



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

---

---

UNIDAD XOCHIMILCO  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Maestría en Relaciones Internacionales

Democracia y Derechos Humanos en la  
Política Exterior de México, 1988-2012

Alumno:  
Ollintzin Miguel Aragón Ávila  
Director de Tesis: Dr. Jose Luis León Manríquez  
Lector Interno: Dra. Laura del Alizal Arriaga  
Lector Externo: Dr. Alex Munguía Salazar

México, D. F.

febrero de 2014

*A mi familia, por el apoyo brindado.*

*A mis profesores, por las enseñanzas recibidas.*

*A mis compañeros, por los buenos momentos que tuvimos.*

## **Resumen**

El presente trabajo analiza la incorporación de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior de México, durante el periodo de 1988 a 2012. Se parte de la idea de que hasta antes de la década de los noventa, México mantuvo una política exterior cautelosa, basada en el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros países, debido al carácter autoritario del sistema político, por lo que estos temas no eran parte sustancial de la política exterior. Sin embargo, con los procesos de democratización en el mundo y el derrumbe del socialismo, los temas de la democracia y derechos humanos tomaron gran auge. Ante el cambio en el escenario internacional, el gobierno mexicano fue presionado por diversos actores internacionales para la incorporación de dichos temas en su política exterior. Pero, sería a partir de la llegada de los gobiernos de la alternancia, que estos temas fueron parte fundamental de la política exterior mexicana, ya que se adoptaron de forma propositiva y no condicionada, hecho que constituyó un cambio en la política exterior de México.

**Palabras clave:** Democracia, derechos humanos, política exterior, México, sistema político, transición a la democracia.

## **Abstract**

This work analyzes the incorporation of the democracy and human rights topics in Mexico's foreign policy, during 1988 to 2012. I start from the idea that even before the 1990s; Mexico maintained a cautious foreign policy, based on the principle of no-intervention in other countries' domestic affairs, due to the authoritarian political system. For that very reason, these kind of subjects were not a substantial part of Mexican foreign policy. Nevertheless, with the processes of world democratization and the collapse of real socialism, the democracy and human rights issues bloomed. In face of the change of international scene, the Mexican government was pressed by multiple international actors to incorporate democracy and human rights in its foreign policy. After the arrival of alternation governments in 2000, these issues became an essential part in Mexico's foreign policy. Adopted in a propositional way and not in conditional fashion, their increased relevance meant a meaningful change in Mexico's foreign policy.

**Key words:** Democracy, human rights, foreign policy, Mexico, political system, democratic transition.

## CAPITULADO

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>1. Marco teórico.</b>	<b>16</b>
1.1. Los derechos humanos.	16
1.1.1. Origen y fundamento de los derechos humanos.	16
1.1.1.1. Iusnaturalismo.	17
1.1.1.2. Iuspositivismo.	22
1.1.1.3. Constructivismo.	24
1.2. Democracia.	27
1.2.1. Una definición mínima de democracia.	30
1.3. Teorías de las Relaciones Internacionales.	33
1.3.1. El realismo y neorrealismo.	33
1.3.2. Liberalismo institucional.	37
1.3.3. Teoría liberal de las preferencias.	40
1.3.4. Teoría constructivista.	43
<b>2. Antecedentes históricos.</b>	<b>48</b>
2.1. Los principios de política exterior de México.	48
2.2. Antecedentes de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior de México.	55
<b>3. El inicio del viraje. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari.</b>	<b>76</b>
3.1. El contexto internacional.	76
3.1.1. La tercera ola democratizadora.	76
3.1.2. El fin de la Guerra Fría.	79
3.1.3. Las reformas estructurales en América Latina.	82

3.2.	La situación interna de México.	88
3.2.1.	México y los derechos humanos en los foros multilaterales.	96
<b>4.</b>	<b>Continuidad y cambio en la política exterior de Ernesto Zedillo.</b>	<b>109</b>
4.1.	Democracia y derechos humanos en las relaciones bilaterales: el caso cubano.	116
4.2.	ONG y activismo transnacional.	120
4.3.	La respuesta de Zedillo.	128
4.4.	México y la Unión Europea.	133
<b>5.</b>	<b>La política exterior de la alternancia.</b>	<b>139</b>
5.1.	El sexenio de Vicente Fox.	139
5.1.1.	La democracia y los derechos humanos en la política exterior.	140
5.1.2.	Democracia y derechos humanos en la relaciones bilaterales: el caso cubano	149
5.1.3.	La cruda realidad.	159
5.2.	Continuidad y retroceso en los derechos humanos: el sexenio de Felipe Calderón.	164
5.2.1.	La apertura internacional.	169
5.2.2.	La promoción de la democracia y los derechos humanos en las relaciones bilaterales y en los foros multilaterales.	173
5.2.3.	Violencia, narcotráfico y derechos humanos al interior de México.	179
<b>6.</b>	<b>Conclusiones.</b>	<b>187</b>
	Bibliografía.	196

# LOS TEMAS DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, 1988-2012

## INTRODUCCIÓN

No hace mucho tiempo los temas acerca de la democracia y derechos humanos no eran parte sustancial en la agenda de política exterior de los países. Sin embargo, con el paso del tiempo éstos han adquirido mayor importancia.

El surgimiento de los derechos humanos como tópico de la política internacional, se puede encontrar a partir de la Segunda Guerra Mundial, principalmente, por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante ese periodo. La materialización de éstos se reflejó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), elementos que sirvieron de base para la creación de un régimen internacional de los derechos humanos.

El surgimiento de dicho régimen, viene aparejado con el ámbito de competencia que tiene el Estado y las organizaciones internacionales sobre este tema. Es decir, la existencia de un régimen internacional de derechos humanos conlleva a que el Estado no sea únicamente el promotor y garante del ejercicio de los derechos fundamentales de su población, sino que también las organizaciones internacionales tienen interés de velar por el cumplimiento de esos derechos fundamentales.

La promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos, ha sido uno de los objetivos de la política selectiva estadounidense –implementada principalmente por los presidentes Harry Truman, John Kennedy y Jimmy Carter– y de algunos de sus países aliados. El tema empezó a hacerse visible a partir de las represiones cometidas por parte de los gobiernos autoritarios a partir de la

década de los sesenta, entre los cuales se encontraban las dictaduras de América Latina.

Empero, sería a partir de la tercera ola democratizadora (finales de 1970) en el mundo moderno y, especialmente, a partir del colapso de la Unión Soviética y la desaparición del socialismo en Europa, que se desencadenaron fuerzas políticas y económicas nunca antes vistas. Así, los temas de la democracia y derechos humanos cobraron un gran auge y pasaron a ocupar un lugar prioritario a la agenda internacional.

Estos temas de la agenda internacional cobraron una gran fuerza en algunos países del antiguo bloque socialista, por ejemplo la República Checa, quienes trataron de implementar los modelos democráticos occidentales en sus territorios. Asimismo, éstos fueron los encargados de enarbolar las banderas de la democracia y derechos humanos para la promoción de dichos valores en los demás países, generalmente, en vías de desarrollo.

Es preciso señalar que el tema de los derechos humanos viene aparejado con el de la promoción de la democracia, ya que el argumento central se encuentra en que las violaciones a los derechos humanos son más comunes en gobiernos dictatoriales o represivos, por lo tanto, la mejor forma de luchar por éstos es mediante la consolidación de las estructuras democráticas. Si bien es cierto que aún en los regímenes democráticos existen violaciones a los derechos humanos, en esos estados se cuentan con las estructuras institucionales para que los individuos puedan luchar contra aquellas violaciones y exigir justicia.

Fue así entonces como a partir del fin de la Guerra Fría, la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia –temas mutuamente imprescindibles– se convirtieron en objetivos principales de la diplomacia y adquirieron gran legitimidad entre los asuntos de la política internacional. En la práctica, esto se tradujo en una apertura gradual al escrutinio internacional de los procesos políticos internos de los países, así como una mayor vinculación de la sociedad civil, nacional e internacional, sobre estos temas.

Hasta antes de la década de 1980, se puede señalar que la política exterior mexicana se ceñía a una visión nacionalista y estatista, que respondía a las características estructurales de México, es decir, una economía mixta y cerrada, cuyo régimen político se caracterizaba por ser autoritario y presidencialista.

La peculiar estructuración y estabilidad del sistema político mexicano posrevolucionario, y el “importante papel que desempeñó la diplomacia de independencia relativa con respecto a los Estados Unidos como instrumento de legitimación interna, llevaron a que México exhibiera durante décadas una política exterior relativamente estable y previsible” (González, 2006: 156), cuyo eje toral sería la no intervención en los asuntos internos de otros países<sup>1</sup>; lo cual, a su vez, le permitiría también establecer una barrera para que otros países no intervinieran en los asuntos internos de México.

A finales del siglo XX, la caída del bloque oriental representaba el fin de la llamada Guerra Fría; este hecho trajo consigo un nuevo realineamiento de las estructuras de poder predominantes durante la segunda mitad del siglo. Esto es, se dejaba atrás el orden bipolar, para pasar a un nuevo orden internacional caracterizado por la atomización y fragmentación del poder. Pero esto no era todo, ya que este cambio también traía consigo una serie de cuestiones que cada vez cobraban mayor legitimidad y proyección internacional, a decir: la apertura comercial, la expansión de la democracia liberal y la protección de derechos humanos.

Bajo ese tenor, estos nuevos valores cobraron una gran importancia a nivel internacional, por lo que se tomaron estrategias nuevas, mediante las cuales se buscaba que los organismos internacionales adoptaran nuevos esquemas jurídico-políticos en materia de derechos humanos y democracia. El resultado de lo anterior fue la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la resolución 1080 de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991.

---

<sup>1</sup> Es preciso señalar que esa etapa de juridicismo defensivo de la política exterior de México, tuvo sus excepciones, especialmente durante el periodo que va de 1971 a 1982, en donde el presidente Luis Echeverría y posteriormente José López Portillo desplegaron una política exterior sumamente activa (Véase León Manríquez, 2004).



La posición de México ante dicha evolución de las acciones a favor de los derechos humanos y democracia por parte de los organismos internacionales fue, en un primer momento, de gran reserva. Sin embargo, tiempo después las cosas cambiaron.

En la última década del siglo XX, el gobierno se vio en la necesidad de adoptar ciertas medidas, tanto de política interna como exterior, relacionadas con éstos temas. Esto queda de manifiesto con el beneplácito de las autoridades mexicanas a que observadores internacionales estuvieran presentes durante el proceso electoral de 1994, así como la invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que visitara México.

Sin embargo, esta apertura de México para con el régimen internacional de derechos humanos, no era aceptada plenamente por las autoridades mexicanas, sino que seguían existiendo reticencias hacia esta nueva forma de interrelación internacional.

Empero, sería con la llegada de Vicente Fox al poder que la política exterior mexicana pareció dar un giro de ciento ochenta grados, ya que el presidente entrante buscó traducir su legitimidad democrática en una política exterior que promoviera la democracia y los derechos humanos. Así, las nuevas circunstancias de “economía abierta, democratización y mundo unipolar [obligaban] a una revisión de las grandes directrices de la diplomacia mexicana a la luz de las diversas opciones estratégicas de México en el ámbito internacional frente a los retos del siglo XXI” (González, 2006: 155).

México –país que logra transitar a la democracia tardíamente, casi 10 años después de que varios estados vivieran ese proceso, mejor conocido como la tercera ola democratizadora– debió decidir entre seguir manteniendo esas estructuras autoritarias que lo caracterizaban –las cuales lo limitaban, en cierta medida, para poder desarrollarse plenamente en el espectro internacional– o emprender un proceso de democratización el cual le haría más fácil su inserción

en un mundo globalizado, en el cual impera un régimen internacional de derechos humanos e instituciones con estructuras democráticas.

Ante esta disyuntiva, México optó por la segunda opción, empero, esto se llevó a cabo mediante un proceso gradual, el cual no estuvo exento de ciertas reticencias. Con la alternancia, el gobierno de Vicente Fox abrazó totalmente los principios de la democracia y derechos humanos, lo que se tradujo en una política exterior activa, en cuyo eje articulador se encontraban dichos temas. El siguiente gobierno de la alternancia, puso en primer plano la lucha contra el narcotráfico, por lo que los anteriores temas quedaron en segundo término. Sin embargo, a pesar de las violaciones a los derechos humanos de la población durante este periodo, el tema de la protección de estos derechos y la promoción de la democracia siguieron presentes en la agenda exterior de México.

Nos encontramos en un tiempo de redefinición, en donde todo parece indicar que nos acercamos a un mundo multipolar y diverso, en el que los temas de democracia y derechos humanos seguirán teniendo gran preponderancia en la agenda internacional. México no puede permanecer como un simple espectador de los profundos cambios acaecidos en el mundo, debe lograr integrarse, pero de forma inteligente, a las nuevas corrientes de la sociedad internacional.

El objetivo general de este trabajo, es poder analizar cómo es que se han manifestado los temas de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos en la política exterior de México, a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta el de Felipe Calderón Hinojosa.

Es cierto que la delimitación temporal de un tema a partir de ciertos periodos históricos, corre el riesgo de ser arbitraria y de ser cuestionada debido a esa delimitación y más aún cuando se decide periodizar a partir de sexenios presidenciales. A pesar de esto, se considera que la delimitación temporal de este tema de investigación es adecuada ya que, a partir de ese periodo la política exterior de México comenzó a tener cambios sustanciales, acorde a los nuevos temas de la agenda internacional.

Otro de los objetivos es comprender por qué y cómo los temas de la democracia y derechos humanos llegaron a la política exterior del país. Se pretende buscar cuáles fueron las fuentes, internas y/o externas, que influyeron para que México adoptara esos temas en su agenda exterior.

Finalmente, se tratará de encontrar cómo estos temas de política exterior han variado a lo largo de los sexenios presidenciales, para poder dilucidar qué papel y preponderancia han ocupado en la agenda exterior de los respectivos gobiernos.

La incorporación de los temas de la democracia y derechos humanos a la política exterior de México no se dio de forma inmediata, sino que fue a través de un proceso paulatino que comenzó a vislumbrarse a finales de la década de los ochenta, alcanzado su mayor magnitud durante el sexenio de Vicente Fox. Asimismo, la política exterior de México incorporó los temas de derechos humanos y democracia tardíamente, ya que no logró vincularse, al inicio, con el régimen internacional de derechos humanos, sino que se incorporó a éste años más tarde, lo que le supuso entrar en la disyuntiva entre decidir continuar con su política de no intervención o el de entrar en la promoción de los derechos humanos y la democracia.

La hipótesis general de este trabajo es:

H 1. El cambio en la política exterior de México en materia de democracia y derechos humanos se debió a las transformaciones internas y a la influencia de actores internacionales.

Hipótesis específicas:

H 1.1. La adopción de los temas de la democracia y derechos humanos en la política exterior de los presidentes priistas (Carlos Salinas y Ernesto Zedillo), obedeció, más que nada, a las presiones del sistema internacional, especialmente actores transnacionales.

H1.2. La democratización en México, específicamente a partir de la alternancia, fue un factor interno decisivo para la adopción, de manera propositiva y no

condicionado como los gobierno priistas, de los temas de la democracia y derechos humanos en la política exterior de México.

Para poder llevar a cabo el análisis de este tema de investigación, es necesario hacer uso de algunas teorías de las Relaciones Internacionales que ayuden a comprender el fenómeno a analizar. En este caso, es necesario tratar de dilucidar cómo es que la norma internacional –en este caso, la democracia y derechos humanos– se introduce en el Estado-nación.

Desde la perspectiva del liberalismo institucional, es posible rescatar que los estados son los principales actores en el escenario internacional y su comportamiento en éste se rige bajo las concepciones del interés propio. Las capacidades relativas –es decir la distribución de poder–, siguen siendo importantes, y los Estados se ven obligados a depender de sí mismos para obtener ganancias de la cooperación. Sin embargo, el liberalismo institucional va más allá y decide poner atención en el rol que desempeñan las instituciones internacionales y otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, en el cambio en la concepción del interés propio (Keohane, 1993: 269-300).

De acuerdo con el tema de investigación, parto de la idea de que los temas de la democracia y derechos humanos no sólo llegaron a la política exterior de México por la mera acción del gobierno mexicano, sino que intervinieron otros factores. Debido a que México era un país casi cerrado al escrutinio exterior y, además, constante violador de los derechos humanos, diversas organizaciones transnacionales decidieron denunciar los acontecimientos ocurridos en el país, esto fue lo que llevó u obligó al estado mexicano a cambiar esa situación y con el tiempo a interiorizar, en cierta medida, este precepto internacional o universal de la protección de derechos humanos, lo que llevaría, posteriormente, a la integración de estos temas a la política exterior de México.

Asimismo, retomando la idea de esta teoría acerca de que los países actúan de acuerdo a su interés propio, es posible señalar que, en este caso México, decidió actuar según la norma internacional, específicamente durante el sexenio de

Vicente Fox, debido a que reconoce que satisface su interés propio. En este caso, fortalecer la democracia interna –generalmente los países recién democratizados son más propensos a ratificar instrumentos legales sobre fortalecimiento democrático y protección de los derechos humanos, esto con el objetivo de fortalecer al recién gobierno de transición, de posibles regresiones a un autoritarismo (Moravcsik, 2010).

También bajo esta misma lógica, es posible señalar que las instituciones internacionales –vistas como organizaciones que favorecen la cooperación internacional– desempeñaron un papel importante para que México adoptara de forma interna y externa dichos temas y así se sumase a la nueva lógica internacional de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos.

México empezó a interactuar de manera más abierta con el sistema internacional de derechos humanos, a partir de la década de los ochenta, lo que produjo una transformación cualitativa en la ubicación de este tema en el contexto de la política exterior. Pero también, esto llevó, de acuerdo con la lógica del liberalismo institucional, a una mayor cooperación de México con las instituciones internacionales –esto se vio con la ratificación de una serie de pactos y tratados, como El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la aceptación de la competencia de la Comisión de Interamericana de Derechos Humanos, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, etc.–, es así entonces que México entra en esta nueva dinámica del liberalismo institucional.

Por otro lado, una de las teorías de las Relaciones Internacionales que también puede ser útil para explicar este tema de investigación es el constructivismo. La premisa de la cual parte esta teoría es que el mundo en el cual viven los seres humanos no está exógenamente o estructuralmente dado, sino que es una construcción constante en la que los individuos (agentes) son los que le dan forma a éste, en otras palabras, la realidad es socialmente construida (Wendt, 1992: 391-425).

Para esta teoría, las relaciones internacionales consisten o se crean a partir de acciones y especialmente de ideas y no de condiciones materiales o estructurales. Asimismo, los intereses y las identidades de los agentes se crean a partir de las creencias intersubjetivas que se tienen de la realidad, lo que determinará el modo en que conciben sus relaciones. Estas normas e ideas pueden modificar las identidades y los intereses, tanto de los individuos como de las instituciones, lo que a su vez permitiría que se transformaran los patrones de conducta de los gobiernos (Adler, 2002: 95-118).

Retomando el supuesto acerca de la formación de las identidades e intereses de los actores, es posible conceptualizar la formación de los temas de la democracia y derechos humanos como elementos de identidad y de interés en la política exterior de México.

En el trabajo de investigación también se parte de la idea de que México, antes de que incorporara esos temas a su política exterior, presentaba, siguiendo la visión constructivista, una estructura autoritaria. Sin embargo, mediante un proceso de interacción con actores transnacionales (ONG), México entró en un proceso de socialización e internacionalización de la norma internacional –en este caso, la protección de los derechos humanos y el respectivo fortalecimiento de las estructuras democráticas para la vigilancia de éstos–. Es mediante esta lógica que México, después de un largo proceso de interacción, redefine sus identidades e intereses, y pasa de una estructura autoritaria de su régimen, a uno de protección, en cierta medida, de los derechos humanos.

Si bien es cierto que al final un número importante de mecanismos para la protección de derechos humanos han surgido y un número significativo de Estados los han ratificado, entre ellos México, la brecha entre la aceptación discursiva y la implementación de la norma internacional es amplia, y México no está exento de ello.

Estos enfoques deben ir acompañados de otras herramientas teóricas sobre la formulación de la política exterior. El estudio de las relaciones internacionales

puede llevarse a cabo mediante el análisis de las relaciones entre los Estados-nación, para ello se deben estudiar la forma en que se definen los preceptos o prioridades, por parte de los Estados, de las líneas de acción a escoger en el desenvolvimiento del quehacer internacional, es decir, el estudio de la política exterior. Esta también puede ser definida como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Pereira, 2008: 788).

Para poder realizar el análisis de la política exterior, existen diversos niveles de análisis y se busca encontrar los incentivos o fuentes (*sources*) que causan o definen la formación de dicha política. Existen dos ámbitos dentro de los cuales alguna variable puede influir en la formación de ésta; tales son: el interno (*domestic*) y el externo; es decir, las estructuras internas de un Estado y los asuntos internacionales<sup>2</sup>.

Cabe aclarar que existen unas visiones reduccionistas que consideran, por un lado que la política exterior es un mero reflejo de las estructuras y políticas internas de los Estados y, por el otro, que ésta esté formada solamente en función de la política internacional. Sin embargo, para este trabajo se considera que estos dos elementos no se pueden tomar por separado, ya que el entorno internacional y las políticas internas (*domestic politics*), están tan interrelacionadas que deben ser analizadas al mismo tiempo (Gourevitch, 1978: 881-912; Putnam, 1998: 427-460). Es por ello que a lo largo de este proyecto de investigación, pretendo buscar algunas variables, dentro de estos dos ámbitos –interno y externo– que influyen en la formación y diseño de una política exterior mexicana basada en los temas de la democracia y derechos humanos.

---

<sup>2</sup> En su momento, Kenneth Waltz (1959), propuso estudiar el comportamiento de los estados a partir de tres niveles de análisis –primera, segunda y tercera imagen. La primera hacía referencia a las características psicológicas de los hombres de Estado; la segunda lo explicaba a través de las características internas de los Estados; y la tercera explicaba el comportamiento del estado a partir de la estructura del sistema internacional.

Para poder llevar a cabo esto, se utilizará, entre otras cosas, la propuesta teórica desarrollada por Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999) –modelo de la espiral–, que busca demostrar cómo la violación de los derechos humanos en un país con el tiempo se vuelve materia de escrutinio en el exterior. Este modelo consta de cinco fases: 1) el gobierno reprime, pero se activa una red que informa sobre la violación de los derechos humanos; 2) ante la crítica internacional, el gobierno violador se percibe como víctima y niega la validez de la norma internacional; 3) el gobierno realiza una serie de cambios cosméticos para contener la crítica internacional; 4) el gobierno acepta la validez de la norma internacional, pero puede no modificar sustancialmente su comportamiento; 5) se incorpora la norma al ámbito interno y se institucionaliza la protección de los derechos humanos.

Con el uso de este modelo, y con la ayuda de las otras teorías señaladas arriba, se puede tratar de explicar la incorporación de los temas sobre derechos humanos y democracia en la política exterior de México.

Finalmente, cabría señalar lo que se entiende por derechos humanos y democracia. El primero hace referencia a aquel conjunto de ideas basadas en principios sobre el trato al que todas las personas tienen derecho, en virtud de ser seres humanos. Los derechos humanos son derechos “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles” (OACDH, a).

Definir el concepto de democracia no es algo sencillo, debido al largo debate existente acerca de las diversas acepciones del concepto. El origen de la democracia como forma de gobierno se remonta hasta los griegos. Sin embargo, su uso moderno se puede encontrar hacia el siglo XVIII. La discusión acerca de la democracia es muy enriquecedora y a su vez muy basta. Sin embargo, no es el objetivo de este. Ante esto, se decidió definir la democracia desde el punto de vista procesal. Es decir, partimos de, tal como lo plantea Norberto Bobbio, una definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual se entiende como “aquel



conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 2007: 18).

En el trabajo de investigación, se utilizó un enfoque cualitativo, dado que no se llevó una medición numérica sino una revisión documental. Asimismo, los métodos de investigación que se aplicaron en el trabajo, fueron biblio-hemerográfico, hipotético deductivo e histórico. El primero se debe a que se llevó a cabo un estudio de gabinete, debido a que la mayoría de las fuentes de información se encuentran contenidas en libros, revistas, periódicos y documentos oficiales. El segundo se debe a que las hipótesis planteadas fueron verificadas posteriormente con la información obtenida. Por otro lado, el estudio realizado fue histórico, debido a que se realizó un análisis cronológico de la política exterior mexicana para determinar en qué momento comenzó a introducirse los temas de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos.

El estudio que se realizó fue longitudinal, ya que se estudió un cierto fenómeno a través del tiempo, comparando o evaluando el desarrollo del mismo. En este caso, se analizó cómo se fueron insertando esos temas en la política exterior de México.

La recopilación de la información se obtuvo de diversas fuentes bibliográficas. Entre las que se encuentra algunas revistas especializadas como: Foreign Affairs, Foreign Affairs Latinoamérica, Foro Internacional, Revista Mexicana de Política Exterior, entre otras. Asimismo, se revisaron diversos periódicos nacionales e internacionales. Para poder llevar a cabo toda esta recopilación de información, se acudió a diversas bibliotecas, entre las que se encuentran: Biblioteca Daniel Cosío Villegas, Biblioteca Dr. Ramón Villareal Pérez y la Biblioteca Central de la UNAM.

El presente trabajo está dividido en cinco partes, en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico, en el cual se explica el concepto y fundamento de los derechos humanos y la democracia. Asimismo, se hace mención de las principales corrientes teóricas de las relaciones internacionales y de su relación con el tema de investigación.

En el segundo capítulo se hace mención de los antecedentes históricos acerca de la incorporación de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior a partir de 1945 a 1988. En tercer apartado, se realiza una descripción sobre los cambios acaecidos a nivel internacional –la tercera ola democratizadora y el fin de la guerra fría– que influyeron en la incorporación de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior de México durante el gobierno de Carlos Salinas.

El capítulo cuarto trata sobre la forma en la Ernesto Zedillo incorporó dichos temas en la política exterior del país, para ello se hace mención del papel desplegado por México en las relaciones bilaterales, específicamente con Cuba, asimismo, se analiza el activismo implementado por organización no gubernamental y la repercusión que esto tuvo en la incorporación de dichos temas en la agenda internacional.

Finalmente, el último apartado versa sobre el papel pro activo que tuvieron los gobiernos de la alternancia, en la incorporación de los derechos humanos y la democracia como ejes torales de la política exterior de México.

# 1. MARCO TEÓRICO

## 1.1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

### 1.1.1. ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El concepto *derechos humanos* es un término cuyo significado es sumamente amplio, por lo que muchas veces se hace necesario establecer una delimitación conceptual. Sin embargo, llevar acabo esta acción trae consigo algunos riesgos, ya que circunscribir este término tan amplio tiene sus dificultades, principalmente porque los derechos humanos, en un sentido extenso, es un concepto en el cual convergen diversas ideologías, que algunas veces son, incluso, antagónicas (Sauca, 2001).

Se trata de una definición de alcance universal y multidisciplinario, en tanto que son varias las formas en las que se puede estudiar y o desarrollar el tema de los derechos humanos. Es decir, se puede abordar desde diversas perspectivas: filosófica, histórica, ética, jurídica y política.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que toda delimitación de dicho concepto se vincula estrechamente con la fundamentación del mismo. Es decir, “todo concepto de los derechos presupone una toma de postura sobre su justificación; por su parte, toda justificación parte de un concepto previo de los derechos” (Citado por Maxine, 2005: 16), con esto se da una especie de simbiosis entre el concepto y el fundamento, lo que condiciona, algunas veces, el concepto al fundamento.

A pesar de esto, es posible tomar la definición que el jurista Peces-Barba brinda sobre los derechos humanos:

Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del

Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (Peces-Barba, 1989: 75).

Para algunos autores, esta definición es aceptada debido a que sitúa a los derechos humanos en un marco de referencia común, y apoya el argumento de que la naturaleza de dicho concepto plantea una perspectiva amplia tanto respecto a su definición como de su estudio en general (Maxine, 2005: 16).

Aunque se haya dado una definición mínima, un tanto neutral, de los derechos humanos, siempre estará latente en la discusión filosófica acerca de la justificación de estos derechos y por tanto, esta fundamentación supone una teoría sobre el concepto de los derechos humanos.

Esto ha provocado un gran número de debates en torno a la justificación de estos derechos, pero esto también ha ocasionado un cierto escepticismo en torno a la posibilidad de fundamentar los derechos humanos.

Uno de los representantes de este escepticismo es el jurista y filósofo italiano Norberto Bobbio, quién plantea que toda búsqueda del fundamento absoluto de los derechos humanos es algo infundado, debido a la vaguedad del concepto y a las ideologías inmersas en el concepto. De ahí que para Bobbio, el problema de los derechos humanos no es el de fundamentarlos, sino el de protegerlos; no es un problema filosófico, sino jurídico (Bobbio, 1991).

Empero, a pesar de este planteamiento, la cuestión de la fundamentación, desde el ámbito de la filosofía de los derechos humanos se hace necesaria para poder comprender la génesis de éstos, así como el respectivo desarrollo que han tenido.

#### 1.1.1.1. IUSNATURALISMO

Los derechos humanos surgen a partir de la propia historia de la humanidad, por lo que son el producto de un largo proceso histórico, en el cual se han nutrido de diferentes tradiciones de pensamiento. En donde, generalmente, la problemática filosófica, política y/o social gira en torno a inquietudes metajurídicas.

Una de las principales corrientes teóricas que tratan de fundamentar los derechos humanos es el denominado *iusnaturalismo* o Derecho Natural. La idea de que existe un *jus naturale*, entendido como un conjunto de normas que es anterior y superior, axiológicamente, al derecho positivo es bastante antigua.

El iusnaturalismo es superior axiológicamente, debido a que el fundamento de esta corriente reside en la concepción de la naturaleza, en donde es visto como una iusfilosofía, la cual plantea que el derecho surge de la razón, *ex imperio rationis*. “Lo natural es o racional, lo necesario, lo universal y lo eterno, lo que por consecuencia debe ser tenido como arquetipo” tanto así que si una ley positiva va en contra del derecho natural, ésta no da vida un verdadero derecho, por lo que carece de validez; es decir, en palabras de Gayo, *Civilis ratio civilia quidem iura corrumpere potest, naturalia vero non potest*.

El iusnaturalismo es visto como aquella doctrina de acuerdo con la cual existen leyes, que no han sido puestas por voluntad humana y en cuanto tales “son anteriores a la formación de cualquier grupo social, reconocibles mediante la búsqueda racional, de las que derivan, como toda ley moral o jurídica, derechos y deberes que son, por el hecho de derivar de una ley natural, derechos y deberes naturales” (Bobbio, 2006: 12).

Tal como se señaló, el iusnaturalismo es una corriente tan antigua como la civilización occidental, es por ello que se hace necesario apuntar que existen dos tipos de iusnaturalismo, el premoderno y el moderno.

El derecho natural premoderno es entendido como aquel conjunto normas que ordenan o prohíben algún tipo de acción. En donde lo justo, se alcanza a través de la obediencia de la ley natural. Por lo tanto, este iusnaturalismo presupone que todo ser humano nace con una serie de obligaciones naturales; es decir, obligaciones que se fundamentan en su propia naturaleza política y social. Ante esto, se observa que este iusnaturalismo se fundamente en la antigua visión aristotélica organicista (holismo); de acuerdo con la cual, los seres humanos sólo pueden actualizar su naturaleza y adquirir un status como miembro inseparable de

una comunidad que lo precede cronológica y axiológicamente (Salazar, 2004: 222) –el todo es necesariamente anterior a la parte–.

Por otro lado, el iusnaturalismo moderno, difiere, con respecto a su predecesor, en algunos aspectos, los cuales considero fundamentales para poder comprender la esencia de los derechos humanos.

Su importancia reside en el hecho de que es el punto donde convergen algunos elementos necesarios para entender a los derechos humanos, me refiero al surgimiento de la doctrina del liberalismo político –corriente que puede ser contemplada como la historia y desarrollo de los derechos humanos– la cual trae consigo la formulación del Estado liberal como una forma alternativa y, especialmente, en contraposición al Estado absoluto. Lográndolo a través del proceso de la construcción del denominado sujeto de derechos.

El moderno iusnaturalismo surge a partir de una inversión, sutil pero decisiva, “que coloca en el primer plano la idea de derecho-libertad subjetivo, y que subordina a ella la idea de obligación legítima” (Salazar, 2004: 222). Con ello también se da un cambio en una de las dicotomías heurísticamente más importantes del pensamiento político, a decir: la distinción entre la perspectiva *ex parte populi* –de los que están sometidos al poder, gobernados– y la perspectiva *ex parte principis* –los que tienen el poder, gobernantes–.

Esta transposición, en donde triunfa la perspectiva *ex parte populi*, no es otra cosa más que la visión de que ahora, el Estado es para el individuo y no el individuo para el Estado. Esto significa, como se señaló, una inversión de la figura deontológica original, que es el *deber*, en el *derecho* (Lafer, 1993: 40).

Para el iusnaturalismo, presupuesto filosófico del Estado liberal, todos los hombres indistintamente tienen por naturaleza algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, etc. El hombre es sujeto de derechos sin importar la voluntad de otros. Para poder lograr esto, se debe lograr establecer límites al poder con base a una concepción hipotética de la naturaleza del hombre.

Ante esto, el pensador inglés más representativo de la corriente del liberalismo político, John Locke, en el Segundo Ensayo Sobre el Gobierno Civil, parte de un estado de naturaleza entendido como un estado de perfecta igualdad y libertad, en donde a pesar de que:

El hombre goce en él de libertad irrefrenable para disponer de su persona o posesiones, no es libre de destruirse a sí mismo, [ya que el hombre tiene] en el estado de naturaleza ley natural que lo gobierne y a cada cual obligue; y la razón, que es dicha ley, enseña a toda la humanidad, con sólo que ésta quiera consultarla, que siendo todos iguales a independientes, nadie, deberá dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones (Locke, 2005: 4).

A partir de esto, se da una construcción del –supuesto– estado originario del hombre, en donde se busca asegurar determinados derechos naturales, inviolables, como la vida, la propiedad y la libertad. Esto con el objetivo de –fundamentándose en el *jus naturale*– establecer ciertos límites al poder del Estado.

Esta demarcación del poder estatal –fundamento del Estado liberal– surge a partir de la erosión del poder absoluto del monarca. El lograr establecer un límite al poder del rey, constituyó, primeramente, la mayor aportación del derecho natural, en tanto *lex naturalis*. Esto quiere decir que el poder sólo podía ser legítimo si se ejercía dentro del marco de la ley natural. Empero, esta ley por sí sola era insuficiente, debido a que el límite impuesto por ésta muchas veces era transgredido, ya que era un límite subjetivo, debido a que el gobernante sólo tenía que rendir cuentas a él mismo y/o a Dios –ya que la legitimidad de el rey era dada por Dios–, es decir, el *princeps es legibus solutus*.

Esto llevó a que, durante el renacimiento y la reforma protestante, las personas –súbditos– se revelaran contra el absolutismo –que violaba sus derechos individuales como el de asociación, propiedad, consciencia, etc.–, reivindicado el derecho de los individuos, a través de la *lex naturalis*, transformándose así el derecho natural en una especie de derecho de resistencia.

Todo lo anterior se entrelaza con la idea de que el fundamento de la construcción política se basará en el derecho a la autodeterminación del ser humano. La cual se constituye a través de un pacto fundacional –contrato social o contractualismo– mediante el cual los individuos ceden algo de libertad para salvaguardar algunos bienes primarios<sup>3</sup>. Es así que este contrato social representa un tipo de asociación, individual, en la cual los derechos naturales y las libertades de los individuos son parte de ese pacto.

Es así entonces que se puede señalar que nace el iusnaturalismo moderno, en donde lo primario es el *ius* –derecho-libertad– frente a la *lex* –ley-obligación– y el poder político y frente a los demás seres humanos, y cuyo titular únicamente es el individuo. Con esto surge, la concepción individualista de la sociedad y la política, en la cual, “son los individuos los que se asocian voluntariamente para alcanzar determinados fines (para proteger efectivamente sus derechos), adquiriendo así, pero sólo así, voluntariamente, determinadas obligaciones recíprocas entre sí” (Salazar, 2004: 224).

El origen de los derechos humanos es muy antiguo, pero es posible comprenderlo a partir de la construcción del sujeto de derechos, el cual tiene como fundamento principal la doctrina del iusnaturalismo, en la cual convergen las ideas del liberalismo político y el contractualismo. Proceso en cual, tal como se desarrolló parágrafos arriba, se transita de una sociedad organicista a una individualista, en donde la parte (individuo) es más importante que el todo. Es el lapso en donde se fundamentan, junto al Estado moderno, los derechos naturales del hombre, considerados como la invención política y ética más importantes de la modernidad.

---

<sup>3</sup> Es la protección de bienes primarios o, mejor dicho, ciertos derechos naturales como, para Thomas Hobbes, la vida; para John Locke, la propiedad, la libertad y la vida, para Jacob Rousseau, la libertad civil y la igualdad política y económica (Véase Vázquez, 2010: 225).



### 1.1.1.2. IUSPOSITIVISMO

La doctrina *iusnaturalista* moderna que se desarrolló durante los siglos XVII y XVIII, representaba el triunfo del individualismo en sus acepciones éticas, metodológicas y ontológicas, ya que veían al individuo como componente fundamental de la realidad. Era así entonces que se consideraba al Estado como una obra creada a partir de la voluntad de cada individuo, materializado a través del denominado contrato social.

Asimismo, ese *iusnaturalismo*, partía, desde esa acepción del individualismo, bajo el supuesto de la existencia de ciertos derechos innatos al hombre por el simple hecho de ser hombre, cuya validez estaba dada independientemente de lo dispuesto por el ordenamiento positivo.

Desde el ámbito del Derecho en general y de los derechos humanos en particular, el iusnaturalismo influyó marcadamente en los movimientos políticos del siglo XVIII. La doctrina de los derechos naturales, es la base sobre la cual se fundamenta la Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776) y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en donde se afirmaba que todo hombre tenía ciertos derechos inalienables como la vida y la libertad:

- I. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos. Las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública.
- II. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

A pesar de esto, la doctrina iusnaturalista comenzó a perder presencia en el siglo XIX, a partir de las críticas de autores como Jeremy Bentham, quien consideraba infundado el alcance jurídico normativo del planteamiento iusnaturalista subyacente a la Declaración francesa –objetaba la pretensión doctrinal de que hubiera ciertos derechos naturales ajenos a los derechos de carácter positivo–; o

John Austin, quien consideraba que la “existencia del derecho es una cosa, sus méritos o deméritos son otra. Si una norma es, se trata de una cuestión; si ella debiera ser o si se adecua a ciertos patrones dados o supuestos, se refiere a otra distinta” (Orozco, 1987: 24).

A partir de estas críticas, el modelo iusnaturalista comenzó a perder fuerza, pero sobre todo, a partir de la promulgación del Código Napoleónico (Código Civil Francés), esto se hizo visible, ya que el Código Francés prohibía recurrir a principios o normas ajenas al cuerpo del Derecho Positivo.

Esto se vio reforzado con el desarrollo de la escuela de la exégesis, la cual tuvo como objetivo circunscribir la esfera de acción de los Jueces e intérpretes, dentro de márgenes estrechos, establecidos por la ley. Es decir, el método jurídico consistía en buscar la solución al problema, única y exclusivamente en la ley o código, para evitar interpretaciones subjetivas, como el derecho natural.

Pero sería en las primeras décadas del siglo XX, cuando la doctrina del positivismo jurídico se desarrollara cabalmente gracias a las aportaciones del jurista Hans Kelsen, quien objetaba el carácter científico del iusnaturalismo. Este autor buscaba separar totalmente el derecho de la moral, con la intención de poder enarbolar una teoría del derecho libre de toda ideología y de todo elemento científico-natural, “la teoría pura del Derecho aspira a librar a la ciencia jurídica de elementos extraños” (Kelsen, 2002:13).

Con esto se buscaba abordar el estudio del Derecho, desde una visión positivista, la cual busca convertir al Derecho en una auténtica ciencia, caracterizada por su neutralidad valorativa. Así, serán normas jurídicas aquellas que se produzcan, únicamente, a través del propio ordenamiento jurídico establecido.

Se puede señalar que los puntos básicos de la corriente del *iuspositivismo* son:

1. Una determinada forma de abordar el estudio del Derecho considerado como un hecho y no como un valor.

2. Una determinada teoría del Derecho, de la que se deriva la definición del mismo, así como el elemento de coacción, donde se analizan las fuentes del Derecho, siendo la más importante la propia legislación [...].

3. Una determinada ideología del Derecho se refiere a la Teoría de la Obediencia, la cual puede ser obediencia absoluta a la ley en cuanto tal. (Chávez, 2005: 122).

Para esta corriente, los derechos Humanos son producto del devenir histórico y de las necesidades imperantes, que se materializan a través de los legisladores que plasman estos derechos en las leyes para su cumplimiento y obediencia. Para esta teoría, sólo existirán los derechos humanos, hasta que sean puestos como derechos fundamentales en la constitución de un país.

#### 1.1.1.3. EL CONSTRUCTIVISMO

A pesar de que en un primer momento el modelo iuspositivista fue ampliamente aceptado, a partir del fin de la segunda Guerra Mundial, esta aceptación comenzó a decaer, debido principalmente a las atrocidades cometidas por ciudadanos y funcionarios del gobierno nazi. Se criticó el positivismo jurídico del régimen, ya que algunos de sus principios reflejaban “una actitud sin moral y parcialmente responsable del régimen de Hitler, [...] ya que al justificar una legislación como la nacional-socialista [...], el iuspositivismo había impedido que se combatiera el contenido arbitrario e injusto de la misma” (Orozco, 2005: 25).

Pero no sólo era el positivismo jurídico; el iusnaturalismo tampoco estaba exento de críticas, ya que seguía cuestionándosele la vaguedad e imprecisión de su fundamentación, a decir: la denominada naturaleza humana –lo que una cultura entiende por naturaleza o humanidad puede diferir–, así como, la inmutabilidad del derecho natural, ya que la “permanencia del derecho natural choca con la experiencia histórica; es decir, lo que ha sido *natural* en un momento histórico deja de serlo en otra época” (Villavicencio, 2010: 26).

Ante esto, surge nuevamente la pregunta acerca de si los derechos humanos son de índole jurídica o moral, o si pueden ser jurídicos y morales a la vez. Cuando se

hace referencia a derechos humanos, se alude a situaciones normativas que están estipuladas en el cuerpo normativo de un país; pero ¿qué pasa cuando esos derechos no están contenidos en el derecho positivo?, ante esto, se reclama que se reconozcan esos derechos, por lo que se aducen ciertos principios morales para lograr su justificación y su respectiva positivización.

Es así como surge una corriente que se ubica entre el iuspositivismo y el iusnaturalismo, la cual busca argumentar racionalmente el asentamiento de ciertos derechos básicos –con alcance universal–, los cuales se pueden justificar intersubjetivamente. Esta corriente, denominada constructivista, busca superar tanto el problema iusnaturalista acerca de que los principios morales existen *per se*, como el subjetivismo positivista.

Esta concepción constructivista de los derechos humanos es de suma importancia para poder comprender cómo se fundamentan éstos; pero lo más importante –y de ahí la primacía de esta corriente a la hora de desarrollar este tema de investigación– es que esta corriente busca lograr una concepción de los derechos humanos que sea universalmente válida, a través de una aceptación intersubjetiva de éstos.

Esto permitiría discernir hasta qué punto es válida la frecuente crítica acerca de que los derechos humanos son un concepto occidental que forma parte de la retórica de algunos países desarrollados, los cuales pretenden ocultar las pretensiones político o económicas de dominación. Pero a su vez, también permite distinguir si esa crítica de neocolonialismo de un Estado sobre otro sirve para ocultar o justificar el intento de mantener el poder político, de la élite gobernante (Nino, 2007; Forst, 2005). Para ello, se hace necesario justificar estos derechos a partir del constructivismo y el derecho a la justificación, elementos que permiten validar o legitimar estos derechos universales.

La justificación de los derechos humanos es la *conditio sine qua non* para poder fundar esos derechos con pretensiones de validez universal. El derecho a la justificación se hace necesario en un momento en el que impera una serie de

conflictos políticos y sociales. En donde muchas veces los Estados se niegan a reconocer ciertos derechos humanos, cuando son criticados por parte de otros actores debido a la falta o violación de ellos. Ante esto, los Estados – generalmente autoritarios y represores de derechos humanos– hacen un uso discursivo del principio de integridad cultural y autodeterminación política como un elemento, para frenar las críticas hacia ellos.

La demanda por explicaciones razonables se da cuando se pregunta por la justificación de determinadas reglas, “instituciones y donde las razones que ellos reciben no son suficientes por largo tiempo; surge allí donde las personas consideran que han sido tratadas injustamente como miembros de su cultura y de su sociedad, como seres humanos” (Forst, 2005: 35). Así, el Estado o cualquier otra institución, no pueden negar el llamado derecho a la justificación, el derecho a ser respetado como persona moral. Personas, quién en última instancia, son la encargadas de validar, a través de un diálogo intersubjetivo la aceptación o no de las razones esgrimidas para la justificación. Por lo tanto, este derecho a la justificación, se convierte en la base que otorga validez a los demás derechos, siendo que a partir de un consenso respecto a la justificación es posible lograr la construcción de derechos humanos con validez universal.

