extraordinario de sesiones (15 y 16 de octubre de 2009)*, Nueva York, ONU, 2009, A/64/53/Add.1.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 12° período de sesiones (14 de septiembre a 2 de octubre de 2009). 13° período de sesiones (1° a 26 de marzo de 2010). 14° período de sesiones (31 de mayo a 18 de junio de 2010). 13° período extraordinario de sesiones (27 y 28 de enero de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 15° período de sesiones (13 de septiembre a 1 de octubre de 2010)*, Nueva York, ONU, 2010, A/65/53/Add.1.

- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 16º período de sesiones (28 de febrero a 25 de marzo de 2011). 17º período de sesiones (30 de mayo a 17 de junio de 2011). 14º período extraordinario de sesiones (23 de diciembre de 2010). 15º período extraordinario de sesiones (25 de febrero de 2011). 16º período extraordinario de sesiones (29 de abril de 2011). 17º período extraordinario de sesiones (22 y 23 de agosto de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18º período de sesiones (12 a 30 de septiembre y 21 de octubre de 2011)*, Nueva York, ONU, 2011, A/66/53/Add.1.
- , *Informe del Consejo de Derechos Humanos. 18º período extraordinario de sesiones (2 de diciembre de 2011)*, Nueva York, ONU, A/66/53/Add.2.
- Gropas, Ruby, *Human Rights & Foreign Policy. The Case of the European Union*, Atenas y Bruselas, Ant. N. Sakkoulas y Bruylant, 2006.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Moravcsik, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997.
- , "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post-war Europe", *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000.
- Risse, Thomas, "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, vol. 27, núm. 4, 1999.
- , Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de Labores*, México, 2007, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/1infolab.pdf>
- , *Segundo Informe de Labores*, México, 2008, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/2infolab.pdf>
- , *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/3infolab.pdf>
- , *Cuarto Informe de Labores*, México, 2010, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/4infolab.pdf>
- , *Quinto Informe de Labores*, México, 2011, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/5infolab.pdf>