A partir de esto se puede señalar que el constructivismo no recurre a cuestiones metafísicas, como la divinidad o naturaleza humana, como medio para fundamentar los derechos humanos; por el contrario, esta corriente los ve como construcciones razonables intersubjetivas. Por lo tanto, la justificación de esos derechos recae en una reflexión discursiva capaz de probar su validez. Para lograrlo, se recurre al discurso práctico a lo Habermas; es decir, se busca apoyar la pretensión de validez de dichos derechos a través de argumentos, siendo así una acción orientada al entendimiento (*Verständigung*).

Por lo tanto, cualquier norma moral que busque tener validez universal, como los derechos humanos, debe de ser aceptada intersubjetivamente por aquellos a quienes afecta ésta. Sólo así se puede cumplir con la concepción kantiana de objetividad, ya que dicha convicción moral debe ser aprobada por aquellas

personas “razonables y racionales que ejercen sus facultades de razón práctica en forma inteligente y escrupulosa, siempre que todas las personas referidas conozcan los hechos relevantes y hayan examinado debidamente las consideraciones relevantes” (Forst, 2005: 35).

## 1.2. DEMOCRACIA

La democracia como forma de gobierno es sumamente antigua, surge aproximadamente hace 2500 años en la antigua Grecia, específicamente en la ciudad-Estado (*polis*) de Atenas. La democracia, entendida a partir de la tipología de las formas de gobierno heredada por los griegos, puede ser definida como el gobierno de los muchos, de las mayorías, en oposición al gobierno de uno de o unos cuantos –de los mejores o ricos–.

De forma descriptiva, la democracia comprende una forma específica de gobierno, en dónde las dos palabras griegas que componen este término (*demos* y *kratos*) significan pueblo y poder, por lo que la palabra democracia significa, de manera literal, poder del pueblo.

El *demos* griego estaba conformado por aquellos individuos que eran ciudadanos miembros de la polis. Pero sólo los hombres libres, atenienses y mayores de 20 años tenían derechos a la ciudadanía, ya que los esclavos, las mujeres y los extranjeros residentes o metecos estaban excluidos de cualquier participación política.

Para poder comprender en qué consistía esa forma de gobierno de la mayoría, es ilustrativo citar las palabras que Pericles pronuncia en una famosa Oración Fúnebre:

Tenemos un régimen político que no envidia las leyes de los vecinos y somos más bien modelos para algunos que imitadores de los demás. Recibe el nombre de democracia, porque se gobierna por la mayoría y no por unos pocos; conforme a la ley, todos tienen iguales derechos en los litigios privados y, respecto a los honores, cuando alguien goza de buena reputación en cualquier aspecto, se le honra ante la comunidad con méritos y no por

su clase social; y tampoco la pobreza, con la oscuridad de consideración que conlleva, es un obstáculo para nadie, si tiene algún beneficio para hacerle a la ciudad. Practicamos la libertad tanto en los asuntos públicos como en los mutuos recelos procedentes del trato diario [...]. Y así como no nos molestamos en la convivencia privada, tampoco transgredimos las leyes en los asuntos públicos (Tucídides, 1984: 150).

De acuerdo con este discurso, es posible observar que la democracia de los antiguos se fundamentaba en el principio de igualdad frente a la ley (*isonomía*) y el de igualdad de participación para desempeñar un cargo público (igualdad política) por parte de todos los *polites* (ciudadanos atenienses) que eran parte de la *polis* griega. Así, todos los *polites* se reunían en el *Ágora*, en donde participaban de manera continua en el ejercicio del poder (Sartori, 1997: 346-351).

Es importante resaltar la idea implícita de la igualdad en la democracia, la cual hace referencia a la igualdad política, que se traduce en la lucha por la igualdad y libertad políticas, mediante la participación de la gran mayoría en las funciones del gobierno, y es totalmente independiente de si se logra o no la igualdad social.

Esta forma de democracia, que Norberto Bobbio denomina democracia de los antiguos, alcanzó su mayor esplendor durante los siglos V y IV antes de Cristo. Empero, después de este periodo, la democracia casi desapareció del vocablo político. Sería hasta el desarrollo de la sociedad el Estado moderno que el antiguo ideal democrático resurgiera y cobrara gran vigor y nuevos significados individualistas.

Esta nueva concepción moderna de la democracia, incorpora algunos de los elementos característicos del Estado liberal –tomando en cuenta que el presupuesto filosófico del Estado liberal, visto como una forma de contraposición al estado absolutista, es la doctrina de los derechos del hombre o *iusnaturalismo*– y de la teoría contractualista, corrientes que están estrechamente vinculadas. Es importante señalar, siguiendo a Bobbio, que si bien la democracia moderna presenta ciertas diferencias con respecto a la democracia de los antiguos, entre estas dos versiones no hay una disimilitud tal como la que apunta Giovanni Sartori al señalar que el “concepto actual de democracia se parece poco, si es que existe

algún parecido, al que se desarrolló en el siglo V antes de Cristo. Cuando empleamos la misma palabra llegamos a la conclusión errónea de creer que nos estamos refiriendo a la misma cosa o alguna similar” (Sartori, 1997: 343).

La democracia es una en su concepto; es decir, estuvo (democracia antigua) y está (democracia moderna) cimentada bajo los dos principios señalados anteriormente, de igualdad y libertad. Es decir, el sentido descriptivo general del término no ha cambiado. Lo que se considera que cambió, no es el titular del poder político -el pueblo-, entendido como el conjunto de ciudadanos con el derecho de tomar decisiones; sino la manera amplia o restringida de ejercer ese derecho de decisión.

El tránsito de la democracia de los antiguos a la de los modernos, estuvo marcado no sólo por el surgimiento y desarrollo del Estado-nación; sino también por un elemento importante del mismo, a decir, la sociedad. A diferencia de las antiguas sociedades, las actuales se caracterizan por tener un número sumamente elevado de personas; ante esto se observó que la democracia directa se había vuelto imposible a escala nacional. Por lo tanto, la única forma de que los miles o millones de ciudadanos pudieran dirimir los asuntos públicos de su lugar de origen, sería únicamente a través de la representación política; es así que las democracias modernas sólo pueden ser representativas. Sólo así entonces, el gobierno del demos ya no se debía limitar a Estados pequeños como las polis griegas, sino que ahora podían extenderse casi indefinidamente, hasta incluir grandes conglomerados humanos (Dahl, 2007: 47-93).

Ante esto, lo que constituía la razón objetiva de la constitución de la democracia representativa eran las grandes dimensiones de los Estados modernos. El propio Rousseau, uno de los grandes defensores de la democracia directa de los antiguos había señalado que el “el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada” (Rousseau, 1999: 89). Pero –a pesar de que ésta es una de la críticas que se le hace a la democracia representativa, ya que para algunos se considera, erróneamente, que lo que



caracteriza a la verdadera democracia es la participación directa de todo el pueblo—, el mismo Rousseau reconocía que “no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia”, debido a que se requiere un Estado muy pequeño; por lo que concluía que “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (Rousseau, 1999: 63).

Así, los constituyentes franceses y los autores del *El Federalista* (James Madison y Alexander Hamilton), estaban convencidos de que el único gobierno democrático, era el de la democracia representativa, que es aquella forma de gobierno en la que los ciudadanos no toman las decisiones, sino que elige a sus representantes que elegirá por él. Este elemento quedó plasmado en la primera constitución escrita en Estados Unidos, Virginia (1776) en donde se establece que “todo el poder reside en el pueblo, y en consecuencia emana de él; los magistrados son sus fiduciarios y servidores, y en todo tiempo responsables de él” (Bobbio, 2006:35).

### 1.2.1. UNA DEFINICIÓN MÍNIMA DE DEMOCRACIA

Las características que se mencionaron sobre la democracia de los antiguos y la de los modernos son de utilidad, ya que permiten distinguir algunos rasgos distintivos de la forma de gobierno democrática. Empero, se hace necesario buscar un criterio que permita si un determinado Estado es o no democrático.

La concepción dominante acerca de la democracia consiste en verla como un método de formación de decisiones colectivas. Es decir, entender la democracia en su acepción literal: conjunto de reglas que atribuyen al pueblo (*demos*), y por tanto a la mayoría de sus miembros, el poder de asumir decisiones; es no sólo la definición etimológica de democracia, sino también la concepción compartida de la teoría y de la filosofía política (Ferrajoli, 2010: 77).

Esta dimensión de la democracia es vista como una visión jurídica; es decir, esta definición de democracia puede ser llamada formal o procedimental. Aquí, la democracia se identifica sobre la base de las formas y de los procedimientos que garantizan a los ciudadanos la participación, directa o indirecta, en el proceso de toma de decisiones –reglas del juego–.

Es así que para entender la democracia, contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, debe ser vista como el procedimiento mediante el cual se toman decisiones; en otras palabras, se considera como el conjunto de reglas que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas (el pueblo o sus representantes) y bajo qué procedimientos o del *cómo* de las decisiones. Sólo estas leyes fundamentan la legitimidad del poder y permite distinguir el poder legítimo, el que hay que obedecer, y el poder ilegítimo.

Siguiendo a Bobbio (2007: 23-28), un primer aspecto que la definición mínima de democracia demanda, es la referente a que el poder de tomar decisiones sea atribuido a un número muy elevado de ciudadanos, ya que en un régimen democrático, al existir el sufragio universal, existe una máxima extensión de los derechos políticos; por lo que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones, teniendo igual valor cada voto.

El segundo aspecto es que las decisiones deben tomarse bajo el principio de la mayoría, ya que ante una sociedad pluralista, la única manera de dirimir un conflicto es obteniendo el mayor consenso posible. Así, la regla de la mayoría es vista como la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo, aquellas decisiones aprobadas por la mayoría de quienes deben tomar la decisión.

Para que florezca la democracia; es necesaria una tercera condición, la cual consiste en que los individuos que vayan a decidir a sus representantes, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra opción. Pero para esto es necesario que se garanticen ciertos derechos, como son

el de libertad de opinión, expresión, asociación, etc. Derechos que nacieron con el Estado liberal y que dieron paso a la construcción del Estado de derecho.

Esta concepción tiene que ver con la relación establecida entre democracia y liberalismo, en el que los supuestos fundamentales de éste último son la condición posible del estado democrático. También en donde las normas constitucionales que atribuyen (liberalismo) y protegen (Estado de derecho) esos derechos son las reglas preliminares del desarrollo del juego. De ahí que el Estado liberal no sólo es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. Ante esto, es posible señalar que el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; y que la protección de esos derechos es necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia<sup>4</sup>.

Con las definiciones dadas acerca de los derechos humanos y de la democracia, es necesario ahondar en las teorías de las relaciones internacionales, para poder entender el nexo existente entre estos tópicos y la política exterior de México.

---

<sup>4</sup> Todos estos elementos, junto con otros más, es posible resumirlo en las características básicas de la democracia como un conjunto de reglas del juego político, basado en procedimientos universales que Norberto Bobbio enuncia de la siguiente manera:

1) el máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo grado, por el pueblo; 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes electos, como los entes de la administración local o el jefe de Estado; electores deben de ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos y posiblemente también de sexo; 4) todos los electores deben tener igual voto; 5) todos los electores deben de ser libres de votar según propia opinión formada lo más libremente posible, e decir, en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; 6) deben ser libres también en sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales ; 7) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas; 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo (Bobbio, 1988: 503-504).

### 1.3. TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

#### 1.3.1. EL REALISMO Y NEORREALISMO

La teoría realista de las relaciones internacionales surgió como un paradigma diferente al idealismo, el cual predominaba durante los primeros años del siglo XX. A partir de las grandes catástrofes producidas por la Primera Guerra Mundial, el fracaso de los mecanismos de seguridad colectiva de la Liga de las Naciones y el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, la visión idealista quedó a un lado. Aquel escenario internacional sirvió para la revaloración y reformulación de una teoría realista de las relaciones internacionales, que buscaba estudiar el sistema internacional como es y no como debería ser.

Es oportuno señalar que la escuela realista de las relaciones internacionales, retoma muchos de los planteamientos de los antiguos pensadores de la filosofía política –realistas clásicos–, como Mencino, Tucídides, Maquiavelo y Hobbes, entre otros.

Herederero de dicha tradición del pensamiento filosófico-político, Hans Morgenthau se convirtió en uno de los máximos exponentes del realismo político en las relaciones internacionales del siglo XX. Fiel a esa corriente, Morgenthau trae consigo aquel pesimismo antropológico que caracterizó a los antiguos pensadores realistas. Es decir, se partía de la idea de que los hombres por naturaleza son seres egoístas, que únicamente actúan por interés propio; pero sobre todo, nacen buscando poder, lo que caracteriza a los hombres es ese *animus dominandi* que conlleva a la existencia de un conflicto permanente, de ahí que “al ser nuestro mundo de intereses opuestos y conflictos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente” (Morgenthau, 1948/1986: 11).

De lo anterior se desprende la concepción que las relaciones internacionales se caracterizan por presentar una naturaleza conflictiva. Al no existir una autoridad coercitiva internacional, los Estados se encuentran en una especie de *estado de naturaleza* –al estilo Hobbsiano– en el sistema internacional; es decir, al existir

una multiplicidad de unidades –Estados– con interés propios, no puede haber un orden político estable, reina una verdadera anarquía internacional.

Asimismo, para poder comprender el entorno internacional, el realismo parte de la suposición de que los Estados son un actor racional en las relaciones internacionales. El carácter estatocéntrico de la teoría realista se puede explicar debido a que para este enfoque, el Estado es el único actor digno de consideración o estudio en el sistema internacional. Asimismo, la preponderancia del Estado como unidad de análisis, permite incrustar la idea del interés nacional, entendida como una acción racional que emprende todo Estado para su supervivencia; por lo tanto, todo Estado es racional al buscar el interés nacional.

Es posible resumir que las características del realismo son: 1) Una visión pesimista de la naturaleza humana; 2) las relaciones internacionales son necesariamente conflictivas; 3) una gran importancia de la seguridad nacional y supervivencia del Estado; y 4) la actuación del Estado está determinada por el propio sistema (del Arenal, 1990: 129-130).

Por su parte, el neorrealismo surge –en un contexto histórico de Guerra Fría y de surgimiento de nuevas teorías enfocadas a la sociedad global– como una teoría que busca, nuevamente, acentuar la importancia del Estado como actor fundamental de las relaciones internacionales, teniendo gran resonancia en el mundo académico, debido a los vacíos explicativos dejados por el paradigma de la interdependencia.

Este nuevo enfoque retoma varias premisas desarrolladas por los realistas clásicos. Sin embargo, el elemento fundamental –y en ello reside su originalidad– del neorrealismo es la preponderancia que se le otorga a la estructura del sistema internacional para explicar las relaciones internacionales. Es decir, se presta mayor atención a las influencias y condicionamientos, que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política de los Estados. Constituye un “esfuerzo por explicar el comportamiento de los estados individuales y las características del sistema como un todo” (Krasner, 1992: 39). Pero sobre todo,

los estados son actores egoístas, racionales, preocupados principalmente por “las ganancias relativas, porque deben de funcionar en un entorno anárquico, en donde su seguridad y bienestar reside en su habilidad de movilizar sus propios recursos contra las amenazas externas”.

Finalmente, otro de los elementos importantes de esta teoría es el referente al cambio en el sistema internacional. Para los neorrealistas, específicamente para Robert Gilpin (1981), el sistema internacional se establece por la interrelación entre diversos actores –Estados– que crean estructuras para promover sus respectivos intereses. Pero la estructura y distribución de los intereses reflejará, generalmente, los intereses dominantes dentro del sistema. Es decir los intereses del país hegemónico.

A partir de lo anterior considero oportuno rescatar de estas teorías el hecho de que el Estado es el actor más importante en las relaciones internacionales; éste es punto de referencia a la hora de analizar el sistema internacional. Ante ello, el tema que trataré en mi investigación gira en torno a la política exterior, en este caso y en última instancia, del Estado mexicano.

Por otro lado, para poder entender la forma en que la democracia y derechos humanos llegan a la política exterior de México –tema sobre el cual versa mi investigación– parto bajo el hecho de que con el derrumbe de la Unión Soviética y por ende, del fin de la era bipolar, estos dos temas –de los cuales el gran vencedor de la Guerra Fría (Estados Unidos) es su principal propulsor– cobran gran relevancia insertándose así en los tópicos principales de la agenda internacional. Todo este acontecimiento es posible ubicarlo en el espectro neorrealista acerca del cambio que se busca dar en el sistema internacional. Es decir, constituyen el ejemplo del precepto neorrealista acerca de que todo sistema internacional está caracterizado por el surgimiento y caída de países poderosos que configuran tipos de interacciones internacionales y establecen reglas mediante las cuales ese sistema opera (Gilpin, 1981: 188, 198).

Siguiendo con esta idea, es posible ajustar otro de los preceptos neorrealistas al tema de investigación en cuestión, pero de forma sumamente parcial, quizás perdiendo la esencia de ésta, aunque conservando el *exo esqueleto* de la teoría. Con esto me refiero a la denominada cuestión estructural del neorrealismo, en donde ésta, debido a su importancia, supedita el comportamiento de las unidades (Estados) al sistema (estructura). Para los neorrealistas, lo que impera en la estructura es el fenómeno de la anarquía, de ahí el comportamiento de los Estados. Se podría tomar este precepto para ejemplificar la forma en la que los temas de democracia y derechos humanos, al convertirse si no en una cuestión estructural, sí como una cuasi norma internacional –entendiendo esto bajo la lógica de que el país hegemónico (EUA), siguiendo la idea según la cual el país principal es que establece las normas mediante las que opera el sistema–, modifican el comportamiento de los Estados.

Esto es que los gobiernos aceptan el régimen de derechos humanos, porque están obligados a hacerlo debido a la influencia de las grandes potencias, las cuales externalizan esa ideología. Así, la creación de estos regímenes, generalmente tiene que ver con “los valores y preferencias de los Estados más poderosos en el sistema en un momento histórico particular” (Krasner, 1993: 165). De esta forma, llega a suceder que en algunos casos, “los estados han adoptado voluntariamente la supervisión internacional, pero en general los más débiles se han adherido a las preferencias de los fuertes” (Krasner, 2001: 22).

La existencia de un régimen de derechos humanos se puede explicar, a partir de esta visión (neo) realista, debido a la hegemonía del principal país, en este caso Estados Unidos. Esto lleva a Jack Donnelly a señalar que:

Gran parte de la explicación [del régimen inter-americano de derechos humanos] reside en el poder, particularmente, en el poder dominante de Estado Unidos. [Así, este país] por cualquier razón, decidió que un régimen regional con competencias de control relativamente fuertes era conveniente, y luego ejerció su poder hegemónico para asegurar su creación y apoyar su funcionamiento (Donnelly, 1986: 625).

Aunque lo anterior se basa en que la distribución del poder y por ende, la preponderancia de un país o grupo de países como actores hegemónicos, ayuda a explicar la existencia de regímenes internacionales de derechos humanos; no se logra establecer, tal como apunta Alejandro Anaya, un vínculo explícito entre la creación de dichos regímenes y el interés de las potencias definido en términos de poder relativo (Anaya, 2010: 53-57).

A pesar de que el realismo y neorrealismo han sido dos de las corrientes teóricas de mayor importancia en las Relaciones Internacionales, y de presentar cierta convergencia con mi proyecto de investigación, pienso que no son las teorías adecuadas para explicar mi tema de investigación, el cual versa sobre la democracia y derechos humanos en la política exterior. Parto del supuesto de que estos temas tienen como base y/o fundamento la cooperación y la dignidad humana, considero que la visión realista, la cual ve a los Estados como entes egoístas cuyo actuar racional se fundamente en el propio interés logrado a través del incremento de poder para lograr aumentar la capacidad y habilidad de poder controlar a los demás, no es adecuada para explicar el tema de investigación.

Por último, esto también se debe a que existe cierta debilidad de los regímenes internacionales de derechos humanos para conseguir que los Estados se comporten de acuerdo a sus normas. Pero sobre todo, debido a que los países hegemónicos, raramente emplean sanciones –política, económicas o militares– “para obligar a otros países en la mejora de sus derechos humanos. Incluso, [...] los países tienen poco interés en el grado de violaciones de derechos humanos existentes en otros países, a menos que uno de sus propios ciudadanos se vea afectado” (Neumayer, 2005: 926).

### 1.3.2. LIBERALISMO INSTITUCIONAL

A finales de la década de 1960 y principios de 1970, algunas premisas de la teoría realista comenzaron a ser insuficientes para entender o explicar lo sucedido en el escenario internacional. Comenzaron a surgir anomalías que la teoría realista no



podía explicar, como la aparente interdependencia económica y el comportamiento diferente en la política exterior de las democracias comparado con los estados autoritarios (Keohane, 1993: 271). Fue en ese momento en el que se dio paso de los temas de la alta política (high politics), a los de la baja política (low politics) donde la creciente interdependencia política, pero especialmente la económica, tomaba mayor importancia. Ante este nuevo escenario surge la teoría del liberalismo institucional.

El objetivo de Robert O. Keohane, principal representante de esta teoría, es abandonar la idea de crear un paradigma totalmente alternativo al realismo –se buscaba crear un enfoque transnacionalista– y mejor enfocarse a la formulación de una propuesta concreta que busca integrar teorías del realismo y el liberalismo, para la creación de un enfoque multidimensional (Nye y Keohane, 1997).

El liberalismo institucional, en consonancia con los preceptos neorrealistas, asume que los Estados son los principales actores en el escenario internacional y su comportamiento en éste se rige bajo las concepciones del interés propio. Las capacidades relativas –es decir la distribución de poder–, siguen siendo importantes, y los Estados se ven obligados a depender de sí mismos para obtener ganancias de la cooperación. Sin embargo, el liberalismo institucional va más allá y decide poner atención en el rol que desempeñan las instituciones internacionales en el cambio en la concepción del interés propio (Keohane, 1993: 271).

Esta teoría, al igual que la realista, considera que los Estados son egoístas racionales. Pero ese egoísmo no necesariamente es la fuente de discordia que impide la cooperación. Sin embargo, es necesario señalar que la cooperación no equivale necesariamente a la armonía de intereses –en este punto Keohane logra converger los presupuesto realistas (estados anárquicos que buscan la obtención de poder) y liberales (posibilidades de cooperación)–, ya que ésta exige igualdad de intereses, mientras que la cooperación sólo puede tener lugar cuando hay intereses divergentes o en conflicto. ”. Así la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral. Tal como plantea Keohane, “la cooperación

[...] no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con él y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial” (Keohane, 2009: 215).

La teoría institucional parte de que en un mundo donde existe cierta incertidumbre, en el que los Estados actúan con base a las expectativas que tiene acerca del actuar de sus contrapartes, las instituciones y/o regímenes internacionales surgen porque facilitan la cooperación egoísta, a través de la reducción de la incertidumbre, estabilizando así las expectativas. Esto es que las instituciones compensan la falta de confianza entre los países, mediante la tarea de proveer flujos de información entre los estados miembros, lo que permite conocer lo que los demás Estados hacen y la forma en que actúan, esto ayuda a reducir la desconfianza entre los países. Así, esto sirve también para construir reputaciones entre los Estados, es decir, saber si el Estado X es un socio confiable que suele cumplir con los acuerdos que establece. Con base en esta información, los Estados deciden con quién es racional cooperar.

Tal como ha señalado Keohane, una de las funciones más importantes de los regímenes internacionales es la de facilitar concreción de acuerdos específicos entre los gobiernos. Pero no sólo eso, los regímenes también “pueden afectar los intereses estatales [...] y pueden, por cierto, las expectativas y también los valores” (Keohane, 2009: 230).

El hecho de que la teoría del liberalismo institucional parta de la premisa de que los Estados son los principales actores internacionales, pero no los únicos; así como la preponderancia que pone sobre las instituciones internacionales, hacen que esta teoría sea adecuada para explicar mi tema de investigación.

Como primer momento, es posible señalar que, al igual que esta teoría, considero que existen otros actores en el escenario internacional. De acuerdo con mi tema, parto bajo la idea de que los temas de la democracia y derechos humanos no sólo llegaron a la política exterior de México por la mera acción del gobierno mexicano, sino que intervinieron otros actores, tal como Organizaciones No

Gubernamentales. Debido a que México era un país casi cerrado al escrutinio exterior y, además, constante violador de los derechos humanos; diversas organizaciones transnacionales decidieron denunciar los acontecimientos ocurridos en el país, esto fue lo que llevó u obligó al Estado mexicano a cambiar esa situación y con el tiempo a interiorizar, en cierta medida, este precepto internacional o universal de la protección de derechos humanos, lo que llevaría, posteriormente, a la integración de estos temas a la política exterior de México.

Por otro lado, pero también bajo esta misma lógica, considero que las instituciones internacionales –vistas como organizaciones que favorecen la cooperación internacional– desempeñaron un papel importante para que México adoptara de forma interna y externa dichos temas y así se sumase a la nueva lógica internacional de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos.

México empezó a interactuar de manera más abierta con el sistema internacional de derechos humanos, a partir de la década de los 80's, lo que produjo una transformación cualitativa en la ubicación de este tema en el contexto de la política exterior. Pero también, esto llevó, de acuerdo con la lógica del liberalismo institucional, a una mayor cooperación de México con las instituciones internacionales –lo que se manifestó en la ratificación de una serie de pactos y tratados, como El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la aceptación de la competencia de la Comisión de Interamericana de Derechos Humanos, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, etc.–, es así entonces que México entra en esta nueva dinámica del liberalismo institucional.

### 1.3.3. TEORÍA LIBERAL DE LAS PREFERENCIAS

La teoría liberal de las preferencias es un enfoque que cada vez va tomando mayor importancia en la discusión de las teorías de las Relaciones Internacionales, siendo Andrew Moravcsik su principal representante, quien plantea una reformulación de la teoría liberal.

Los aspectos principales de esta teoría consisten en que los actores fundamentales en la política internacional son los individuos y grupos sociales o grupos privados que organizan cambios y acciones colectivas para promover sus intereses diversos. Asimismo, se descarta la idea de que existe una armonía de intereses entre los individuos y grupos sociales al interior de un país.

Los Estados u otras instituciones políticas, representan a un subconjunto de la sociedad nacional; es decir, definen sus preferencias en materia de política internacional con base en los intereses y las ideas de los individuos o grupos que están mejor representados políticamente.

Tal como apunta Moravcsik:

En la concepción liberal de la política interna, el Estado no es un actor, sino una institución representativa constantemente objeto de captura y recaptura, construcción y reconstrucción de las coaliciones de los actores sociales. Las instituciones representativas y las prácticas constituyen la crítica "correa de transmisión" por el cual las preferencias y el poder social de los individuos y grupos se convierten en política de Estado (Moravcsik, 1997: 516).

Con esto, la política del gobierno está constantemente limitada por los intereses subyacentes de grupos o individuos al interior o fuera del aparato estatal, los cuales presionan a los tomadores de decisiones para que apliquen políticas acordes a los intereses de estos individuos. Es importante señalar que en última instancia, la configuración de preferencias estatales es interdependiente; esto es que los Estados buscarán conseguir o alcanzar sus preferencias bajo los límites que imponen las preferencias de otros Estados.

Bajo esta perspectiva, es posible apuntar que la creación o surgimiento de un régimen internacional de derechos humanos, se establece cuando un número importante de Estados deciden llevar a cabo esta tarea, debido a que coincide con los intereses de los individuos o grupos mejor representados y/o con mayor influencia en el aparato estatal.

Ante esto surge la pregunta acerca de por qué los Estados deciden establecer régimen de derechos humanos o una política de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos, si esto implicaría establecer mecanismos y normas que empoderen a terceros actores encargados de incidir y vigilar el comportamiento de los estados en estas materias, constriñendo en cierta medida su soberanía. Resulta un poco difícil encontrar una explicación racional a esta cuestión. Sin embargo, Moravcsik trata de responderlo a través de una investigación que realizó acerca de la creación del régimen de derechos humanos en Europa.

Para ello, se parte del supuesto de que los principales impulsores de compromisos vinculantes a nivel internacional en materia de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos, no fueron las grandes potencias –como señalaría la visión realista–, ni los gobiernos de estados democráticos con una larga tradición liberal –a pesar de que las democracias establecidas apoyaban la idea de las declaraciones de los derechos humanos, mantenían alianza con las dictaduras y regímenes transnacionales en oposición a la aplicación de los derechos humanos recíprocamente vinculante–, sino los gobiernos de las democracias nuevas de Europa Occidental (Moravcsik, 2000: 217-252).

Para poder entender lo anterior, se hace necesario tomar en cuenta la política interna de auto-interés de los gobiernos nacionales; lo cual se explica a través de una variable endógena. Los países que acaban de transitar a la democracia tienen un interés por la adhesión o creación de un régimen internacional de derechos humanos con el fin de poner un candado externo (*lock in*) a sus preferencias por la democracia y los derechos humanos, ante el temor a posibles regresiones autoritarias en sus países. En palabras de Moravcsik:

Los gobiernos recurren a esta táctica cuando los beneficios de la reducción de la incertidumbre política en el futuro son mayores que los costos de "soberanía" de los miembros. De ello se desprende que "la libre unión" es más de uso para las democracias de reciente creación, que tienen el mayor interés en estabilizar aún más el *statu quo* político interno frente a las amenazas no democráticas. Por lo tanto, es posible observar a estos liderando el movimiento para hacer respetar los derechos humanos, mientras que

las democracias establecidas tienen un incentivo para ofrecer un apoyo tibio en el mejor de los casos (Moravcsik, 2000: 220).

En el caso particular de México, esta teoría es sumamente útil para entender cómo fue que se pasó a una política exterior de promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos. Esto se explicará debido al proceso de transición a la democracia que vivió el país, periodo en el que al darse la alternancia política – después de 70 años de gobiernos priistas– con Vicente Fox (PAN), se adopta una política acorde a estos principios, con el objetivo de lograr establecer un *candado externo* y lograr consolidar el nuevo gobierno democrático.

#### 1.3.4. TEORÍA CONSTRUCTIVISTA

La teoría constructivista de las relaciones internacionales, surge en un contexto histórico de suma importancia, el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del bloque Soviético. Su objetivo es tratar de resolver los vacíos explicativos dejados por las principales corrientes de las Relaciones Internacionales (Realismo y Liberalismo Institucional). Esto le permite a la nueva teoría presentar un enfoque alternativo a los ya existentes.

A pesar de que el constructivismo surgió como un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales, o como un paradigma de paradigmas, uno de sus principales representantes, Alexander Wendt, considera que ésta no debe ser vista como una “teoría sustantiva de la política mundial” (Fearon y Wendt, 2002: 56), sino como una herramienta complementaria para poder explicar los fenómenos correspondientes a esta materia.

Independientemente de esto, es posible señalar que el constructivismo ha desempeñado un papel muy importante en el estudio de las Relaciones Internacionales. El constructivismo es, de hecho, una comprensión de tres capas o niveles de la realidad social y las ciencias sociales y de sus efectos dinámicos mutuamente constitutivos.

Primero, el constructivismo es visto como una posición metafísica de la realidad que los estudiosos busca conocer y acerca el conocimiento con el cual se trata de interpretar la realidad. Segundo, el constructivismo, basado en la posición metafísica, es una teoría social acerca del rol de los agentes del conocimiento y de lo entendido en la constitución de la realidad social, es decir entender el rol de la intersubjetividad y del contexto social. Así, el constructivismo es una perspectiva teórica y empírica –fundamentada los dos niveles anteriores– que sostiene que la teoría de Relaciones Internacionales debe basarse en principios ontológicos sociales y fundamentaciones epistemológicas (Adler, 2002: 96). Así. El constructivismo en las RI buscará comprender elementos como el rol de las identidades, las normas, etc. en la constitución de los intereses nacionales, la gobernanza, entre otras cosas.

Siendo así esto, el constructivismo, consciente del debate existente entre neorrealismo y liberalismo institucional, se vuelve a preguntar en qué medida la acción estatal está condicionada por la estructura (visión neorrealistas) o por el proceso (interacción) e instituciones (visión liberal institucional). A partir de esto, los constructivistas señalan que el elemento faltante era el referente a los factores socio-cognitivos. Así, el constructivismo busca crear una teoría que explique la construcción de identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en los procesos de cooperación en el sistema internacional

La premisa de la cual parten los constructivistas es que el mundo en el cual viven los seres humanos no está exógenamente o estructuralmente dado, sino que es una construcción constante en la que los individuos (agentes) son los que le dan forma a éste, en otras palabras, la realidad es socialmente construida.

Para esta teoría, las relaciones internacionales consisten o se crean a partir de acciones y especialmente de ideas y no esencialmente de condiciones materiales o estructurales (marxismo y neorrealismo). Así mismo, los intereses y las identidades de los agentes se crean a partir de las creencias intersubjetivas que se tienen de la realidad, lo que determinará el modo en que conciben sus relaciones.

Tal como apunta Alexander Wendt:

Las estructuras sociales tienen tres elementos: conocimiento compartido, recursos materiales, y las prácticas. Primero, las estructuras sociales se definen, en parte, por una comprensión compartida, por expectativas, o por conocimientos. Esto constituye la situación de los actores y la naturaleza de sus relaciones, ya sean cooperativas o conflictivas. [...] Segundo, las estructuras sociales requieren recursos materiales, [...] pero éstos sólo adquieren significado para la acción humana a través de la estructura de conocimiento compartido en el que están inmersos. [...] Y tercero, las estructuras sociales existen, no en las mentes de los actores ni en las capacidades materiales, sino en las prácticas, la estructura social sólo existe en el proceso. (Wendt, 1995: 73-74).

En otras palabras, los constructivistas señalan que los agentes (Estados, instituciones, organizaciones, etc.) y las estructuras se constituyen mutuamente. Las estructuras normativas e ideológicas pueden condicionar las identidades e intereses de los actores, pero esas estructuras no existirían si no fuera por las acciones y conocimientos de esos actores.

Partiendo de la idea que la realidad (las relaciones internacionales) se construye a partir de las ideas y acciones intersubjetivas de los agentes (Estados y sociedad transnacional), es posible que esta teoría se ajuste de manera idónea a mi tema de investigación.

Retomando el supuesto acerca de la formación de las identidades e intereses de los actores, es posible conceptualizar la formación de los temas de la democracia y derechos humanos como elementos de identidad y de interés en la política exterior de México.

La promoción de la democracia y protección de los derechos humanos son dos concepciones que no surgen *per se* en el sistema internacional, sino que son instituciones –entendida como un conjunto o una estructura de identidades e intereses– que se construyen a través de la interacción intersubjetiva. Dichas estructuras pueden estar materializadas jurídicamente, pero son, en última instancia, entidades esencialmente cognitivas. Así, el proceso de



institucionalización de la democracia y derechos humanos se dará mediante la internalización de estas nuevas identidades e intereses.

En mi trabajo de investigación parto de la idea de que México, antes de que incorporara esos temas a su política exterior, presentaba, siguiendo la visión constructivista, una estructura autoritaria. Sin embargo, mediante un proceso de interacción con actores transnacionales (ONG), México entró en un proceso de socialización e internacionalización de la norma internacional –en este caso, la protección de los derechos humanos y el respectivo fortalecimiento de las estructuras democráticas para la vigilancia de éstos–. Es mediante esto que México, después de un largo proceso de interacción, redefine sus identidades e intereses, y pasa de una estructura autoritaria de su régimen, a uno de protección, en cierta medida, de los derechos humanos.

Debido a que también se pretende buscar algunas variables, dentro del ámbito interno y externo que influyen en la formación y diseño de una política exterior mexicana basada en los temas de la democracia y derechos humanos. Se utilizará una propuesta teórica, que está inmersa en esta corriente constructivista, desarrollada por Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999), conocida como modelo en espiral, la cual busca demostrar cómo la violación de los derechos humanos en un país con el tiempo se vuelve materia de escrutinio en el exterior. Este modelo consta de cinco fases: 1) el gobierno reprime, pero se activa una red que informa sobre la violación de los derechos humanos; 2) ante la crítica internacional, el gobierno violador se percibe como víctima y niega la validez de la norma internacional; 3) el gobierno realiza una serie de cambios cosméticos para contener la crítica internacional; 4) el gobierno acepta la validez de la norma internacional, pero puede no modificar sustancialmente su comportamiento; 5) se incorpora la norma al ámbito interno y se institucionaliza la protección de los derechos humanos. Con el uso de este modelo, se puede tratar de explicar la incorporación de los temas sobre derechos humanos y democracia en la política exterior de México.

Finalmente, si bien es cierto que al final un número importante de mecanismos para la protección de derechos humanos han surgido y un número significativo de Estados los han ratificado, entre ellos México, la brecha entre la aceptación discursiva y la implementación de la norma internacional es amplia, y México no está exento de ello. A pesar de esto, considero que el constructivismo es la teoría ideal para comprender este tema, ya que, al final, la cooperación internacional para la protección de los derechos humanos es lo que los Estados hacen de ella.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 2.1. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

A lo largo de la historia del México independiente han existido una serie de acciones lesivas para el país, entre las cuales destacan un gran número de intervenciones por parte de otros países. Estas intervenciones se remontan desde los primeros momentos en que México alcanzó su independencia. Tales como las injerencias del primer ministro estadounidense en México, Joel Roberts Poinsett en 1827, el expansionismo de James Knox Polk durante 1845-1847; o la intervención francesa, entre 1862 y 1867.

Estos acontecimientos y otro más, han llevado a algunos autores a señalar que “es tópico decir que México es un país que ha vivido sempiternamente las secuelas del intervencionismo y que ello lo ha llevado a repudiar decididamente dicha práctica” (De Dios, 2005: 79).

La génesis de los principios de la política exterior mexicana se puede encontrar a partir del siglo XIX, debido a que el injerencismo extranjero era un problema recurrente durante esa época. Sin embargo, no fue sino hasta la revolución mexicana cuando los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, asumieron un carácter doctrinario oficial y sólidamente defendidos por los gobiernos en turno. Vale la pena recordar que uno de los objetivos primarios de la revolución mexicana consistió “en afirmar la soberanía e independencia nacional frente al exterior, sobre todo después de treinta años de dictadura marcados con una fuerte presencia extranjera en la vida económica y política del país” (SRE, 1985: 235).

Venustiano Carranza fue el principal exponente de los principios de política exterior mexicana. Sin embargo, es necesario recordar que algunas ideas plasmadas por dicho personaje ya estaban presentes en el ideario de Francisco I. Madero.

En su libro, *La sucesión presidencial en 1910*, es posible encontrar algunas ideas sobre la política exterior, tal es caso de la igualdad jurídica de los estados y su preocupación por la vecindad con Estados Unidos, una potencia emergente que no titubeaba en utilizar las armas para hacer valer sus intereses.

Nuestra política de Relaciones Exteriores ha consistido siempre en una condescendencia exagerada hacia la vecina República del Norte, sin considerar que entre las Naciones, lo mismo que entre individuos cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a constituir un derecho.

No abogamos por una política hostil a nuestra vecina del Norte, de cuya grandeza somos admiradores, no solamente por su riqueza y su poder, sino por sus magníficas instituciones, por los grandiosos ejemplos que ha dado al mundo.

Sin embargo, sí abogamos por una política más digna, que nos elevaría aún a los mismos ojos de los americanos, lo cual influiría para que nos trataran con más consideraciones; con las consideraciones a que se hace acreedora una Nación celosa de su dignidad y de su honor. Estas consideraciones constituyen una fuerza mucho más poderosa que la de las bayonetas, pues el derecho de la fuerza ha perdido considerablemente su prestigio con los progresos de la civilización, y muchos conflictos se han evitado por el respeto que impone el derecho, cuando es sostenido con dignidad y energía.

[...] porque el único modo de llegar a un posible equilibrio de fuerzas en el Continente Americano, es unirse todas las Repúblicas Latinas, para contrabalancear el poderío de la República Anglo-Sajona.

Aunque somos de los que no tenemos una guerra con esta Nación por las razones ya indicadas, la prudencia aconseja rodearnos de elementos que aumenten nuestra fuerza, pues a medida que ésta sea más grande, disminuirán las probabilidades de un conflicto (Madero, 1908:211, 217).

Como ya se mencionó, Madero plasmó algunas cuestiones importantes en materia de política exterior, pero fue Venustiano Carranza quien logró formularlos en términos del derecho internacional, estableciendo el principio de no intervención, el cual constituiría el eje rector de la política exterior de México.

Las múltiples intervenciones extranjeras en los asuntos internos del país, provocaron que Venustiano Carranza esgrimiera en su informe de gobierno, el

primero de septiembre de 1918, una serie de ideas que tenían como denominador común la cuestión de la no intervención.

Lo que el presidente Carranza señalaba era lo siguiente:

Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes, y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores del otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; [...] y finalmente, las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía. De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal. (Citado por Seara, 1984: 195-196).

La anterior declaración sería conocida, posteriormente, como la Doctrina Carranza, la cual además sería la guía de los lineamientos de la política internacional de la Revolución Mexicana.

La Doctrina Carranza<sup>5</sup> significó un verdadero progreso en la diplomacia mexicana, pero ante todo reflejaba una serie de eventos históricos por los que había pasado el país. Eventos que transcurren desde la independencia hasta 1916, en donde

---

<sup>5</sup> Uno de los mayores logros de México fue que el principio de no intervención, contenido en la Doctrina Carranza, fuera reconocido en el año de 1933 como base de las relaciones interamericanas en la Conferencia de Montevideo. Asimismo, el hecho de que este principio haya quedado establecido de manera positiva en el artículo décimo noveno (Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. (Véase Carta de la Organización de los Estados Americanos), habla de su gran relevancia a nivel internacional.

México había sido víctima de un sin fin de intervenciones de países imperialistas, pero en especial de Estados Unidos.

Ulteriormente, el canciller mexicano Genaro Estrada haría una aportación a la política exterior de México, la cual se convertiría en una doctrina sumamente importante y que además llevaría su nombre. Esta constituye una posición que sustenta el principio de la no intervención, enunciado por Venustiano Carranza, en el sentido de reconocimiento de gobiernos, de ahí su gran importancia.

El origen de la Doctrina Estrada se encuentra en las palabras pronunciadas por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada, quien el 27 de septiembre de 1930 señalaría que:

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar “reconocimientos”, porque considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de jefes de Estado y cancillerías, México continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el derecho internacional y el derecho diplomático (Quintanilla, 1985: 81-82).

Una vez señalado lo anterior, es posible observar que el entonces Secretario de Relaciones Exteriores buscaba acabar con la práctica de reconocimiento de gobiernos para poder evitar que tal procedimiento “se utilizara como abusivo instrumento de política nacional; especialmente cuando tales reconocimientos son manejados por naciones importantes para contrarrestar movimientos populares de orientación progresista en países más débiles” (Quintanilla, 1985: 82).

Nuevamente, esta doctrina es el reflejo de los hechos históricos acaecidos en nuestro país y, por lo tanto es una respuesta a los acontecimientos que lesionaron la soberanía nacional. Basta recordar lo ocurrido en México durante el gobierno del general Álvaro Obregón, cuyo reconocimiento fue condicionado por Estados Unidos a la aceptación de determinadas condiciones que constituían una interferencia inaceptable en los asuntos internos de México. Sin embargo, ese hecho culminó el 13 de agosto de 1923 con la firma de los acuerdos<sup>6</sup> de Bucareli, los cuales eran perniciosos para la soberanía nacional.

Dichos acuerdos planteaban de forma general lo siguiente:

- 1) Los estadounidenses aceptaron que las propiedades agrícolas expropiadas se pagarían con bonos, en la inteligencia de que la superficie afectada no fuese mayor de 1,755 hectáreas, pues de lo contrario, el pago debería hacerse al contado y de forma inmediata.
- 2) Se formaría una comisión que revisara las reclamaciones que se habían acumulado desde 1868, tratando por separado las que se hubieran originado durante la Revolución.
- 3) Con referencia al petróleo, los comisionados mexicanos aceptaron que el artículo 27 no fuera retroactivo en cuanto a la nacionalización de los hidrocarburos, siempre que los propietarios o arrendatarios hubieran efectuado antes de 1917 un “acto positivo” que demostrara su propósito de buscar y extraer el combustible (Delgado, 2003: 108).

Lo anterior llevaría, años más tarde, a Isidro Fabela a señalar que las obligaciones que México contrajo a través de los acuerdos de Bucareli, eran contrarias al Derecho Internacional y que Álvaro Obregón pagó el siguiente precio:

[...] 2) El gobierno de México permitió que se sometieran a la Comisión General de Reclamaciones de ciudadanos norteamericanos provenientes de la expropiación de tierras. Consintió, asimismo, en pagar, en efectivo, las tierras que se expropiasen en exceso de las mil setecientas cincuenta y cinco hectáreas y, en bonos, aquellas que no alcanzasen esta cifra. Por consiguiente, y por el mero hecho de que a los ciudadanos norteamericanos se

---

<sup>6</sup> Los acuerdos suscritos en una casa de las calles de Bucareli, no son técnicamente un tratado, ya que éstos no fueron presentados ante los congresos de ambos países, *ergo*, carecían de validez internacional. “Lo acordado fue más bien un acuerdo de caballeros que comprometía a Obregón, pero no necesariamente a sus sucesores” (Meyer, 2000: 849).

otorgó un recurso legal que desde el principio se negó a los ciudadanos mexicanos, se estableció una situación de desventaja para estos que nunca debía haberse permitido. Ya se está pagando a los ciudadanos norteamericanos el importe de las tierras que les fueron expropiadas, en tanto que a los mexicanos no solamente no se les da un centavo, sino que, además, se les niega el recurso judicial.

3) México admitió, en la Convención Especial de Reclamaciones, su responsabilidad por los daños causados por la revolución. El derecho internacional no admite responsabilidad semejante.

4) México admitió indemnizar a los ciudadanos norteamericanos por todos los daños sufridos por los mismos desde 1868, hasta un año después de celebrada la primera junta de la Comisión de Reclamaciones. Este plazo fue prorrogado posteriormente.

5) Resulta innecesario decir que un gobierno más enérgico y más digno, se hubiera negado a aceptar esas condiciones (Carmona, 2010).

Por otro lado, es necesario mencionar que si bien la aportación de Genaro Estrada consistía en no aceptar la doctrina del reconocimiento de gobiernos, porque era lesiva para la soberanía de cualquier país, sí se reservaba el derecho de legación, el cual consiste en la libre remoción de sus agentes diplomáticos y la de sus similares extranjeros, así como el de mantener o romper las relaciones diplomáticas.

Estos principios enarbolados por Venustiano Carranza y, posteriormente, por Genaro Estrada constituyeron la estructura a través de la cual se desarrollara la política exterior del país durante buena parte del siglo XX.

Con todos estos antecedentes de por medio, fue hasta 1987 cuando el entonces presidente de México, Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que adicionaba al artículo 89 –relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República– una fracción que elevaba a rango de normas constitucionales los principios tradicionales de la política exterior mexicana, entre los que se encuentran la no intervención y autodeterminación de los pueblos.



Fue así entonces como al artículo 89 constitucional se le agregó la fracción décima que establece:

... el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009: 94).

Dicha reforma constitucional, se puede comprender, tal como señala Bernardo Sepúlveda Amor:

La política exterior de México es parte de un patrimonio histórico, consolidado durante casi dos centurias de vida independiente. Esa tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, fuese aconsejable incorporar a la ley básica lo que es parte de la constitución real, a fin de que la serie de principios que guían la acción exterior del Estado mexicano queden consagrados definitivamente en la Constitución formal (Sepúlveda, 2005: 37).

El hecho de que los principios tradicionales de la política exterior mexicana hayan sido elevados a normas constitucionales, trae consigo una serie de responsabilidades, es decir, el artículo 89 faculta al Presidente de México para dirigir la política exterior, celebrar tratados, etc. Pero también lo obliga a que la conducción de la política exterior se rija bajo los principios antes señalados.

Finalmente, lo anterior lleva a algunos autores a señalar que la reforma constitucional “maniataba a los mandatarios futuros, pues no tomaba en cuenta los cambios políticos internos que pudieran suscitarse, ni tampoco los cambios venideros en el escenario internacional, como el fin de la guerra fría” (Ojeda, 2008: 203). Sin embargo, se puede señalar que con dicha reforma se logró materializar jurídicamente aquellos principios de la política exterior que se fueron gestando a lo largo de la vida independiente del país y que le permitieron establecer una tradición jurídica en la esfera internacional.

## 2.2. ANTECEDENTES DE LOS TEMAS DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO.

El surgimiento de un régimen internacional de derechos humanos, materializado, fundamentalmente, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), no fue algo que trastocara drásticamente a los países de América Latina y especialmente a México. Por el contrario, existe una tesis (Carozza, 2003; Susan Waltz, 2001) que sostiene que los países latinoamericanos tuvieron una importante contribución en la norma internacional de derechos humanos.

Pero en el caso mexicano, los derechos humanos no fue un tópico que llegara esporádicamente, este país se ha caracterizado por tener una larga tradición jurídica en materia de derechos fundamentales. Prueba de lo anterior es el artículo vigésimo cuarto de la Constitución de Apatzingán, 1814, el cual señala que la “felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas” (Constitución de Apatzingan, 1814); o el artículo primero de la Constitución federal de 1857, el cual establece que “el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857). Con esto, México se unió a la corriente –Declaración de Independencia de Estados Unidos y la Declaración Francesa– que explicaba y justificaba que el fin último de la asociación política es la preservación de los derechos humanos, ya que el ser humano constituye el bien supremo de la sociedad y el Estado (García, 2002: 71).

Por su parte, la Constitución de 1917, además de proteger los derechos civiles y libertades políticas, hacía extensiva las garantías y protección económicas y sociales (Yllanes, 1967). Estas garantías hacían que la Constitución de 1917 fuera única en su tipo y que sirviera como modelo para varias constituciones latinoamericanas. El peso de las grandes demandas sociales se vio reflejado en el título sexto de la constitución “Del trabajo y la previsión social” que resultó ser, tal

como señala Miguel de la Madrid, “la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro” (De la Madrid, 1978: 606), con lo cual se inauguraba el llamado constitucionalismo social, materializado especialmente en el artículo 123.

Con estos antecedentes de protección a los derechos humanos desde el interior, México trató de participar activamente en la arquitectura de un nuevo régimen internacional en esta materia.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, era posible observar diversas perspectivas acerca del funcionamiento y principios de la nueva organización internacional que se crearía. Las distintas tendencias se reflejaban en las proposiciones hechas en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en donde se formuló y negoció el inicio de las Naciones Unidas. Algunos gobiernos sugerían la desaparición del principio de jurisdicción interna; otros buscaban limitar la jurisdicción de la nueva organización. En el caso de México, el país tuvo una evolución desde las observaciones al proyecto de Dumbarton Oaks hasta la fase final en el acuerdo de San Francisco.

Meses antes de la Conferencia de San Francisco, entre febrero y marzo de 1945, se llevó a cabo la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en México, en la cual se buscó llegar a un acuerdo en torno a la defensa y garantía de la integridad continental, pero sobre todo, sentar las bases del orden internacional emanado de la posguerra a través de propuestas comunes de los países del continente americano en relación a la propuesta de las grandes potencias en Dumbarton Oaks.

En esta conferencia celebrada en Chapultepec, los países decidieron adoptar la Resolución XXX sobre el establecimiento de una Organización Internacional General. En esta resolución, los países del continente hacen algunas sugerencias para el organismo en creación, pero se buscaba, principalmente democratizar a la nueva institución para que los países latinoamericanos pudieran desempeñar también un papel importante, así como extender la jurisdicción y competencia de la Corte Internacional de Justicia (SRE, 1956: 47-48). Durante dicha conferencia,

México tuvo una participación activa, ya que presentó un buen número de proyectos aprobados por la conferencia, como el caso de la defensa colectiva, como respuesta a alguna agresión a un Estado americano, así como un sistema escalonado de respuesta –retiro de embajadores y/o sanciones económicas y militares– ante las posibles agresiones.

Aunado a lo anterior y acorde con esta visión latinoamericana de lo que debería ser la nueva organización internacional que se estaba creando, México, en un primer momento, exhibió una postura calificada de avanzada. Hecho que se vio reflejado en el apoyo a la Resolución XL, titulada, Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, en donde se proclamaba la adhesión de los países americanos a “los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre y pronunciarse a favor de un sistema de protección internacional de los mismos” (SRE, 1956: 52). Para que esa protección se pudiese llevar a cabo en la práctica, se requería precisar tales derechos en una declaración adoptada en forma de convención por los Estados. Esto se traducía en que el gobierno mexicano aceptaba en principio que los derechos humanos fueran objeto de un instrumento internacional de carácter vinculante.

Por otro lado, las observaciones que hizo el gobierno mexicano a las proposiciones de Dumbarton Oaks, observaciones que también fueron sometidas en la Conferencia Interamericana, se puntualizaban un número importante de enmiendas, las cuales acentuaban el carácter internacionalista del actuar mexicano.

México reconoció que los principios relacionados con el actuar de los miembros de la Organización Internacional en formación –según lo dispuesto en el capítulo II del Proyecto de Dumbarton Oaks– figuraban entre los principios universalmente reconocidos del Derecho Internacional. Sin embargo, se sugirió que ésta resultaba “incompleta en lo que atañe a los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, cuyo respeto constituye uno de los objetivos esenciales de la presente guerra” (SRE, 1956: 52). Ante esto, México propuso que se adoptara para todos

los miembros de la comunidad de naciones una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, la cual debería ser parte de lo que sería la carta de Naciones Unidas. Asimismo, el Proyecto Mexicano planteaba en su artículo 39 que “para el mejor desempeño de su labor tendiente a garantizar y promover el bienestar general, en todas aquellas cuestiones que interesan a la comunidad internacional, [la nueva organización] creará o adaptará los organismo necesarios”, para la correcta aplicación y protección, en este caso, de los derechos humanos. Ante esto, se buscó la creación de un organismo internacional que sería el encargado de observar el cumplimiento de estos derechos.

Es importante apuntar que México, además de sugerir que el nuevo organismo tuviera una Asamblea democrática y de erigir el respeto a los derechos del hombre como un punto toral de la Organización, el gobierno mexicano propuso dos enmiendas de gran importancia referentes a la competencia del nuevo organismo. La primera pretendía incluir en la Constitución del Organismo Internacional el compromiso de que los países miembros incorporaran el Derecho Internacional en sus respectivos derechos nacionales. La segunda sugería la supresión de toda excepción o restricción a la competencia del Organismo en los casos de controversias internacionales (Castañeda, 1956: 53).

La segunda enmienda representaba un punto importante, quizás único en su tiempo, en la política exterior del país, ya que México buscó eliminar las restricciones a la competencia de las Naciones Unidas; es decir, se erradicaba el principio de la excepción de incompetencia en asuntos jurisdiccionales domésticos, con esto quedaba suprimido el llamado dominio reservado de los Estados.

Las observaciones del Proyecto Dumbarton Oaks realizadas por México, es posible encontrar una posición radical del gobierno mexicano, ya que dejó, por un momento, a un lado el principio rector del dominio reservado de los Estados. El país, en un acontecimiento único en su historia, decidió ampliar al máximo la esfera de acción de la comunidad internacional con la correlativa disminución del

dominio estatal. Jorge Castañeda apunta que la posición adoptada por México se puede explicar, en cierta medida, porque constituía un aspecto de un todo orgánico referente al conjunto de posiciones mexicanas sobre el nuevo Organismo Internacional, ya que:

... el veto desaparecería prácticamente, la Asamblea General tenía mayores facultades, la protección internacional de los derechos del hombre quedaba garantizada en la Carta, los derechos y deberes de los Estados se definían en un apéndice obligatorio de la Carta y se preveía la incorporación automática del Derecho Internacional en los derechos nacionales de los miembros. Dentro de una concepción semejante era lógico que la competencia del nuevo Organismo no se viera limitada por restricción o excepción alguna en caso de controversias internacionales (Castañeda, 1956: 54).

La posición inicial de México en la creación de un régimen internacional de derechos humanos –bastante avanzada para la época– se vio trastocada durante el transcurso de la Conferencia de San Francisco. En dicha conferencia, las principales potencias presentaron una enmienda conjunta, en donde se modificaba el antiguo proyecto de Dumbarton Oaks. Lo que se propuso en ese momento fue reforzar la cláusula del dominio reservado de los Estados. Al final, México no se opuso a dicha enmienda y con esto, el país regresaba a su posición tradicional, la cual consistía en ser un ferviente defensor del dominio reservado del Estado y del principio de no intervención.

La primera prueba de que México había regresado a su posición original con respecto al principio de no intervención y de ser acérrimo defensor del dominio reservado de los Estados, se materializó en la posición que tuvo México con respecto a la Nota del Canciller uruguayo Eduardo Rodríguez Larreta, posteriormente conocida como la Doctrina Rodríguez Larreta, la cual proponía a los demás gobiernos Americanos una política de intervención colectiva contra cualquier miembro del Sistema Interamericano que violase repetidamente los derechos esenciales del hombre o que se trastocase el régimen democrático del país. Tal sugerencia no prosperó y fue rechazada por los países americanos. Por su parte, el gobierno mexicano al rechazar tal propuesta puntualizó la importancia de la jurisdicción doméstica –entendida como limitación a la actividad de los

organismos internacionales– y la no intervención –entendida como principio oponible a otros Estados–, fundándose principalmente, en el artículo segundo, párrafo siete, de la Carta de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, ya que tal disposición reservaba el régimen interior del gobierno y la protección de los derechos del hombre al dominio interno de los Estados.

Posteriormente, entre la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Chapultepec) y la IX Conferencia Panamericana (Bogotá), México trabajó en el espectro internacional para lograr conseguir un instrumento internacional que consagrara los derechos del hombre y que fuera aceptado por todos los Estados. El objetivo era que no sólo existiese una declaración universal, sino que también hubiese una declaración regional, la cual, era importante en tanto que reflejaría las características particulares de los países americanos.

Así, en 1948, seis meses antes de que fuera aceptada la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la IX Conferencia Internacional Americana, los Estados Americanos decidieron proclamar los derechos fundamentales de las personas entre los principios de la Organización de Estados Americanos. Estos se materializaron en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Tal como señala el Art. 2, párrafo 7 de la *Carta de Naciones Unidas*: Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta.

<sup>8</sup> El nombre de dicha declaración sufrió durante el proceso de elaboración una serie de cambios. Durante el primer anteproyecto y el segundo proyecto del Comité Jurídico Interamericano (31 de diciembre de 1945 y 8 de diciembre de 1947, respectivamente), la denominaban Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre. Posteriormente, el grupo de trabajo de la VI Comisión de la IX Conferencia lo cambió por Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre. El nombre se mantuvo hasta la adopción final de la Declaración por la Resolución XXX del Acta Final, que la nombró Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Las modificaciones a la declaración fueron acertadas, ya que, tal como señala Héctor Gros: “los derechos no son <<nacionales>> o <<internacionales>>. Los derechos y deberes nacen de la condición de persona humana que vive en sociedad, y es su protección la que puede ser nacional o internacional [...] Fue también correcto el agregado del vocablo <<americano>>, ya que es una Declaración Regional, aplicable a un sistema regional de promoción y protección de los Derechos Humanos, compatible y coordinada [...] con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y fue acertada la eliminación de la palabra <<esenciales>> [...] ya que] la Declaración American en su articulado determinados derechos humanos, pero se refiere y es aplicable a todos los derechos del hombre –los enunciados y otros–, ya que todos ellos emanan de la esencial

Esta Declaración constituía un avance importante en esta materia, debido a que presentaba una visión integral de los derechos humanos; es decir, en el cuerpo del documento se encontraban derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

Por un lado se consagraba el derecho a la vida, la libertad y seguridad de las personas (art. I); derecho de igualdad ante la ley (art. II); derecho de libertad religiosa y de culto (art. III); derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (art. IV); derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar (art. V); derecho a la constitución y a la protección de la familia (art. VI); derecho de protección a la maternidad y a la infancia (art. VII); derecho de residencia y tránsito (art. VIII).

En materia de procuración de justicia y garantías en los procesos, se contemplaba el derecho a la justicia o igualdad ante la ley (art. XVIII); la protección contra la detención arbitraria (art. XXV); y la presunción de inocencia (art. XXVI). En cuanto a derechos políticos, la Declaración destacaba el derecho al sufragio y a la participación en el gobierno (art. XX); el derecho de reunión (art. XXI); y asociaciones pacíficas (art. XXII). También se encuentran contemplados los derechos laborales: el derecho al trabajo y a una justa retribución (art. XIV); derecho al descanso y a su aprovechamiento (art. XV); y derecho a la seguridad social (art. XVI). Por último, en la Declaración también se encuentran los derechos económicos y sociales como el derecho a la preservación de la salud y al bienestar (art. XI); el derecho a la educación (art. XII); y el derecho a gozar los beneficios de la cultura (art. XIII) (Salvioli, 2001: 681).

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reviste gran importancia por ser un fundamento de los derechos humanos de carácter universal y de sentar las bases, dentro de la Organización de Estados Americanos, para el desarrollo progresivo del sistema interamericano de protección de los derechos

---

dignidad de la persona. No cierra, así, la posibilidad de ampliación de la nómina de derechos del hombre, porque otros pueden surgir y desarrollarse en el proceso siempre abierto de evolución social". (Véase Gros 1988: 97-98).



humanos. A pesar de que esta Declaración no es el único instrumento que puntualiza que los derechos humanos son atributos inherentes a la persona, sí es el primero en formularla en el derecho internacional contemporáneo.

Durante dicha conferencia panamericana, también se aprobaron otros instrumentos en materia de derechos humanos, tales como la “Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer”, la “Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer” y la “Carta Internacional Americana de Garantías Sociales”.

Asimismo, se aprobó la resolución XXXII referente a la preservación y defensa de la democracia en América, en donde se señalaba que por la naturaleza antidemocrática y por la tendencia intervencionista, la acción política internacional de comunismo o de cualquier otro totalitarismo era incompatible con la democracia liberal americana, ya que esa es la única forma de gobierno que garantiza los derechos esenciales de la persona humana (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990: 210-211).

A lo largo de la IX Conferencia, México tuvo una actividad intensa y propositiva. El gobierno mexicano veía con buenos ojos dicha conferencia y en especial la Declaración de los derechos del hombre. Sin embargo, en lo tocante a la protección de estos derechos, la actitud del país fue un tanto más cuidadosa.

La actitud calificada de avanzada que México había mostrado en la propuesta al proyecto de Dumbarton Oaks, se fue diluyendo con el paso del tiempo; hecho que quedó plasmado, en un primer momento, en el rechazo a la nota del Canciller de Uruguay, Rodríguez Larreta, en donde México se opuso a la protección internacional directa de los derechos humanos, por ser contraria a uno de los principios más valiosos de la política exterior mexicana: la no intervención. Empero, esto no llevó al país a rechazar tajantemente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino más bien a las cuestiones específicas sobre la protección internacional de estos derechos.

Por un lado, existía la tendencia del Comité Jurídico Interamericano de incorporar la declaración de los derechos y deberes del hombre a las respectivas constituciones de los países americanos; asimismo, dicho comité buscaba que se regulasen específicamente los derechos en las relaciones del hombre con el Estado. Por otro lado, también existía la tendencia de crear una Corte Internacional que aplicara sanciones a los países que no respetasen los derechos humanos. Todas estas proposiciones influyeron en el ánimo de la delegación mexicana para rectificar su criterio exhibido anteriormente, y oponerse rotundamente a la protección internacional de dichos derechos. (Fernández, 1948: 140)

México consideraba que no era conveniente que la declaración regulara las relaciones entre el hombre y el Estado, respecto a cada uno de los derechos fundamentales, en tanto que dicha regulación debía corresponder a las propias necesidades de cada país. Para las autoridades mexicanas esto no significaba que se dejase de respetar los derechos esenciales del hombre, sino que la concepción que se tiene sobre sus propios problemas –como lo tiene cada país– frente a las necesidades nacionales, en lo tocante a la relación entre el individuo y el Estado, no podría ser la misma concepción que tuviera un órgano de protección de derechos humanos, integrado por extranjeros, quienes no podrían mejorar el criterio del Estado, que tiene por función propia dar satisfacción a esas necesidades, es decir, se trataba de argumentar que el Estado era el único que conocía realmente las características y/o necesidades propias. Asimismo, la Delegación mexicana consideraba que la adopción de una declaración en los términos señalados en el párrafo anterior, tendría que ocasionar la modificación de las Constituciones de los países americanos, por lo que al uniformarlas, equivaldría a la organización de todos los países conforme a un tipo único, siendo que en la realidad, cada país tiene características estructurales propias (Fernández, 1948: 142).

Ante este panorama y esa forma de ver la protección de los derechos humanos por parte México, llevó a que las autoridades mexicanas decidieran establecer

ciertas directrices en la conducción de la política exterior del país en lo tocante a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre así como la Declaración Universal de los Derechos del Humanos, las cuales fueron resumidas por el licenciado Pablo Campos Ortiz en los siguientes términos<sup>9</sup>:

1. Si la conferencia se pronuncia a favor de una declaración de derechos humanos, se procurará que ésta se acerque lo más posible a fórmulas aceptables para todos los Estados y no únicamente para los Estados americanos.
2. Los derechos humanos no deben ser objeto de una convención, sino de una simple declaración.
3. Es inadmisibles la llamada protección internacional de los derechos humanos, por lo que no puede aceptarse nada que tienda a construir una maquinaria internacional para proteger tales derechos.
4. Si la conferencia resolviera tomar como base de trabajo el proyecto del Comité Jurídico Interamericano, éste deberá ser modificado, tomando en consideración: a) Las disposiciones pertinentes de la legislación mexicana; b) Las objeciones de fondo que pueden hacerse a dicho proyecto; c) EL sentido general de las estipulaciones que figuran en el proyecto de Naciones Unidas.
5. Debe apoyarse cualquier tendencia en sentido de fortalecer la protección nacional de los derechos humanos, mediante soluciones de derecho interno, tales como la institución mexicana del juicio de amparo.
6. No debe tomarse ninguna posición en contra del proyecto del Comité Jurídico a favor del proyecto de Naciones Unidas, sino obtener de esos documentos el mejor provecho posible (Fernández, 1948: 143).

Esto marcaría el control de la euforia inicial que había mostrado México, y sus criterios respecto a un sistema internacional de los derechos del hombre fueron volviéndose más y más cautos, “porque conceptuaba que ello iba contra el principio de la no intervención que, como se sabe, es una de las normas fundamentales de las relaciones internacionales de México” (Sepúlveda, 1983: 193) De ahí la insistencia de las autoridades mexicanas, de que solamente hubiera una declaración y no un mecanismo intergubernamental de tutela.

---

<sup>9</sup> El estudio del tema fue sometido por la Delegación mexicana a un grupo de trabajo integrado por Pablo Campos Ortiz, Francisco Ursúa, Manuel Pedroso y Germán Fernández del Castillo.

El éxito de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre los países del continente se debía a que era un instrumento realista y práctico, *ad hoc* a las realidades políticas de ese momento histórico. De acuerdo con César Sepúlveda (1983: 195), la Declaración fue exitosa en tanto que satisfizo a todos los miembros del sistema americano debido a tres cosas: durante ese periodo, ya existía un clima general favorable hacia los derechos humanos; segundo, porque con esa Declaración no pocos de los países del continente aparecían como grandes defensores de esos derechos; y, lo más importante, porque no se contraían compromisos u obligaciones contractuales.

De esto se desprende que durante el periodo de 1948 hasta 1959, el sistema interamericano no contaba con un órgano encargado de la protección de los derechos humanos. Hecho que contrasta drásticamente con el caso europeo, en donde, desde 1950, se contaba con una declaración de derechos humanos, es decir, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que también contaba con mecanismos de protección a estos derechos fundamentales, a través de una Comisión y una Corte Europeas como órganos de protección internacional.

Esto llevó a que se hiciesen señalamientos acerca de la imperfección del sistema, en tanto que los derechos humanos no contaban con garantías internacionales efectivas, en caso de que se violentaran dichos derechos, ya que sólo se dejaba dicha función a cada Estado. Sin embargo, a pesar de esto, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre constituyó el mecanismo primigenio, para después poder sustentar toda la maquinaria procesal en materia de protección a los derechos humanos, es decir, constituye el primer paso hacia futuros instrumentos de carácter vinculante. Además, tal como lo establecía la misma Declaración, la protección internacional de los derechos del hombre debía “ser guía principalísima del derecho americano en evolución [...] y debía fortalecerse cada vez más en el campo internacional, a medida que las circunstancias vayan siendo más propicias” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990: 203).

Tal y como se apuntaba, la Declaración sirvió como motor que generase una conciencia general en materia de derechos humanos, logrando encontrar su aplicación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en agosto de 1959 en Santiago de Chile. La Declaración emitida en aquel lugar, tenía como objetivo el fortalecimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos, para ello se proclamaba que la armonía entre las “Repúblicas americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas”, también se enfatizaba que los países del continente debían “mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana” (OEA,1960: 4-6). Asimismo, en la Resolución III, se le encomendaba al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa.

Empero, lo más relevante fue que se creó, once años después de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Resolución VIII, con el objetivo de que los derechos humanos sean “protegidos por un régimen jurídico, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión” (OEA, 1960:11). Con esto, se buscó crear un órgano para la tutela y observancia de los derechos humanos, el cual estaría compuesto por siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de Estados Americanos encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.

A pesar de que la Declaración de Santiago enfatizaba que la armonía de las Repúblicas Americanas podía realizarse a partir del respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa, se consideraba necesaria

la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para la correcta protección de los mismos. Sin embargo, el hecho que cobra gran relevancia durante este episodio histórico, es el hecho de que los países del continente americano hayan aceptado la creación de dicha Comisión, en tanto que el principio de no intervención y la estrategia del dominio reservado de los estados constituían principios sumamente arraigados en el accionar colectivo de los países del continente y especialmente en México, quien años atrás, durante la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, había rechazado tajantemente cualquier intento de construir una maquinaria internacional para la protección de tales derechos.

El hecho de que no sólo México, sino las demás Repúblicas Americanas le hayan dado el beneplácito a dicha Comisión, se puede explicar, por un lado, debido a la maduración del propio régimen internacional de derechos humanos, así como la idea de responsabilidad compartida, en torno a que la violación de los derechos humanos en un país, es un factor que influye y/o puede alterar la paz en una región. Por otro lado, Bernardo Sepúlveda apunta que México, así como los demás países de la región, pudieron aceptar el surgimiento de dicha Comisión, debido a que en las conferencias de los Cancilleres de relaciones exteriores de la OEA, hay veces que se llegan adoptar decisiones, que no dejan de ser apresuradas, y producto de una decisión momentánea o impulsiva (Sepúlveda, 1983: 196).

Empero, quizás el elemento de mayor importancia que permeó en el beneplácito de México con respecto a la Comisión, se debía a que en la Declaración de Santiago, únicamente se apunta la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte del Consejo de la Organización, pero sobre todo, porque las facultades que tendría dicha Comisión sólo sería la de promover el respeto de los derechos humanos.

Al año siguiente, 25 de mayo de 1960, el Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el 29 de junio de

ese mismo año, eligió a sus primeros miembros. La Comisión quedó establecida como una entidad autónoma de la Organización de Estados Americanos entendiéndose, por derechos humanos los consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948). El hecho de que la Comisión fuera autónoma y tuviera como principal mandato la promoción del respeto a los derechos humanos, eliminaba, en cierta medida, el temor de que dicho órgano tuviera facultades de intromisión, ya que el hecho de que fuera *autónoma*, “no quiere decir mucho, y sugiere más bien un cuerpo consultivo; la promoción de los derechos humanos atañe más bien a la difusión de ellos, a capacidad de recomendación o de exhortación, pero no de condena o censura” (Sepúlveda, 1983:198-199). De esto se desprende que los países de la región hayan aceptado el nacimiento de dicha Comisión.

En el artículo 9 del Estatuto se establecen las funciones y atribuciones de la Comisión; en éstas, no existe algún mecanismo de vinculación o intromisión por parte de la comisión:

En el ejercicio de su mandato de promoción del respeto a los derechos humanos la Comisión tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) Formular recomendaciones en caso de que lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos;
- c) Preparar los estudios o informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones;
- d) Encarecer a los Gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informaciones sobre medidas que adopten en el orden de los derechos humanos;
- e) Servir de cuerpo consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materia de derechos humanos (OEA, 1961).

Con estas funciones y atribuciones laxas de la Comisión (Buergethal, 1975: 830-831), México decidió no oponerse a la creación de ésta. Como muestra del beneplácito del país para con la Comisión, el gobierno mexicano postuló a Gabino

Fraga como miembro de ésta, cargo que desempeñaría durante diecinueve años (1960-1979).

Empero, en tanto que las preferencias y/o intereses no permanecen estáticos en el tiempo, sino que son cambiantes, el régimen internacional de derechos humanos fue evolucionando, y éste fue reclamando cada vez más acciones concretas y con mayor profundidad en materia de protección a los derechos humanos.

A partir de esto, en 1969, dos años después de la firma del Protocolo de Buenos Aires<sup>10</sup>, se llevó a cabo la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica. Ahí, se emprendió un salto cualitativo en la protección internacional de los derechos humano, ya que al firmarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos –conocida también como Pacto de San José–, se fortaleció el sistema interamericano de derechos humanos, ya que además de brindarle mayor efectividad a la ya existente Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se fortalecían los mecanismo interamericanos de promoción y protección de esos derechos, a través de un tratado especial, el cual crearía una Corte Interamericana Derechos Humanos. Hasta ese momento, como se señaló parágrafos arriba, el régimen interamericano de derechos humanos se basaba, únicamente, en instrumentos de naturaleza declarativa. Pero con la entrada en vigor de la Convención Americana en 1978, el régimen de derechos humanos mostró un avance significativo en la protección de estos derechos. Con esto, se cambia la naturaleza jurídica “de los instrumentos en que descansaba la estructura institucional del sistema. Ya no lo hará sobre instrumentos de naturaleza declarativa sino que lo hará sobre instrumentos que tendrán una base convencional y obligatoria” (Ventura, 1999: 169).

---

<sup>10</sup> En la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, se firmó el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, conocida también como Protocolo de Buenos Aires, en éste se reformó la Carta de la OEA y con ello, se elevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la categoría de órgano consultivo de la OEA, teniendo como función principal, la tarea de promover la observancia y defensa de los derechos humanos, entendidos como tales, los consagrados en la Declaración Americana. Esto llevó posteriormente a señalar que “no sólo la Comisión sino incluso la propia Declaración Americana obtuvieron una base jurídica sólida en la Carta de la OEA” (Ayala, 1999: 102).



La Convención Americana tiene como objetivo principal “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”(OEA, 1969). En la primera parte de la Convención –la cual engloba los capítulos I-V– se enumeran los deberes de los Estados y los derechos protegidos, aquí se protegen 23 derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos y sociales en la medida de los recursos disponibles.

El segundo apartado de la Convención, y el más polémico, versa sobre los medios de protección de dichos derechos, estableciendo que éstos residirán en dos órganos competentes: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión en tanto órgano de protección, no generó un punto álgido de discusión entre los países del continente americano, debido a que es un órgano de naturaleza cuasi política y cuasi judicial. Es decir, por un lado, sus resoluciones carecen de obligatoriedad y se necesita apoyo y voluntad política para alcanzar sus metas. Es cuasi judicial, en tanto que su trabajo se asemeja al de un tribunal, ya que recibe denuncias, las tramita, las investiga y emite resoluciones, empero, dichas resoluciones solamente son de índole moral (Ventura, 1999: 171).

Al contrario de la Comisión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un órgano de protección dotado de una función jurisdiccional contenciosa para los casos individuales, y con jurisdicción consultiva para la interpretación de la propia Convención y los demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Esta función vinculante y más activa de la Corte, llevó a México a exhibir una posición de reserva frente a este órgano, el país nuevamente recurrió a sus pilares de política exterior: la no intervención y autodeterminación, para poder restringir, en cierta medida, las facultades de la Corte.

En el anteproyecto de observaciones del gobierno mexicano al proyecto de la Convención Interamericana sobre protección de Derechos Humanos, el país hizo

notar su postura acerca de las relaciones entre competencia interior y la competencia exterior del tema. En el primer apartado, México enfatizó que “la protección de los derechos humanos debe quedar primordialmente a cargo de la legislación interna de cada Estado, y sólo en una forma gradual y progresiva es como debe avanzarse, hacía el tutelaje internacional de los citados derechos” (OEA, 1969a: 99). Con esto, México también dejaba en claro que los derechos humanos son un tema de gran trascendencia, pero a su vez, también lo son los principios de no intervención y autodeterminación:

Es en todo momento preferible contar con un instrumento que, al no despertar duda alguna acerca de su plena congruencia con la soberanía nacional y con los principios internacionales antes referidos, sea susceptible de cobrar en poco tiempo un amplio ámbito de vigencia, que proceder a elaborar un Convenio que aun cuando posiblemente resultara más completo en cuanto a los derechos sujetos a protección y en cuanto a las instituciones destinadas a impartirla, naciera en cambio con escasas expectativas de viabilidad por merecer serias objeciones de fondo a algunos de los Estados Americanos (OEA, 1969a: 99).

Con lo anterior, México apuntó que no podría otorgar su apoyo a una disposición, que según el gobierno de este país, resultaba incompatible con el contenido de la Constitución Política. De igual manera, el gobierno mexicano se concebía a sí mismo, como un “decidido partidario de la protección de los derechos humanos esenciales, [pero] deseaba que al elevar dicha tutela al plano internacional, no se vulneren ni su soberanía nacional, ni los principios de la no intervención y autodeterminación” (OEA, 1969a: 100).

Bajo este tenor, México consideraba prematuro el establecimiento de la Corte, ya que consideraba que las facultades de ésta eran excesivas. El país apoyaba el funcionamiento de la Comisión Interamericana, pero no podía dar una “opinión favorable a la parte del Proyecto que se refiere a la organización y funcionamiento de la Corte Interamericana” (OEA, 1969a: 102).

La delegación mexicana emitió una declaración general en la que reiteró su disposición a coadyuvar para que el proyecto saliera adelante, empero, México no otorgó su “apoyo a disposición alguna que resultase incompatible con el

contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (OEA, 1969a: 152). La razón de ello, de acuerdo con lo esgrimido por la delegación mexicana, era que el artículo 133 de la Constitución Política, da el carácter de norma constitucional con toda su validez y obligatoriedad a los Tratados celebrados de acuerdo con la propia Constitución, por lo cual, no se podía apoyar las partes del Proyecto que resulten contradictorias o incompatibles con las normas constitucionales mexicanas.

México se mantuvo reticente e incluso cabildeó en contra del establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al final, se logró mermar algunas de las atribuciones, que se pesaron en un inicio, que tendría la Convención. De modo que si bien es cierto que se instauró la Corte, se logró concretar que su jurisdicción tendría un carácter optativo. Al final, México adoptó la Convención; sin embargo, fue hasta doce años después que se decidió ratificar –incluso en ese momento seguían existiendo ciertas reticencias por parte de las autoridades mexicanas– la competencia contenciosa de la Corte<sup>11</sup>. Hecho que contrastaba con algunos de los países del continente, quienes habían ratificado su adhesión varios años antes, como Colombia, Costa Rica, Venezuela, entre otros (véase tabla 1).

---

<sup>11</sup> En 1985, el entonces canciller, Bernardo Sepúlveda, señaló en su comparecencia ante la Cámara de Senadores, las razones por las cuales México había rechazado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Hay algunas cuestiones... que tienen que ser dirimidas no únicamente a la luz de las consideraciones políticas o con relación a los fines superiores del respeto a los derechos humanos. Hay algunas consideraciones que tienen que ver, por ejemplo, con el ejercicio del poder político en foros internacionales y con la capacidad de determinados intereses de hacer prevalecer un punto de vista en contra de países débiles. La experiencia mexicana no ha sido siempre positiva en lo que hace al sometimiento de diferendos a instancias internacionales. Llámese Fondo Piadoso de las Californias, llámese Isla de la Pasión, llámese Chamizal. En todas estas instancias en que hemos sometido diferendos con otros estados a la jurisdicción de órganos arbitrales, nuestra experiencia ha sido negativa... la razón nos fue negada por juegos de poder, por juegos de intereses o, en su caso, fue diferido el acatamiento de la justicia, la ejecución de la sentencia por un lapso bien prolongado. De ahí... que haya también un justo temor al sometimiento, no al arbitraje, sino a la arbitrariedad... Hemos visto en épocas recientes y desde luego sufrido en épocas pasadas, manipulaciones de instituciones judiciales o arbitrales internacionales. De ahí que haya reservas a la consideración de un compromiso obligatorio en lo que hace a tribunales de esta índole” (Senado de la República, 1985, citado por Saltalamacchia y Covarrubias, 2011: 172).

(Tabla 1)

**Firma y ratificación de la Convención Americana  
sobre Derechos Humanos**

PAISES SIGNATARIOS	FIRMA	RATIFICACION/ADHESION
<b>Antigua y Barbuda</b>	-	-
<b>Argentina</b>	02/02/84	08/14/84
<b>Bahamas</b>	-	-
<b>Barbados</b>	06/20/78	11/05/81
<b>Belize</b>	-	-
<b>Bolivia</b>	-	06/20/79
<b>Brasil</b>	-	07/09/92
<b>Canada</b>	-	-
<b>Chile</b>	11/22/69	08/10/90
<b>Colombia</b>	11/22/69	05/28/73
<b>Costa Rica</b>	11/22/69	03/02/70
<b>Dominica</b>	-	06/03/93
<b>Ecuador</b>	11/22/69	12/08/77
<b>El Salvador</b>	11/22/69	06/20/78
<b>Estados Unidos</b>	06/01/77	-
<b>Grenada</b>	07/14/78	07/14/78
<b>Guatemala</b>	11/22/69	04/27/78
<b>Guyana</b>	-	-
<b>Haití</b>	-	09/14/77
<b>Honduras</b>	11/22/69	09/05/77
<b>Jamaica</b>	09/16/77	07/19/78
<b>México</b>	-	03/02/81
<b>Nicaragua</b>	11/22/69	09/25/79

<b>Panamá</b>	11/22/69	05/08/78
<b>Paraguay</b>	11/22/69	08/18/89
<b>Perú</b>	07/27/77	07/12/78
<b>República Dominicana</b>	09/07/77	01/21/78
<b>San Kitts y Nevis</b>	-	-
<b>Santa Lucia</b>	-	-
<b>St. Vicente &amp; Grenadines</b>	-	-
<b>Suriname</b>	-	11/12/87
<b>Trinidad &amp; Tobago</b>	-	04/03/91
<b>Uruguay</b>	11/22/69	03/26/85
<b>Venezuela</b>	11/22/69	06/23/77

Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos. Tratados Multilaterales: Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32).

Desde el enfoque del liberalismo institucional, es posible entender el surgimiento de un régimen internacional de derechos humanos, que se vio materializado a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre, así como de la creación de la Comisión Interamericana de los Derechos del Humanos, con el objetivo de facilitar la cooperación entre los países. Este régimen internacional de derechos humanos que poco a poco adquirió mayor notoriedad con el perfeccionamiento de instituciones internacionales encargadas la vigilancia y protección de estos derechos, constituyeron una piedra angular para la incorporación, paulatina, de México a esta nueva dinámica internacional.

Con esto, es posible observar que México mantuvo un cierto compromiso internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, es importante señalar que este compromiso se quedaba únicamente en el plano declarativo, ya

que cualquier propuesta tendiente a consolidar un régimen internacional de derechos humanos más sólido, con instituciones formales y/o con facultades y decisiones vinculantes, el gobierno mexicano rechazaba esas propuestas.

Esto lleva a plantearse la interrogante acerca de por qué México, que se ha caracterizado por desplegar una actividad internacional importante en materia de derechos humanos, ha sido bastante reticente a firmar diversos pactos en esa materia, alegando cuestiones de competencia interna y el típico principio de no intervención y autodeterminación.

Una explicación tentativa a esto, se puede encontrar a partir del elemento histórico. Los avatares de la insurgencia, las constantes injerencias extranjeras, la severa experiencia geopolítica, habrían llevado a recurrir a principios firmes en materia de política exterior (García, 2002: 75). Es decir, esta experiencia injerencista para con México, ha provocado que el país acérrimo defensor de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Empero, otro elemento que también influyó en la explicación del accionar mexicano, es la situación que imperaba al interior. En el país existía un sistema presidencialista, que se traducía en la supremacía del órgano Ejecutivo sobre los demás poderes; es decir, el presidente de la República estaba por encima de los órganos Legislativo y Judicial y se intuía como la voluntad casi absoluta para el funcionamiento del Estado mexicano. Esto mostraba la debilidad existente en el sistema político mexicano de consolidación de estructuras democráticas, así como de verdaderos mecanismos funcionales en materia de protección a los derechos humanos. Si México aceptaba los mecanismos de protección a los derechos humanos de los distintos órganos internacionales, el país podría convertirse en objeto eventual de denuncias, por el incumplimiento de sus preceptos (González, 1977). Sin embargo, esta situación habría de comenzar a cambiar con la llegada de Carlos Salinas a la presidencia.

### 3. EL INICIO DEL VIRAJE. EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

#### 3.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

##### 3.1.1. LA TERCERA OLA DEMOCRATIZADORA.

Los sistemas políticos de los distintos países alrededor del mundo se han caracterizado por no ser totalmente estáticos, es decir, existe un constante cambio del tipo de régimen político al interior de los Estados.

Estas transiciones que, más que nada son el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución “del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno da algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (O’Donell y Schmitter, 1994: 18).

A partir de 1974, momento histórico en el que se dio el derrocamiento del régimen dictatorial de Marcello Caetano en Portugal, el mundo fue testigo de una serie de cambios en los tipos de régimen político en un número importante de países. A este período se le conoce como la *tercera ola democratizadora*<sup>12</sup>, que no es otra cosa más que “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en un determinado periodo de tiempo” (Huntington, 1994: 26). Asimismo, una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democracias.

Esta tercera ola democratizadora, no sólo vino acompañada del fin de la dictadura portuguesa, sino que quince años después, aproximadamente treinta países de

---

<sup>12</sup> Samuel Huntington (1994), señala que en el mundo moderno se han producido tres olas de democratización y cada una de ellas ha afectado a un cierto número de países, y durante su transcurso algunos regímenes de transición fueron en una dirección no democrática. La primera ola de democratización, la más extensa, ocurrió durante 1828-1926 y se instauraron las democracias liberales primitivas como la de Estados Unidos, Inglaterra y Suiza. Esta ola fue interrumpida por la primera contraola del fascismo de entreguerras, de 1922 a 1942. La segunda ola de democratización ocurrió durante 1943-1962, alcanzando un número importante de países de distintas latitudes. Los orígenes de esta ola se explican a partir de la derrota del nazismo y el fascismo, que explica las transiciones registradas en Europa; y de la descolonización emprendida por las potencias europeas, lo que explica los procesos de transición en algunas países de Asia y Europa.

Europa, Asia y América Latina tuvieron transiciones en donde los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos.

En Europa, tras el suceso acaecido en Portugal, el régimen militar en Grecia cayó y fue reemplazado por el gobierno civil de Constantin Karamanlis. Posteriormente, en 1975, la muerte del general Francisco Franco terminó con su gobierno autoritario de treinta y seis años en España. Del otro lado del Atlántico, América Latina también tuvo sus transiciones democráticas, específicamente en Brasil, país que en 1974 alcanzó un punto decisivo con la elección del primer presidente civil desde 1964, pero sería hasta 1985, con el triunfo de Tancredo Neves que dicha transición tomara forma. Por su parte, en Centroamérica, las fuerzas armadas cedían el poder a gobiernos civiles, como en Guatemala, donde en 1985 se eligió a un presidente civil.

Sin embargo, la tercera ola democratizadora cobró mayor relevancia o se hizo más visible, a finales del siglo XX, momento histórico en el que se da el colapso de la Unión Soviética y la desaparición del socialismo en Europa. Fue hasta ese momento que la ola democrática logró penetrar en los países de Europa del Este, antiguos bastiones del comunismo.

En 1988, Hungría comenzó su peregrinaje hacia la democracia. Para 1990, empezaron a desarrollarse sistemas multipartidistas en las repúblicas bálticas y el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) dejó de desempeñar su papel como guía.

La relevancia de estos temas y las respectivas transiciones hacia la democracia en los distintos países del mundo, es posible observarlo, a partir del número de éstas que se dieron en dicho periodo (Véase Tabla 2).

A partir de la tercera ola democratizadora, pero especialmente con el colapso de la Unión Soviética y la renuncia por parte de Rusia al comunismo y al enfrentamiento Este-Oeste; se acaba en el mundo el temor por una guerra nuclear y todos estos puntos quedan relegados para dar lugar a una nueva agenda, la cual tenía como



temas centrales la ortodoxia económica (neoliberalismo), la democracia (liberal o representativa), los derechos humanos y el medio ambiente.

**Tabla 2**

**Número de democracias formales, 1974, 1990-1994**

<b>Año</b>	<b>Número de democracias</b>	<b>Número de países</b>	<b>Porcentaje de democracias en todos los países</b>
<b>1974</b>	39	142	27.5%
<b>1990</b>	76	165	46.1%
<b>1991</b>	91	183	49.7%
<b>1992</b>	99	186	53.2%
<b>1993</b>	108	190	59.7%
<b>1994</b>	114	191	61.3%

Fuentes: Datos procedentes de Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993, 1994-1995*, Nueva York, Freedom House.

Estos nuevos temas de la agenda internacional cobraron una gran fuerza en algunos países del antiguo bloque socialista, quienes trataron de implementar los modelos democráticos occidentales en sus respectivos países, un ejemplo de ello fue la República Checa. Asimismo, éstos fueron los encargados de enarbolar las banderas de la democracia y derechos humanos para la promoción de dichos valores en los demás países, generalmente, en vías de desarrollo.

Para estos nuevos gobiernos de Europa Central, la promoción de los derechos humanos se veía respaldada por un argumento racional, ya que su justificación residía en el hecho que después de sufrir medio siglo de represión por parte del gobierno autoritario de la ex Unión Soviética, era imprescindible emprender una cruzada para la promoción de estos derechos. Este tema no estaba solo, sino que venía aparejado a la promoción de la democracia usando como tesis el argumento de que las violaciones a los derechos humanos son más comunes en gobiernos

dictatoriales o represivos. De igual manera, se sostenía que si bien existen violaciones a los derechos humanos en las democracias, éstas cuentan con instituciones para que el individuo o la colectividad puedan luchar contra ellas, exigir respeto y obtener justicia; es decir, que todo "sistema democrático se fundamenta en la existencia de los derechos humanos de los gobernados y, al propio tiempo, la mejor manera de luchar por los derechos humanos es mediante la consolidación de estructuras democráticas" (Salas, 2002: 163-164).

Bajo ese tenor, estos nuevos valores cobraron una gran importancia a nivel internacional, por lo que se tomaron estrategias nuevas, mediante las cuales se buscaba que los organismos internacionales adoptaran nuevos esquemas jurídico-políticos en materia de derechos humanos y democracia.

### 3.1.2. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

En el año de 1984 Konstantín Chernenko fue designado, tras la muerte de Yuri Andropov, Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), empero su gestión duró muy poco, ya que en marzo de 1985, poco tiempo después de que Ronald Reagan fuera reelecto presidente de los Estados Unidos, falleció por problemas de salud. Estas dos muertes de los ancianos líderes soviéticos, llevaron al Comité Central a replantear los esquemas de sucesión. Para terminar con la etapa de la gerontocracia soviética, decidieron elegir a un candidato mucho más joven: Mijaíl Gorbachov, quien a la edad 54 años se convertía en el máximo líder de la URSS.

Al convertirse en Secretario General del PCUS, Gorbachov comenzó a aplicar una serie de reformas, diseñadas anteriormente por Andropov, encaminadas a combatir la corrupción imperante. Poco tiempo después, el líder soviético se dio cuenta de que la URSS enfrentaba serios problemas estructurales, los cuales eran prioritarios atender, por lo que un año después de asumir el poder, comenzó a tomar cartas en el asunto.

En el XXVII Congreso del PCUS, Gorbachov empezó hablar acerca de un nuevo cambio político que debería tener como base el *glasnost* (transparencia) para poder llevar a cabo la *perestroika* (reconstrucción) de la Unión Soviética.

El cambio se vio reflejado en algunas medidas económicas que se realizaron, entre las que se encuentran la ley sobre el trabajo individual que favorecía la aparición de un sector semiprivado. Quizá la más importante fue la aprobación del Nuevo Mecanismo Económico en 1978, cuya base esencial era la autogestión empresarial que vendría a acabar con la larga tradición de la planificación centralizada. “El *Gosplan*, o centro planificador de toda la economía soviética, pasó a ser un mero organismo consultivo, y hasta julio de 1988 se constituyeron 20.000 empresas cooperativas semiprivadas” (Veiga, 2006: 329). Estas reformas económicas buscaban la libre iniciativa y el mayor rendimiento de la economía soviética, la cual mostraba signos de decadencia.

El nuevo pensamiento político (*Novy Myshlenie*) del cual hablaba Gorbachov cobró gran importancia en el entorno internacional, ya que él tenía muy claro que el nuevo mundo se caracterizaba por una interdependencia global en la cual se debía tratar de limar todo tipo de asperezas para poder evitar enfrentamientos bélicos nucleares.

Las primeras acciones de la URSS para desactivar la Guerra Fría por fin se materializaron en diciembre de 1987, cuando Reagan y Gorbachov firmaron en Washington el Tratado INF (por sus siglas en inglés: *Intermediate-Range Nuclear Forces*) que buscaban eliminar los misiles de corto y mediano alcance. La importancia de este acuerdo residía en el hecho de que constituía el primer desarme efectivo desde la Segunda Guerra Mundial. Esto le otorgó a Gorbachov gran prestigio, “lo que hizo que la *perestroika* cobrara carta de naturaleza en Occidente y el líder soviético comenzase a ser saludado como un héroe popular” (Veiga, 2006: 330).

Siguiendo con su proceso de distensión, en abril de 1988 la URSS anunció la retirada de sus tropas de Afganistán, acción que tenía mucho sentido debido a que

era un conflicto que después de casi ocho años no había logrado obtener los resultados esperados. Pocos meses después, una acción por parte del líder soviético vino a confirmar la buena voluntad de éste para desactivar la Guerra Fría: Gorbachov anunciaba ante las Asamblea General de la Naciones Unidas la reducción unilateral de un número importante de hombres en las fuerzas armadas soviéticas y la respectiva retirada de tropas y misiles de Europa Oriental.

Otra de las acciones de la URSS en materia de política exterior fue la desvinculación con respecto a sus aliados del Tercer Mundo. Ya que la ayuda que se les brindaba suponía un gran desgaste para la economía soviética, la cual iba cada vez más en declive. Las consecuencias no se hicieron esperar, Cuba enfrentaba dificultades económicas, los sandinistas perdían las elecciones, concluía la guerra civil en Nicaragua, entre otras repercusiones.

Este nuevo tipo de política con ciertos aires liberales emprendido por Gorbachov, trajo ciertas consecuencias que el líder soviético jamás hubiera imaginado y aprobado. Desde la segunda mitad de los años ochenta, en algunos países de Europa Oriental se venían presentando ciertos episodios de hostilidad de algunos ciudadanos hacia sus regímenes políticos. Sucesos ante los cuales Gorbachov no decidió actuar para contrarrestarlos. Por el contrario, brindó cierta libertad de acción en esos países y que se reforzaría mediante la eliminación del Comité de Enlace con los países socialistas en el PCUS.

Estas acciones devinieron una serie de cambios políticos radicales acaecidos en ciertos países. Hungría vivía un proceso de liberalización trascendental, que se materializó con el levantamiento del Telón de Acero en la frontera entre Hungría y Austria. En junio de 1989, el sindicato libre *Solidarnosc* (sindicato católico que en 1981 se politizó de forma imponente y comenzó a luchar contra el sistema) ganaba las primeras elecciones libres celebradas en Polonia.

Estos sucesos alentaron que los procesos de liberación se esparcieran por Europa Oriental, encontrando gran eco en la República Democrática Alemana (RDA), en donde las diversas manifestaciones, el respectivo apoyo mostrado por otros

países hacia el movimiento y las propias acciones de la URSS provocaron la caída del viejo líder Eric Honecker. Así, la RDA se encaminó a un proceso de apertura gradual que alcanzó su máxima expresión el 9 de noviembre de 1989, cuando se autorizaron pases permanentes de salida a los ciudadanos para poder pasar a la República Federal Alemana. A la mañana siguiente, el asesor de política exterior de Gorbachov, Anatoly Chernyaev, declaró que: “el Muro de Berlín se ha derrumbado. Toda esta era entera en la historia del sistema Socialista ha acabado [...] y que tiene que ver no sólo con el socialismo, sino con el cambio en el equilibrio mundial de las fuerzas” (Citado por Dunbabin, 2008: 423).

A partir de esto, la disolución de la Unión Soviética fue un hecho. Paulatíamente se comenzó a llevar a cabo la desintegración de las estructuras políticas federales y el gobierno central de la URSS, que culminó en la independencia de las quince repúblicas de la Unión Soviética entre marzo de 1990 y diciembre de 1991. Al finalizar el año, el desmantelamiento de la URSS era un hecho, la historia mundial había cambiado.

Durante muchos años, la guerra fría había ocasionado que la agenda internacional girara en torno a temas de orden político, ideológico y/o militar. Empero, después del colapso de la Unión Soviética se formaba una nueva agenda, cuyos temas centrales serían la ortodoxia económica, la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente. Todos los países que no quisieran quedar aislados ante este nuevo orden internacional, debían adoptar estos temas. México no fue la excepción.

### 3.1.3. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA

A partir de la década de 1940, América Latina emprendió un nuevo modelo económico cuyo objetivo principal era sustituir las importaciones provenientes de los países desarrollados. Esto se lograría a través de una política industrial activa, con el fin de lograr erradicar la gran dependencia existente entre los países de la *periferia* –latinoamericanos– con respecto a los grandes países o del *centro*.

En este periodo, el Estado se caracterizó por desempeñar un papel protagónico en la conducción de la economía, ya que adoptó medidas tendientes a estimular la inversión y orientar las actividades productivas mediante la utilización de instrumentos como la “inversión pública; el sistema impositivo, que incluía aranceles a la importación; la política cambiaria; el control de los precios, y diversas medidas de regulación” (CEPAL, 2005: 33). Sin embargo, años más tarde el modelo, conocido como industrialización por sustitución de importaciones (ISI), llegaría a su fin debido a los problemas de inflación y desequilibrio externo que enfrentaron los países latinoamericanos.

Aunado a esto, se encontraba otra grave situación que enfrentaban los países de América Latina: la deuda externa, la cual había crecido de forma exponencial durante la segunda mitad de la década de 1970. Latinoamericana quintuplicó su deuda externa, pasó de 56,395 mil millones de dólares en 1974 a más de 325 mil millones de dólares en 1982.

**Tabla 3**  
**Deuda externa de América Latina**  
**(millones de dólares)**

País	1974	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Argentina</b>	6789.3	13276.1	20949.7	27157.0	35656.7	43634.2
<b>Brasil</b>	19431.8	53845.5	60713.3	70955.4	80883.2	92825.1
<b>Chile</b>	4522.0	7374.2	9361.4	12081.4	15663.7	17314.7
<b>México</b>	11945.5	35712.2	42773.8	57377.7	78215.2	86019.0
<b>Perú</b>	4349.2	9726.6	9269.6	10037.9	10319.1	12297.2
<b>Venezuela</b>	1779.3	16575.6	24050.3	29330.0	32115.8	32152.6

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/tema/politica-economica-y-deuda> (consultado el 15 de mayo de 2012).

El problema de la deuda se originó, básicamente por la solicitud de empréstitos por parte de los países de América Latina –especialmente Argentina, Brasil y México– con el objetivo de echar andar sus proyectos de industrialización. Asimismo, la situación se tornó aún más complicada para América Latina, con la recesión económica a nivel mundial y con la alza de los precios del petróleo –entre 1973 y 1979, el precio del barril pasó de menos de tres dólares a casi cuarenta dólares–, ocasionó, por un lado, que los países de la OPEP invirtieran su dinero en grandes bancos, los cuales se encargarían de brindar los préstamos a América Latina. El panorama se complicó aún más cuando los intereses aumentaron en Estados Unidos y Europa y con el deterioro del tipo de cambio con respecto al dólar, generaron un aumento mayor de la deuda, lo cual hacía sumamente difícil que los países latinoamericanos pagaran las deudas contraídas.

Así, la década de 1980 se caracterizó por un estancamiento generalizado, provocado por el alto precio del petróleo y el aumento de la deuda externa, en donde los desequilibrios macroeconómicos, caracterizados por el aumento de “las tasas de interés; el dólar, moneda en la que la mayor parte de la deudas extranjeras estaba denominada, se apreció; el precio de las exportaciones de materias primas se colapsó y los mercados para las exportaciones no tradicionales se contrajeron” (Kuczynski, 2003: 22), generaron que América Latina fuera más vulnerable.

A pesar de que el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones había sido exitoso en un primer momento, tiempo después se sobrecalentó el modelo, el cual presentó una gran inflación y un desequilibrio externo, en donde imperaba el alto endeudamiento externo, de ahí que “la relación entre este modelo de gestión económica y la recesión generalizada, la alta inflación y los problemas de la balanza de pagos, no eran ya motivo de debate” (Kuczynski, 2003: 13), lo que se necesitaba era un cambio de modelo económico capaz de resarcir los problemas imperantes.

Ante este panorama poco alentador para América Latina, se buscó un nuevo modelo capaz de subsanar los vacíos dejados por el de sustitución de

importaciones, de ahí que se buscara uno más estable, abierto, liberalizado, esto llevo a que algunos países de esta región, como Chile y Argentina, a encaminarse hacia un modelo económico con esas características, aunque el modelo de este último no tuvo la misma eficacia que el chileno . Fue así entonces que en 1989, a partir de la conferencia realizada por el *Institute for International Economics*, en donde John Williamson resumió y racionalizó en un documento titulado “*What Washington Means by Policy Reform*”, las reformas que organismos financieros internacionales y centros económicos en Washington consideraban necesarias, algunas de las cuales ya se habían implementado en América Latina, para restablecer el crecimiento económico en la región. La agenda del Consenso de Washington, nombre con el que sería mundialmente conocido dicho acontecimiento, propugnaba por un tipo de cambio competitivo, con mira a generar incentivos para el crecimiento de las exportaciones, liberalización de las exportaciones, generación de ahorro doméstico para financiar las inversiones recorte del papel del Estado (Williamson, 2003: 323).

La agenda del Consenso de Washington estaba compuesta por diez temas que son instrumentos de política económica que según el autor, Washington<sup>13</sup> considera importantes y también sobre los que existe algún tipo de consenso:

1. Disciplina presupuestaria.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
3. Reforma fiscal.
4. Liberalización financiera.
5. Tipo de cambio competitivo.
6. Liberalización del comercio internacional.
7. Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas.

---

<sup>13</sup> Por Washington, John Williamson hacía alusión al Congreso de Washington y a los altos cargos de la administración, como al Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno norteamericano, el Consejo de la Reserva Federal y los grupos de expertos. (Williamson, 1990).



8. Privatización.
9. Desregulación de los mercados.
10. Protección de la propiedad privada.

Estas medidas encaminadas a paliar la crisis de los años ochenta, presentaban una orientación hacia el exterior y un capitalismo de libre mercado; con ello, se abandonaba el modelo de crecimiento ISI y comenzó la transición hacia otro tipo de modelo: el de crecimiento hacia el exterior.

El neoliberalismo trajo consigo el fin del Estado de bienestar y de la visión del desarrollo en los países de América Latina. El modelo económico keynesiano había llegado a su fin, ya que no había podido brindar una solución al problema de la inflación y estancamiento económico que se vivía en varias partes del mundo.

Fue así que el neoliberalismo se presentó como la panacea a los problemas económicos imperantes. Teniendo como base fundamental de su discurso, la libertad como eje motriz de este enfoque así como los derechos individuales y el respectivo respeto a la propiedad privada. Con ello se rechazaba la intervención estatal, pero se estaba a favor del establecimiento de ciertas reglas generales para proteger al individuo y a la propiedad.

Estas medidas de gran trascendencia constituían los puntos fundamentales del ideario de Washington. Sin embargo, los elementos de fondo de esta visión neoliberal, era la desmantelación del Estado de Bienestar y la total apertura económica, ya que la globalización así lo exigía. El eje toral sobre el cual reposa esta visión neoliberal reside básicamente en:

- *Sobre el papel del Estado:* dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión. El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado, un regulador ocasional de los excesos del mercado y un garante de la paz social.

- *Sobre las ventajas de la globalización:* las economías de los países deben internacionalizarse a toda costa. Hay que abrir fronteras al capital, atraer el máximo de inversión extranjera, tratar que la producción doméstica salga al exterior y las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional.
- *Sobre la distribución:* la presencia de los polos de desarrollo y de las élites prósperas desencadenará un proceso de *cascada de riquezas* desde estos polos hasta las clases menos favorecidas (Citado por Martínez y Reyes, 2012: 49).

La globalización de las economías nacionales, la implementación de estas reformas estructurales de primera generación y la transición de gobiernos autoritarios a democracias de aproximadamente una quincena de países latinoamericanos y del Caribe, contribuyeron al incremento de la demanda de reformas institucionales.

Asimismo, este cambio de modelo económico, venía aparejado con algunos elementos de gobernabilidad; es decir, mecanismos tendientes a lograr cierta estabilidad social en el país, favorable para la seguridad y prosperidad de las transacciones comerciales derivadas del libre mercado. Poniendo énfasis en el establecimiento de un Estado democrático de derecho, que respete y salvaguarde los derechos civiles de todas las personas.

Las reformas estructurales, eran reflejo de la ideología imperante en ese momento, que era generada por el FMI, el Banco Mundial, en Consenso de Washington y el neoinstitucionalismo, con lo cual se daba sustento teórico al libre comercio. Dichas reformas, no sólo constituían un cambio de gran envergadura en el ámbito económico, sino también en el político, ya que involucraba una reforma del Estado con las respectivas implicaciones jurídicas, así como la creación de instituciones que aseguraran la democratización del país. A través de la denominada cláusula de gobernabilidad, los organismos financieros internacionales ponían énfasis en que entre algunas de las reformas estructurales más efectivas para asegurar el desarrollo sostenible de los países –aparte de instituciones sólidas y la erradicación de la corrupción– se requería de

instituciones como el Consejo Judicial, la Corte de Justicia y el *ombudsman* (FMI, 1998).

Para el buen funcionamiento del mercado en un mundo neoliberal, se hacía necesaria la existencia, desde el ámbito político, de países estables. La forma de garantizar dicha estabilidad política se alcanzaría mediante estados democráticos; es decir, en donde los gobiernos son elegidos por la mayoría de ciudadanos, a través de elecciones libres. Asimismo, para garantizar todo esto, era importante la consolidación de un Estado de derecho cuyas leyes e instituciones garantizaran y reconocieran los derechos civiles y políticos, no sólo de los nacionales sino también de los extranjeros que participaban en las relaciones comerciales, o que representaban “a las firmas transnacionales que abrieran oficinas en los mismo. Esto tenía como meta la exigibilidad de los compromisos comerciales y laborales que quedaban estipulados en los contratos mercantiles que se firmaban” (Galindo, 2010: 110).

### 3.2. LA SITUACIÓN INTERNA DE MÉXICO

A finales del siglo XX, el mundo era testigo de una serie de cambios de gran envergadura, por un lado, con el fracaso del modelo centralmente planificado parecía que el único camino a seguir por parte de los países en vías de desarrollo era la preeminencia del mercado y la liberalización económica, institucionalizado a partir del denominado Consenso de Washington. Por el otro, se vivía el fin de la Guerra Fría y con ello, el fin del enfrentamiento del Este y el Oeste. En ese mundo convulso, Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de México en 1989, momento en el cual se presentaba una dinámica internacional en constante cambio, donde la época de confrontación entre el comunismo y capitalismo, dio paso a una etapa de incertidumbre sobre el nuevo orden internacional, en la cual los Estados debían encontrar la forma de insertarse en esta nueva dinámica de la estructura internacional. Dentro de este proceso de transformación a nivel internacional se enmarcó el reformismo de Carlos Salinas.

En el ámbito nacional, el país se encontraba sumergido en una serie de problemas internos de índole económico, como social y político; que amenazaban con poner en jaque al gobierno de Carlos Salinas de Gortari. A finales de la década de los ochenta, el país experimentaba una serie de problemas económicos derivados, en cierta medida, de las políticas de los años anteriores, caracterizadas por el endeudamiento excesivo<sup>14</sup> y la estatización de la economía. Para el año de 1988, la deuda externa del país equivalía aproximadamente al 70% del Producto Interno Bruto (PIB); pero no sólo era eso, sino que la deuda venía creciendo desde años atrás y la tasa de crecimiento del PIB no se elevaba de manera sostenida, lo que provocaba un panorama poco alentador para México.

**Tabla 4**  
**DEUDA EXTERNNA Y CRECIMIENTO DE MÉXICO**

<b>Año</b>	<b>Deuda externa pública (millones de dólares)</b>	<b>PIB (tasa de crecimiento)</b>
<b>1985</b>	72.080	2.2
<b>1986</b>	75.350	-3.1
<b>1987</b>	81.406	1.7
<b>1988</b>	81.003	1.3

Elaborada a partir de los datos brindados por Talina Contreras Dávila, *Deuda externa, crisis y crecimiento en México*.  
[http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/349/349\\_08talinacontrerasok.pdf](http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/349/349_08talinacontrerasok.pdf)  
 (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>14</sup> Tal como señala el ex presidente Carlos Salinas, “El problema del endeudamiento externo del gobierno mexicano hizo explosión entre 1970 y 1982. En 1970, el sector público del país registró un saldo de deuda externa de 4,262 millones de dólares; era el saldo de la deuda externa gubernamental acumulado a lo largo de su historia. En los siguientes seis años, el gobierno aumentó notablemente su contratación de créditos con los bancos comerciales y el saldo se cuadruplicó; para 1976 ascendió a 19,600 millones de dólares. En los siguientes seis años se triplicó; para 1982 el saldo de la deuda externa del sector público ascendió a 58,874 millones de dólares” (Salinas, 2002).

Otro rubro que mostraba signos de debilitamiento, era el de la balanza de pagos, la cual venía experimentando una caída en la cuenta corriente desde 1987.

**Tabla 5**  
**BALANZA DE PAGOS**  
**(millones de dólares)**

Concepto	1987	1988	1989	1990
<b>Saldo de la Cuenta Corriente</b>	4,239	-2,375.6	-5,821.2	-7,451
<b>Ingresos</b>	37,368.4	42,095.8	48,103.4	56,070.9
<b>Egresos</b>	33,129.5	44,471.4	53,924.6	63,521.9

Fuente: *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copiane\\_w\\_e\\_stadisticas.html](http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copiane_w_e_stadisticas.html) (consultado el 15 de abril de 2013)

Aunado a estos problemas económicos, los aspectos sociales no se quedaban atrás; los mexicanos seguían viviendo con los problemas que han existido desde mucho tiempo atrás. La tasa de mortalidad en 1990 era de 5.6 por cada mil habitantes y la esperanza de vida de 70 años, mientras que la tasa de mortalidad infantil era de 39.2 defunciones por cada mil nacimientos (Estadística de demografía y población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI). Otro de estos problemas sociales se reflejaba en el sector laboral, en el cual el salario mínimo real había sufrido una caída de un 60% en los últimos años. A nivel internacional, “el salario mínimo mexicano era considerado de los más bajos: una décima parte del de Estados Unidos [...]. Incluso el salario mínimo real de países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Costa Rica, era superior al de México. En 1990 un salario mínimo no alcanzaba a cubrir las necesidades básicas” (Velázquez, 1995: 125-126).

Para hacer aún más complicado este escenario, Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de México bajo el fantasma de fraude electoral. A pesar de que las actas le otorgaban la victoria a Salinas –quien obtenía 9,781,256 votos, es decir el 44.94% de la votación efectiva– mientras que Cuauhtémoc Cárdenas quedaba en segundo lugar –obtuvo 6,222,098 votos, el 31.76% de la votación efectiva–, el sentimiento de fraude electoral cundía por el país. Las sospechas tenían como fundamento el hecho de que las autoridades electorales eran parte del gobierno federal. El episodio que marcó esta apreciación se reflejó cuando dichas autoridades detuvieron la información de la elección al recibir los resultados de la capital del país, los cuales eran favorables para Cárdenas, argumentando un problema técnico en el equipo de cómputo, hecho que se conoció como la *caída del sistema*.

Con todos estos antecedentes, Carlos Salinas asumió la presidencia de México el 1 de diciembre de 1988, planteando en su discurso de toma de posesión, que buscaría resolver los problemas que aquejaban al país, a través de una política exterior –acorde con las transformaciones a nivel internacional– que abatiera dichas dificultades. En el discurso de toma de protesta el presidente puntualizó:

La modernización de México es también inevitable, sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo de profunda transformación. [...] Se anticipa el fin del conflicto bipolar, empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza, ha terminado la llamada "guerra fría", [...] la mayoría de los estados nacionales están cambiando sin importar ubicación, ideología, prácticas políticas o el nivel industrial alcanzado; la tendencia mundial es que los estados se reestructuran en busca de mayor fortaleza y capacidad de dirección, no lo hacen por moda o imitación, sino como fórmula para actuar ante la competencia internacional y poder satisfacer las necesidades de sus pueblos. Nuestro camino para el cambio será la modernización nacionalista, democrática y popular (Salinas, 1998).

Ante el nuevo contexto internacional –fin de la Guerra Fría, la caída de la URSS, el proceso de globalización económica, entre otras cosas– diversos países se vieron en la necesidad de realizar algunos cambios en la dirección y desarrollo de su política exterior. En el caso de nuestro país, el presidente Salinas, ante el nuevo

escenario internacional, tuvo que cambiar dos de las prácticas tradicionales de la política exterior del país: “el proteccionismo económico y el tipo de relación con Estados Unidos. La apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) significa, en efecto, cambios de 180 grados en la política económica y en la política exterior de México” (Ojeda, 1998: 29).

Ante los cambios surgidos en el entorno internacional Carlos Salinas señalaba que:

En los albores del siglo XXI, se perfila una nueva concepción de las relaciones internacionales y, a partir de ésta, una configuración distinta de las alianzas estratégicas. México debe participar activamente de ese cambio, a fin de iniciar el próximo siglo con una posición de firmeza. La distensión este-oeste y la globalización de la economía han hecho obsoletas las concepciones tradicionales de seguridad y cooperación. Están surgiendo bloques distintos, que responden más a razones económicas y de geografía que a alianzas políticas (PND, 1989-1994). \*

Para el presidente, una de las estrategias principales que su gobierno debía seguir era la modernización del país, misma que era entendida por Salinas como:

El imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. [... la modernización se orientaría a cumplir] el irrenunciable propósito de acrecentar la fortaleza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia social, como único camino para afirmar la soberanía de México y para ser una nación de mayor presencia en el mundo moderno (Citado por Covarrubias, 1994: 652).

Modernizar a México constituía la respuesta ante la gran transformación mundial; asimismo era la herramienta que permitiría al país integrarse al nuevo entorno

---

\* En el Plan Nacional de Desarrollo, Carlos Salinas señala que la política exterior del país se basa en los principios fundamentales como el de la autodeterminación de los pueblos; la no intervención en los asuntos internos de los estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Pero que dado a los acontecimientos acaecidos en la esfera internacional, la política exterior de México “se ha ajustado a otros preceptos que continuarán vigentes, y que son: la defensa de los derechos humanos; la soberanía sobre los recursos materiales; la defensa y práctica del derecho de asilo; la procuración de una justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional; y la solidaridad latinoamericana”.

internacional. Las acciones tomadas para poder llevar a cabo esa tarea confirmaron el vínculo entre la política exterior y la política interna, ya que la política exterior de México participó dentro del diseño general de política de renovación del Estado mexicano. Rápidamente se constituyó y consolidó como una ágil contraparte y sostén de las necesidades internas del país. Es decir, la nueva situación internacional exigía rediseñar una nueva política exterior a la medida de lo que la situación económica interna lo planteaba.

Con lo anterior la política exterior desempeñó una función importante, al convertirse en un transmisor a nivel internacional, de los grandes cambios que el gobierno mexicano realizaba. Pero sobre todo, lo que la administración salinista realizó fue mantener un estrecho vínculo entre la política exterior y la política interna, ya que se buscó hacer de la política internacional un sostén fundamental del proyecto de desarrollo del país. Tal como apunta Andrés Rozental, si se quería que el quehacer internacional de México “completara y diera coherencia a los esfuerzos internos de estabilización económica, se necesitaba una política externa genuinamente activa y comprometida con las nuevas orientaciones en materia de desarrollo” (Rozental, 1993: 48).

Para lograr lo anterior, se necesitaban ciertas directrices<sup>15</sup>, de acuerdo con el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, las líneas de acción de la política exterior del país durante el sexenio de Salinas fueron:

1. Replanteamiento de la relación con Estados Unidos para maximizar los beneficios de la vecindad, reducir los inconvenientes y aminorar la diferencia entre los grados de desarrollo de cada país.
2. Diversificación de las relaciones internacionales del país.

---

<sup>15</sup> El gobierno de Carlos Salinas planteó seis objetivos generales para la acción internacional de México: 1) preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país; 2) apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo; 3) proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; 4) apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo; 5) hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y; 6) ampliar la presencia del país en el mundo. Empero, la directriz que tuvo mayor preponderancia fue la económica (PND, 1989-1994).



3. Intensificación de los vínculos de México con países claves por su influencia en el sistema internacional y su nivel de dinamismo económico y tecnológico.
4. La participación activa de México en foros multilaterales (PND 1989-1994)

El objetivo de política exterior que tuvo mayor relevancia en el gobierno de Salinas, fue sin duda el económico. El cambio en el modelo de desarrollo, provocó la creación de estrategias encaminadas a fortalecer los vínculos económicos en el exterior. Esto llevó a la existencia de una cierta congruencia entre el cambio del modelo de desarrollo económico interno y la política económica externa –vínculo entre lo interno y lo externo–.

Las reformas estructurales continuadas por Carlos Salinas, pusieron los reflectores internacionales en México. Sin embargo, a pesar de esta modernización económica de México, la inversión extranjera en proyectos productivos no fluía como se esperaba. Ante este panorama, el entonces presidente de México, asistió al Foro Económico en Davos (1990), Suiza para difundir las reformas implementadas en el país, con la esperanza de que los países europeos invirtieran en México. Empero, esto no se logró de forma satisfactoria debido a que los países del viejo continente estaban más interesados en los países recién conversos al capitalismo: Europa de Este (véase tabla 6).

**Tabla 6**  
**Flujos de IED hacia México por país de origen**  
(millones de dólares)

<b>País/año</b>	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Gran Bretaña</b>	430.9	767.6	44.7	114.4	74.2	426.8	189.2
<b>Alemania</b>	46.9	136.7	84.7	288.2	84.7	84.9	111.4
<b>Francia</b>	31.2	152.4	16.5	181	500.5	69	76.9
<b>España</b>	31.2	152.4	16.5	181	500	69	76.9

Fuente: Banco de México, *Estadística oficial de los flujos de IED hacia México*, en <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico> (consultado el 20 de enero de 2014).

Por este motivo y dado que Japón, los países del Pacífico asiático y especialmente Europa estaban construyendo un sistema económico más integrado, México les resultaba poco atractivo. Ante este escenario de integración y formación de bloques económicos, el gobierno mexicano comprendió que la opción más viable era la integración con Estados Unidos.

La forma en la que se llevó a cabo dicha integración fue a través del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el cual se convirtió en el proyecto más importante en el sexenio de Carlos Salinas. Para el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, era necesario ubicar el lugar que ocupaba México. Si bien es cierto que histórica y culturalmente el país es parte de América Latina, geográficamente se ubica en América del Norte. Para el secretario, el Tratado de Libre Comercio constituiría un “instrumento para promover las inversiones, crear empleos, aprovechar ventajas comparativas, estimular la competitividad y conformar el mercado más grande del mundo” (Solana, 1994: 416).

La firma del TLCAN se traducía en un mecanismo de consolidación de las reformas internas realizadas durante ese período. Asimismo, dicho tratado representaba para las autoridades mexicanas el instrumento más visible de la modernidad, a la cual el país había transitado. Además de “romper el mito de que no puede haber una relación cordial y de cooperación entre países con diferente nivel de desarrollo” (Rozental, 1993: 65).

Esta política exterior encaminada a la modernización de México, se focalizó la agenda económica, mientras que la agenda política quedó un tanto rezagada. A pesar de la relación existente entre la agenda política y económica, no supuso, tal como apunta Ricardo Macouzet (1994: 709), el que se diera una relación mecánica y lineal entre ambas agendas. Lo que caracterizó a ese período histórico fue la conjunción entre la continuidad y la ruptura, y también la mezcla de contradicciones y posiciones ambiguas; es decir, existió una tensión constante, que se vio reflejada en los distintos ritmos que tuvieron los cambios internos en lo económico y en lo político. La estrategia económica externa, caracterizada por el signo del cambio y la modernidad contrastaba con la agenda política,

específicamente en el ámbito de los derechos humanos, en donde se hizo visible una reticencia por parte del gobierno al cambio o modernización en lo político. De ahí que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizara por una especie de dualidad: modernización económica y cierto retraso en lo político.

### 3.2.1. MÉXICO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS FOROS MULTILATERALES

El nuevo contexto internacional influyó de forma importante en la administración de Salinas; lo cual se vio reflejado, principalmente, en la agenda económica a partir de la denominada modernización del país. Sin embargo, esta influencia de la modernidad, no fue uniforme ni mecánica, tal es el caso de la política exterior, la cual presentó, por un lado, cierta continuidad, pero también cambios, ajustes y tensiones.

En ese entorno internacional de cambio, la Organización de la Naciones Unidas (ONU), se vio permeada por la nueva dinámica mundial. La caída del muro de Berlín y el subsiguiente resquebrajamiento de la Unión Soviética trajo consigo el fin de la bipolaridad, que por mucho tiempo fue el eje constitutivo de las posiciones de los países en el seno de Naciones Unidas. Con la permanencia de la democracia y la incorporación de un número importante de países a la dinámica de la economía de mercado, significó una nueva era en las relaciones internacionales que encontró su reflejo en un reacomodo de fuerzas en la ONU (Rozenal, 1994: 212). Esto trajo consigo la aceptación casi universal de los valores de la democracia occidental y por ende, de la protección de los derechos humanos. Estos temas, aunados al de cambio climático y la economía de mercado, se convirtieron en partes centrales de la agenda multilateral de este organismo internacional.

El posicionamiento de estos temas como parte total de la nueva agenda internacional, estuvo impulsado, en gran medida, por los nuevos gobiernos de Europa Oriental que se adhirieron a los principios de la Unión Europea y que se

convirtieron en los abanderados de estos principios –por ejemplo Polonia–, así como el número importante de países latinoamericanos que transitaron a regímenes democráticos. Bajo este escenario, era posible observar que el “ambiente al interior de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos comenzó a evolucionar claramente hacia el punto de vista occidental, según el cual, se debía otorgar prioridad a la promoción y protección de los derechos civiles y políticos” (Pellicer, 1994: 226), los cuales cobraron mayor relevancia que los económicos, sociales y culturales.

Fue así como en diciembre de 1990, la Asamblea General de Naciones Unidas, convocó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, a través de la resolución 45/155, la cual tenía como objetivos:

1. Revisar y evaluar los progresos realizados en la esfera de derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal.
2. Examinar la relación entre el desarrollo y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos, reconociendo la importancia de crear condiciones en que todos puedan disfrutar de esos derechos.
3. Examinar procedimientos para mejorar la aplicación de las normas e instrumentos existentes de derechos humanos.
4. Evaluar la eficacia de los métodos y mecanismos que utiliza Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos.
5. Formular recomendaciones concretas para hacer más eficaces las actividades y los mecanismos de derechos humanos a través de programas dirigidos a promover, estimular el respeto de los derechos humanos.
6. Hacer recomendaciones para garantizar los recursos financieros en la promoción y protección de los derechos humanos (ONU, 1990).

Durante esta labor preparatoria de la Conferencia Mundial, México mostró mucho interés en la realización en congruencia con su participación en la Comisión de Derechos Humanos y en la elaboración de instrumentos jurídicos multilaterales. A lo largo de este proceso, México consideraba esto una oportunidad para reafirmar el compromiso de todos los países con el tema de derechos humanos, fomentando la cooperación entre los Estados, para la protección de estos derechos, pero siempre teniendo como punto de referencia el derecho

internacional. Para así lograr la universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos favoreciendo su tratamiento equilibrado sobre bases objetivas y no selectivas en los foros competentes (Heller, 1994: 230).

A pesar de esta actitud de aceptación para la realización de la Conferencia Mundial, México dejó en claro que el objetivo central de dicha conferencia, sería evaluar los mecanismos establecidos en el sistema de Naciones Unidas para avanzar en su perfeccionamiento. Por ello se oponía a la creación de nuevas instancias supranacionales en materia de derechos humanos con capacidad vinculante, ya que de llevarse a cabo, se vulneraría la soberanía de los Estados.

Tres años más tarde, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena y culminada en la XLVIII Asamblea General de las Naciones Unidas, se exhortaba a todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promoción y respeto a la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993). En este aspecto, México mantuvo una posición abierta y de aceptación de la importancia del reconocimiento de los derechos humanos. Sin embargo; en otros aspectos referentes a su protección y universalización, México tuvo una posición de cautela, en donde, nuevamente, esgrimió y defendió el principio de no intervención.

El aspecto al cual México se opuso rotundamente durante la conferencia en Viena, fue a la expansión del régimen internacional de derechos humanos, mediante la creación de la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Para el gobierno mexicano, esto constituía un mecanismo de transgresión de la soberanía del país, por lo que éste se opuso a dicha iniciativa. Si bien México apoyaba la cooperación internacional para el fortalecimiento y efectiva protección de los derechos humanos, se debía tener en cuenta la perspectiva nacional, al final, el objetivo era crear un ambiente en el que cada nación pudiera promover los derechos humanos a partir de avances y esfuerzos propios.

La defensa de los derechos humanos debía de ser objetiva y no selectiva, y no un instrumento para exportar ciertos modelos de organización política. Para el gobierno en turno, la creación de la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, además de constituir un mecanismo de lesión a la soberanía nacional, no tenía sentido crear nuevas burocracias con la falsa esperanza de que ellas sí resolverían problemas que, en el fondo, son mucho más complejos.

Para el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, el tema de los derechos humanos provocaba intenso debate en el ámbito internacional, por lo que México debía tener una postura clara:

En el debate de los derechos humanos se expresan intereses particulares que restan objetividad a su aplicación. Se pretende incluso utilizarlos para legitimar un supuesto derecho de injerencia y una supuesta moralidad universal.

México apoya resueltamente la defensa internacional de los derechos humanos, pero se opone a que se les use como instrumento de injerencia.

[...] en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, México rechazó las pretensiones de utilizar a los derechos humanos como instrumento de presión política. Si bien reconocemos la competencia de los organismos internacionales en su promoción y defensa, no puede suplantarse la legislación de los Estados ni de las instituciones que atienden su observancia en cada país.

Los derechos humanos son un tema tan fundamental, valioso y delicado que no deben dejarse a merced de las estrategias de poder, ni de las diferencias ideológicas que existan entre los gobiernos (Solana, 1994: 443).

Es importante apuntar que la postura esgrimida por México no tuvo eco sobre los demás países latinoamericanos, ya que con los procesos de transición a la democracia que tuvieron lugar en la mayoría de estos países, se encontraba un ambiente prodemocrático, en donde casi todos los países latinoamericanos se mostraron favorables ante la propuesta de la creación del Alto Comisionado. Países como Costa Rica, Ecuador, Brasil, Argentina, Venezuela, Guatemala, Nicaragua y Chile se manifestaron a favor de dicha propuesta, sólo México, Cuba y Colombia se manifestaron en contra (Covarrubias y Saltalamacchia, 2011: 173).

Al final, el 20 de diciembre de 1993, durante la XLVIII Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la resolución 48/141, mediante la cual se creó el Alto Comisionado de Derechos Humanos, por lo que México terminó aceptando la creación de éste, el segundo canciller de México durante ese sexenio, Manuel Tello, apuntó que “después de difíciles negociaciones, en las que México participó de manera activa, se logró aprobar por consenso la resolución que crea esta nueva figura. Nos complace que este cargo tenga un mandato claro y preciso, siempre sujeto a las normas del derecho internacional vigentes en la materia” (SRE, 1994: 23-24). La negación y posterior aceptación de la creación del Alto Comisionado se puede explicar debido a que acorde con su doctrina de no intervención, México se opuso a la creación de éste. Sin embargo, las circunstancias en las que se encontraba el país, hacía imposible que se siguiera manteniendo la negativa de México de crear dicho órgano, ya que no sólo un número importante de países estaba a favor de su creación, sino que la propuesta había sido presentada por Estado Unidos, país con el que se tenía sobre la mesa la negociación de un Tratado de Libre Comercio. Ante esto, México tuvo que aceptar la creación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de que las negociaciones del tratado con Estados Unidos siguieran su buen cause.

Por otro lado, en la Organización de Estados Americanos (OEA), la postura de México respecto a los derechos humanos y la democracia volvió a mostrar signos de cautela y de cierto desfase con respecto a la postura internacional sobre la democracia y los derechos humanos.

Fue a partir de esto que se hizo más visible la posición de la política exterior de México, con respecto a estos temas. Es decir, tal como apunta Ana Covarrubias (2003), la democracia y los derechos humanos fueron temas que permitieron al gobierno mexicano respaldar dos de sus posiciones en materia de política exterior: por un lado, la conveniencia de identificar y procurar remediar las causas –no las manifestaciones– de algunos problemas que se trataban en el ámbito multilateral y, por el otro, la existencia de asuntos internos que sólo eran materia que

concierno a los propios estados. Con esto, México, tanto en la ONU como en la OEA, puso énfasis en la necesidad de tratar el problema de fondo que causa el resquebrajamiento de la democracia y la violación de los derechos humanos; es decir, el combate a la pobreza extrema y el fomento del desarrollo. Bajo este discurso, el gobierno mexicano se opuso a medidas encaminadas a fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos, a partir de la creación de organismo con facultades vinculantes en materia de protección de éstos.

El fin de la guerra fría y la respectiva tercera ola democratizadora, trajo consigo efectos importantes en los órganos regionales, especialmente en la OEA. El retorno de un número importante de países latinoamericanos hacia regímenes democráticos, vino acompañado de una tendiente preocupación por parte de varios de estos gobiernos por darle a la OEA ciertas facultades para impedir futuros golpes de Estado o rupturas institucionales que llevaran nuevamente a la instauración de dictaduras. En este periodo se dio una especie de evolución normativa, el principio de no intervención como instrumento de protección de los países latinoamericanos, se fue erosionando paulatinamente –México fue la excepción– aunque permaneció vigente en ciertos ámbitos de acción. La protección de la democracia se convirtió en un elemento clave en el retorno de una OEA activa (Guevara, 2006: 36).

Fue así como surgieron una serie de propuestas en materia de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos en el ámbito regional que, de acuerdo con el gobierno mexicano, eran injerencistas y cuyo propósito era dotar a la Organización de Estados Americanos de un conjunto de atribuciones que originariamente no se contemplaban en su carta constitutiva.

Dos de los elementos transgresores de la noción de soberanía dentro del sistema jurídico regional ocurrieron en el año de 1991. Por un lado se encontraba el Compromiso de Santiago en Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y por el otro, la Resolución 1080. Ambos documentos buscaban dar un impulso al nuevo ímpetu democrático que vivía América Latina.



En el caso del Compromiso de Santiago, se puso énfasis en la responsabilidad indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región y la búsqueda por la adopción de un conjunto de procedimientos eficaces para asegurar la promoción y defensa de la democracia (OEA, 1991a).

Por su parte, la Resolución 1080, proponía una codificación de la voluntad democrática mediante un conjunto de normas, principios e instrumentos legales de intervención en caso de ruptura democrática de un país miembro. Asimismo, se contribuyó a crear un procedimiento nuevo y automático de organización de una respuesta externa ante una ruptura democrática nacional. Ya que si una situación de esa naturaleza se presentaba, se instruía al Secretario General convocara un Consejo Permanente para que examinara la situación y emprender una evaluación del suceso, a fin de tomar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden democrático (OEA, 1991b).

La Declaración de Santiago y la Resolución 1080 eran vistos por algunos como mecanismos tendientes a fortalecer el régimen internacional de derechos humanos, ya que constituían un paso importante “en la transformación del concepto de democracia, visto originariamente como una prescripción moral y convertido posteriormente en una obligación legal internacional” (Ramis, 2010: 14). Sin embargo, también suscitaba reticencias por parte de algunos países miembros de la OEA –México era uno de ellos– en tanto que los procedimientos de invocación de estos mecanismos eran vagos y con soluciones abiertas.

La postura de México ante estas resoluciones fue de rechazo, ya que constituían “propuestas injerencistas cuyo propósito era dotar a la Organización de una serie de atribuciones que su Carta no contemplaba y dado su carácter netamente intervencionista, habían merecido una fuerte oposición por parte de México” (Rozental 1993: 112).

El gobierno enfatizó que la participación de México en la OEA se caracterizaba por “la defensa de la soberanía, entendiéndose como la prerrogativa de los pueblos a

determinar sus formas de gobierno conforme a sus idiosincrasias” (SRE, 1991: 11). El gobierno mexicano reconocía el avance ineludible hacia la democracia que se estaba experimentando en todo el mundo, empero, dejaba en claro que cada nación tenía el derecho soberano de elegir “su propio sistema político, independientemente de las preferencias y consideraciones geopolíticas de otros gobiernos”, como Estados Unidos, quien era el principal propulsor de esta enfoque.

El entonces canciller mexicano, Fernando Solana, puntualizó que:

La democracia no se conquista ni se fortalece con acciones externas, ya sean éstas unilaterales o multilaterales. Sí puede, en cambio, debilitarse. La democracia, como el desarrollo, puede tener marcos externos favorables o desfavorables. Pero sólo puede construirse, fortalecerse y consolidarse desde dentro: desde el seno mismo de cada una de nuestras naciones.

En materia de derechos humanos, México reitera su compromiso con la acción de la OEA. Y reafirma, a la vez, la no intervención en asuntos políticos que sean de la competencia exclusiva de los ciudadanos de un país. (Solana, 1991:6),

Con esto, México dejaba clara su postura en esta materia, esgrimiendo su principio de no intervención en los asuntos domésticos de los países. Asimismo, nuevamente señaló que para remediar la causa, no las manifestaciones, de los problemas en los derechos humanos y la democracia, debía atacarse la problemática del desarrollo socioeconómico. México respaldaba la acción de la OEA a favor de la democracia, siempre y cuando ésta “orienta su acción contra las causas económicas y sociales que la debilitan. Un respaldo genuino debe provenir de acciones concretas tendientes a combatir la pobreza interna en nuestras naciones y reducir de manera efectiva las desigualdades” (Solana, 1991: 6).

Esta misma posición se hizo presente en el denominado Protocolo de Reforma a la Carta de la OEA, mejor conocido como el Protocolo de Washington, el cual incorporó un nuevo artículo al capítulo III de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y establecía que cualquier miembro de la Organización cuyo

gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General.

Esto llevó al canciller Fernando Solana a declarar en ese foro de la OEA que existían algunas tendencias que se alejaban de las verdaderas prioridades de esta Organización, ya que se pretendía introducir una “nueva agenda de corte intervencionista, con la intención –auténtica y de buena fe en el caso de algunos países– de defender desde el exterior la democracia representativa”. El gobierno mexicano no compartía la idea de reformar la Carta de la OEA, dado “su carácter punitivo, excluyente y supranacional, las reformas a la Carta no harían más que propiciar la división interna. Y en el caso de los estados cuyos derechos soberanos se vieran afectados, conducirían al alejamiento e incluso el menosprecio por las decisiones que adoptara la OEA en ese sentido” (Solana, 1993: 204).

En esa era de transformaciones al interior de la OEA, a través de su activa promoción de la democracia y derechos humanos en la región, México defendió:

Principios básicos de nuestra política exterior, lo que nos ha llevado a oponernos a las tendencias inaceptables, como el pretender excluir países miembros que hayan sufrido el quebrantamiento de su orden constitucional; a que la OEA califique las democracias de sus miembros; a que se militarice este organismo, y a que se le dote de fuerza militar. Sostenemos que la seguridad hemisférica radica en el desarrollo económico y social de los países, así como en la plena vigencia del derecho internacional [...] En consecuencia, México propone reorientar los trabajos de la OEA para que ésta promueva la cooperación a favor del desarrollo y el combate a la pobreza (SRE, 1994).

Con esto quedaba claro que la política que México desarrollaba a nivel internacional, específicamente en los foros multilaterales, seguiría siendo el principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación. Esto no sólo constituía continuar con la posición tradicional, sino era la defensa de lo que el gobierno mexicano aún consideraba como asuntos exclusivamente de carácter interno, pese a la nueva dinámica internacional que prevalecía en ese momento.

Desde el enfoque del liberalismo institucional, es posible señalar que las instituciones internacionales desempeñaron un papel fundamental en la lenta incorporación de México al régimen internacional de derechos humanos. Sin embargo, esto no se tradujo en la aceptación total de este régimen.

La resistencia de México a aceptar cabalmente el nuevo régimen internacional de derechos humanos y de promoción de la democracia, era congruente con su posición tradicional de política exterior de no intervención y autodeterminación. Sin embargo, dicha posición se debía, más que nada a evitar la injerencia extranjera en los asuntos internos del país, creando así una especie de blindaje para evitar la crítica de actores externos, dado que en México no existía un sistema democrático consolidado, además de las imperantes violaciones a los derechos humanos en el interior del país.

Es posible señalar que, desde el modelo en espiral, México se encontraba en una fase de cierto rechazo, en la cual el gobierno negaba la validez de las normas internacionales de derechos humanos, ya que no quiso aceptar cabalmente el fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos a través del desarrollo de mecanismos vinculantes que velaran por la protección de éstos. Sin embargo, debido a que el país estaba inmerso en una dinámica de transición económica y, sobre todo, de vinculación con organismo institucionales internacionales, tuvo que incorporar ciertos mecanismos de protección a los derechos humanos.

Asimismo, en lo internacional México se desarrolló siguiendo la lógica de anteponer ante todo el principio de no intervención, con el objetivo de evitar que los demás actores del espectro internacional juzgaran la situación interna del país, ya que a final de cuentas, México era un país con un régimen autoritario, centralista y presidencialista en donde el abuso del poder, llevó a un gran número de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, fueron precisamente estas características del sistema político mexicano, lo que llevó a que en el escenario internacional, se generara una crítica a la situación prevaleciente al interior del país, especialmente por parte de actores internacionales –específicamente las

Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) –, quienes, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos y Canadá, cobraron aún mayor relevancia.

México empezó a ser el foco de atención de organizaciones internacionales, especialmente después del asesinato de la defensora sinaloense de derechos humanos Norma Corona, el 21 de mayo de 1990, activista que había denunciado la responsabilidad e impunidad de la Policía Judicial Federal en el secuestro, tortura y asesinato de varios ciudadanos. A partir de esto, la lluvia de críticas al gobierno mexicano cayó fuertemente. Primero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró que en México se violaba flagrantemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, dicha comisión también expidió una resolución en la que se exhortaba a que se revisara el sistema electoral y se garantizaran comicios limpios y transparentes<sup>16</sup>, con respeto a los derechos ciudadanos de elegir a su gobierno y fortalecer el desarrollo de estados democráticos (Galindo, 2010: 66-67).

En ese mismo año, la organización America's Watch presentó su informe *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, en donde se apuntaba que los derechos en México habían sufrido serias violaciones en la década de los ochenta. Este informe llegaba en un momento políticamente delicado para el gobierno mexicano, ya que el presidente anunciaría formalmente que México iniciaría negociaciones con Estados Unidos para la firma del TLC.

Ante esta presión internacional, Carlos Salinas decidió crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). A través de ello, el presidente buscó legitimarse ante esos sectores sociales que durante mucho tiempo habían exigido el respeto y la protección de los derechos humanos. No obstante, este supuesto nuevo cauce de la política respondía de fondo a la necesidad del gobierno, en su doble discurso: de mantener el control de este aspecto fundamental, como lo era el tema

---

<sup>16</sup> Esto como consecuencia de la queja presentada por el Partido Acción Nacional (PAN), ante este órgano en torno a los comicios que este partido supuestamente había ganado en Durango y en Chihuahua en 1985 y 1986 respectivamente.

de la protección de los derechos humanos y responder también a las exigencias internacionales sobre esta materia. Prueba de lo anterior fue la misma implementación del “organismo oficial de protección de los derechos humanos, emanado directamente del presidente, sin que los ciudadanos tuvieran participación en el origen y funcionamiento de la Comisión, la cual se convirtió, al menos en sus inicios, en un instrumento más de control del Estado” (Galindo, 2010: 66-67).

Después de todo lo anteriormente señalado, es posible apuntar que uno de los objetivos de México para evitar sufrir algún tipo de injerencia en los asuntos internos del país –específicamente sobre la democracia y derechos humanos– consistía en desplegar una política exterior que se proclamaba de principios y que apoyaba causas progresistas. La estrategia servía como una especie de dique que, en su momento, logró frenar cualquier iniciativa internacional que pudiera enturbiar la imagen relativamente buena del país, en el exterior.

Tal como apuntaba America’s Watch:

La política exterior de México ha desviado la atención de los abusos a los derechos humanos que ocurren al interior del país. Como líder del Tercer Mundo, México ha tenido una fuerte vocación por la no interferencia en los asuntos doméstico de los países. Al mismo tiempo, ha creado la ilusión de ser una nación que vela por los derechos, mediante la promoción de los derechos humanos en los foros internacionales, y por perfeccionar cuidadosamente su imagen de país seguro para el refugio de opositores políticos de gobiernos represivos. (AW, 1990: 4)

Finalmente, la política exterior de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por una modernización en lo económico, pero un desfase en lo político, particularmente en el tema de la protección a los derechos humanos y promoción de la democracia. A partir de esto se explica el mantenimiento de la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación en la ONU y la OEA. Con esto, se buscaba blindar al país del escrutinio internacional, en un periodo en el cual se comenzaba a fortalecer el régimen internacional de derechos humanos.

La llegada de Ernesto Zedillo se dio bajo un contexto de gran predominio, a nivel internacional, de los derechos humanos. Ante ese escenario, el gobierno zedillista tuvo que modificar su actitud con respecto a dichos temas.

#### 4. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR: EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO

El 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo<sup>17</sup> tomó posesión como presidente de México, bajo un clima de deterioro político<sup>18</sup>, ya que durante el transcurso de ese año, había surgido un movimiento guerrillero en Chiapas, además de los asesinatos de un candidato a la presidencia, así como del secretario general de PRI, Francisco Ruíz Massieu.

Este no era el único inconveniente al que se enfrentaba el nuevo gobierno, el problema principal se daría en el frente económico. Tan sólo veinte días después de haber iniciado labores la nueva administración de Zedillo, la Secretaría de

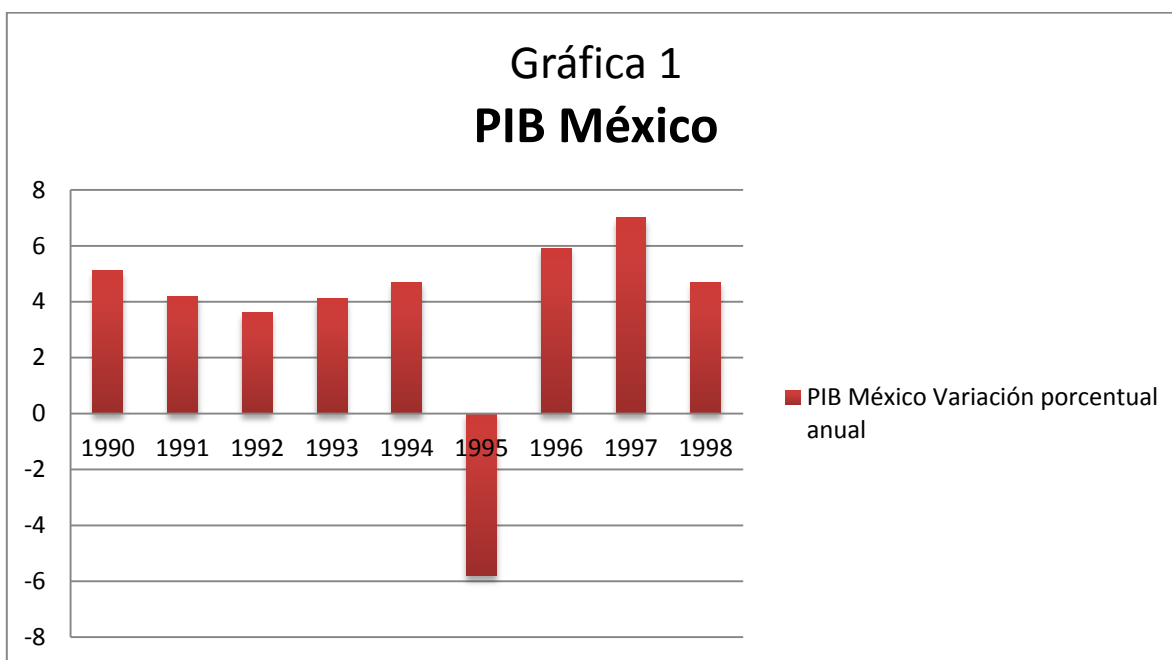
---

<sup>17</sup> La carrera política de Ernesto Zedillo Ponce de León comenzó a hacerse visible a partir del gobierno de Miguel de la Madrid. En 1982, después de concluir sus estudios de doctorado, regresó al Banco de México para trabajar en el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca). Para 1988, ya en el sexenio de Carlos Salinas, fue designado secretario de Programación y Presupuesto. Cuatro años después dejaría ese cargo administrativo y ocuparía el puesto de secretario de Educación Pública, esto le valió algunas críticas, ya que los anteriores titulares de esta secretaría habían sido políticos con larga trayectoria o reconocidos intelectuales. Después del asesinato del candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, Zedillo –quien poco tiempo antes había dejado su cargo como secretario de Educación Pública, para convertirse en el organizador de la campaña de Colosio– pasó a ser el candidato más viable para competir por la presidencia de la República.

<sup>18</sup> Zedillo fue testigo del deterioro político que se vivió durante el sexenio de Carlos Salinas, ya que en su función como secretario de Programación y Presupuesto y posteriormente de Educación Pública pudo observar los diferentes conflictos electorales, en los que de manera arbitraria se sustituían los comicios por negociaciones poselectorales y en donde se decidía quiénes podían ser los gobernadores. Asimismo, el entonces presidente Salinas removió una cantidad importante de mandatarios por cuestiones políticas –durante su mandato llegó a remover a 17 mandatarios, afectando a 12 entidades de la República por dichas remociones–. Otros graves fenómenos se presentaron: el asesinato de dos personajes políticos y el surgimiento de un conflicto guerrillero. Tal como señala Rogelio Hernández, dichas experiencias fueron determinantes para Zedillo “la presidencia de Salinas se mostró como el punto más alto de la arbitrariedad, el autoritarismo y, sobre todo, la falta de mecanismo 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. Si algo le quedó claro al secretario Zedillo fue el hecho incontrovertible de que los excesos solamente habían propiciado el regreso de la política caciquil, personalizada y carente de normas y reglas civilizadas. Años después, el presidente Zedillo intentaría afanosamente distanciarse del fantasma de Salinas y su inocultable herencia, de la cual había participado desde puestos importantes. [...] el haber vivido de cerca la descomposición del régimen al que había pertenecido [...], estos factores] determinarían tanto la conformación y renovación de su gabinete, como el conflictivo trato con el PRI que desembocaría en una candidatura presidencial descalificada para enfrentar a una fortalecida oposición” (Hernández, 2003: 44-45).



Hacienda junto con el Banco de México, en un intento por frenar la especulación y la fuga de capitales, decidieron aumentar la banda de flotación del peso frente al dólar en 53 centavos, es decir se pasó de 3.50 a 4 pesos por dólar, una devaluación de poco menos del 15%. Sin embargo, esta medida no tuvo éxito y el país se encaminó a una crisis sin precedentes, con una pérdida aproximada de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2% en 1995 (véase gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de El Banco Mundial. [http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=3&order=wbapi\\_data\\_value\\_2009%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-first&sort=asc](http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=3&order=wbapi_data_value_2009%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=asc) (consultado el 20 de enero de 2014).

El expresidente Carlos Salinas de Gortari (2000), ha responsabilizado a Zedillo como el principal causante de la crisis económica de México en 1995. Independientemente del mal manejo de la situación por parte de Zedillo, los problemas económicos se remontaban al sexenio anterior, en donde la cuenta corriente venía presentando un déficit cada vez mayor. En 1993, el déficit equivalía a 6.5% del PIB, aproximadamente unos 20 mil millones de dólares y para 1994 se estimaban que las cifras ascendían a 30 mil millones de dólares.

Otro de los problemas que enfrentó Zedillo es posible rastrearlo a partir de la política económica de Salinas, la que generó una mayor dependencia a de un tipo de inversión muy volátil, que era la de portafolio, mientras que la inversión directa, que representa mayor estabilidad, era mucho menor en el país. La volatilidad de este tipo de inversión se vio reflejada en la importante fuga de capital, aproximadamente 10 mil millones de dólares, que se presentó después del asesinato de Colosio (véase tabla 7).

Tabla 7  
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA  
(Miles de millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Total</b>	6.0	17.5	22.4	33.3	16.2
<b>Inversión directa</b>	2.6	4.8	4.4	4.4	8.0
<b>Nueva</b>	1.1	3.4	3.0	3.0	6.0
<b>Reinversiones</b>	1.1	1.4	1.0	1.4	1.5
<b>Cuentas entre compañías</b>	0.4	-0.1	0.4	-0.1	0.4
<b>Inversión en cartera</b>	3.4	12.8	18.0	28.9	8.2
<b>Valores</b>	2.0	6.3	4.8	10.7	4.1
<b>Instrumentos en pesos</b>		3.4	8.1	7.4	-4.0
<b>Instrumentos en divisas</b>	1.4	3.0	5.1	10.8	6.3

Fuente Banxico. Citado por Roberto González Villarreal (coord.), *Ingovernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo*, México, Plaza y Valdés, 1996, p. 28.

Otro elemento que contribuyó a dicha crisis fue que Salinas cambió el perfil de la deuda. A mitad de su sexenio, se permitió que inversionistas pudieran acudir a los mercados mexicanos para poder adquirir unos redituables títulos financieros conocidos como *tesobonos*, lo cuales estaban indizados en dólares. Esto provocaba que ahora la deuda externa que adquiriría el país mediante estos bonos, ya no la detentaba un grupo reducido de bancos, como era antes, sino que ahora eran miles de inversionistas anónimos los acreedores, con lo que se dificultaba la capacidad de negociación de la deuda. Todo esto provocó que después de la acción gubernamental de devaluar el peso, se provocara una salida masiva de dinero. “El valor en dólares del total de tesobonos era de 20 mil millones y el valor de las reservas era de 10.5 miles de millones. Un día después el nivel de las reservas bajó a 5.8 miles de millones. En consecuencia, el día 22 de diciembre siguiente se dejó flotar el peso libremente” (Ojeda, 2008: 182).

La situación económica del país al inicio del gobierno de Zedillo era sumamente difícil, por lo que el nuevo socio comercial de México, Estados Unidos, decidió actuar ante tal problema mediante la aprobación de un paquete de rescate financiero por 18 mil millones de dólares, conformado con recursos del Banco de Pagos Internacionales, de la línea de facilidad de conversión de deuda con los EUA, de Canadá y de bancos internacionales. Sin embargo, esto no fue suficiente y la caída del peso continuaba y comenzó a amenazar la estabilidad financiera de otros países.

Ante la latente posibilidad de un colapso financiero en México, así como el posible contagio de ésta sobre los demás países latinoamericanos, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, presentó en 1995 ante el Congreso estadounidense una iniciativa para ampliar el paquete de ayuda financiera a México hasta por 40 mil millones de dólares, pero, a pesar de la labor de convencimiento de éste y del secretario del Tesoro, Robert E. Rubin, la iniciativa no tuvo éxito.

En cierta medida ese cabildeo fracasó debido a que el entonces recién conformado 104 Congreso mostraba varios signos de enfrentamiento entre los republicanos y demócratas; asimismo, los congresistas de ese momento se

caracterizaban por ser de corte aislacionista y su única prioridad eran los asuntos domésticos de ese país, mientras que los pocos que ponían atención al problema que aquejaba a su socio comercial más importante, mantenían una actitud contraria hacia México. Esto se vio reflejado en la serie de condicionamientos, totalmente fuera de la esfera financiera, que se querían imponer a México, tal como “detener la migración, repatriación de indocumentados al centro de México, ruptura de relaciones con Cuba, [...] transferencia de prisioneros” (Montaño, 1998: 392), entre otras. A esto se aunaba el hecho de que la gran mayoría de los congresistas no deseaba legislar en torno a esa cuestión ya que temían perder electores. Lo anterior se debió a que, de acuerdo a una encuesta publicada por *Los Angeles Times*, 81% de los ciudadanos encuestados estaban en contra del paquete de ayuda (citado por Jorge Montaño, 1998: 392).

Todo esto provocó que el paquete no se lograra aprobar, por lo que el presidente Clinton anunció el 31 de enero de 1995 que haría uso de sus facultades constitucionales y acudiría en última instancia al Fondo para la Estabilización Cambiaria (ESF por sus siglas en inglés) para otorgar a México un préstamo de 20 mil millones de dólares. A esta ayuda crediticia se le sumaron el Fondo Monetario Internacional (FMI) con 17,800 millones de dólares<sup>19</sup>, Canadá mil millones de dólares y el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con 3 mil millones, sumando así un total de 53 mil millones de dólares.

En este paquete de ayuda financiera, se acordó que la garantía de pago sería mediante el depósito, por parte de México, de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras a una cuenta en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Dos años después, en enero de 1997, México logró liquidar su deuda.

---

<sup>19</sup> Cabe señalar que este préstamo ha sido uno de los más grandes que haya otorgado esa institución, tanto por su valor como por el porcentaje de cuota. En ese entonces las reglas estipulaban que “un miembro del FMI puede solicitar un préstamo equivalente al 100% de su cuota anual y con un límite acumulativo de 300% . El acuerdo del 1o de febrero de 1995 equivalía al 688.4% de la cuota de México, algo sin precedentes hasta ese momento” (Lustig, 1998: 480).

El paquete de rescate financiero logró frenar la gran salida de capitales del país, pero no pudo evitar que México cayera en una fuerte recesión que se reflejó en el aumento del desempleo (que alcanzó 7% de la PEA) y la contracción de los salarios reales. Sin embargo, la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que muchos esperaban, siendo el comercio exterior –el cual había cobrado gran importancia con la firma del Tratado de libre Comercio–, el elemento que permitió la superación de dicha crisis, además de la coincidencia de la etapa expansiva de Estados Unidos, la más larga desde los sesenta. En 1995, el PIB se contrajo “6.2%, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones se habría llegado a una caída libre de la economía de 11% de acuerdo con el Banco de México” (Vega, 2008: 113).

Por otro lado, en el ámbito de la política, antes de iniciarse el proceso electoral de 1994, el fantasma del fraude electoral seguía rondando. La crisis política que enfrentaba el país, aunada a la rebelión zapatista, fueron factores que provocaron que la comunidad internacional presionara al gobierno salinista, a fin de que aceptara la asesoría internacional en el proceso político-electoral mexicano para la elección presidencial, misma que estaba dirigida a las ONG; así como el ingreso de observadores internacionales. Debido a que la presión internacional iba en aumento, “orilló al gobierno de México a invitar a la ONU para configurar la asesoría técnica” (Benítez, 1996: 547) del proceso electoral de 1994.

En este contexto se inscribe una nueva era para México, en donde el hecho de ser constitucionalmente un Estado democrático, además del aumento de vínculos e interdependencia con la comunidad internacional implica que el país responda a ciertos estándares internacionales tales como el respeto a los derechos humanos y un efectivo ejercicio democrático en los procesos electorales.

En el ámbito de estos acontecimientos se circunscribe el sexenio de Ernesto Zedillo (1994: 5, 32, 18), quien antes de ganar las elecciones presidenciales, pronunció un discurso en el cual parecía dejar muy en claro que a partir de ese momento, era “la hora de la democracia. [...] la hora de responder sin titubeos a la vocación democrática del pueblo de México”. Para el Presidente, este también era

el momento de ampliar los derechos del ciudadano para lograr un verdadero avance democrático, fue así entonces que se propuso “encabezar un gobierno que hará de la democracia aspiración y práctica cotidiana; [...] una democracia que estreche los vínculos entre gobierno y sociedad”.

Este ambiente democrático que proponía Zedillo incluiría, supuestamente, un proceso de participación ciudadana constante, en donde existiría una retroalimentación entre el gobierno y la sociedad civil. En tanto que un gobierno democrático debe tomar en cuenta la “participación plural y organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones pueden así tomar parte en la formulación ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Zedillo 1994: 32). Fue así que el entonces candidato a la presidencia de México propuso encabezar un gobierno que “haría de la democracia aspiración y práctica cotidiana; una democracia inscrita en los ideales, pero también en las acciones. Una democracia que estrechó los vínculo entre gobierno y sociedad”.

En su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo volvió a ratificar su compromiso con la democracia:

Los mexicanos queremos una vida democrática, a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad; sin embargo debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes.

Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias; ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social (Zedillo, 1994).

Para dar continuidad a dicho discurso, una vez que asumió la presidencia, Zedillo se reunió en los Pinos con los partidos políticos de México para firmar un compromiso para un acuerdo político nacional en torno a la democracia, para el cual declaraba que “al asumir la presidencia de la República, formulé una

convocatoria a los partidos políticos y a la ciudadanía para terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México” (Citado por Ojeda, 2008: 187).

Este objetivo de democratizar al país, quedó plasmado en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en donde se propusieron varias líneas de acción para articular el compromiso del “Ejecutivo Federal, los partidos y la sociedad en su conjunto, a fin de afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República”. Esto se debía a que, tal como lo planteó el Ejecutivo, el nuevo gobierno tenía una profunda convicción democrática.

El Ejecutivo Federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. La convicción de que la democracia es indispensable para el progreso de México. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad. La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos. La construcción de un pleno desarrollo democrático es responsabilidad de todos (PND 1995-2000)

A pesar de que a inicios de su sexenio era muy frecuente en el vocabulario de Ernesto Zedillo temas como un pleno desarrollo de la democracia y las libertades ciudadanas, esto no significó un cambio total en la conducción de la política exterior. Sin embargo, hubo cierta convergencia por parte del gobierno, con los nuevos temas de la agenda internacional.

#### 4.1. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES BILATERALES: EL CASO CUBANO

La política exterior del gobierno mexicano se ha caracterizado por ser muy cauta a la hora de emitir una opinión sobre otro país. Durante el gobierno de Zedillo, es posible encontrar esta postura de no intervención en las relaciones con los

distintos países. Sin embargo, ésta se modificó en los últimos años de su gobierno.

En noviembre de 1996 se llevó a cabo la VI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago y Viña del Mar, Chile. En esta cumbre, el tema que se abordó fue el referente a la “Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa”. El tópico generó cierta fricción con Cuba, en tanto que era un país no democrático.

Cuando Fidel Castro tomó la palabra en dicha reunión, tocó un punto en el cual criticó a todas aquellas políticas neoliberales y privatizadoras llevadas a cabo por la mayoría de sus contrapartes de otros países, entre ellos México, señalando que:

Todo se privatiza a cualquier precio y el Estado se desprende de riquezas que generaciones anteriores acumularon con grandes sacrificios [...] qué será de nuestros Estados en el siglo XXI, qué quedará de nuestra independencia, qué significado tendrá para los pueblos el objetivo de nuestras luchas, qué posibilidad real habrá de alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática, con justicia y esperanza para todos (El Universal, 11 noviembre 1996: 18).

Por otro lado, cuando Ernesto Zedillo tomó la palabra era claro que su discurso se encaminaría, acorde a la temática sobre la cual versaba la cumbre, a hablar sobre la necesidad de llevar a cabo un verdadero desarrollo democrático y de las bondades de una economía de mercado. El entonces presidente de México puntualizó que:

Hoy, la democracia es la base insustituible para la estabilidad política que requiere el crecimiento con multiplicación de empleos y oportunidades y con mayor equidad social.

En este sentido una vida política fundada en la estabilidad democrática, y una vida productiva fundada en una economía abierta y eficiente se refuerzan mutuamente; [...] El crecimiento sano, vigoroso y duradero, que sólo puede darse en una economía de mercado, es esencial para promover el apego a la ley, para contar con los recursos que permitan atender rezagos y carencias y para favorecer un desarrollo político firmemente democrático. (La Jornada, 11 noviembre 1996: 59)



A pesar de este discurso pro democrático de Zedillo, así como las intervenciones de otros mandatarios, (como el presidente español José María Aznar, quien aludiendo a Fidel Castro señalaba que aún perduran mensajes negativos y catastrofistas que antes sirven para enmascarar la falta de voluntad para entrar en democracia), y de las exhortaciones de éste para que todos los países iberoamericanos apoyaran y entraran decididamente al camino de la democracia, el mandatario mexicano dejó bien en claro que:

Con apego a nuestros principios, México sostiene firmemente que la democracia no puede trasplantarse de un lugar a otro, de una sociedad a otra, no puede imponerse mediante conquista, injerencia o presiones externas.

La construcción y la consolidación de una vida democrática plena y normal, eficiente y participativa es una tarea permanente de cada nación. La democracia debe seguir, extenderse y afianzarse a partir de la convicción y la decisión de cada pueblo (El Universal, 11 noviembre 1996a: 18).

Más tarde, durante una entrevista que sostuvo Zedillo con la cadena internacional CNN, quedaba claro que México no se pronunciaría a favor de la imposición de formas democráticas de gobierno a otros países, ya que durante esa entrevista se le señaló al presidente que a Estados Unidos de América le gustaría que usara a su gobierno para tratar de obligar a Cuba a convertirse en una democracia estilo occidental, a lo que Zedillo espetó: “México no ha recibido una solicitud en este sentido en ningún momento, y yo celebro que así sea. Estados Unidos sabe muy bien cuáles son los principios de la política exterior mexicana. Nosotros pensamos que la democracia no se trasplanta, no se transfiere, no se impone de un país a otro” (El Universal, 12 noviembre 1996b: 12).

Durante esta cumbre algo quedaba claro: los temas sobre democracia, derechos humanos y economía de libre mercado ya formaban parte del léxico del presidente Zedillo en actos internacionales. Sin embargo, hasta ese momento, estos quedaban subordinados a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

A pesar de esto, en abril de 1999 sucedió algo nunca antes visto, México votó en contra de la resolución presentada por la República Checa ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la cual condenaba a Cuba. Esto rompía con la larga tradición abstencionista, por parte de México, en ese organismo multilateral.

Empero, sería hasta la IX Cumbre Iberoamericana, celebrada en La Habana en noviembre de 1999, que México adoptó una postura de mayor compromiso con la democracia y derechos humanos, lo que le ocasionó ciertos problemas con Cuba.

La situación se tornó aún más polémica, debido a que durante la celebración de la cumbre, por primera vez en la historia de las relaciones entre estos países, la canciller mexicana Rosario Green, sostuvo en la capital cubana una reunión con el disidente y también representante de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCDHRN), Elizardo Sánchez, con el objetivo de escuchar los puntos de vista de éste, en relación a la situación de los derechos humanos y políticos en Cuba.

En una entrevista realizada a la secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green, ésta llegó a sostener que el entorno político de finales del siglo XX estaba marcado por “la apertura a conocer puntos de vista distintos y escuchar otras cosas”, más adelante declaró que ya “no hay diplomacia de marfil. La que hay no se queda en el recinto presidencial, sino que va a la calle, habla con gente. [...] esto habla de nuestra madurez y fortaleza, y de la forma cómo hemos ido dándole un cuño muy distintivo a nuestros ejercicios de diplomacia popular” (La Jornada, 15 noviembre 1996: 64).

Aún con la implementación de esa nueva diplomacia *popular*, Rosario Green señaló que la relación de México y Cuba era excelente, al igual que la relación entre sus mandatarios. Sin embargo, esto no fue del todo correcto.

En la ceremonia de clausura de la IX Cumbre Iberoamericana, Zedillo declaró que:

La democracia es necesaria para preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos iberoamericanos [...] No puede haber naciones soberanas sin hombres ni mujeres libres; hombres y mujeres que puedan ejercer cabalmente sus

libertades esenciales: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger. Estas libertades son por las que lucharon los fundadores de nuestros países porque anhelaban pueblos libres en los que residiera la soberanía nacional, y estas libertades sólo se alcanzan en una democracia plena. Entre más vigorosa sea la democracia de cada nación iberoamericana, más libre y digno será su pueblo y más sólida será su soberanía (Citado por Covarrubias, 2003: 632).

Pero este suceso no iba acabar ahí; después de la clausura, Castro invitó a los jefes de Estado a una comida que ofrecía, en ésta se hizo visible la tensión entre los mandatarios, cuando, según relata la crónica, los asistentes le pedían a Castro la apertura de su régimen, a lo que éste contestaba que quizás en un futuro; “Zedillo no pudo más y le soltó: Plazos, comandante, para cuándo” (Citado por Tello, 2005: 142).

Fidel Castro no respondió en ese momento. Sin embargo, durante una conferencia de prensa, posterior a la clausura de la cumbre, el comandante, aludiendo implícitamente a Zedillo, dijo: “¡Por qué no respetan lo que hacemos! ¿Tenemos o no tenemos derecho a darnos el sistema político, económico y social que estimemos pertinente?” (Citado por Tello, 2005: 142).

Con esto quedaba claro que la buena relación que se había forjado a lo largo de 40 años entre México y Cuba revolucionaria, empezaba a sufrir sus primeras fisuras importantes. Asimismo, se empezaba a dilucidar una nueva forma de conducción de política exterior, en donde los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, cedían el paso a temas sobre la protección de los derechos humanos y la democracia.

#### 4.2. ONG Y ACTIVISMO TRASNACIONAL

Como se ha señalado anteriormente, México a lo largo del tiempo había fijado una postura de apoyo retórico a las organizaciones de defensa de los derechos humanos, especialmente cuando se trataba de violaciones masivas y sistemáticas de derechos en aquellos lugares donde no existían instituciones judiciales democráticas, capaces de garantizar los derechos de sus ciudadanos. Esta

estrategia de apoyo verbal –incluso pro activa– era paradójica, en tanto que al interior del país existían graves violaciones a los derechos humanos –represión de integrantes del Ejército Popular Revolucionario, expulsión de activistas, matanza de Acteal. Esta actitud era utilizada para desviar la atención de otros países sobre la situación interna de México.

Empero, esto cambiaría a en las últimas dos décadas del siglo XX, cuando la conciencia de los derechos humanos comenzó a penetrar en la sociedad civil mexicana. “En 1984 sólo se contaba con cuatro ONG en pro de los derechos humanos. Siete años después había 60. Para 1993 había más de 200” (Keck y Sikkink, 2000: 159).

Las Organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos constituyeron un instrumento de presión importante en el proceso de incorporación de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior de México. El éxito que tuvieron las ONG se debió a que supieron aprovechar la coyuntura que atravesaba el régimen mexicano, caracterizada por un escrutinio externo debido al proceso de apertura económica que se llevó a cabo en ese periodo, pero también por la crisis económica en boga; el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y por el levantamiento zapatista; elementos que pusieron a México bajo los reflectores de la comunidad internacional. Ante este escenario de acontecimientos, las ONG cobraron mayor visibilidad, lo que llevó incluso a calificar al año de 1994, como “el año de las ONG”.

En ese momento, México necesitaba ganar cierta legitimidad en el plano internacional para poder continuar con sus reformas estructurales. Teniendo en cuenta este escenario de cambio, las ONG vincularon sus temas de interés – democracia y derechos humanos– a otros más importantes para el gobierno mexicano: comerciales y económicos (Treviño, 2004). Esto constituía un riesgo para la apertura controlada que se quiso llevar a cabo –una *perestroika* sin *glasnost*–, ya que la liberalización política no estaba presente en el proyecto de liberalización económica.

Para la década de 1990, un número importante de ONG de derechos humanos – como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, entre otros– empezaron a interactuar de forma más intensa con ONG internacionales como Human Rights Watch, Amnesty International, la Fédération Internationale pour les Droits de l’Homme, el Center for Justice and International Law, entre otros. Esa interacción se dio a través del envío de “información a sus contrapartes internacionales, quienes les brindaban asesoría, soporte técnico, visitas al país y producían reportes sobre México” (Anaya, 2009: 46), con el objetivo de hacer visible a nivel internacional la situación de violación de los derechos humanos al interior del país.

La última década del siglo XX fue testigo de fuertes luchas antiautoritarias y de la formación de una sociedad civil, plural y disímbola, que se autoconvocó, de manera natural y espontánea, a participar en “procesos que pasaron masivamente de la contestación y crítica al gobierno y al modelo de desarrollo, a la elaboración de estrategias de avances democráticos y propuestas específicas de generación, diseño y operación de políticas públicas”. Especialmente a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994, se gestó una red transnacional de cabildeo e influencia, a partir de la cual las ONG mexicanas intensificaron su trabajo internacional, utilizando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para solicitar audiencias sobre la situación en México; se elaboraron numerosos informes; “se viajó a Washington y Ginebra a los espacios de derecho humanos a denunciar la situación imperante en México; y se trabajó cercanamente con organizaciones internacionales para colocar a México en la mira internacional” (Maza, 2008; 29).

En ese mismo año, las ONG mexicanas comenzaron a estar presentes en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en donde recibieron el apoyo y solidaridad de varias organizaciones internacionales. En este proceso de cabildeo transnacional, la Red Nacional de Organismos Civiles de

Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (Red TDT)<sup>20</sup>, tuvo un papel preponderante, ya que formó un equipo internacional cuya tarea era la denuncia en el ámbito internacional de las violaciones de derechos humanos acaecidas en México. Las ONG nacionales e internacionales actuaron de tal forma que en 1994, ante la efervescencia del levantamiento indígena zapatista, solicitaron una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Después de dicha audiencia, las ONG mexicanas participaron de forma constante en la Comisión y Sub Comisión de Naciones Unidas para la protección de Minorías y Prevención de Discriminación, donde continuamente presentaban declaraciones escritas, así como un proceso de cabildeo.

El 1996, durante la primer visita *in loco* por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>21</sup> –cuyo objetivo fue inspeccionar los casos más notorios de violaciones a derechos humanos: Aguas Blancas, los trabajadores migratorios, el general brigadier Francisco Gallardo y la militarización de la seguridad pública– las ONG se encargaron de llevar a cabo reuniones con víctimas de violaciones a sus derechos, así como recolección de información, con el objetivo de que la CIDH estuviera al tanto de las violaciones existentes en el país.

---

<sup>20</sup> La fundación de la Red TDT comienza a gestarse desde mediados de los años ochenta, en la búsqueda de diversas organizaciones sociales no gubernamentales de diversos espacios de participación social y representación política no partidista. La cual constituye un espacio de encuentro y colaboración de organismos de derechos humanos en el que se elaboran estrategias conjuntas para hacer más efectiva la defensa y promoción de todos los derechos humanos para todas las personas.

<sup>21</sup> La CIDH realizó una visita a México del 15 al 24 de julio de 1996. Formaron parte de la delegación el Presidente de la CIDH, Claudio Grossman, el Primer Vicepresidente, John S. Donaldson; el Segundo Vicepresidente y Relator para México, Carlos Ayala Corao, y los comisionados Oscar Luján Fappiano, Álvaro Tirado Mejía, Jean Joseph Exumé y Robert K. Goldman. Asistieron también el Secretario Ejecutivo, Jorge E. Taiana, los secretarios ejecutivos adjuntos, David Padilla y Domingo Acevedo, y los abogados especialistas en derechos humanos Osvaldo Kreimer e Ibrahim García.

Durante el curso de su visita, la CIDH desarrolló un programa de trabajo en México D.F. y en los Estados de Chiapas, Guerrero y Baja California, lugares a los cuales se trasladó para reunirse con autoridades estatales y con representantes de la sociedad civil. La CIDH se reunió con el Presidente de México, Ernesto Zedillo, y con otras altas autoridades federales, estatales y distritales, así como con representantes de la Iglesia, los empresarios, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil.

En ese mismo año, durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, el Centro Prodh diseñó una estrategia de cabildeo internacional, con ayuda de ONG colombianas. El objetivo era documentar casos de violaciones a derechos humanos para lograr recomendaciones internacionales, que serían usadas en diferentes documentos de cabildeo para presentarse a los países de la Unión Europea, Canadá, Australia y Nueva Zelanda e instar a dichos gobiernos a presionar a México.

El envío de informes alternativos a los del gobierno por parte de las ONG mexicanas fue constante, especialmente, los enviados a los distintos relatores temáticos de la ONU, a través de un proceso de cabildeo con el fin de que éstos solicitaran que México los invitara a realizar una visita *in situ*. En la visita que el entonces secretario general de Naciones Unidas Koffi Annan hizo a México, la Red TDT, en su constante lucha por cabildear y documentar las violaciones perpetuadas en el país, sostuvo un encuentro, en donde se le entregó un informe sobre la situación de los derechos humanos en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, así como de los problemas que enfrentaba el país en materia de administración y procuración de justicia (Monge, 1998).

El proceso de cabildeo por parte de las ONG se extendía tanto en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos como en las de la Subcomisión de Promoción y Protección a los Derechos Humanos de la ONU, en donde se presentaban informes sobre los derechos humanos en México. Asimismo, las ONG conscientes del proceso de cambio y apertura económica del país, enviaban información regularmente al Parlamento Europeo en el marco del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.

La labor llevada a cabo por las ONG mexicanas en el proceso de articulación con sus contrapartes internacionales, fue un elemento importante de denuncia y/o exhibición del gobierno mexicano. En tanto que los canales de información ya no sólo eran los gubernamentales, sino que otros actores intervenían en este proceso, con lo que quedaba evidenciada la situación de los derechos humanos al interior del país.

Ante esto, las ONG internacionales se convirtieron en los principales actores que ejercieron presión sobre el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, la respuesta del gobierno no fue positiva, por el contrario, se dio en una riña con dichas organizaciones. La primera muestra por parte del gobierno fue la expulsión de sacerdotes extranjeros (Proceso, junio 1995) –Loren Riebe, de Estados Unidos, Rodolfo Izal, de España y Jorge Barón de Argentina–, acusados de supuesto apoyo al movimiento guerrillero en Chiapas<sup>22</sup>.

Ante la constante presión de las organizaciones internacionales, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, en respuesta Suzzane Rumsey, miembro del Interchurch Committee on Human Rights in Latin America (ICCHRLA) señaló:

Me preocupa que impute infundadamente al Ejército Mexicano de violaciones sistemáticas a los derechos humanos con base en no más de 10 casos registrados en enero de 1994 [...] encuentro muy loable su preocupación acerca de los derechos de organización y afiliación de los trabajadores. Con seguridad usted sabe que la Constitución Mexicana es una de las primeras en haber garantizado ese derecho, mucho antes que las legislaciones de la inmensa mayoría de los países del continente [...] Deploro que parezca ignorar que a lo largo de varias décadas, México ha merecido reconocimiento internacional y la gratitud de miles de familias por haber acogido, protegido y ofrecido libertad, seguridad y amparo a muchos extranjeros perseguidos en otros países. De ahí que convenga subrayar que los casos de las expulsiones y negativas de admisión a ministros de culto a que alude, han sido decisiones sustentadas en violaciones a las leyes migratorias (Citado por Maza, 2008: 36-37)

En vez de trabajar con las ONG, el gobierno de Ernesto Zedillo empezó una cruzada en contra de estas organizaciones. En abril de 1997, la Federación

---

<sup>22</sup> Años más tarde, la CIDH emitió un informe en donde se concluye que el gobierno de México violó principios humanitarios al expulsar en 1995 de Chiapas a tres sacerdotes extranjeros acusados de apoyar a grupos armados y fomentar la subversión. El organismo demandó al gobierno de Ernesto Zedillo reparar la actuación y sancionar a los funcionarios responsables del arresto y expulsión de los sacerdotes de Argentina, España y Estados Unidos del estado de Chiapas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttleni y Rodolfo Izal Elroz, México, 13 de abril de 1999.



Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)<sup>23</sup>, alarmada por las crecientes denuncias sobre violaciones de los derechos humanos que recibían desde México, decidió enviar cuatro observadores, para obtener información acerca del funcionamiento de la administración de justicia e investigar en qué condiciones se llevaban acabo los arresto y los juicios. Después que los observadores Vilma Núñez –presidenta del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos– y Benjamín Cuéllar –director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simón Cañas– se entrevistaron con presos acusados de pertenecer a una organización guerrillera en la cárcel de Acapulco, recibieron una orden de expulsión por parte de las autoridades mexicanas, alegando un problema de visas<sup>24</sup>.

Con esto, México mostró que no estaba de acuerdo con la labor de las ONG internacionales, e incluso buscó ir más allá. En junio de ese mismo año, el gobierno mexicano junto con el gobierno de Fujimori, durante la 37ª Asamblea General de la OEA, buscó proponer cambios sustanciales en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de evitar “abusos de derecho” por parte de ese órgano, entre ello prohibir a las ONG internacionales presentar denuncias ante la CIDH, pues las considera “alejadas de la realidad histórica cultural mexicana”, y que sólo las comisiones nacionales pudieran presentar información y/o quejas ante la corte, ya que además, según para el gobierno mexicano “muchas de las denuncias que presentan las organizaciones no gubernamentales no están bien fundamentadas ni conformadas y no se agotan los recursos legales internos de cada país antes de llegar a la denuncia internacional” (La Jornada, 2 junio 1997).

---

<sup>23</sup> La FIDH es una federación de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, cuya principal función es la de promover y respetar todos los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La FIDH, fundada en 1922, es un órgano de consulta de Naciones Unidas, el cual reúne organizaciones nacionales de más de 100 países.

<sup>24</sup> Ante dicha situación, la FIDH hizo circular a nivel internacional un comunicado, firmado conjuntamente con la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), en la que ambas expresaban su profunda preocupación sobre el deterioro de la situación de los defensores de derechos humanos en México (Mergier, abril 1997).

A este suceso se le añadió otro problema; ante la crítica constante por parte de ONG internacionales, el gobierno mexicano decidió promulgar una ley restrictiva que buscaba reglamentar la entrada de observadores internacionales de derechos humanos.

La solución planteada por el Gobierno Mexicano proponiendo el uso del FM3, no representa una solución al problema, puesto que los hechos hacen evidente que los nuevos requerimientos para la obtención de esta visa (forma migratoria) son prácticamente un medio que limita y obstaculiza la entrada y el trabajo de observadores internacionales de Derechos Humanos, ya que aún obteniéndola no gozan de la libertad ni de la seguridad necesaria para desarrollar sus actividades (Centro Prodh, 1998: 3).

Aunado a esto se encuentra el conflicto generado entre el secretario general de Amnistía Internacional (AI), Piérre Sané, y Ernesto Zedillo. Desde 1996, la cancillería mexicana había confirmado la reunión con el representante de AI; sin embargo, Zedillo se negó a recibir a Sané. De ahí que la comunidad internacional realizara fuertes críticas al gobierno mexicano, el cual, de acuerdo con los señalamientos documentales y declarativos que AI hizo, en México imperaba la desaparición forzada de personas, ejecuciones sumarias, tortura, impunidad, deficiente procuración y administración de justicia, “crisis de derechos humanos, erosiones de las instituciones y falta de voluntad política para atacar la barbarie” (Cabildo, septiembre 1997).

La relación existente entre el gobierno mexicano y las ONG internacionales fue bastante áspera, ya que el gobierno consideraba que las acciones de éstas últimas era sesgada e incluso vulneraba la soberanía nacional, en tanto que violentaba el principio de no intervención en los asuntos internos del país. Tal como apunta Ana Covarrubias (2003), la apertura en materia de democracia y derechos humanos que se dio con Zedillo fue cautelosa, en donde se mostró una disposición más favorable hacia actores internacionales intergubernamentales, ya que las ONG no fueron consideradas en general como interlocutores válidos, se cuestionó frecuentemente su buena fe y su crítica fue aceptada parcialmente o rechazada.

#### 4.3. LA RESPUESTA DE ZEDILLO

Desde el inicio de su gobierno, Ernesto Zedillo fijó una posición de mayor apertura, en donde la democracia sería un elemento a consolidar. Bajo este supuesto de apertura, el gobierno invitó –aunque esta visita también se debió a la labor de denuncia hecha por las ONG de derechos humanos–, por primera vez, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar el país. En su visita en julio de 1996, los representantes de las CIDH se entrevistaron con el presidente Zedillo, quien reiteró el compromiso de impulsar, proteger y respetar los derechos humanos. A pesar de las graves violaciones a éstos, la Comisión consideraba la invitación del gobierno de México a la CIDH como “una muestra valiosa de apertura al diálogo, a la cooperación y a la crítica de la comunidad internacional”, lo que también reflejaba “acciones tanto institucionales como no estatales en favor de la promoción y protección de los derechos humanos” (La Jornada, 25 julio 1996). El secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, señaló que el gobierno de México recibiría a los miembros de la CIDH con el propósito de dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro país, pero siempre tomando en cuenta los esfuerzos nacionales, la responsabilidad de los Estados en la materia, y el respeto a las soberanías nacionales.

Los representantes de la CIDH manifestaron que los problemas de derechos humanos existían; sin embargo, había un ambiente de apertura por parte del gobierno mexicano al diálogo y la cooperación con la comunidad internacional. Al final, se trataba de problemas estrictamente internos que tenía que ser resueltos por los mexicanos, “aunque se esperaba que su solución se diera mediante el fortalecimiento de la democracia y el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos” (Citado por Covarrubias, 1999: 441).

Dos años más tarde, la CIDH publicó su informe sobre la situación de los derechos humanos en México donde se señalaba que:

La CIDH valora el amplio debate en la sociedad mexicana acerca de la vigencia efectiva de los derechos humanos en dicho país. Igualmente, la Comisión destaca la importancia de la

aprobación de normas en materia de derechos humanos, y toma nota de las reformas positivas que han tenido lugar en el Poder Judicial de México.

[...]No obstante lo anterior, y aunque el Estado mexicano no puede cargar con la responsabilidad de todos los perjuicios que sufren sus ciudadanos y que pueden tener distintas causas, sí es responsable de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales en ejercicio de sus funciones, aún cuando actúan en exceso de sus límites de competencia. Lo mismo es cierto cuando los actos violatorios han sido cometidos por personas particulares, y el Estado ha tolerado o consentido tales actos. Conforme lo ha expresado en los capítulos pertinentes de este informe, la Comisión reitera que el Estado también puede incurrir en responsabilidad internacional si omite adoptar las medidas necesarias para prevenir los mencionados actos; y si incurre en incumplimiento de su obligación de investigar y sancionar de manera adecuada a quienes resulten responsables de los mismos, y de su deber de reparar los daños mediante la compensación a las víctimas (CIDH, 1998)

Ante este informe, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, apuntó que “el gobierno mexicano ha cumplido con la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hasta el punto donde podamos cumplir” (La Jornada, 6 octubre 1998).

Algunos meses después, como resultado de la solicitud formulada por el Relator Especial contra la tortura de Naciones Unidas<sup>25</sup>, Nigel Rodley, el Gobierno de México lo invitó en 1996 a efectuar una visita al país en el marco de su mandato. La visita tuvo lugar del 7 al 16 de agosto de 1997, reuniéndose con el Procurador General de la República, Jorge Madrazo, con el presidente de la CNDH, Mireille Roccatti, así como con diversas ONG<sup>26</sup>; con el objetivo de indagar sobre las

---

<sup>25</sup> El Relator Especial de la ONU sobre la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes es uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. El mandato del Relator Especial abarca todos los países, independientemente de que el Estado haya ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Las tres actividades principales del mandato del Relator Especial son las siguientes: 1) Transmitir llamamientos urgentes a los Estados con respecto a las personas que al parecer corren el riesgo de ser sometidas a tortura, así como enviar comunicaciones relativas a supuestos casos de tortura ya cometidos; 2) Realizar misiones de investigación (visitas) a los países; y 3) Presentar al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General informes anuales sobre sus actividades, mandato y métodos de trabajo.

<sup>26</sup> Durante su visita el Relator Especial celebró reuniones en el Distrito Federal con las siguientes autoridades: el Secretario de Gobernación, el Secretario de Relaciones Exteriores, integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, el Subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la

violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército en Chiapas, Guerrero y Oaxaca en contra de supuestos miembros del EZLN y el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

A diferencia de la relación áspera que el gobierno tenía con la ONG, con los organismos intergubernamentales era algo distinta. Prueba de ello fueron las declaraciones de José Ángel Gurría, secretario de Relaciones Exteriores, quien señaló que México aceptaría las recomendaciones del relator especial de Naciones Unidas contra la tortura, con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran en este delito. El beneplácito por parte del gobierno mexicano para que el relator de la ONU indagara sobre los derechos humanos al interior del país, constituía evidentemente un cambio en la política exterior, ya que años atrás, el gobierno había declarado que la ONU podría intervenir sólo tratándose de violaciones masivas y sólo si se habían agotado antes las instancias internas.

Estas declaraciones reflejaban una actitud distinta de las autoridades mexicanas, en donde las visitas por parte de los representantes de las organizaciones internacionales no eran entendidas necesariamente como cuestionamientos a

---

Secretaría de Gobernación, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia Militar, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados, la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y autoridades del servicio médico forense del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Así como reuniones con personas que alegaron haber sido víctimas de tortura o sus familiares, y recibió información oral y/o escrita de organizaciones no gubernamentales entre las que se encuentran las siguientes: Asociación de los Cristianos para la Abolición de la Tortura; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"; Centro de Derechos Humanos de las Huastecas y Sierra Oriental; Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P."; Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas (Chiapas); Centro de Desarrollo Regional Indígena (CEDRI); Centro Regional de Derechos Humanos de la Mixteca, Oaxaca; Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos de Reynosa (Tamaulipas); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Comité de Defensa de Presos Petroleros; Comité de Derechos Humanos de Tabasco; Comisión de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi" de Oaxaca; Ednica; Eureka; Human Rights Clinic of the St. Mary's University School of Law, San Antonio (Texas); Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos; así como la Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática.

"Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos (Rodley, 1998).

México ni a su soberanía, sino como medios para mejorar los procedimientos internos de protección a los derechos humanos. La invitación hecha a Nigel Rodley, formaba parte, según el secretario de Relaciones Exteriores, de toda una nueva actitud ante temas de derechos humanos y que reflejaba la total apertura del gobierno en dicho tema:

Éste es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podrían estar cuestionando a nuestro país (La Jornada, 19 de agosto de 1997: 1).

Bajo esta lógica de apertura hacia el exterior y de cierto compromiso con el régimen internacional de derechos humanos, el gobierno mexicano decidió aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>27</sup> –después de su visita a México, la CIDH recomendó al país el reconocimiento de la corte–. Para la entonces secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green, México contaba con un importante andamiaje para la promoción y vigilancia de los derechos humanos. Al reconocer la jurisdicción de la corte, el gobierno mexicano buscaba completar esos instrumentos nacionales y reforzar su vigilancia, ya que con ello, el país se comprometía:

En la tarea de garantizar la solidez de un Estado de derecho, donde no haya cabida para la impunidad. La sociedad mexicana reclama un estricto respeto a sus derechos fundamentales; por su parte, el gobierno, atento a esta demanda, busca responder de forma cabal.

Con esta decisión, México se acerca más al concierto americano de naciones, que en su mayoría han reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y contribuye a construir un ambiente armónico con su entrono regional. Así se manifiesta claramente como parte de una comunidad hemisférica comprometida con los más

---

<sup>27</sup> La Corte es un órgano judicial de la OEA cuyo propósito es aplicar e interpretar la Convención Americano sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el llamado sistema interamericano de protección de derechos humanos. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americano sobre Derechos Humanos que le sea sometido, siempre que los partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, por declaración especial o por convención especial.

entrañables valores de respeto a los derechos y las libertades de los hombres y mujeres que habitan el continente americano [... Pero sobre todo] al admitir la jurisdicción de este instrumento regional, México enriquece su vocación como sociedad abierta, participativa y democrática (SRE, 1998: 83).

Como ya se comentó en este trabajo, la Corte Interamericana se creó en 1979; a diferencia de otros países, México por razones de soberanía, se abstuvo de admitir la competencia contenciosa de la Corte. Empero esta visión cambió con Zedillo, quien planteó el punto ante el Senado de la República, que resolvió favorablemente el 1 de diciembre de 1998, pero con la restricción de que la Corte sólo podría conocer de violaciones posteriores a la fecha de ingreso de México al régimen contencioso, y con una sola reserva: la relativa a los actos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional (expulsión de extranjeros por acuerdo del Ejecutivo, sin juicio previo).

La determinación adoptada por México de aceptar la competencia contenciosa de la Corte, sigue la nueva línea adoptada por el gobierno mexicano de integrarse, de forma gradual, al régimen internacional de derechos humanos. Dicha decisión, es acertada y oportuna, ya que traduce fielmente una convicción político-jurídica y constituye la culminación, por ahora, del sistema de protección de los derechos humanos, con su doble vertiente contemporánea: nacional e internacional.

En esta lógica de fortalecimiento y adopción del régimen internacional de derechos humanos, el gobierno mexicano decidió firmar, en el año 2000, el Estatuto de Roma, instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional. La firma por parte de México de dicho Estatuto, se explicaba, en cierta medida, en la vocación de este país por establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, complementaria de las jurisdicciones nacionales y encargada de juzgar los crímenes de trascendencia para la comunidad en su conjunto (crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio y la agresión hasta que sea definida), asimismo, cabe destacar que esta convicción no es reciente. Desde la década de los noventa, cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estableció los tribunales penales para la Ex Yugoslavia y para Ruanda, México manifestó en

diversos foros internacionales sus reservas sobre el establecimiento de dichos tribunales especiales, pero argumentando la viabilidad y la importancia de establecer un tribunal de carácter permanente, fruto de la negociación de un tratado multilateral (SRE, 2008).

México participó en las negociaciones del Estatuto de Roma, en donde se decidió apoyar:

Firmemente la creación de la Corte Penal Internacional, como un importante paso en el desarrollo del Derecho Penal Internacional; sin embargo, se requiere un Estatuto para ese Tribunal que garantice su independencia frente a cualquier organismo internacional, gubernamental o no gubernamental, incluyendo el Consejo de Seguridad de la ONU (SRE, 1998).

Fue hasta el 7 de septiembre de 2000 que el gobierno de México firmó el Estatuto de Roma en el marco de la Cumbre del Milenio, señalando que los principios que sustentan el establecimiento de la Corte Penal Internacional son convicciones primordiales de la nación mexicana. La firma de dicho tratado contribuía a explicar la actitud del gobierno mexicano para con el régimen internacional de derechos humanos. Sin embargo, también reflejaba cierto elemento de continuidad, ya que, tal como apunta Natali Saltalamacchia y Ana Covarrubias (2011), México no se alejó mucho de posturas anteriores, pues el Estatuto da la oportunidad al país donde se cometieron los crímenes de juzgar a los responsables, sólo si eso fracasaba, la Corte Penal podía intervenir, además, se trataba de crímenes de lesa humanidad, problema que México a lo largo de su historia siempre trató de combatir.

#### 4.4. MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

El 8 de diciembre de 1997, el gobierno mexicano firmó con la Unión Europea el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación e inició con la misma negociaciones para celebrar un acuerdo general de libre comercio. Este acuerdo se convirtió en un proyecto prioritario de la política exterior de



Ernesto Zedillo y además constituyó uno de los pináculos más visibles del cambio en la política exterior de México, ya que dicho acuerdo incluía una cláusula sobre democracia y derechos humanos<sup>28</sup>.

El Acuerdo con la Unión Europea se dio en un marco de cierto optimismo, ya que de la crisis de 1994 y el desencanto que trajo consigo la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, la opción europea se revestía con un velo de cierta esperanza en la cual se buscaba reducir la abismal concentración económica y comercial de México con Estados Unidos. Europa era identificada como un “factor de equilibrio y diversificación de nuestras relaciones políticas y económicas” (Gurría, 1995: 38), pero sobre todo, México pareció contar con la capacidad de diversificar su política exterior y ampliar su libertad de elegir las alianzas estratégicas que convienen a la nación y que nos permitan contribuir al logro de los objetivos fundamentales de la política exterior: el fortalecimiento de la soberanía y la promoción del desarrollo. Debido a que la Unión Europea representa para México la segunda área geográfica de mayor importancia en sus relaciones con el exterior, en tanto que, después de China, es uno de los mercados más grandes e integrados a nivel mundial, con ello se abría un acceso preferencial a aproximadamente 500 millones de consumidores.

Del acuerdo con la Unión Europea se desprendían tres propósitos principales: la cooperación política, la cooperación en los sectores económico y comercial y la cooperación económica. El primero buscaba una institucionalización del diálogo político en todos los niveles –presidencial, ministerial, interparlamentario y de altos funcionarios de ambas partes–, en donde se debía promover intereses coincidentes en ambas partes en cuestiones internacionales económicas y políticas. El segundo, buscó la liberalización económica progresiva, recíproca y equitativa teniendo en cuenta los productos que eran sensibles; y el tercero

---

<sup>28</sup> La cláusula democrática se puede entender esencialmente como la facultad que tienen uno o varios actores internacionales, ya sean países o instituciones, para “condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo, e incluso relaciones diplomáticas o comerciales en el caso de los países, a que el Estado receptor cumpla con una serie de requisitos que definan su régimen como democrático. Dicha cláusula es una herramienta más para la promoción de la democracia, siempre acompañada de la protección de los derechos humanos. Desde un punto de vista extremo, sin sutilezas, se trata de una forma de presión en las relaciones internacionales” (Covarrubias, 2000-2001: 63-77).

promovía la cooperación para que México pudiera superar ciertos rezagos y limitaciones en ámbitos como la cohesión social o la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Gil, 2010: 476-481).

El Acuerdo con la UE se caracterizó por tener tres pilares: el político, el económico y el de cooperación. Con esto, dicho acuerdo rebasaba por mucho al TLCAN, ya que no sólo se trató de la institucionalización del libre comercio, sino que constituía un acuerdo más incluyente. Los europeos, a diferencia de los estadounidenses, condicionaron la negociación de la liberalización comercial a una primera etapa de discusión sobre los componentes políticos. En realidad las negociaciones que dieron lugar al “acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 hasta 1997. En cambio, las negociaciones estrictamente comerciales duraron sólo un año y medio” (Treviño, 2004:531). Las negociaciones se hicieron difíciles, básicamente, por la insistencia de las autoridades de la Unión Europea de incluir una cláusula democrática, con referencias explícitas a los derechos humanos como elemento central del acuerdo.

Los derechos humanos revisten cierta importancia en las relaciones México-Unión Europea y sus políticas internas e internacionales se inspiran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento jurídico aprobado el 10 de diciembre de 1948 en el seno de la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas. Este imperativo democrático se encuentra en el título I *Naturaleza y ámbito de aplicación*, artículo 1º *Fundamento del acuerdo* el cual reza lo siguiente:

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

Desde el momento de discusión sobre la cláusula democrática en el Acuerdo<sup>29</sup>, se presentaron varias dificultades, ya que la Unión Europea insistía en incluir dicha cláusula con referencia explícita sobre los derechos humanos como elemento central del acuerdo y excluir la referencia al principio de no intervención y autodeterminación que México insistía en poner.

En un primer momento, la postura del gobierno mexicano hacia la cláusula democrática fue de cierta resistencia, ya que era un tema con muchas aristas y debía ser sometido a discusión entre los distintos órdenes de gobierno. En diciembre de 1996 el representante de México ante la Unión Europea expidió el mensaje a la UE por el cual el gobierno se oponía formalmente a la entrega de un fondo de financiamiento; nada dejaba presagiar las consecuencias que ese acto tendría sobre la política exterior de México. Para la Secretaría de Relaciones Exteriores, el financiamiento que la UE se disponía a entregar a la Academia Mexicana de Derechos Humanos, era un claro asunto de intervención extranjera en la política mexicana y, por lo tanto, la razón le asistía.

A pesar de que los representantes mexicanos intentaron eliminar la cláusula democrática hasta el último momento de las negociaciones, la Unión Europea dejó en claro que sin cláusula no había acuerdo –ya lo había demostrado la Unión Europea, quién rechazó un acuerdo con los países de Australia y Nueva Zelanda, ya que éstos no quisieron aceptar la cláusula democrática, por lo que México no sería la excepción–, al final el gobierno mexicano cedió y aceptó la cláusula. El secretario de Relaciones Exteriores acabó declarando que en México existía un régimen democrático en donde los derechos humanos era un tópico importante, según el secretario, el gobierno se preocupaba por los derechos humanos y deseaba incluir la referencia de que su política exterior se inspiraba en la democracia y los derechos humanos, así como en los principios constitucionales. No se trataba de excluir el tema, sino de no ignorar los principios de política

---

<sup>29</sup> Desde 1992, la cláusula democrática es una condición indispensable para todos los acuerdos realizados por la Unión Europea con otros Estados, con la reserva de que esos tratados deban de tener un ámbito general y que no estén limitados a cuestiones específicas o a ciertos sectores (Niedrist, 2011: 463-485).

exterior. En efecto, el objetivo era que la redacción de la cláusula fuera consistente con los principios establecidos en la Constitución mexicana (Covarrubias, 2000-2001: 69).

La firma del Acuerdo con la Unión Europea, ejemplifica el proceso de cambio de política exterior de Ernesto Zedillo, pero también de la dinámica internacional. En donde los temas de democracia y derechos humanos, ya no son sólo elementos que concierne únicamente a las autoridades nacionales; sino que también incumben a la comunidad internacional e incluso, pueden ser utilizados no sólo como objetos de juicio externo, sino como elementos de condicionamiento, de ahí la importancia de dichos temas.

Los temas de democracia y derechos humanos durante el sexenio de Ernesto Zedillo ilustra la dualidad existente entre la aceptación y/o el rechazo de estos tópicos. Desde la visión institucional, México decidió comprometerse de forma más cabal en la dinámica del fortalecimiento de las instituciones internacionales tendientes al fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos, a través de la aceptación, aunque de forma cauta, gradual y selectiva, del escrutinio y la delegación de facultades contenciosas a instancias internacionales, como el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998. Con esto, México buscó formar parte de las instituciones internacionales de derechos humanos.

Desde el enfoque del modelo en espiral, es posible apreciar el doble comportamiento del gobierno mexicano. Se puede decir que con Zedillo, el país se encontraba en la fase dos de dicho modelo, ya que ante intensificación e interacción entre las ONG nacionales e internacionales y el fortalecimiento de esta red transnacional de denuncia sobre las carentes bases democráticas del régimen político mexicano y de las constantes violaciones a los derechos humanos, el gobierno mexicano reaccionó de forma defensiva, negado la validez de las acusaciones imputadas y colocando obstáculos a la observación internacional, como por ejemplo, el visado especial para observadores de ONG internacionales.

Empero, el gobierno de Zedillo no sólo se ubicó en la fase de negación, sino que también se encontró en la etapa número tres de concesiones tácticas. A partir de ese momento, ante la creciente presión transnacional, el gobierno mexicano dejó de negar la validez de las normas internacionales en materia de derechos humanos y decidió realizar ciertas concesiones en esta materia. Ejemplo de lo anterior fue la invitación, por parte de las autoridades mexicanas, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para observar la situación de los derechos humanos *in situ*; la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos; el cambio en el discurso y las acciones en la relación con Cuba.

Esta política exterior en materia de derechos humanos y democracia del gobierno zedillista, es reflejo de los grandes cambios acaecidos al interior del país y a nivel internacional. La dinámica de la apertura económica era impensable sin un viraje en lo político. Estos temas comenzaron a formar parte importante del léxico del gobierno mexicano. Pero sería con el arribo al poder de los gobiernos de la alternancia que estos temas cobrarían mayor notoriedad.

## 5. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ALTERNANCIA

### 5.1. EL SEXENIO DE VICENTE FOX

El día primero de diciembre del año 2000, Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), asumió la presidencia de la República Mexicana en condiciones económicas bastantes estables. Por vez primera el gobierno entrante no recibía un país en crisis económica, por el contrario, se recibía un país relativamente sólido con un crecimiento del PIB de 6.6% en ese año. Pero sobre todo, Fox asumió la presidencia en un clima democrático, en donde se observaba, por primera vez, que un candidato presidencial no alcanzaba una mayoría absoluta de votos –Vicente Fox (PVEM-PAN) obtuvo el 42.52%; Francisco Labastida (PRI), obtuvo el 36.10%; y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) el 16.64%–, pero lo más importante que implicaba dicho triunfo, era el logro de la alternancia en el poder.

Desde principios del siglo XX, el sistema político mexicano se caracterizó por tener un esquema de gobierno unificado, en donde el partido oficial –primero Partido Nacional Revolucionario (PNR); posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente Partido de la Revolución Institucional (PRI) – se afianzó en el poder por 70 años. Las características predominantes de dicho régimen presidencialista –el control, por parte del PRI, del Congreso; la disciplina al interior del partido; y el presidente como jefe máximo del partido– permitieron que existiera un importante grado de estabilidad política en el país. Asimismo, durante estos gobiernos era posible observar una cierta línea tendiente de acción política *sui generis*, en el caso de la política exterior ésta era el de la no intervención y autodeterminación de los pueblos, sin embargo, esto iba a cambiar.

El triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales del año 2000, trajo consigo grandes cambios en el sistema político mexicano, mismos que se vieron reflejados en el cambio de dirección de la política exterior mexicana. Desde el inicio de la campaña presidencial, el PAN propuso en su plataforma electoral una política exterior proactiva y diversificada con énfasis en la protección

de los derechos de los mexicanos en el extranjero, pero sobre todo, se hacía una crítica la tradicional política exterior de los gobiernos priístas y reconocía que los cambios impuestos por la realidad internacional no habían sido aprovechados debidamente por el país. México no había capitalizado al máximo la globalización y los beneficios obtenidos no habían capitalizado al máximo la globalización y que los beneficios obtenidos estaban lejos de mejorar sus condiciones sociales y económicas (PAN, 2000).

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México, algo quedaba claro, después de varios años, la falta de sincronía que había existido entre los procesos de liberalización económica y el proceso de democratización, por fin alcanzaron un punto de convergencia y el gobierno de Fox buscaba representar esto. Asimismo, las nuevas circunstancias de “economía abierta, democratización y mundo unipolar [obligaban] a una revisión de las grandes directrices de la diplomacia mexicana a la luz de las diversas opciones estratégicas de México en el ámbito internacional frente a los retos del siglo XXI” (González, 2006: 155).

#### 5.1.1. LA DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Con el fin de la era bipolar, en la década de los noventa, hubo una nueva oleada de surgimientos de nuevos estados democráticos. Estos tenían un escenario internacional bastante benéfico, ya que predominaba un *internacionalismo liberal*. Bajo esta lógica, la democratización en México llegó muy tarde, casi una década después. A pesar de esto se logró llegar, y el país todavía podría verse beneficiado de un escenario en el que la configuración de los incentivos externos era favorable a la promoción de los elementos democrático liberales. Empero, sólo le quedarían, cuando mucho, “nueve meses de vida a la fase de *internacionalismo liberal* de la política mundial antes del ataque de las torres gemelas, [el cual] marcó el inicio de un escenario totalmente diferente y menos agradable, a saber, el de la *guerra contra el terrorismo*” (Whitehead, 2008: 370).

A comienzos del 2001, el presidente Vicente Fox presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; en este documento, se plantearon los nuevos objetivos y las formas mediante las cuales, el nuevo gobierno de transición, las alcanzaría, teniendo como lapso, para que se vieran materializados dichos objetivos, el 2025.

En relación a la política exterior, el Ejecutivo Federal, consciente de que el sistema internacional había experimentado cambios profundos y significativos a partir del derrumbe del socialismo real, planteaba que México, debido a su posición geoestratégica y sus necesidades de desarrollo, debía desempeñar un papel activo y central en la formación de la nueva arquitectura internacional. Ante este escenario, el gobierno articula cinco objetivos que servirán de base para la conducción de la política exterior del país, estos son:

1. Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional;
2. Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero;
3. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional;
4. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevo ejes de acción política;
5. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento (PND 2000-2006).

Quedaba claro que este Plan Nacional de Desarrollo tenía como objetivo una política exterior activa, pero sobre todo, la nueva propuesta la constituía el tópico sobre la promoción de la democracia y los derechos humanos<sup>30</sup>. Para Fox, el hecho de que se hubiera dado una transición democrática en el país y los efectos que ésta conlleva, debían servir como “vehículo para llevar al exterior una visión

---

<sup>30</sup> Cabe señalar que estos dos tópicos eran algo novedoso en la política exterior implementada por esa nueva administración. Sin embargo, la cuestión residía en que éstos cambiarían, conforme se fuera desarrollando el sexenio, la forma en que se conduciría la política exterior. Esto representaba un pequeño problema, ya que durante gestiones pasadas, Miguel de la Madrid, entonces presidente, había realizado una reforma constitucional mediante la cual se añadía la fracción décima al artículo 89, estableciendo que la conducción de la política exterior, por parte del ejecutivo, tendría que sujetarse a los principios tradicionales: no intervención y autodeterminación. A pesar de esto, la nueva política inaugurada con Fox, dejaría a un lado dichos principios.



de un México renovado [... que busca] reflejar con fidelidad la realidad nacional y modificarla en aquellos aspectos, como la defensa y promoción de los derechos humanos, que requieren un cambio sustantivo”. Asimismo, también se buscaba el fortalecimiento y consolidación de la democracia, tal como señaló el presidente, “mi gobierno ve en la política exterior un instrumento para impulsar y anclar el cambio democrático en México. Donde antes se bloqueaba la mirada externa, hoy se le da la bienvenida; donde antes se veía con recelo la interacción con el mundo externo, hoy se fomenta” (Citado por Del Alizal, 2007: 138).

Acorde con esta visión, el nuevo gobierno de Fox, con Jorge G. Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores, apostó a una política exterior activa, que promocionó en el espectro internacional la protección de los derechos humanos. Para el canciller “hoy las relaciones entre naciones están siendo articuladas, más allá de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en torno a un nuevo conjunto de reglas y normas” (Castañeda, 2001), en donde la complejidad de los fenómenos internacionales y el “desbordamiento los nacionales es tal que la participación vigorosa y audaz en la elaboración de un nuevo sistema de reglas y normas es la mejor opción para países como México”.

La política exterior de la nueva administración obedecía no sólo a cuestiones internacionales, sino también a internas. La política exterior no era sólo resultado, sino también causas del cambio interno. Tal como llegó a señalar Jorge Castañeda:

Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del Presidente Fox con la causa de los derechos humanos. El nuevo activismo de México en esta materia no solamente ha permitido consolidar a nuestro país como un destacado promotor de estos derechos a nivel mundial, sino que ha fortalecido los instrumentos y las políticas gubernamentales para protegerlos en el ámbito interno (Castañeda, 2002).

Asimismo, la administración de Fox consideraba que su política de promoción de democracia y derechos humanos era loable y justificable, a pesar de las críticas que se le podían hacer en relación a que primero el país tenía que arreglar sus

problemas internos en ese rubro, antes de estar propagando una política exterior en ese sentido, ya que, en palabras del canciller:

Es cierto que la mejor manera de impulsar el cambio democrático consiste en asegurar el arraigo interno de estos compromisos, pero es igualmente cierto que, en el pasado, los consensos internos en nuestro país en torno a temas como éstos, solían ser precarios, efímeros y parciales. De ahí la importancia que hoy tiene para México [...] el anclaje que la política exterior provee al cambio interno. Es falso que primero tengamos que alcanzar consensos internos para poder después comprometernos en el exterior en la defensa de los derechos humanos y la democracia. Los consensos internos a favor de la democracia se verán favorecidos y nuestras instituciones se verán fortalecidas, si México asume plenamente sus obligaciones internacionales en estos temas (Castañeda, 2002).

Este nuevo compromiso del gobierno de la alternancia para con los temas de la democracia y derechos humanos se vio reflejado en el nombramiento de algunos personajes con una larga trayectoria en dichos temas, como el propio canciller Jorge Castañeda; Adolfo Aguilar Zínser; y especialmente Mariclaire Acosta.

Bajo este nuevo esquema, el gobierno entrante decidió nombrar a la activista de derechos humanos Mariclaire Acosta<sup>31</sup>, como subsecretaria para los Derechos Humanos y democracia, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>32</sup>. Para la subsecretaria, su nombramiento constituía una señal de que el nuevo gobierno

---

<sup>31</sup> Mariclaire Acosta Urquidí ha sido profesora de sociología y de derechos humanos en The American University, en Washington, DC; en el programa de derechos humanos de la Universidad Iberoamericana; en la Universidad de Berkeley, en California; y en la UNAM, entre otras instituciones. Fue Presidenta fundadora y miembro del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización de la que fue directora de 1994 a 2000. Durante la segunda mitad de la década de los setenta y la primera de la década de los ochenta fungió como presidenta y secretaria general de la sección mexicana de Amnistía Internacional. De 1975 a 1999, ocupó distintos cargos en la UNAM. Se ha desempeñado como embajadora en derechos humanos del gobierno de México y fue investigadora asociada del Centro Internacional para la Justicia Transicional. Se ha desempeñado en el seno de la Organización de los Estados Americanos como asesora especial del Secretario General para Asuntos de la Sociedad Civil, y como directora del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, entre otros cargos importantes.

<sup>32</sup> El nombramiento de Mariclaire Acosta fue polémico, ya que reflejó los conflictos existentes entre el Congreso y el Ejecutivo. Originalmente, Acosta fue nombrada embajadora especial para Derechos Humanos y Democracia; sin embargo el Senado se opuso a que se diera dicho nombramiento de forma unilateral, ya que antes debía ser ratificado por el Senado. Al final, ante la posibilidad que se generara un conflicto mayor, Castañeda decidió crear una nueva instancia burocrática dentro de la SRE para evitar la negativa del senado (Subsecretaría para Derechos Humanos y democracia). Véase (*El Universal*, 26 de septiembre de 2001).

estaba dispuesto a tomar en serio el tema y cambiar la dinámica de las relación con las organizaciones no gubernamentales.

Como parte de la nueva política de promoción de la democracia y derechos humanos, el gobierno de la alternancia decidió apoyarse en la cooperación internacional, a través de dos líneas de acción. La primera relacionada con la cooperación institucional y la otra ligada a la supervisión y monitoreo internacional.

La primera línea de acción se puede encontrar con la firma de un Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el objetivo de promover la vigencia de los derechos humanos en el país. Posteriormente, la segunda fase del programa de cooperación se sometió a consideración del Senado de la República, ya que se buscó la aprobación de un acuerdo de sede para el establecimiento de una representación de la OACNUDH en México –aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2003–, pero también se acordó un marco de cooperación mediante la instrumentalización de programas a largo plazo que incidan en la protección de los derechos humanos, es decir, con el programa de cooperación se buscaba apoyar las reformas estructurales necesarias para garantizar la vigencia de los derechos humanos en México.

Es importante resaltar que por sus características y naturaleza, la presencia de la OACNUDH en México es un caso emblemático en la cooperación internacional en la materia en América Latina, ya que, en el aspecto internacional, es el único país de la región que solicitó la instalación permanente de una representación de la OACNUDH en un ambiente social y político de paz y estabilidad con el fin de mejorar la situación de los derechos humanos, debido a que por lo general, la apertura de una oficina del Alto Comisionado es un proceso de negociaciones muy complejas que se da en países donde existe un conflicto interno armado o situaciones de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

La intervención de la OACNUDH en México –acción totalmente inconcebible en décadas anteriores– se convirtió en un punto estratégico y una decisión

significativa del gobierno mexicano para acelerar el proceso cambios institucionales democráticos por medio de los derechos humanos; y que sin sustituir los trabajos de los actores nacionales –federales, estatales, autónomos, sociedad civil–, coadyuvó al desarrollo de capacidades institucionales, con especial referencia a los estándares internacionales en la materia, y en algunas ocasiones su carácter neutral sirvió a la generación de confianza entre los distintos actores.

Asimismo, el gobierno desarrolló una política de cooperación con el sistema interamericano de derechos humanos, a través del beneplácito y apoyo a la investigación de los hechos denunciados ante la CIDH y realizando el mayor esfuerzo posible para implementar las recomendaciones de ésta (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011: 193). Como muestra de ello y con el objetivo de destrabar algunos casos que se habían presentado ante la Comisión. Por ejemplo, se liberó a los campesinos ecologistas de Guerrero, Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel<sup>33</sup> –miembros activos de la Organización Campesina Ecologista de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP), que había logrado acabar con la tala inmoderada en esa región de Guerrero–; pero sobre todo, el caso más llamativo fue la liberación del general Francisco Gallardo, quien había sido sentenciado a 28 años de cárcel en un proceso en el que se habían violado sus derechos humanos y se le habían imputado cargos por razones políticas<sup>34</sup>. Estas acciones tomadas por el gobierno de Fox, enviaron una señal bastante positiva a la comunidad internacional de la nueva actitud democrática y de derechos humanos de México.

---

<sup>33</sup> La CIDH pudo comprobar que los dos campesinos fueron torturados y obligados a firmar una declaración en la que se decían responsables de portar armas de uso exclusivo del Ejército, cosechar marihuana y pertenecer al grupo guerrillero Ejército Popular Revolucionario (EPR). Casi un año después fueron condenados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos comenzó a revisar el caso en junio de 2009 y un año después emitió sentencia contra el gobierno mexicano al encontrar que hubo “tratos crueles, inhumanos y degradantes” contra los campesinos de parte de militares. La Corte culpó a México de violar los derechos a la libertad de Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel, le ordenó el pago de 7,500 dólares por tratamientos médicos y de 25,500 dólares por daños materiales e inmateriales. (Corte Ideh, 2010).

<sup>34</sup> Tal como señala Ana Covarrubias, es importante destacar que en dichos casos, fue el Ejecutivo que decidió, a través de de vía administrativo y/o indulto, liberar a los imputados. Sin embargo, esto no se tradujo en un proceso de investigación sobre el proceso judicial que determinó la sentencia original, con el objetivo de mostrar los errores del sistema de impartición de justicia en México.

La segunda línea de acción tomada por el gobierno de la alternancia en materia de cooperación internacional en derechos humanos y democracia, tiene que ver con la supervisión y monitoreo internacional. Jorge Castañeda aceptó que México enfrentaba desafíos importantes en materia de derechos humanos, por lo que rechazó tajantemente el enfoque de la soberanía y la no intervención en asuntos de derechos humanos; la mejor forma para demostrarlo fue la apertura al escrutinio internacional. El canciller decidió anunciar en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU una política de puertas abiertas a la observación internacional haciendo una invitación abierta para visitar a México a los mecanismos de derechos humanos de la ONU y la OEA. Tan sólo del 2001 al 2003, se llevaron a cabo 16 visitas a México y se recibieron alrededor de 400 recomendaciones<sup>35</sup>.

Otro de los elementos en materia de derechos humanos que obtuvo mayor visibilidad durante el gobierno de Fox, fue el cambio de posición respecto a los mecanismo de petición individual –acontecimiento que en el pasado parecía algo imposible, por el férreo principio de no intervención en los asuntos domésticos del país– que permitía a los mexicanos recurrir directamente a los órganos de supervisión previstos en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos después de haber agotado todas las instancias y recursos internos posibles.

Lo anterior se vio plasmado con el reconocimiento en 2001, por parte de México, del Comité contra la Tortura, órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes por sus Estados Partes, dicho Comité puede, en determinadas circunstancias, examinar las denuncias o comunicaciones de los particulares que afirman que se ha atentado contra los derechos consagrados en

---

<sup>35</sup> Las recomendaciones hacia México fueron hechas por: el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Migrantes, representantes de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, y la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (SRE, 2005: 136-137).

la Convención, llevar a cabo investigaciones y examinar las denuncias entre los Estados.

Lo mismo sucedió en el 2002, cuando México ratificó el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual busca asegurar la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En donde el artículo primero establecía que el Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.

Dos años después de que Vicente Fox asumiera la presidencia, México había ratificado un número importante de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Este no fue el único frente en el que México desplego una política de democracia y derechos humanos. El tercer eje de la política exterior del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, era el de intensificar “la participación e influencia de México en los foros multilaterales con un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional” por ello, el gobierno decidió incorporar estos temas en sus distintas participaciones en los foros multilaterales.

La Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos constituye asociaciones de gobierno global y regional, que facilitan la cooperación en asuntos de gran trascendencia internacional como la paz, la

seguridad, el desarrollo económico, los derechos humanos; pero sobre todo, constituyen un espacio relevante para el desarrollo de la política exterior de México, ya que es el lugar donde se busca contrarrestar los excesos de la bilateralización de las relaciones exteriores del país (Pellicer, 1991: 256), teniendo en cuenta los principios de la política exterior del país.

Empero, durante el sexenio de Vicente Fox, la participación de México en la ONU y OEA tuvo algunos cambios. El activismo internacional desplegado, a diferencia del de Luis Echeverría y José López Portillo, no se originaba como causa de la bonanza petrolera, sino del bono obtenido a partir de la transición a la democracia. El objetivo era, tal como aparecía en el Plan Nacional de Desarrollo, desplegar una diplomacia multilateral de derechos humanos, que permitiera anclar el cambio democrático del país al exterior.

Durante el sexenio de Vicente Fox, el comportamiento de México en los foros multilaterales, especialmente en la OEA y la ONU, estuvo impulsado por estrategias de compromiso internacional vinculante.

Por un lado, México suscribió la Carta Democrática Interamericana, la cual define la relación entre democracia y derechos humanos, pero sobre todo, establece que cuando se presente una “ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA” (OEA, 2001). Asimismo, México desarrolló una labor activa en apoyo de la democracia representativa, como lo hizo al condenar, junto con otros países latinoamericanos y contra la posición inicial de Estados Unidos, el fallido golpe de estado en Venezuela contra Hugo Chávez en 2002 (Santa-Cruz, 2005: 96). Pero quizás una de las acciones más importantes que realizó México fue lograr introducir el tema de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Así logró que dentro de la Convención Interamericana contra el Terrorismo hubiera provisiones para proteger los derechos humanos.

Empero, donde se llevó a cabo de forma más intensa la promoción de la democracia y derechos humanos fue en el seno de la ONU, específicamente en la Comisión de Derechos Humanos. Este nuevo enfoque del gobierno foxista, buscaba revertir el saldo negativo que México tenía, pero sobre todo, cambió la antigua política del régimen autoritario priísta, el cual se caracterizaba por una apertura selectiva y controlada, que, paradójicamente, defendía la protección de los derechos humanos, pero restringía y controlaba a los monitores internacionales en México (Salas, 2002: 166).

#### 5.1.2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA RELACIONES BILATERALES: EL CASO CUBANO

Para comprender el rumbo que tomó la política exterior de México hacia Cuba, es importante tener en cuenta el papel desempeñado por el secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda Gutman. Figura polémica de la izquierda mexicana, quien en su juventud había militado en el Partido Comunista; también había sido asesor de Cuauhtémoc Cárdenas en la campaña presidencial de 1988; pero sobre todo, había sido un personaje muy allegado a la revolución cubana y a Fidel Castro. Empero, para algunos personajes, Castañeda poco a poco se fue alejando de la izquierda mexicana, pero no sólo eso, sino que también de su simpatía por la revolución cubana. Para *The Wall Street Journal* el nuevo canciller mexicano había cambiado su identidad política “de marxista de línea dura, a un agente de poder pragmático” (El Universal, 11 abril 2001).

Con estos antecedentes, la relación con Cuba comenzaba su curso. El 29 de diciembre, el nuevo embajador de México en La Habana, Ricardo Pascoe Pierce, inició su misión diplomática en la isla, con la encomienda por parte de Vicente Fox, de mejorar la relación bilateral. Asimismo dejó en claro que durante su misión, no presionaría a Cuba para que iniciase un proceso de democratización: “Hemos planteado siempre que los cubanos tienen un proceso político propio que están



desarrollando y del que nosotros somos absolutamente respetuosos” (Reforma, 30 diciembre 2000).

Poco tiempo después, en abril de 2001, se presentó el tema sobre la iniciativa anual de la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta vez, los encargados de presentar esta iniciativa fueron Polonia y República Checa.

Si bien esta condena se venía presentando desde 1991 y casi siempre la votación había evitado condenar a Cuba, en esta ocasión existía un cierto clima de incertidumbre por parte del gobierno cubano, en relación al sentido de voto de México, ya que esta vez se trataba de un nuevo gobierno instaurado democráticamente y entre cuyos objetivos en materia de política exterior, se encontraba la promoción de la democracia y los derechos humanos.

La incertidumbre también existía al interior del país, en donde se observaban posiciones encontradas en relación al sentido del voto por parte de México. Esto se vio reflejado en la votación en torno al punto de acuerdo que aprobaría el Senado, en el que se exhortaba al gobierno federal a que votara en contra de cualquier resolutive de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que atente contra la soberanía de Cuba. En dicha votación, se presentó una división en la bancada panista, ya que sólo diez senadores votaron a favor de dicha resolución mientras que los demás optaron por abstenerse.

Por otro lado, un grupo que también estaba al pendiente del sentido de voto en Ginebra, era un sector de la sociedad civil, conformado por algunas organizaciones no gubernamentales como: Amnistía Internacional sección México, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y la Comisión Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos; intelectuales como Carlos Monsiváis, Enrique Krauze, Sergio Aguayo, Enrique Florescano, Marta Lamas, Héctor Aguilar Camín, entre otros, también manifestaron interés en el tema. Este grupo envió una misiva al presidente, en la cual le solicitaban

respetuosamente que la delegación mexicana que asistiera a la 57 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, votara en contra del gobierno cubano por la violación sistemática de derechos humanos en la isla. La carta señalaba que:

En los últimos meses, según informes de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional y de reconocidas organizaciones internacionales, el régimen ha desatado una nueva ola represiva en contra de disidentes pacíficos, periodistas independientes y defensores de los derechos humanos; asimismo las recientes presiones a la prensa extranjera acreditada en La Habana y las detenciones de visitantes opositores pacíficos, como es el caso de dos ciudadanos checos, complementan un alarmante panorama de persistencia en la intolerancia.

Por todo lo anterior, esperamos que nuestra delegación en Ginebra, al margen de presiones, sostenga una posición acorde con los compromisos internacionales de México y a la altura de nuestra tradicional relación de hermandad con el pueblo cubano (La Jornada, 12 abril 2001).

Por otra parte, la presión de Washington para que México y los demás países latinoamericanos votaran a favor de la condena a Cuba, no se hizo esperar<sup>36</sup>. En una comida que ofreció la jefa de la Sección de Intereses de Estados Unidos en Cuba, Vicki Huddleston, a los embajadores latinoamericanos en Cuba, ella les planteó el tema de poner en marcha nuevamente la ley Helms-Burton, “lo planteó como una amenaza abierta de que si no se aprueba la resolución checa, los EUA aplicarán el *waiver*” (Pascoe, 2004: 69).

A pesar de esta posición, unos días antes de la votación en Ginebra, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de su vocera Liliana Ferrer, anunció que México se abstendría en dicha votación y así fue.

---

<sup>36</sup> Cabe señalar que el discurso de EUA acerca de condenar a los países con violaciones a derechos humanos, es un tanto ambiguo, ya que no utiliza el mismo criterio para otros países. Este es el caso de China, país que anualmente era condenado junto con Cuba, pero en esa ocasión ésta había sido perdonado por Washington debido a su importancia económica, política y militar. “En una célebre entrevista a Medeleine Albright durante su gestión como secretaria de Estado de Estados Unidos, fue consultada acerca de por qué era partidaria de una apertura hacia la China comunista mientras mostraba dureza en la relación con la Cuba castrista. A esto comentó: *China es una superpotencia y está lejos; Cuba es una vergüenza en nuestro propio hemisferio occidental*. O sea que, por lo visto Washington tenía, en materia de derechos humanos, una doble medida: una para los poderosos y otra para los débiles” (Ojeda, 2008: 210).

Durante la 57 sesión de la Comisión de Derechos Humanos, celebrada el 18 de abril de 2001, en la que la Comisión pidió una vez más “al Gobierno de Cuba a que garantice el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a establecer el marco adecuado para garantizar el imperio de la ley a través de las instituciones democráticas y la independencia del sistema judicial” (ONU, 2001), México; junto con Brasil, Colombia, Ecuador, Kenia, Mauritania, Nigeria, Perú, Senegal y Tailandia, se abstuvieron. Al día siguiente Jorge Castañeda señaló: “nos abstuvimos porque no podíamos votar a favor de la resolución por sesgada, unilateral y selectiva [...] Pero tampoco podíamos votar en contra de ella porque sí nos preocupa la situación de los derechos humanos en Cuba” (Ojeda, 2008: 214).

A pesar de que México se abstuvo, al igual que en años anteriores, en la condena a la isla, la percepción cubana del voto mexicano fue negativa. Las críticas no se hicieron esperar y el canciller cubano, Felipe Pérez Roque, señaló que “el canciller Castañeda es susceptible de aceptar presiones de Estados Unidos, tiene compromiso con ellos, está deslumbrado por su poderío y tiene un conocido historial político de deslealtades”. Ante esto, la respuesta de Castañeda fue que el gobierno cubano está “un poquito sentido, ardido, molesto [...] pero no hay que darle mayor importancia” (La Jornada, 22 abril 2001). A pesar de este incidente las relaciones siguieron su curso, en mayo México y Cuba firmaron un Acuerdo de Promoción y Protección mutua de inversiones. Al siguiente mes, Castro informaba que apoyaría a México para que lograra ganar la candidatura al Consejo de Seguridad de la ONU.

En junio de 2001, la cuestión de los derechos humanos en Cuba fue materia de discusión, durante la IV Reunión Interparlamentaria México-Cuba, en donde el diputado panista Tarcisio Navarrete presentó una iniciativa para que se impusiera una cláusula democrática a Cuba, similar a la que Unión Europea había impuesto a México para la firma del TLCUEM. Sin embargo, los diputados del PRI, PRD y PT rechazaron esta propuesta, al final, el PAN la retiró, Navarrete señaló: “no queremos que los derechos humanos se utilicen como bandera, como arma

política de una potencia del mundo y que esto dañe a Cuba. Pero junto con ello señalamos nuestra preocupación en la defensa de los derechos humanos. Queremos tener una posición equilibrada” (La Jornada, 29 junio 2001). Finalmente, en dicha reunión, se concluyó, a petición del PAN, que la democracia y los derechos humanos son ejes importantes en las relaciones internacionales, pero se señaló, a petición del PRD, PRI y PT que el Congreso de la Unión impediría que “instancias externas utilicen los derechos humanos para intervenir en los asuntos internos de las naciones con fines políticos” (La Jornada, 30 junio 2001).

Después de esto, un nuevo episodio ocurriría, en febrero de 2002, cuando Vicente Fox viajó a Cuba, en visita de trabajo y no de Estado. El presidente dejó en claro que su visita tenía como objetivo “precisamente incrementar la relación en términos económicos, comerciales y diplomáticos y de análisis sobre posturas mundiales; también fortalecer la relación política entre los dos pueblos” (El Universal, 3 febrero 2002). Pero esto no fue todo lo que se trató; dos horas antes de emprender el vuelo de regreso a México, Fox e entrevistó, en la sede de la embajada mexicana en La Habana, con siete disidentes cubanos<sup>37</sup>, este hecho fue de suma importancia, ya que era la primera vez en la historia de las relaciones de estos dos países, que un jefe de Estado tenía reuniones con disidentes en una visita oficial a Cuba.

Fox señaló que le planteó a Castro, la importancia que el nuevo gobierno mexicano le concedía a

Los derechos humanos y el compromiso que tenemos con el tema. Esto es como resultado de la lucha que en México hemos sostenido para su plena observancia, así como el peso específico que le hemos otorgado como parte de nuestra agenda política exterior. Le subrayé que este tema había sido una de las principales preocupaciones y compromisos de mi campaña electoral [... asimismo expresé a Castro] la esperanza de que Cuba pueda

---

<sup>37</sup> Entre estos se encontraban Elizardo Sánchez Santa Cruz, de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional; Oswaldo Payá Sardinás, del Movimiento Cristiano de Liberación; Martha Beatriz Roque Cabello, del Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna; Raúl Rivero, periodista y escritor; Héctor Palacios Ruíz, del Centro de Estudios Sociales; Oswaldo Alfonso, del Partido liberal Democrático, y Manuel Costa Morúa, de la Corriente Socialista Democrática y miembro de la Mesa de Reflexión de la Oposición Moderada.

aproximarse a estándares de derechos humanos y de democracia que, día con día, se afianzan no sólo en América Latina, sino en el resto del mundo (La Jornada, 5 febrero 2002).

Con este episodio, quedó claro que la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia continuó desarrollándose. Ejemplo de esto fue el sentido de voto que el país tuvo en las posteriores reuniones en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En abril de 2002, días antes de que se llevara a cabo la votación en Ginebra, el gobierno mexicano anunció, por medio del subsecretario de Relaciones Exteriores, Gustavo Iruegas, su sentido del voto. Esta vez, México planeaba votar a favor de la resolución presentada por Uruguay, la cual solicitaba a Mary Robinson, Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, enviara a un representante para investigar la situación de los derechos humanos en Cuba.

El sentido del voto de México en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha sido una cuestión estratégica de suma importancia para Cuba, ya desde que Estados Unidos introdujo el tema en 1990 en dicho foro, la isla ha tratado de mostrar al mundo que la condena que se le busca poner es un mecanismo más de presión impuesto por E.U.A. Además hay que recordar que la diplomacia cubana está, principalmente, "articulada a partir de la oposición frontal y radical a la hegemonía que ejercía en el mundo Estados Unidos" (Tello, 2005: 152).

La propuesta presentada por Uruguay no constituía, según el gobierno mexicano, una condena al gobierno cubano; por el contrario, era un documento positivo y constructivo a favor de los derechos humanos, que también aludía, indirectamente, al embargo estadounidense sobre Cuba<sup>38</sup>. Vicente Fox justificó su

---

<sup>38</sup> En un boletín oficial, el gobierno mexicano resumía su posición y señalaba que México vota a favor de causas no en contra de países, el boletín señalaba explícitamente que: "México votará a favor del proyecto presentado por Uruguay, con un amplio copatrocinio latinoamericano que, en lugar de condenas de años pasados, asume un enfoque constructivo y de cooperación. El proyecto reconoce los esfuerzos hechos por Cuba en materia de derechos sociales, "pese a un entorno internacional adverso". Al mismo tiempo invita al gobierno a avanzar en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

posición, debido a que “era una propuesta positiva a favor de los derechos humanos [... que invita a Cuba] a avanzar en el respeto a los derechos humanos, políticos y civiles de los cubanos” (La Jornada, 16 abril 2002).

Desde luego, esta posición de Fox despertó todo un debate en el Congreso de la Unión, en donde diputados y senadores panistas respaldaban la decisión tomada por el gobierno federal; por el contrario, los diputados priístas y perredistas coincidieron que el cambio de rumbo en la política exterior del gobierno de México no tenía el consenso del Congreso de la Unión, ya que se había alejado de los principios tradicionales. Pero esto no era todo, estaba claro que existían resistencias –invisibles desde fuera, pero reales– dentro de la Cancillería. La actitud de Castañeda con Cuba no contaba con el apoyo de la SRE. Esto lo pasó a confirmar el embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe, quien manifestó a Jorge Castañeda su rechazo al voto a favor del documento uruguayo, “yo les expuse por qué creo que hay que votar abstención. No me interesa el momento político actual, sino el papel y ubicación de México en el largo plazo. Me parece que un voto a favor nos va a distanciar de una posibilidad de seguir influyendo en el curso de la transformación de Cuba” (Pascoe, 2004: 347). De acuerdo con Ricardo Pascoe, no sólo era él el que estaba en contra del sentido de voto tomado por México, sino también el Subsecretario Gustavo Iruegas.

Días después, el 19 de abril, se llevó a cabo la votación en Ginebra sobre el caso cubano y, efectivamente, México votó a favor de la resolución presentada por Uruguay. La percepción cubana era que México, cuya tradición había sido la abstención en ese foro, los había traicionado, aún después de que Cuba había apoyado su candidatura al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La respuesta a esta *traición*, no se hizo esperar y a tan sólo tres días después de la votación, Castro dio a conocer a los medios de comunicación una grabación de la conversación telefónica que sostuvo con el presidente de México, días antes de

---

Asimismo, solicita que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos envíe un representante personal a Cuba para cooperar en la aplicación de la resolución. Además, México entiende la frase “pese a un entorno internacional adverso” como un rechazo al bloqueo económico en contra de Cuba, que es congruente con la tradicional posición mexicana sobre la materia.” (SRE, 2002).

la Cumbre de Naciones Unidas en Monterrey, quien lo invitaba a retirarse después de su ponencia, para no crear una situación conflictiva con el presidente Bush.

La divulgación de esta conversación desató todo un escándalo en el país. El problema de esto residía en que se dañaba la imagen de México, ya que la grabación evidenciaba a un presidente y a un secretario de Relaciones Exteriores, que le habían mentido a la sociedad mexicana, en un tema internacional en el cual existe una gran politización entre los mexicanos. Pero eso no era todo, Fox no sólo había perdido autoridad moral, “sino que al caer en la trampa de Castro había demostrado gran ingenuidad, algo incompatible con el buen desempeño político” (Ojeda, 2008: 233).

Ante esta situación, el presidente Vicente Fox tuvo que disculparse, diciendo que “si en algo, alguien interpreta que hubo un engaño, a éstos les pido disculpas por lo que dije; fue, como siempre, trabajando por México” (La Jornada, 25 abril 2002). Este acontecimiento vino a deteriorar como nunca antes la relación entre México y Cuba.

Al siguiente año, en enero de 2003, una renuncia inesperada ocurrió: Jorge G. Castañeda dejaba su cargo como Secretario de Relaciones Exteriores, admitiendo que no pudo lograr sus objetivos de política exterior –el más importante era un mayor acercamiento con EUA, a través de una posible firma de un acuerdo migratorio–, en su lugar entró el que fuera Secretario de Economía en el gobierno de Fox, Luis Ernesto Derbez, personaje carente de formación diplomática, cuya única experiencia en cuestión internacional se remitía al puesto que había ocupado como consultor internacional del Banco Mundial. El nuevo canciller nombró a Roberta Lajous, diplomática de carrera, como embajadora de México en la Habana.

La nueva embajadora estaba empeñada en poder reconstruir las relaciones diplomáticas en un contexto de tensiones. Sin embargo esto no se logró, ya que nuevamente en el 2004, se llevó a cabo la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Como en otras ocasiones, se repitieron las

mismas situaciones. Por un lado Estados Unidos presionaba para que se votara en contra de Cuba; por su parte, el afectado, la isla, buscaba el apoyo de México y otros países; y en el país había posiciones encontradas con respecto al sentido del voto de México en la Comisión. Sin embargo, un nuevo factor estaba presente y jugaría un papel importante en las relaciones de estos dos países: Carlos Ahumada<sup>39</sup>.

Al igual que en otras ocasiones, la cuestión del sentido del voto en Ginebra, provocó que se diera un debate en torno a esto. Nuevamente, los diputados de oposición propusieron un punto de acuerdo –aprobado el 30 de marzo, por la mayoría de diputados y sin el apoyo del PAN– en el que se pedía a Fox que se abstuviera en la votación.

A pesar de dicha sugerencia, el 15 de abril, la delegación mexicana, representada por el embajador Luis Alfonso de Alba y el director general de Derechos Humanos de SRE, votaron a favor. En un comunicado de prensa la, SRE justificó su voto:

El apoyo de México representa un voto a favor de la causa de derechos humanos y como tal debe interpretarse. Nuestra posición no se basa en consideraciones políticas o de coyuntura; por el contrario, el voto de México a favor de esta resolución ha sido un voto congruente con nuestros principios, con nuestra convicción de que, tanto de manera

---

<sup>39</sup> Poco tiempo después de que se dieran a conocer unos videos en el que aparecen altos funcionarios del gobierno del Distrito Federal en actos de corrupción, el empresario argentino-mexicano, Carlos Ahumada Kurtz, propietario de dichos videos y también acusado por fraude genérico contra el gobierno del D.F., huyó a Cuba, pero éste fue capturado el 30 de marzo por autoridades cubanas.

La figura de Carlos Ahumada era muy importante, ya que los vídeos, difundidos masivamente en los medios de comunicación, en donde se mostraban a funcionarios del DF, Ligados a Andrés Manuel López Obrador, recibir sobornos en las oficinas de Ahumada, habían sido, supuestamente, filtrados por las altas esferas del poder, con el objetivo de poder desacreditar la figura del Jefe de Gobierno, quién había anunciado que todas esas acciones en contra de él, formaban parte de un complot para impedir que éste llegara a la presidencia en el 2006.

Las autoridades mexicanas, tras enterarse de que Carlos Ahumada se encontraba en Cuba, solicitaron la extradición del empresario al gobierno cubano, no sin antes aclarar que el voto en Ginebra, el cual estaba muy próximo, y el proceso de extradición no tenían relación alguna para el gobierno mexicano.

El hecho de que Cuba tuviera en sus manos, en ese momento, al empresario argentino-mexicano, abría la posibilidad de que las autoridades cubanas tuvieran la esperanza de usar el tema de la extradición como instrumento para negociar con México el sentido del voto, puesto que ellos conocían los intereses políticos que estaban detrás del tema (el caso Ahumado estaba conectado al complot en contra de Andrés López Obrador). Rafael Velázquez Flores, "Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", en *Revista Mexicana del Caribe*, vol. IX, número 018, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México, 2004, pp. 90-91.



individual como colectiva, los estados tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos humanos de todos sus ciudadanos (SRE, 2004).

Desde luego, esta acción tomada por el Ejecutivo, fue criticada tanto por actores políticos, como organizaciones sociales, clero e intelectuales, quienes veían en esa decisión un distanciamiento de los principios rectores de la política exterior mexicana, así como una cierta subordinación a los intereses de Estados Unidos.

Debido a que México votó a favor de la condena de Cuba, las autoridades de ese país decidieron, el 28 de abril, deportar a Carlos Ahumada, no sin antes enviar una nota controversial en la que se señalaba que de acuerdo a las declaraciones del empresario, “los escándalos de corrupción desatados por el propietario del Grupo Quart afectan a funcionarios, autoridades y otras personalidades políticas de México” (La Jornada 29 abril 2004).

Pero la declaración más fuerte de Cuba, fue el comunicado emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que decía que: “Carlos Ahumada ha declarado que la operación realizada con empleo de los videos sobre corrupción difundidos en México fue calculada deliberadamente para alcanzar objetivos políticos y planificada con meses de antelación” (Citado por Velázquez, 2004: 99). Esta acción era una clara venganza del gobierno cubano por la votación a favor de la condena de la isla, emitida por México; el objetivo era afectar al gobierno de Fox por medio de dichas declaraciones. A través de éstas, se confirmaba lo que el candidato López Obrador venía denunciado desde hace tiempo, que se trataba de una conspiración por parte de algunas autoridades federales, orquestada en su contra.

Después de esto, Fidel Castro pronunció un discurso en el que criticó las acciones tomadas por Vicente Fox.

En México, pueblo entrañable y hermano para todos los cubanos, el Congreso Nacional solicitó en vano a su presidente abstenerse de apoyar la resolución que le demandó el presidente Bush. Duele profundamente que tanto prestigio e influencia ganados por México en América Latina y en el mundo por su intachable política internacional, emanada de una revolución verdadera y profunda, hayan sido convertidos en cenizas [...] Prácticamente la

frontera de Estados Unidos con México no está ya en el río Bravo del que hablaba Martí. Estados Unidos está mucho más adentro de México [...] Lo peor y más humillante para México fue que las noticias relativas a su votación en Ginebra [...] eran anunciadas desde Washington. (Citado por Velázquez, 2004: 99)

Estas declaraciones eran demasiado para México, constituían una verdadera intromisión del gobierno cubano en los asuntos internos del país. Ante esto, después de una reunión entre el secretario de Gobernación y el de Relaciones Exteriores, se solicitó al embajador de Cuba en México, Jorge Bolaños, abandonar el país, en un plazo no mayor a 48 horas; por su parte, Roberta Lajous recibió instrucciones de abandonar la isla.

Este conflicto provocó que las relaciones diplomáticas entre estos dos países quedaran reducidas a meros encargados de negocios el 2 de mayo de 2004. Pero reanudándose a nivel de embajador dos meses después, el 26 de julio.

Nunca antes en la historia de las relaciones de México y Cuba se había presentado un distanciamiento tan fuerte, que, tal como vaticinó Ricardo Pascoe Pierce, se dio un rompimiento de *facto*, más no de *jure*. Al parecer la nueva política exterior inaugurada con Fox, de abanderamiento de la democracia y los derechos humanos, así como el cuestionable desenvolvimiento del secretario Jorge G. Castañeda, fueron factores que contribuyeron al distanciamiento de las relaciones entre estos países.

### 5.1.3. LA CRUDA REALIDAD

Después de 70 años de la existencia de un régimen político autoritario encabezado por el PRI, caracterizado no sólo por la falta de instituciones democráticas en el país, sino también por la violación recurrente de los derechos humanos, en el año 2000 se logró la alternancia política en el México, y con ello se alcanzaba uno de los estadios más visibles de la denominada transición a la democracia.

La llegada de un partido diferente al PRI –que por muchos años mantuvo el principio defensivo de no intervención, el cual era funcional con un sistema económico y político cerrado– fue un factor determinante para el despliegue de una política exterior distinta, que fue, principalmente, el de la promoción de la democracia y derechos humanos.

Esto llevó a considerar que el gobierno del PAN realizaría cambios sustanciales en materia de derechos humanos que se verían reflejados al interior, ya que se lograría terminar con los patrones de negación, violación y encubrimiento, pero sobre todo, finalizar la era de la impunidad (HRW, 2006: 6).

México antes de incorporar los temas de democracia y derechos humanos en su política exterior presentaba, siguiendo la visión constructivista, una estructura autoritaria. Sin embargo, mediante el proceso de interacción que se generó con actores transnacionales –especialmente ONG y organizaciones intergubernamentales–, el país entró en un proceso de socialización e internacionalización de la norma internacional –en este caso, la protección de los derechos humanos y el respectivo fortalecimiento de las estructuras democráticas para la vigilancia de éstos. Es mediante esto que México, después de un largo proceso de interacción, redefine sus identidades e intereses, y pasa de una estructura autoritaria de su régimen, a uno de protección, en cierta medida, de los derechos humanos.

Es así que esta política exterior activa en materia de democracia y derechos humanos da la impresión que, de acuerdo a la teoría de Thomas Risse y Kathryn Sikkink sobre el modelo en espiral, el gobierno foxista, a diferencia del de sus predecesores, no fue la presión internacional lo que llevó a que se dieran concesiones tácticas en estos temas, sino que fue por iniciativa propia del ejecutivo. Es decir, tal como establece la fase cinco del modelo en espiral, se incorporó la norma internacional al ámbito interno y se institucionalizó la protección de los derechos humanos.

Empero, a pesar de que el gobierno foxista no sufrió la presión de actores internacionales para emprender un cambio democrático y de derechos humanos, debido a que el nuevo gobierno decidió, por cuenta propia, tomar esos tópicos como ejes rectores de su política exterior –el denominado efecto candado o *lock in* de Andrew Moravcsik– esto no se tradujo en una verdadera institucionalización y respeto a los derechos humanos al interior de México.

Existe una multiplicidad de factores que explican el problema de la institucionalización de los derechos humanos en el país. Sin embargo, uno de los elementos de mayor relevancia para entender este fenómeno se encuentra en la variedad de actores políticos internos que, de una u otra forma, se resistieron al cambio político y al cambio de paradigma a la hora del fortalecimiento de las estructuras democráticas y la protección de los derechos humanos.

Uno de los ejemplos más ilustrativo de esto, fue la ratificación del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional –tribunal de internacional permanente cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad–, en donde es posible observar la dinámica del juego de las distintas fuerzas políticas que se niegan a entrar a un paradigma completo de derechos humanos, ya que la ratificación del tratado se acompañó de reservas que acotaron la intervención internacional.

Las reservas en contra del Estatuto provinieron principalmente de los senadores y diputados priistas, quienes señalaron que un instrumento internacional de ese tipo no cabía dentro del marco jurídico de la Constitución, ya que ésta no podía permitir la intervención en asuntos internos de cuerpos internacionales y que su establecimiento significaba el reemplazo de los sistemas de justicia nacionales. Sin embargo, la cuestión de fondo era que los priistas estaban temerosos a que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva una vez que México lo ratificara. Tal como sostiene Sergio Aguayo, a algunos miembros del PRI les inquietaba “que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de desapariciones forzadas” (Aguayo, 2002).

Al final, el Estatuto fue aprobado, pero su ratificación fue un proceso largo y tortuoso, en total se requirieron ocho años para que México se convirtiera en el país número cien en incorporarse a la Corte Penal Internacional. La ratificación estuvo dominada por controversias y por un juego de fuerzas políticas al interior, en donde el ala tradicionalista en los asuntos de política exterior hizo sentir su presencia, ya que a la jurisdicción de la Corte se le puso un candado que establecía que “El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional” (Diario Oficial de la Federación, 20 junio 2005). En el fondo esto implicó que México no reconociera llanamente el Estatuto, pues depende del Senado su aplicación, según sea el caso. Es decir, el Senado se convirtió de *facto*, en juez y parte (Sotomayor, 2010: 246).

Lo mismo sucedió con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ya que a pesar de que el Senado aprobó dicha convención, puso una reserva para limitar el artículo nueve el cual plantea que “Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar”. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez apuntó que dicha reserva la falta de voluntad política para la investigación de violaciones a los derechos humanos por parte del personal militar, ya que dicha reserva mantiene las posibles investigaciones dentro de la jurisdicción militar, algo totalmente contrario a lo dictado por los mecanismos internacionales de derechos humanos (Centro Prodh, 2002: 4).

Si bien durante la presidencia de Fox el país alcanzó niveles de apertura, transparencia y compromisos internacionales sin precedentes al facilitar la observación internacional de sus prácticas en materia de derechos humanos y permitir el acceso a información de interés público en poder del gobierno; esto no se tradujo en una adopción cabal de medidas que efectivamente enfrenten los

problemas de derechos humanos<sup>40</sup> que la apertura y la transparencia han ayudado a poner en evidencia. Los esfuerzos del Presidente Fox para tratar estos problemas fueron ambiciosos en su diseño, pero, en buena parte, en la práctica no alcanzaron sus objetivos principales.

El hecho de que México entrara en una dinámica internacional progresista de firma y ratificación de un número importante de acuerdos en materia de derechos humanos, también implicaba una especie de blindaje del exterior, ya que al tener una política abierta en estos temas, la presión internacional tendía a disminuir, factor que puede llevar a “proporcionar un escudo que permita retrocesos en materia de derechos humanos sin gran cuestionamiento internacional” (Maza, 2008: 62). Tal como lo señaló Américo Incalcaterra, ex representante de la OACNUDH en México:

Si se mira con cierto detenimiento la realidad, resulta que por debajo del discurso de los derechos humanos subyacen realidades sumamente injustas, como la sistemática violación a los derechos [...] La encrucijada consiste, por tanto, en saber si el Estado mexicano y la sociedad en su conjunto están dispuestas a asumir el reto de implementar los estándares internacionales de derechos humanos y convertirlos en realidades tangibles en la vida diaria que viven millones de personas en México, o bien, dejar que se queden tan sólo plasmados en el discurso y en las normas jurídicas, pero sin que se realicen los esfuerzos necesarios para que se conviertan en detonadores capaces de transformar, por las vías institucionales, las realidades injustas que afectan la vida de las personas y las estructuras que marginan y excluyen a sectores importantes de la población. De no asumir adecuadamente el reto de la implementación, se corre el riesgo de caer sin remedio en el camino del discurso vacío en el que se asumen compromisos y se hacen grandes declaraciones de buenas intenciones, pero en el que se carece de mecanismos eficaces para exigir el cumplimiento de los derechos. Paradójicamente, el discurso de los derechos humanos, lejos de promover transformaciones estructurales más justas y equitativas, terminaría por reforzar el status quo (Incalcaterra, mayo 2008).

La tarea llevada a cabo por la SRE, de lograr mostrar un México democrático listo para ser parte fundamental del régimen internacional de derechos humanos fue

---

<sup>40</sup> La violaciones a los derechos humanos siguieron imperando al interior del país, tal como lo señalan diversos reportes de organizaciones nacionales e internacionales. (Centro Prodh, 2006; HRW, 2006; U.S. Department of State, *Mexico: Country Reports on Human Rights Practices*, 2005).

algo inminentemente necesario dadas las características internas del país y las que imperaban a nivel internacional. Sin embargo, si se toma en cuenta que la política exterior constituye una herramienta fundamental para poder alcanzar o satisfacer los intereses nacionales, en este caso la consolidación de estructuras democráticas y la respectiva protección de los derechos humanos, se puede apuntar que realizando haciendo un balance entre lo propuesto y lo alcanzado, la política exterior del gobierno de la alternancia tuvo poco éxito en dichos temas.

Al final, no se tuvo en cuenta la complejidad de las relaciones de poder, ya que si bien la SRE emprendió una labor importante en los temas de democracia y derechos humanos, existieron reticencias por parte de los demás actores políticos ajenos a la propuesta panista –legisladores, gobernadores, ministros, etc. Desde la Cancillería se emprendió una labor internacional para la promoción de dichos temas, pero sin contar con los suficientes acuerdos internos para institucionalizar una correcta protección de los derechos humanos.

## 5.2. CONTINUIDAD Y RETROCESO EN LOS DERECHOS HUMANOS: EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

El primero de diciembre de 2006, Felipe Calderón asumió la presidencia de México. A diferencia de sus predecesores Zedillo y Fox, la toma de protesta como presidente estuvo marcada por un clima de gran confrontación política, que se vio reflejado en la atropellada ceremonia de transmisión de poderes.

La diferencia de 0.58% que le dio la victoria a Felipe Calderón sobre el candidato opositor, Andrés Manuel López Obrador, generó, nuevamente, que resurgiera el fantasma del fraude electoral. El panorama no era nada alentador para el presidente electo, ya que recibió un país en el que la sociedad estaba altamente polarizada por el estrecho resultado de la elección presidencial, lo que llevó a cuestionar la legitimidad de éste, e incluso la negativa de reconocerlo como presidente.

Empero, este no era el único frente en el que se presentaban graves problemas, Calderón heredó de su predecesor un país con una gran violencia ocasionada por las luchas entre los cárteles de la droga, fenómeno que venía acompañado de un número importante de muertos, pero sobre todo, una violencia nunca antes vista, en donde decapitados y un sin fin de personas cercenadas ocupaban los encabezados de los principales diarios de circulación nacional.

En ese escenario de polarización política y social, y la ola de gran violencia que azotaba al país, obligó al presidente electo a prestar toda su atención a estos asuntos internos. Lo que ocasionó, en cierta medida, que la política exterior pasara a segundo término. Sin embargo, con el transcurrir del sexenio se fue desplegando una política exterior discreta pero con una importante actividad internacional, que si bien careció de un proyecto bastante definido como el de Vicente Fox, sí existieron ciertas directrices para llevarlo a cabo.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, tenía como objetivo la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; para ello se establecían cinco ejes rectores. En este caso, a diferencia de los otros planes de desarrollo, la política exterior se encontraba en el último lugar compartiendo objetivo con el tema de democracia, algunos miembros de la SRE incluso entregaron al principio un documento que separaba los dos temas puesto que no estaban de acuerdo que la política exterior estuviera anexada a la democracia. Sin embargo, el presidente no aceptó dicha modificación (Velázquez, 2010: 138).

El eje número 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”, del Plan Nacional, señalaba que la política exterior debía de servir como una palanca para promover el Desarrollo Humano Sustentable. Esta política debía de obedecer al interés nacional y debía de estar asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Pero sobre todo, la política exterior debía



encarnar los valores y principios democráticos, los cuales reflejaban la riqueza de una sociedad diversa y plural. Dicha política debía de ser un instrumento para proyectar el compromiso de México con las libertades y derechos humanos.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, estaba compuesto por cinco objetivos generales que servirían como directrices de política exterior:

1. Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.
2. Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
3. Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.
4. Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.
5. Construir una nueva cultura de la migración.

Nuevamente, el tema de la democracia y los derechos humanos quedó plasmado como uno de los objetivos más importantes de la política exterior. Para el gobierno entrante, los derechos humanos constituían un pilar fundamental en el entorno internacional, mientras que la democracia era considerada como el régimen político más adecuado para el despliegue de las capacidades de las personas y los países. Por eso, la política internacional de México se orientó “por los valores y principios de la democracia en la búsqueda de un mundo libre y ordenado”. Para lograr ese objetivo, se plantearon las siguientes estrategias: a) participar activamente en las discusiones e iniciativas a favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales; b) incrementar la participación política de México en organismo y foros regionales promoviendo el desarrollo humano sustentable; y c) promover el derecho internacional, las instituciones multilaterales y la resolución pacífica de controversias.

Para finales del 2007, la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó su *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*, elaborado con base en el Eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable” del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Los objetivos del *Programa Sectorial*, eran:

1. Apoyar el desarrollo nacional a través de la promoción integral de México en el mundo;
2. Insertar a México en el lugar que le corresponde en el escenario internacional;
3. Fortalecer las relaciones políticas y económicas con los países de América Latina y el Caribe;
4. Ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá;
5. Intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior;
6. Fortalecer el sistema multilateral en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales;
7. Profundizar nuestras relaciones en Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente;
8. Armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales que ha ratificado el Estado mexicano;
9. Impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo;
10. Contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral;

11. Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable;
12. Fortalecer al Servicio Exterior Mexicano para la mejor representación del interés nacional.

En el programa sectorial, el tema de democracia y derechos humanos volvía a hacerse visible, para lograrlo se proponía promover los estándares internacionales de protección enfocados, en particular, a los grupos de mexicanos en situación de vulnerabilidad; asimismo, se buscaba dar a conocer la labor de México en materia de derechos humanos, así como el contenido y alcance de las obligaciones del Estado mexicano emanadas de los distintos instrumentos internacionales en la materia, y a contribuir a la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos del Ejecutivo Federal (Véase tabla 8).

Con esto, el gobierno de Felipe Calderón no dejó a un lado el tema de la democracia y derechos humanos en la política exterior a un lado, por el contrario, se dio continuidad al proyecto heredado de Vicente Fox.

**Tabla 8**

**Objetivo 11. Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.**

<b>Indicador</b>	<b>Unidad de Medición</b>	<b>Situación Actual</b>	<b>Meta 2007</b>	<b>Meta 2008</b>	<b>Meta 2012</b>
<b>Atención a casos de denuncia por presuntas violaciones a derechos humanos en México, con vistas a su solución.</b>	Número de informes sobre el estatus de los casos.	En 2006 se elaboraron 101 informes.	80	80	480 en el sexenio
<b>Acciones relevantes en la elaboración e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos.</b>	Eventos Realizados.	N/A	3	3	18 en el sexenio
<b>Aprobación de resoluciones patrocinadas y/o copatrocinadas por México en materia de derechos humanos.</b>	Resoluciones aprobadas	N/A	5	5	30 en el sexenio

Fuente: *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012.*

### 5.2.1. LA APERTURA INTERNACIONAL


El proyecto de apertura y escrutinio internacional, iniciado a partir de la década de los noventa y formalizado en la década de los 2000 con Vicente Fox, fue continuado por el gobierno de Felipe Calderón. Así, en febrero de 2008, se renovó el acuerdo de colaboración relativo a la permanencia en México de la Oficina del ACNUDH y que buscaba brindar ayuda técnica al gobierno mexicano para continuar con la promoción y protección de los derechos humanos a partir del

diseño de políticas públicas con ese enfoque, ejemplo de ello fue la realización de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, como los realizados en el Distrito Federal. Cabe destacar la ayuda brindada por la Oficina, para la elaboración del *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*.

Al igual que Fox, Calderón continuó firmando y ratificando compromisos internacionales en materia de derechos humanos, de gran trascendencia como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; entre otros (véase tabla 9).

**Tabla 9**

**Instrumentos Internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México. 2007-2012**

<b>Instrumento</b>	<b>Año de ratificación</b>
<b>Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte</b>	2007
<b>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</b>	2007
<b>Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena  de Muerte</b>	2007
<b>Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas</b>	2008

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos obtenidos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx> (consultado el 20 de octubre de 2013).

Del mismo modo que México decidió firmar instrumentos en materia de protección a los derechos humano, el país también se abrió al escrutinio internacional de organismos intergubernamentales, los cuales realizaron una serie de visitas al país, como el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes o el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relator Especial para México de la OEA (véase tabla 10).

Al formar parte México de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y sus Protocolos Facultativos, el país tiene que informar regularmente sobre el cumplimiento de sus obligaciones a los órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos y responder a las observaciones y recomendaciones que éstos emiten.

Bajo este esquema de protección de los derechos humanos, México presentó siete informes a órganos internacionales de derechos humanos: Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2008); Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil (2008); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2008); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2010); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (2010); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2010); Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2011). Asimismo, México sustentó cinco informes ante órganos internacionales de derechos humanos: Cuarto Informe sobre la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (noviembre 2007); Quinto Informe sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (marzo 2010); Primer Informe al Comité sobre los Derechos del Niño sobre la aplicación del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (enero 2011); Primer Informe al Comité sobre los Derechos del Niño sobre la aplicación del Protocolo Facultativo relativo a la

participación de niños en los conflictos armados (enero 2011); y el Segundo Informe al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (marzo 2011) (SRE, 2011: 36).

**Tabla 10**

**Visita de Mecanismos internacionales en materia de Derechos Humanos**

**2007-2011**

<b>Mecanismo</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Año</b>
<b>de la ONU</b>	Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2007
	Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes	2008
	Subcomité para la Prevención de la Tortura	
	Relator Especial sobre el derecho a la educación	2010
	Relator Especial sobre la Libertad de Expresión	
	Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados	
	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias	2011
	Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación	
<b>Mecanismos de la OEA</b>	Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relator Especial para México	2007
	Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relator Especial para México	
	Relatora Especial para la Libertad de Expresión	2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos brindados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx> (consultado el 20 de octubre de 2013).

Del mismo modo, durante la administración de Felipe Calderón, también se realizaron visitas no sólo de los mecanismos de la ONU y la OEA, sino también de múltiples organizaciones no gubernamentales. Algunas ONG que visitaron el país fueron: Amnistía Internacional (agosto 2007, septiembre 2008, enero y junio 2009); Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación (abril 2008); Comité de Derechos Humanos de la Barra de Abogados de Inglaterra y Gales (noviembre 2009); Brigadas Internacionales de Paz (noviembre de 2010); Comité para la Protección de Periodistas (junio 2008 y septiembre 2010); *Human Rights Watch* (febrero 2008, abril y octubre 2009 y febrero y diciembre de 2010); Consejo General de la Abogacía Española (octubre 2009); *Nobel Women's Initiative* (febrero 2010); Sociedad Interamericana de Prensa (marzo 2007 y septiembre 2010); y Comisión Civil de Observación por los Derechos Humanos (febrero 2008); entre otros. Nuevamente, con esta política de apertura al escrutinio internacional, el gobierno de Calderón consideraba a las ONG como interlocutores válidos en este tipo de tópicos.

#### 5.2.2. LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES BILATERALES Y EN LOS FOROS MULTILATERALES

La política exterior del segundo gobierno de la alternancia, tuvo que variar un poco. A diferencia del proyecto exterior desplegado por Vicente Fox, el de Calderón se caracterizó por ser pragmático y discreto.

El gobierno de Calderón planteó un proyecto política exterior hacia América Latina bastante activa, pero modesta y con objetivos específicos. El fondo de esto era recomponer las relaciones dañadas por la anterior administración. Fue por ello que se desplegó una política menos “ideologizada” y de menor perfil. Sin embargo, esto no significó el abandono de los dos temas más controversiales del sexenio anterior: la democracia y los derechos humanos.



Una de las relaciones más deterioradas que se trató de reconstruir fue la que se tenía con Cuba. La forma en que se trató de reconstruir dicha relación fue bastante interesante, ya que los temas que fueron el origen de la discordia no fueron dejados a un lado por Calderón, ya que éstos formaban parte de su proyecto de política exterior contenido en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. El escenario que le fue de gran utilidad al país para mostrar su nueva actitud para con Cuba fue el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, ya que este sucesor de la antigua Comisión de Derechos Humanos no se caracterizaba por ser un organismo donde se condenara a los países carentes de mecanismos de protección de los derechos humanos, sino que ahora, se proponía un nuevo mecanismo que era el examen periódico universal, a través del cual se examinará la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas. A pesar de que México promovió ese nuevo mecanismo, los cubanos lo interpretaron como un signo de buena voluntad hacia Cuba (Covarrubias, 2013: 469) Para el canciller cubano Felipe Pérez Roque, la actuación mexicana en el Consejo de Derechos Humanos removía un importante obstáculo para normalizar las relaciones bilaterales (La Jornada, 21 junio 2007).

Otro caso en el que México tuvo que pronunciarse en materia de derechos humanos, fue el del fallecimiento de Orlando Zapata en febrero de 2010, y el deterioro de salud de Guillermo Fariñas, ambos disidentes cubanos que por su activismo político fueron hechos prisioneros. Esto llevó a que el gobierno mexicano emitiera un pronunciamiento en el que se exhortaba a Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros, incluyendo a quienes habían sido acusados o condenados por el delito de estado peligroso. Empero, a diferencia del gobierno de Fox, la medida orientó la política exterior de Calderón para con Cuba. Fue por ello que en el mismo comunicado, se apuntaba que el gobierno de México estaba convencido de que “ningún país debe, por sí mismo, erigirse en juez de la situación imperante en otros países en materia de promoción y protección de los derechos humanos” (SRE, marzo 2010); por ello invitaba a Cuba a recurrir a vías institucionales para

abordar conjuntamente estos temas, como el Mecanismo Permanente de Consultas Políticas Bilaterales. Tal como apunta Ana Covarrubias, estos ejemplos demuestran que el gobierno de Calderón no estaba dispuesto a ignorar el tema de derechos humanos pero tampoco a hacerlo prioritario en las relación con Cuba.

Otra situación en la que se mostró la iniciativa del gobierno calderonista para con los temas de la democracia y derechos humanos, ocurrió en junio de 2009, cuando se generó el golpe de Estado en Honduras que destituyó al presidente Manuel Zelaya. Este acontecimiento representó una oportunidad para que México reactivara una política exterior de liderazgo en América Latina.

La respuesta del gobierno mexicano no se hizo esperar y el 28 de junio la cancillería emitió un comunicado en el que el Gobierno de México expresaba su profunda preocupación por registrados en Honduras y se expresaba la condena por la detención del presidente Manuel Zelaya y su traslado por la fuerza a Costa Rica. <sup>L</sup><sub>ISEP</sub> El gobierno mexicano hizo un llamado a todas las partes involucradas para que se restableciera el estado de derecho, la institucionalidad y los valores democráticos, y en particular a que se permita el regreso del presidente Manuel Zelaya a Honduras (SRE, junio 2009). El presidente Calderón rechazó el golpe de Estado a Honduras y llamó a “refrendar nuestra exigencia de respeto al orden institucional, al orden constitucional, a las autoridades constitucionalmente electas, y al presidente Manuel Zelaya” (El Universal, 29 junio 2009).

En tanto que la ONU dejó la responsabilidad de dicho aconteciendo sobre la OEA y ante la ambivalencia estadounidense, el gobierno mexicano actuó de forma decidida y apoyó de inmediato la mediación del presidente costarricense Oscar Arias y se involucró activamente en el conflicto como parte del Sistema de Integración Latinoamericana y en su papel de presidente del Grupo de Río.

Las medidas no se hicieron esperar, y México decidió retirar a su embajador en Honduras, Tarcisio Navarrete, y se negó a reconocer al gobierno de *facto*. Tal como señala Ana Covarrubias (2013: 472), el retiro de embajador fue congruente con las decisiones tomadas en la OEA y la reunión extraordinaria del Grupo de

Río, ya que la OEA suspendió a Honduras, tomando como base el famoso artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, mientras que el grupo de Río condenó el golpe de Estado y se declaró a favor de la restitución del orden constitucional en Honduras (SRE, 29 junio 2009).

El Gobierno mexicano no sólo condenó el golpe de Estado en Honduras, sino que decidió invitar al depuesto Manuel Zelaya, en agosto de 2009. Lo sobresaliente de este caso fue que se le recibió como jefe de Estado y además sostuvo una reunión con el Jefe de Gobierno del Distrito y Federal y con el Congreso de la Unión. Días después Manuel Zelaya abandonó México súbitamente, ya que supuestamente hizo una declaración que iba dirigida a Andrés Manuel López Obrador diciendo que “a veces es mejor sentirse presidente, que serlo” (El Economista, 5 agosto 2009). Este incidente constituyó un revés a la acción mediadora de México en el conflicto de Honduras, misma que se perfilaba como un triunfo político del presidente Calderón tanto al interior como al exterior (Velázquez, y Domínguez, 2013: 507). A pesar de esto, México siguió buscando canales para poder llegar a un acuerdo entre las partes en conflicto, dando su respaldo al Acuerdo de San José Tegucigalpa.

El suceso ocurrido en Honduras brinda varias lecturas sobre el actuar del gobierno mexicano. Por un lado, muestra a un México interesado en América Latina y con capacidad de interlocución, pero que este sólo acontecimiento es insuficiente para brindarle el liderazgo diplomático regional que antes se tenía. Por el otro lado, quizás el más importante, es la disyuntiva a la que tuvo que enfrentarse el gobierno mexicano, es decir: entre la Doctrina Estrada –principio histórico de política exterior mexicana: no reconocimiento de gobierno– y la Carta Democrática Interamericana –ante la ruptura del orden democrático, el gobierno del Estado en cuestión será suspendido de la OEA–. Al final, acorde a los valores democráticos del siglo XXI, el gobierno mexicano optó no reconocer el gobierno de Micheletti. Esto reflejaba el interés de Felipe Calderón por promover la democracia allende fronteras, lo que también significa una continuidad con el proyecto de política exterior del primer gobierno de la alternancia. Pero sobre todo, estas acciones

reflejaban la importancia del régimen democrático existente en el continente americano.

Desde el ámbito multilateral, el gobierno mexicano participó forma activa en los distintos foros de derechos humanos de la ONU y la OEA, en donde se han propuesto un número importante de iniciativas tendientes a fortalecer el régimen internacional de derechos humanos. Esta nueva faceta del gobierno mexicano le permitió formar parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, obteniendo la presidencia de éste para el periodo 2006-2009, en donde se desplegó un activo papel para la construcción de esa nueva institución y para asegurar la permanencia de un sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, esto lo llevó nuevamente a ser electo una vez más como miembro del órgano, para el periodo 2009-2012.

México se desempeñó como un activo proponente de resoluciones dentro de los distintos foros multilaterales (véase tabla 3). Por ejemplo México participó activamente en los proceso de negociación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 2007; y del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 2008. Del mismo modo, México también contribuyó al establecimiento de mecanismos internacionales de derechos humanos, promoviendo la creación El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, establecido en 2010 (Véase Tabla 11).

Este activismo también se encuentra en la tarea llevada a cabo por el gobierno mexicano para poder insertar mexicanos en los distintos órganos y mecanismos de derechos humanos. Durante este periodo, los mexicanos que desempeñaban alguna función en este rubro eran:

- José de Jesús Orozco Henríquez, Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) (electo).

- Miguel Sarre Iguíniz, miembro del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la ONU (reelecto).
- Carlos Ríos Espinosa, miembro del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (electo).
- Francisco Alba, miembro del Comité sobre Trabajadores Migratorios (reelecto).
- Mercedes Barquet Montané, miembro del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica (designada).
- Patricia Olamendi Torres, Experta Titular de México ante el Comité del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém Do Pará para el combate a la violencia de género (designada).
- Jorge. A. Bustamante, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (designado) (SRE, 2011: 38).

**Tabla 11**

<b>Resoluciones sobre derechos humanos presentadas por México en foros multilaterales (2007-2011)</b>	
<b>Órgano</b>	<b>Número de resoluciones presentadas</b>
<b>Asamblea General de la ONU</b>	11
<b>Asamblea General de la OEA</b>	27
<b>Consejo de Derechos Humanos de la ONU</b>	14
<b>Total</b>	52

México dejó a un lado su postura aislacionista y comenzó a pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos en otras partes del mundo. Las sublevaciones populares que estallaron en algunos países árabes en 2010, ocasionaron que el gobierno de Felipe Calderón hiciera varios pronunciamientos al respecto. En el caso del conflicto libio, México las autoridades de ese país a detener de manera inmediata las violaciones graves y masivas a los derechos humanos de la población civil. Pero también el gobierno mexicano manifestó su acuerdo con la intervención de las tropas de la OTAN, "al citar resolución 1973 (2011) muestra la determinación de la comunidad internacional para solucionar esta crisis y asegurar que las demandas legítimas de la sociedad civil sean respetadas" (SRE, 20 marzo 2011). Lo mismo sucedió con el caso sirio, donde México condenó la violencia y llamó al gobierno sirio a respetar los derechos humanos y privilegiar el diálogo político incluyente (SRE, 23 abril 2011).

Todas estas acciones llevadas por el gobierno de Felipe Calderón, muestran una política exterior progresista, ad hoc, a la corriente internacional de la promoción y protección de los derechos humanos. Esto llevaría a pensar que la situación interna del país es reflejo de esa política de avanzada desplegada por México. Sin embargo, todos estos instrumentos internacionales de derechos humanos no sirvieron como palanca para consolidar el cambio interno y se tradujera en un mejoramiento de los derechos humanos al interior del país.

### 5.2.3. VIOLENCIA, NARCOTRAFICO Y DERECHOS HUMANOS AL INTERIOR DE MEXICO

Felipe Calderón asumió la presidencia del país bajo condiciones un tanto conflictivas, el problema no sólo residía en la polarización social que se vivía, ocasionado por la cuestión electoral, sino también por la violencia que imperaba en el país. Desde los últimos años del gobierno de Fox, los niveles de violencia vinculados al narcotráfico se habían incrementado drásticamente, los informes en

los medios de comunicación mostraban a un país con niveles de violencia inusitados, en donde decapitados y desmembrados comenzó a ser el común denominador de las notas periodísticas.

Bajo este clima de violencia, el gobierno de Calderón anunció una cruzada para combatir la delincuencia organizada, especialmente los grupos del narcotráfico. Fue así que a los pocos días de iniciar su mandato presidencial, Felipe Calderón lanzó un operativo policiaco militar nunca antes visto, contra las bandas de narcotráfico que operaban en Michoacán. Con esto quedaba claro que la agenda de seguridad sería la prioridad número uno y para llevarlo a cabo, el método utilizado fue la realización de operaciones conjuntas entre policía y Fuerzas Armadas.

Esta militarización de las funciones de la seguridad pública no era algo novedoso o ajeno en México, sino más bien, “lo particular o destacado en esta ocasión es su dimensión: en otras palabras, la ya bien conocida participación de militares en tareas de seguridad fue llevada al extremo durante el gobierno de Felipe Calderón” (Anaya, 2012: 118). Empero, esta militarización de la “lucha contra el narcotráfico”, se tradujo en una fuente de abusos graves a los derechos humanos, presuntamente cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas. Aunado a estos encontraba el hecho, que quizá agravaba aún más la situación, de que el sistema de justicia penal militar era el único órgano de procuración de justicia que tenía jurisdicción sobre los casos de violaciones a los derechos humanos en que se veían involucrados miembros de las Fuerzas Armadas.

La lucha contra los cárteles de la droga trajo consigo un número importante de violaciones a los derechos humanos. Según el informe del gobierno mexicano ante la ONU al Comité de Derechos Humanos, las quejas sobre abusos de los militares habían llegado a un total de 1836 entre 2006 y 2009. El número de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos aumentaron de forma importante durante el sexenio de Calderón (véase tabla 12 y 13).

**Tabla 12**

<b>Quejas registradas por la CNDH en contra de las Fuerzas Armadas (2000-junio 2009)</b>			
<b>Año</b>	<b>Número total de quejas</b>	<b>Quejas en contra de las Fuerzas Armadas</b>	<b>Porcentaje del total</b>
<b>2000</b>	4473	116	2.60%
<b>2001</b>	3626	114	3.10%
<b>2002</b>	3184	105	3.30%
<b>2003</b>	3518	180	5.10%
<b>2004</b>	3914	143	3.70%
<b>2005</b>	5294	186	3.50%
<b>2006</b>	5475	182	3%
<b>2007</b>	5244	367	7%
<b>2008</b>	6004	1230	20%
<b>Enero-Junio 2009</b>	2956	924	31%

Fuente: Alejandro Anaya, "Security versus human rights: The case of contemporary Mexico, en Paul Kenny y Mónica Serrano (ed.), Mexico's security failure. Collapse into Criminal Violence, New York, Routledge, 2012, p. 128.



**Tabla 13**

<b>Recomendaciones de la CNDH a las Fuerzas Armadas (2006-2009)</b>			
<b>Año</b>	<b>Número total de recomendaciones</b>	<b>Recomendaciones a las Fuerzas Armadas</b>	<b>Porcentaje del total</b>
<b>2000</b>	37	3	8%
<b>2001</b>	27	1	3.70%
<b>2002</b>	49	0	0%
<b>2003</b>	52	3	5.80%
<b>2004</b>	92	2	2.20%
<b>2005</b>	51	3	5.90%
<b>2006</b>	46	0	0%
<b>2007</b>	70	3	4%
<b>2008</b>	67	10	15%
<b>2009</b>	78	25	32%

Fuente: Alejandro Anaya, "Security versus human rights: The case of contemporary Mexico, en Paul Kenny y Mónica Serrano (ed.), Mexico's security failure. Collapse into Criminal Violence, New York, Routledge, 2012, p. 128.

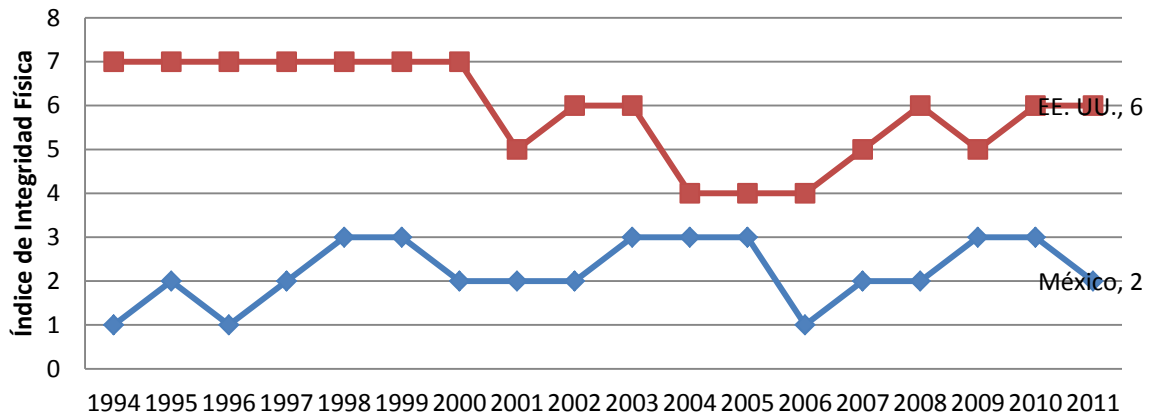
La situación de los derechos humanos durante el gobierno de Calderón fue grave, en su reporte *Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Human Rights Watch denunció que desde que el Presidente Felipe Calderón declaró la "guerra" contra la delincuencia organizada en México, el país había sufrido un incremento dramático de la violencia. Tras un descenso sostenido que se mantuvo durante casi dos décadas, la tasa de homicidios aumentó más del 260 por ciento entre 2007 y 2010. El gobierno estima que hubo casi 35.000 muertes relacionadas con la delincuencia organizada entre diciembre de 2006 y fines de 2010, incluido un aumento drástico cada año: pasó de 2.826 muertes en 2007 a 15.273 en 2010 (HRW, 2011).

Como se ha observado, la dinámica de la incorporación de los derechos humanos en la política exterior de México ha variado a lo largo del tiempo. Empero, sería con los gobierno de la alternancia que este discurso obtuvo gran relevancia y constituyó parte del pilar de la política exterior. Sin embargo, este enfoque no se tradujo necesariamente en una mejora sustancial de los derechos humanos al interior del país, las violaciones a éstos fue una constante a lo largo de dichos periodos presidenciales.

Para poder observar la evolución que México ha tenido en materia de derechos humanos, se puede revisar los índices de “derechos de integridad física y el de “derechos de empoderamiento” (véase Gráfica 2 y 3) elaborados por el *CIRI Human Rights Data Project*.

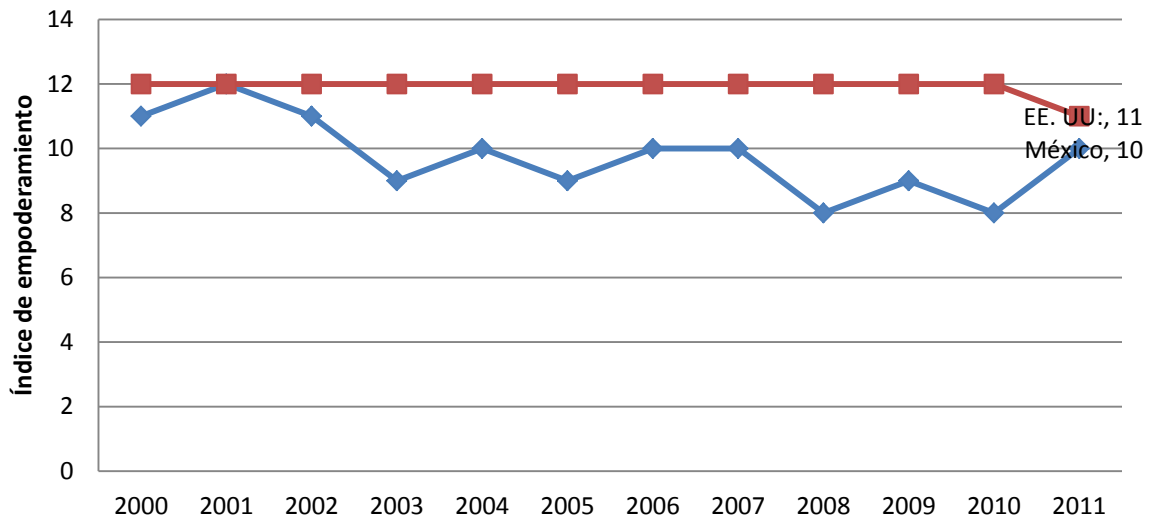
El índice de integridad física está compuesto por indicadores sobre tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y encarcelamiento político. La forma de medición varía de 0 puntos (mayor vigencia de derechos) a 9 puntos (menor vigencia). Por otra parte, el índice de derechos de empoderamiento, se conforma por indicadores sobre violaciones a los derechos de libertad de movimiento, libertad de expresión, libertad de asamblea y asociación, derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa. La medición varía de 0 puntos (menor vigencia de derechos) a 16 puntos (mayor vigencia).

Gráfica 2  
**Derechos de Integridad Física**  
 México. EE. UU:



Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://ciri.bringhamton.edu/> (consultado el 25 de noviembre de 2013).

Gráfica 3  
**Derechos de Empoderamiento**



Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://ciri.bringhamton.edu/> (consultado el 25 de noviembre de 2013).

La información contenida en las gráficas muestra que los derechos de integridad física no han mejorado sustancialmente, aún cuando el gobierno hizo suyos los temas de derechos humanos, al incorporarlos como ejes rectores de la política exterior. Lo mismo sucede con los derechos de empoderamiento, en los cuales siguen persistiendo las violaciones a éstos.

Si se compara las violaciones a los derechos de integridad física y de empoderamiento de México con respecto a su principal socio comercial, es posible observar una gran diferencia entre estos dos países, lo que muestra lo lejos que se encuentra México de una verdadera protección y respeto a los derechos humanos.

Todo este tipo de violaciones de derechos humanos al interior del país activó, nuevamente, una red transnacional de derechos humanos, que denunció las graves violaciones a los derechos humanos. Amnistía Internacional publicó su informe especial *México: Nuevos Reportes de Violaciones de Derechos Humanos a manos del Ejército*, en el cual se denunciaba el uso de métodos violatorios a los derechos humanos para el combate al crimen organizado y donde se apuntaba que la “gravedad de una crisis no puede convertirse en una justificación del uso de métodos ilegales, ni en un pretexto para cerrar los ojos ante la comisión de abusos” (Amnistía Internacional, 2009: 7).

Estas situaciones hicieron que México recibiera una fuerte presión transnacional por parte de organizaciones de la sociedad civil internacionales de derechos humanos, así como de distintos órganos de derechos humanos. A pesar de esta presión internacional, el gobierno mexicano no reaccionó, de acuerdo con la fase tres –negación– del modelo en espiral de Risse y Sikkink, negando la validez de las normas internacionales de derechos humanos o la legitimidad de las evaluaciones críticas de actores externos. Sin embargo, el gobierno sí negó que las violaciones a los derechos humanos hayan quedado en la impunidad.

Al final, a pesar de que la política exterior de México era de vanguardia y acorde al avance y formalización del régimen internacional de derechos humanos; e

incluso, a pesar de la gran reforma en materia de derechos humanos llevada a cabo en el país en 2011, continúan persistiendo graves violaciones a los derechos humanos. La corrupción, la colusión con poder fácticos como la delincuencia organizada y la falta de visión de los partidos políticos, han sustituido cualquier intento sostenido por establecer la rendición de cuentas en materia de derechos humanos y la construcción de un auténtico Estado democrático de derecho (Acosta, 2012: 46).

## CONCLUSIONES

La democracia y los derechos humanos son temas que han estado presentes en la política exterior de México, básicamente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. El grado o la intensidad con que estos temas han formado parte del discurso de las autoridades mexicanas ha variado de acuerdo al contexto interno y externo en el que se ha desenvuelto la historia de México.

A partir de la formalización del régimen internacional de derechos humanos, México decidió participar en la construcción de este nuevo orden y la mejor forma de hacerlo era a través de la vía multilateral. La línea que siguió México durante la creación de dicho régimen –a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos; la Corte Interamericana de Derechos Humanos– fue de cierta cautela y siempre apegada a principios jurídicos.

México mantuvo un cierto compromiso internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, este compromiso se quedaba únicamente en el plano declarativo, ya que cualquier propuesta tendiente a consolidar un régimen internacional de derechos humanos más sólidos, con instituciones formales y/o con facultades y decisiones vinculantes –por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, era rechazado por el gobierno mexicano.

La interrogante acerca de por qué México se caracterizó por desplegar una actividad internacional importante en materia de derechos humanos, pero a su vez una actitud bastante reticente en relación a la firma diversos pactos en esa materia, alegando cuestiones de competencia interna y el típico principio de no intervención y autodeterminación, puede ser entendida a partir de factores históricos.

Los avatares de la insurgencia, las constantes injerencias extranjeras, la severa experiencia geopolítica, llevaron a invocar ciertos principios en materia de política exterior. Es decir, esta experiencia injerencista para con México, provocaba que el país fuera un acérrimo defensor de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Empero, otro elemento que también influyó en la explicación del accionar mexicano, es la situación que imperaba al interior del país. Es decir, la debilidad existente en el sistema político mexicano de consolidación de estructuras democráticas, así como de verdaderos mecanismos funcionales en materia de protección a los derechos humanos. Si México aceptaba los mecanismos de protección a los derechos humanos de los distintos órganos internacionales, el país podría convertirse en objeto eventual de denuncias, por el incumplimiento de sus preceptos. Así, los principios de no intervención y autodeterminación constituían un mecanismo de blindaje ante las miradas internacionales, que lanzaba un mensaje claro a la comunidad internacional: “Yo no interfiere en tus asuntos domésticos para que tú tampoco interfieras en los míos”.

Empero, esto comenzó a cambiar, sería a partir de la tercera ola democratizadora en el mundo moderno y, especialmente, a partir del colapso de la Unión Soviética y la desaparición del socialismo en Europa, que desencadenaron fuerzas política y económicas nunca antes vistas. A partir de ese momento la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia –temas mutuamente imprescindibles– se convirtieron en objetivos principales de la diplomacia mundial y adquirieron gran legitimidad entre los asuntos de la política internacional. En la práctica, esto se tradujo en una apertura gradual al escrutinio internacional de los procesos políticos internos de los países, así como una mayor vinculación de la sociedad civil, nacional e internacional, sobre estos temas.

En ese escenario de cambio, Carlos Salinas de Gortari dio prioridad a las reformas económicas –liberalización financiera, desregulación de los mercados, liberalización del comercio internacional, etc. – que buscaron modernizar al país. Sin embargo, todos estos cambios en el modelo económico, venían de la mano

con ciertas reformas en materia política, como la modernización de las instituciones y el fortalecimiento del Estado de derecho, para el aseguramiento de dichas reformas económicas.

Este cambio de actitud por parte del Estado mexicano, se puede entender a la luz de la presión que ejercieron hacia México organizaciones no gubernamentales tales como Human Rights Watch (en ese entonces Americas Watch) y Amnistía Internacional, quienes emitieron algunos informes sobre violaciones a los derechos humanos en México.

Ante la presión ejercida en el entorno internacional, el gobierno decidió realizar, tal como plantea el modelo en espiral, ciertas concesiones en materia de derechos humanos. Un ejemplo de ello fue la creación en 1990 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), inspirada en la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo; la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; así como la obligación constitucional para que cada estado tenga su comisión estatal de derechos humanos.

A pesar de esto, México seguía desplegando a nivel internacional, una política exterior regida por el principio de no intervención y el de autodeterminación. Esta resistencia de México a no aceptar cabalmente el régimen internacional de derechos era congruente con su política tradicional, que no era otra cosa más que el reflejo de su sistema político autoritario, carente de estructuras democráticas y, por ende, constante violador de derechos humanos. Sin embargo, esto se debió a que a pesar de todas las reformas económicas encaminadas a modernizar al país, en términos políticos, se seguía manteniendo un régimen autoritario, centralista y presidencialista en donde el abuso del poder ocasionó un número importante de violaciones a los derechos humanos.

Fue así como la política exterior en el sexenio de Carlos Salinas se caracterizó por una modernización en lo económico, pero un desfase en lo político, particularmente en el tema de la protección a los derechos humanos y promoción de la democracia. A partir de esto se explica el mantenimiento de la defensa de los



principios de no intervención y autodeterminación en la ONU y la OEA. Con esto, se buscaba blindar al país del escrutinio internacional, en un periodo en el cual se comenzaba a fortalecer el régimen internacional de derechos humanos.

En el sexenio de Ernesto Zedillo es posible observar que hubo una fase de negación, pero a su vez un proceso de concesiones tácticas en materia de democracia y derechos humanos. En la política exterior estos cambios y/o concesiones de aceptación de la norma internacional se vieron reflejados en la invitación hecha a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1996 y demás representantes y relatores de Naciones Unidas para que visitaran el país. Asimismo, se aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y también el estatuto de la Corte Penal Internacional.

En este periodo las organizaciones no gubernamentales nacionales desempeñaron un papel importante, debido a que se vincularon con ONG y organismo internacionales para documentar casos de violaciones a los derechos humanos para que sirvieran como recomendaciones internacionales que utilizarían algunos países. Asimismo, las ONGS enviaban información a los distintos relatores de Naciones Unidas para reportar lo que sucedía en el país.

Empero, a pesar de que Ernesto Zedillo aceptó ciertos aspectos de la norma internacional en materia de democracia y protección a los derechos humanos, como los mencionados párrafos arriba, hubo cierta resistencia en otros aspectos.

Lo anterior se vio reflejado con el levantamiento zapatista y especialmente con la matanza de Acteal en 1997. Estos sucesos provocaron que diversos actores a nivel internacional voltearan a ver lo que sucedía en México. Esto ocasionó que diversas organizaciones internacionales entraran al país para observar la situación que prevalecía sobre el estado de los derechos humanos en México.

A pesar de que Zedillo permitió la entrada en un primer momento de estos observadores para hacer una análisis *in situ*, no fue muy bien visto por el gobierno. Esto se reflejó, posteriormente en el conflicto que el presidente tuvo con las ONG,

especialmente con el director general de Amnistía Internacional, Pierre Sané, a quien Zedillo no recibió durante su estancia en México en 1997. Pero esto no fue todo, debido a la presión internacional el gobierno de México inició una campaña de expulsión de extranjeros y otras ONGS. Asimismo, el gobierno presentó una propuesta ante la OEA para restringir el acceso de esas organizaciones. Posteriormente, para evitar esto, se decidió crear una visa especial para observadores de derechos humanos, con el objetivo de restringir la entrada de éstos.

Es posible apuntar que durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se vivió una aceptación de la norma internacional pero también de negación. Es decir, se decidió aceptar el estatuto de la Corte Penal Internacional y la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, cuando diversas ONGS documentaron la violación de derechos humanos en el país, el gobierno reaccionó autoritariamente. Esto se puede explicar debido a que, para el gobierno mexicano, la protección de los Derechos Humanos es un tema importante, incluso México se ha caracterizado por promover la protección de los derechos humanos a nivel internacional. Sin embargo, cuando las críticas se dirigen al país las cosas cambian, pues las autoridades mexicanas las consideran una vulneración de la soberanía nacional.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México, algo quedaba claro, después de varios años, la falta de sincronía que había existido entre los procesos de liberalización económica y el proceso de democratización, por fin alcanzaron un punto de convergencia y el gobierno de Fox representaba esto. El cambio en la política exterior se concretó a partir de la llegada al poder de los gobiernos de la alternancia. La estrategia de política exterior de la primera presidencia no priísta estuvo basada en los temas de democracia y derechos humanos. Para Fox, el hecho de que se hubiera dado una transición democrática en el país y los efectos que ésta conlleva, debían servir como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado que reflejara la realidad nacional. Asimismo, a través de una

política de promoción de la democracia y derechos humanos, se buscaba impulsar y anclar el cambio democrático en México.

Con los gobiernos de la alternancia estaba claro que los derechos humanos y la democracia serían un eje toral de la política exterior, el cuál se vio reflejado en la firma de diversos acuerdos. Esto se puede explicar, debido a que, tal como se apuntó en el marco teórico (en específico con la teoría liberal de las preferencias) el gobierno de la alternancia buscaba también legitimarse en el espectro internacional y con ello, romper con la antigua política exterior priista, en la cual se limitaba la observancia por parte de actores internacionales sobre los asuntos de protección de derechos humanos y democracia. Asimismo se buscó traducir la nueva legitimidad política en una nueva política exterior que buscara promover los nuevos valores o ideales –derechos humanos y democracia del gobierno en turno.

Sin embargo, a pesar de que la democracia y derechos humanos fueron tópicos comunes en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, ese nuevo discurso no se pudo concretar en acciones concretas que mejoraran las condiciones al interior del país.

En el caso de Felipe Calderón, a pesar de que también desplegó una política exterior importante en materia de democracia y derechos humanos, la situación en el país era deplorable. La denominada guerra contra el narcotráfico se tradujo en violaciones sistemáticas a los derechos humanos, la cual dejó alrededor de 121 mil muertos (Proceso, 30 de julio, 2013). La corrupción, la colusión con poderes fácticos como la delincuencia organizada y la falta de visión de los partidos políticos, han sustituido cualquier intento sostenido por establecer la rendición de cuentas en materia de derechos humanos y la construcción de un auténtico Estado democrático de derecho.

El balance de la evolución del comportamiento del gobierno mexicano en materia de democracia y derechos humanos en la política exterior, fue un proceso gradual que estuvo marcado por distintas etapas, que corresponden, en cierta medida, con las diferentes fases del modelo en espiral (Risse y Sikink: 1999) –fase 1:

Represión y activación de la sociedad civil transnacional; fase 2: Negación de violaciones a los derechos humanos; fase 3: concesiones tácticas; fase 4: estatus prescriptivo; y fase 5: comportamiento consistente con la norma.

Durante los gobiernos priistas, el comportamiento de las autoridades mexicanas se ubicó dentro de las tres primeras fases del modelo en espiral. La represión por parte de estos gobiernos, generó un importante número de violaciones a los derechos humanos –movimiento estudiantil de 1968, 1972, Aguas Blancas, levantamiento indígena en Chiapas, Acteal, entre otros– esto activó una red transnacional encargada de denunciar en el ámbito internacional las violaciones perpetuadas por el gobierno mexicano.

La primera respuesta por parte de dicho gobierno fue la negación de las violaciones que se les imputaban y de respectivo rechazo a la creación y/o el fortalecimiento de instituciones de derechos humanos con facultades contenciosas y vinculantes. Sin embargo, la presión ejercida por distintos actores nacionales e internacionales –organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, países democráticos– puso a México en los reflectores internacionales, llevándolo a realizar ciertas concesiones tácticas en materia de democracia y derechos humanos.

Esto no significó que el gobierno mexicano mantuviera una negación rotunda hacia el régimen internacional de derechos humanos. A diferencia de países con gobiernos dictatoriales, el mexicano se caracterizaba por ser el único que, a pesar de ser un régimen autoritario, realizaba elecciones y cambio de presidente cada seis años. Esta “dictadura perfecta”, nombre con el cual fue bautizado el sistema político mexicano por Mario Vargas Llosa, a pesar de ser un Estado represor, era sensible a cierta protección de los derechos humanos, de ahí que haya ratificado algunos tratados internacionales en esa materia.

Con los gobiernos de la alternancia a partir de 200, México entró en la etapa prescriptiva –fase 4– del modelo en espiral, ya que por iniciativa propia, los gobiernos panistas adoptaron de manera extensiva una serie de medidas

mediante las cuales se incorporaron los derechos humanos dentro del marco legal, institucional y de políticas públicas del Estado.

En dicha etapa, los mecanismos de presión internacional disminuyeron considerablemente, en tanto que el gobierno tuvo una actitud propositiva para con estos temas. Tal como apunta la teoría liberal de las preferencias, los países que acaban de transitar a la democracia tienen un interés por la adhesión o creación de un régimen internacional de derechos humanos con el fin de poner un candado externo (*lock in*) a sus preferencias por la democracia y los derechos humanos, ante el temor a posibles regresiones autoritarias en sus países.

A pesar de la transición democrática y de la respectiva incorporación de los temas de derechos humanos a la política exterior de México, al interior del país siguieron existiendo graves violaciones a los derechos humanos. Esto lleva cuestionarse la institucionalización de los derechos humanos, ya que a pesar de que México es parte de un número importante de instrumentos internacionales en la materia, las violaciones siguieron imperando. Sin embargo, esto no significa que la incorporación de los temas de democracia y derechos humanos en la política exterior, así como las reformas y compromisos firmados con el exterior en esta materia carezcan de valor alguno. Por el contrario, fueron elementos que sentaron las bases jurídicas e institucionales para la protección de los derechos humanos. Estas acciones que entran dentro de la fase prescriptiva del modelo en espiral, constituyen a su vez una especie de candado, que hace poco probable el retroceso a las primeras etapas de dicho modelo y con ello, el retorno a un Estado represor que niegue la validez de las normas internacionales de derechos humanos.

Al inicio de este trabajo se planteó la hipótesis acerca de que el cambio en la política exterior de México en materia de democracia y derechos humanos se debió a la influencia de actores internacionales y a las transformaciones internas. Es posible señalar que la variable internacional desempeñó un papel preponderante en la inserción de estos temas en la política exterior, específicamente durante las dos últimas administraciones priistas (Carlos Salinas

y Ernesto Zedillo). En este caso, las presiones del sistema internacional, especialmente de actores transnacionales orillaron al gobierno mexicano a modificar su postura con relación a dichos temas.

Finalmente, también se logró comprobar que en el caso de los gobiernos de la alternancia la variable interna constituyó el principal factor que explica la adopción, de manera propositiva y no condicionado, de los temas de la democracia y derechos humanos en la política exterior de México.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Mariclaire (2012), “El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia”, en Mariclaire Acosta (coord.), *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012.

Adler, Emanuel (2002) “Constructivism and International Relations”, en Thomas Risse *et al.*, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage.

Americas Watch (1990), *Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity*, Nueva York, Americas Watch.

Amnistía Internacional (2009), *México: Nuevos Reportes de Violaciones de Derechos Humanos a manos del Ejército*, Londres, Amnistía Internacional.

Anaya, Alejandro (2010), “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, emprendedores y comportamiento estatal”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coord.) *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO-UNAM.

\_\_\_\_\_ (2012), *El país bajo presión: debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*, México, CIDE.

Ayala, Carlos (1999), “El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”, en Héctor Fix-Zamudio (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Bobbio, Norberto (1988), “Democracia”, en *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema.

\_\_\_\_\_ (2006), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2007), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Castañeda, Jorge (1956), *México y el orden internacional*, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.

Centro Prodh (1998), *No todos son bienvenidos a México: Las violaciones a los Derechos Humanos sufridas por los observadores internacionales*, México, El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

\_\_\_\_\_ (2002), *FOCUS: Human Rights in Mexico, Quarterly Bulletin*, Issue 12, Fall.

\_\_\_\_\_ (2006). "Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006", México, Centro Prodh.

Chávez, Alfonso (2005), *Los Derechos Humanos: el Ombudsman y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una visión global*, México, UAEM.

CIDH (1998), *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24.

CEPAL (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago de Chile, CEPAL.

*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, México.

Dahl, Robert (2007), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.

De Dios, Juan (2005), "La no intervención" en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior mexicana*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

De la Madrid, Miguel (1978), "El Congreso Constituyente de 1917-1917", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo II, México, Manuel Porrúa-L Legislatura de la Cámara de Diputados.



Del Alizal, Laura (2007), "Las relaciones con el exterior durante el gobierno de Vicente Fox", en Luis H. Méndez y Marco Antonio Leyva (coord.), *2000-2006, Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, México, UAM.

Del Arenal, Celestino (1990), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

Delgado, Gloria (2003), *Historia de México. México en el siglo XX*. Volumen II., México, Pearson Prentice Hall.

Dunbabin, John (2008) *The Cold War. The Great Powers and their Allies*, Londres, Pearson Education Limited.

Fearon, James y Alexander Wendt (2002), "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View", en Walter Carlsnaes, *et al.* (coord.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE Publications.

Fernández, Germán (1948), "La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre", en *México en la IX Conferencia Internacional Americana: Bogotá, 30 de marzo - 2 de mayo de 1948*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Departamento de Información para el Extranjero.

Ferrajoli, Luigi (2010), *Democracia y Garantismo*, Madrid, Trotta.

FMI (1998), *Revista del Fondo Monetario Internacional*, IMF Survey, 28 de septiembre.

Galindo, José (2010), *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México, Miguel Ángel Porrúa.

García, Sergio (2002), *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Gil, Francisco (2010), "México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio", en Blanca Torres y Gustavo Vega, *Los grandes*

*problemas de México*, Tomo XII, Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México.

Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, GB y Nueva York.

González, Luis (1977), “La política exterior de México ante la protección internacional de los Derechos Humanos”, en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

González, Guadalupe (2006), “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE.

Gros, Héctor (1988), “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Raíces conceptuales en la historia y el derecho americano”, en *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Madrid, España, Editorial Civitas.

Guevara, Rodolfo (2006), “Civil Society and the Promotion and Protection of Democracy in the Americas”, *Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)*, marzo.

Gurría, José (1995), “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional” en, SRE, *Discursos del secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría*, México, SRE, noviembre-diciembre.

Heller, Claude (1994), “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena”, en Olga Pellicer (comp.), *Las naciones Unidas hoy: Visión de México*, México, SRE.

Huntington, Samuel (1994), Tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Barcelona, Paidós.

HRW (Human Rights Watch) (2006), *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, Nueva York, Human Rights Watch.

\_\_\_\_ (2011), *Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Nueva York, Human Rights Watch.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (2002), *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI editores.

Kelsen, Hans (2002), *La teoría pura del derecho*, México, Editorial Colofón.

Keohane, Robert (1993), "Institutional Theory and the Realist Change after the Cold War", en David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press.

\_\_\_\_\_ (2009), "Cooperación y regímenes internacionales", en Arturo Borja (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE.

Krasner, Stephen (1993), "Sovereignty, Regimes and Human Rights", en Volker Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.

Kuczynski, Pedro (2003), "Setting the Stage", en Pedro Kuczynski y John Williamson (coord.), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC, Institute for International Economics.

Lafer, Celso (1993), *Ensayos liberales*, México, Fondo de Cultura Económica.

León Manríquez, José Luis (2004), "México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002. Una visión panorámica", en José Luis Piñeyro (coord.) *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Locke, John (2005), *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, México, Editorial Porrúa.

Lustig, Nora (1998), “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?”, en Mónica Vereza, Sidney Weintraub, *et al.* (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM.

Maza, Emma (2008), *Los derechos humanos en México: ¿retórica o compromiso?*, Tesis de Maestría, México, FLACSO.

Meyer, Lorenzo (2000), “La institucionalización del nuevo régimen” en *Historia general de México*, México, El Colegio de México.

Montaño, Jorge (1998), “El Congreso de los Estados Unidos y su política hacia México”, en Mónica Vera, Sidney Weintraub, *et al.* (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM.

Morgenthau, Hans (1986), *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL.

Niedrist, Gerhard (2011), “Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, UNAM.

Nino, Carlos (2007), “Ética y derechos humanos (en un estado de guerra)”, en Gustavo Maurino (editor), *Derecho, Moral y Política II. Los Escritos de Carlos S. Nino*, Tomo II, Buenos Aires, Gedisa.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario / 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.

OEA (1960), *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, Agosto 12-18, 1959, Acta Final*, OEA/Ser.C/II.5 (español).

OEA (1969a), *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos* (OEA/Ser.K/XVI/1.2), Washington, D. C., Secretaría General, Organización de Estados Americanos.

OEA (2001), *Carta Democrática Interamericana*, Perú, OEA.

Ojeda, Mario (1998), "Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana" en Ilán Bizberg (compilador), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Ojeda, Mario (2008), *México y Cuba revolucionario. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

ONU (1990), *Resolución 45/155*, "Conferencia Mundial de Derechos Humanos", 18 diciembre.

Orozco, Jesús (1987), "Los derechos humanos y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo", en Rolando Tamayo y Enrique Cáseres (coord.), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, México, UNAM.

Pascoe, Ricardo (2004), *En el filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba, 2001-2002*, México, Ediciones Sin Nombre.

Peces-Barba, Gregorio (1989), *Derechos fundamentales*, Madrid, Debate.

Pellicer, Olga (1991), "México en la ONU en momentos de cambio", en Riordant Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI Editores.

Pellicer, Olga (1994), "México y las Naciones Unidas: 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pereira, Juan Carlo (coord.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel.

Quintanilla, Luis (1985), "La política internacional de la Revolución Mexicana", en *Política exterior de México: 175 años de historia*, México, SRE.

Ramis, Neus (2010), "La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción", *ICIP Working Papers*, Barcelona, Institut Catala Internacional per la Pau, noviembre.

Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999), *The power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, CUP.

Rousseau, Jean (1999), *El contrato social o principios de derecho político*, Barcelona, Aleph.

Rozental, Andrés (1993), *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rozental, Andrés (1994), "Las Naciones Unidas y la nueva agenda multilateral", en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, Secretaria de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica.

Salas, Federico (2002), "Democracia y derechos humanos como política exterior" en Rafael Fernández (coord.). *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Editorial Ariel.

Salazar, Luis (2004) *Para pensar la política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Salinas, Carlos (2002), *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, España, Plaza y Janés.

Saltalamacchia, Natalia y Ana Covarrubias, 2011 (coord.), *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM.

Salvioli, Fabián (2001), "El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la protección internacional de los derechos humanos", en *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, Tomo I; San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sartori, Giovanni (1997), *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*, México, Alianza Universidad.

Sauca, José María (2001), *La enseñanza de la fundamentación de los derechos humanos*, (Conferencia dictada en las primeras jornadas internacionales de educación en derechos humanos, Ciudad de México, 21 de septiembre de 1998), México, Cuadernos de Trabajo, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Seara, Modesto (1984), *Política exterior de México*, México, Editorial Harla Harper & Row Latinoamericana.

SRE (1956), "Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz", en *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento 1945-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

\_\_\_\_ (1985), *Política exterior de México. 175 años de historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

\_\_\_\_ (1990), "XXXII Preservación y Defensa de la Democracia en América", en *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento 1945-1954*, Secretaría de Relaciones Exteriores.

\_\_\_\_ (1991), *Informe de Labores 1990-1991*, México, SRE, 1991

\_\_\_\_ (1994), *Informe presentado por el Secretario de Relaciones exteriores, Embajador Manuel Tello al Senado de la República Mexicana, 1993-1994*, México, SRE.

\_\_\_\_ (1998a), *Textos de política exterior. Discursos de la Secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green*, México, SRE, abril-junio.

\_\_\_\_ (1998b), *Boletín de prensa núm. 254*, México, SRE, 24 de junio.

\_\_\_\_ (2004), “México vota a favor de que el gobierno de Cuba reciba a una representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas”, Comunicado de prensa núm. 70, 15 de abril.

\_\_\_\_ (2005), *La política exterior mexicana en la transición*, México, SRE-Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_ (2011), *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, México, SRE-Dirección General de Derechos Humanos y Democracia.

Senado de la República, *Comparecencia del C. Lic. Bernardo Sepúlveda Amor*, Diario de Debates de la Cámara de Senadores, LIII Legislatura, año I, 11 de diciembre de 1985.

Sepúlveda, Bernardo (2005), “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado” en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.

Sepúlveda, César (1983), “México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *La protección Internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM.

Solana, Fernando (1991), México apoya la acción de la OEA, en *Textos de Política Exterior/91*, México, SRE.

Solana, Fernando (1994) “Comparecencias ante el Senado”, en *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa.

Sotomayor, Arturo (2010), “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, en Humberto Garza (editor), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México-CIDE.



Tello, Carlos (2005), *El fin de una amistad la relación de México con la revolución cubana*, México, Editorial Planeta.

Tucídides (1985), *Historia de la guerra del Peloponeso*, Madrid, Ediciones Akal.

U.S. Department of State (2005), *Mexico: Country Reports on Human Rights Practices*, 2005 Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington DC, 28 de febrero.

Vázquez, Daniel (2010), “Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos sobre la democracia”, en Adriana Estévez y Daniel Vázquez (coord.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO-UNAM.

Vega, Gustavo (2008), “Los cambios en la política comercial mexicana”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Veiga, Francisco *et al.* (2006), *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría*, Madrid, Alianza Editorial.

Velázquez, Rafael (1995), *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Ventura, Manuel (1999), “La Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Héctor Fix-Zamudio (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University.

Williamson, John (2003) “Our Agenda and the Washington Consensus”, en Pedro Kuczynski y John Williamson (coord.), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington DC, Institute for International Economics.

Whitehead, Laurence (2008), "Consecuencias de la democratización en la política exterior de México", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México.

Yllanes, Fernando (1967), "The Social Rights Enshrined in the Mexican Constitution of 1917", *96 Int'l Lab. Rev.*

Zedillo, Ernesto (1994), *La democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa.

## HEMEROGRAFÍA

Aguayo, Sergio (2002), "En la transición: La Corte", *Reforma*, 23 de octubre.

Anaya, Alejandro (2009), "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", en *Human Rights Quarterly*, 31.

Benítez, Raúl (1996), "La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, vol. XXXVI no. 3 julio-septiembre, México, El Colegio de México.

Buergenthal, Thomas (1975), "The Revised OAS Charter and The Protection of Human Rights", en *The American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 4, octubre.

Cabildo, Miguel (1997), "Ante el desaire del Ejecutivo, Pierre Sané entregó 17 recomendaciones al Legislativo y Judicial", en *Proceso*, 1091, 28 de septiembre.

Carozza, Paolo (2003) "From conquest to constitution: retrieving a Latin American tradition of the idea of human rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 25.

Castañeda, Jorge G. (2001), "El nuevo activismo internacional mexicano", en *Enfoque* (suplemento del diario *Reforma*), 23 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (2002), "Política exterior y cambio democrático", *Reforma*, 12 de julio.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa.

Covarrubias, Ana (1994), "La política de México hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_ (1999), "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior" *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4, octubre-diciembre.

\_\_\_\_\_ (2000-2001), "La cláusula democrática", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 62-63, noviembre-junio.

\_\_\_\_\_ (2003), "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", en *Foro Internacional*, vol. XLIII no. 3, julio-septiembre, México, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_ (2013), "La política exterior de Calderón: objetivos y acciones", en *Foro Internacional*, México, Vol. LIII, julio-junio, núms. 3-4.

Donnelly, Jack (1986), "International Human Rights: A Regime Analysis", en *International Organization*, Vol. 40, No. 3.

Forst, Reiner (2005), "El derecho básico a la justificación: hacia una concepción constructivista de los derechos humanos", en *Estudios Políticos*, No. 26, Medellín, enero-junio.

Gourevitch, Peter (1978), "The second image reversed: the international sources of domestic politics", en *International Organizations*, vol. 32, núm. 4, otoño.

Hernández, Rogelio (2003), "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", *Foro Internacional*, vol. XLIII, no. 1, enero-marzo, México, El Colegio de México.

Incalcaterra, Amérigo (2008), "Derechos Humanos: puro discurso", *Proceso* 1647, 25 de mayo.

Krasner, Stephen (1992), "Realism, imperialism, and democracy", en *Political Theory*, no. 20.

\_\_\_\_\_ (2001), "Sovereignty", en *Foreign Policy*, No. 122, enero-febrero.

Macouzet, Ricardo (1994), "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas", *Foro internacional*, México, v. 34, no. 4, oct.-dic.

Martínez, Rubí y Ernesto Reyes (2012), "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina", en *Política y Cultura*, México, No. 37.

Maxine, Marline (2005), "Reflexiones sobre el estudio de los derechos humanos y su fundamentación", *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 2, España.

Mergier, Anne (1997), "La expulsión de los observadores de derechos humanos puso al gobierno mexicano al nivel de Irán, Irak y Sudán", en *Proceso*, 1069, 27 de abril.

Monge, Raúl (1998), "Organismos no gubernamentales entregarán a Koffi Annan, un informe sobre violaciones de derechos humanos en Chiapas", en *Proceso*, 1133, 19 de julio.

Moravcsik, Andrew (1997), "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol. 51, No. 4.

\_\_\_\_\_ (2000), "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post War Europe", *International Organization*, Vol. 54, No. 2.

\_\_\_\_\_ (2010), "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", en *International Organization*, Vol. 54.

Neumayer, Eric (2005), "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 6.

Putnam, Robert (1998), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, no. 3.

Santa-Cruz, Arturo (2005), "La alternancia y la política exterior en México", en *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 8, no. 26, septiembre-diciembre.

Treviño, Javier (2004), "Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano", en *Foro Internacional*, v. 44, no. 3, julio-septiembre.

Velázquez, Rafael (2004), "Modelos de análisis de política exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", en *Revista Mexicana del Caribe*, vol. IX, número 018, Chetumal, México, Universidad de Quintana Roo.

Velázquez, Rafael (2010), "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, México, núm. 108, septiembre-diciembre.

Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez (2013), "Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances", en *Foro Internacional*, México, Vol. LIII, julio-junio, núms. 3-4.

Villavicencio, Luis (2010), "El constructivismo kantiano según Rawls como fundamento de los derechos humanos", en *Frónesis*, Universidad de Zulia, Venezuela, Vol. 17, No. 1.

Waltz, Susan (2001), "Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23.

Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics", en *International Organization*, Vol. 46.

\_\_\_\_\_ (1995), "Constructing International Politics", *International Security*, Vol. 20, No. 1.

*El Universal*

*La Jornada*

## Reforma

### MESOGRAFÍA

Carmona, Doralicia, “México y Estados Unidos firman los tratados de Bucareli”, en *Memoria Política de México*. <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/10091923.html> (15 de noviembre de 2010).

*Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, “Declaración y programa de acción de Viena”, junio de 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement> (consultado el 21 de marzo de 2013).

Corte Idh (2010), Caso Cabrera y Montes Flores VS. México, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_220\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf) (Consultado el 1 de octubre de 2013).

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> (consultado el 2 de noviembre de 2012).

Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/4f6251f60335e09cc125661300392e5b?Opendocument> (consultado el 22 de junio de 2013).

Madero, Francisco (1908), *La sucesión presidencial en 1910. El Partido Nacional Democrático*. San Pedro Coahuila. <http://www.bicentenario.gob.mx/SucesionPresidencial/> (22 de octubre del 2010).

OEA (1961), *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/inter-american/espanol/sesiones/1ses.html> (consultado el 4 de noviembre de 2012).

OEA (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (consultado el 10 de noviembre de 2012)

OEA (1991a), *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano* (Santiago, 1991), [http://www.observatoriodemocratico.org/wp-content/uploads/2011/06/Compromiso-de-Santiago\\_1991.pdf](http://www.observatoriodemocratico.org/wp-content/uploads/2011/06/Compromiso-de-Santiago_1991.pdf) (consultado el 22 de marzo de 2013).

OEA (1991b), *AG/RES. 1080, Democracia Representativa*, <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm> (consultada el 22 de marzo de 2013).

OEA, *Carta Democrática Interamericana* [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm) (consultado el 5 de octubre de 2013).

[OEA Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm#ch4](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch4) (26 de octubre del 2010)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, a “Qué son los derechos humanos”, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>, (consultado el 24 de marzo de 2012).

ONU (2001), Press Release, “Commission on Human Rights adopts Resolutions on situations in South-Eastern Europe, Afghanistan, Iraq, Myanmar and Cuba”, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/D55AEA8141016DEEC1256A330038F595?opendocument> (Consultado el 20 de septiembre de 2013).

PAN (2000), “Plataforma Política 2000-2006 Alianza por el Cambio” <http://www.pan.org.mx/electoral/plataforma/> (Consultado en septiembre de 2013).

*Plan Nacional de desarrollo 1989-1994*, <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2013).

*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf> (consultado el 30 de junio de 2013).

*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>, (Consultado el 2 de septiembre de 2013).

Salinas, Carlos (1988), *Discurso de Toma de Posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988\\_67/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posesi\\_n\\_de\\_Carlos\\_Salinas\\_de\\_74.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Carlos_Salinas_de_74.shtml) (Consultado el 5 de marzo de 2013).

SER (28 junio 2009), Sala de Prensa, Comunicado 167, 28, [http://www.sre.gob.mx/csocal\\_viejo/contenido/comunicados/2009/jun/cp\\_167.html](http://www.sre.gob.mx/csocal_viejo/contenido/comunicados/2009/jun/cp_167.html) (consultado el 16 de octubre de 2013).

SRE (29 junio 2009), “Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río a favor de la restitución del orden constitucional, el estado de derecho, y las autoridades legalmente constituidas, en la República de Honduras”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sal de Prensa, Comunicado 171, 29 de junio de 2009, [http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/jun/cp\\_171.html](http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/jun/cp_171.html) (consultado el 16 de octubre de 2013).

SRE (2008), *México y la Corte Penal Internacional*, Boletín informativo No. 3 para las Organizaciones de la Sociedad Civil. [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ligas\\_de\\_interes/publicaciones/cpi/boletin03\\_cpiosc.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ligas_de_interes/publicaciones/cpi/boletin03_cpiosc.pdf) (consultado el 28 de junio de 2013).

SER (15 marzo 2010), “México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros”,



comunicado núm. 074,  
[http://www.sre.gob.mx/psocial\\_viejo/contenido/comunicados/2010/mar/cp\\_074.htm](http://www.sre.gob.mx/psocial_viejo/contenido/comunicados/2010/mar/cp_074.htm)

] (consultado el 15 de octubre de 2013).

SRE (20 marzo 2011), “El Gobierno de México exhorta a Libia a respetar los derechos humanos de su población civil”, Comunicado núm. 082.

SRE (23 abril 2011), “México sigue con preocupación los acontecimientos en la República Árabe de Siria”, Comunicado núm. 127, 23 de abril.

SRE (2002), “México vota a favor de causas y no en contra de países”,  
<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=2887>

(Consultado el 6 de junio de 2011).

Williamson, John (1990), What Washington Means by Policy Reform,  
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> (consultado el  
27 de febrero de 2013)

Zedillo, Ernesto (1994) “Discurso de toma de posesión”, México, Presidencia de la  
República, 10. de diciembre de 1994.  
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html> (consultado 20  
de mayo 2013).