

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

**LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LA
POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX**

Tesis que para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales presenta:

Gabriela Chágary Lammel

México, D.F., 2012.

AGRADECIMIENTOS

Comienzo en donde empecé yo: con mis padres. En cada paso que doy, aun estando lejos, siempre he sentido su mano detrás de mi espalda y no me ha dejado caer. Un par de líneas no serían suficientes para agradecer su apoyo, su amistad y todo el amor que me han dado.

A mi hermano, porque no imagino mejor cómplice en esta vida.

A mis abuelos y tíos, los primeros por lo que me dejaron, los segundos por lo que me siguen dando.

A mis amigos Montse, Juan Carlos, María, Óscar, Amalia, Diana, Cynthia y Tavo por ser especímenes únicos y haber traído tanta alegría a mi vida.

A Bernardo, por revisar mi tesis mientras yo escribo estos agradecimientos.

A Luis y a Erika, por su amistad, por sus consejos y porque no habría podido terminar esta tesis sin su apoyo.

A mis compañeros de El Colegio, por el recuerdo invaluable que siempre guardaré de las conversaciones, los seminarios, los festejos y las palabras de aliento.

A Martha E. Venier, por toda la tinta que gastó para que yo dejara de escribir “con las de andar”.

A mis profesores de El Colegio, por la pasión con la que nos enseñaron todo el tiempo.

A Ana Covarrubias, por haber sido mi guía durante toda la carrera, por dirigir esta tesis, por escribir mil cartas de recomendación, por haberme contratado para mi primer trabajo, por su paciencia, por todo. Muchas gracias.

Por último, me agradezco a mí porque, contra mi propio pronóstico, logré concluir esta tesis.

ÍNDICE

Introducción	1
1. México en el mundo	8
1.1 El fin de la Guerra Fría: democracia y derechos humanos	9
1.2 América Latina en el nuevo orden mundial	15
1.3 México en la Guerra Fría	23
1.4 Evolución de la política exterior mexicana: democracia y derechos humanos	26
1.5 Sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo	27
1.6 El sistema internacional y el sexenio de Vicente Fox	35
2. Cambios internos	39
2.1 De las ambigüedades de Zedillo al abandono de la no intervención	40
2.2 El cambio de Fox	42
2.3 Cambios en la estructura legal e institucional	44
2.4 Apertura al escrutinio internacional	49
2.5 Política exterior activa	53
2.6 Anclaje internacional del cambio nacional	60
3. Relaciones México-Cuba	62
3.1 Breve recuento de una relación “especial”	62
3.2 Cambios en la relación México-Cuba en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo	65
3.3 Deterioro de la relación México-Cuba durante el sexenio de Vicente Fox	73
3.4 Relación México-Cuba: sistema, Estado e individuo	83
Consideraciones finales	92
Epílogo	101
Bibliografía	109

INTRODUCCIÓN

El 1° de diciembre de 2000, Vicente Fox tomó posesión como presidente de México. Se inauguraba así una nueva era política en el país, pues por primera vez en más de setenta años el jefe de Estado no procedía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este acontecimiento histórico fue consecuencia de que millones de mexicanos encontraron en las elecciones presidenciales la oportunidad de concretar un cambio de fondo en México y vieron en el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la figura que podría hacer realidad ese anhelo. De hecho, desde su campaña electoral, Fox había propuesto una transformación no sólo del gobierno, sino de todo el régimen político para convertir al país en una nación verdaderamente democrática.

Una vez conformado el nuevo gobierno, el presidente panista y su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, delinearon un proyecto de política exterior que—según su propia intención—reflejara los cambios que traería consigo la alternancia en el Poder Ejecutivo. Entre ellos se encontraban el firme compromiso con la transición democrática y el respeto a los derechos humanos en el país, mismo que se percibía había sido desdeñado por los gobiernos priístas. Esta tesis explora la promoción de ambas normas como objetivos prioritarios de la política exterior mexicana durante el sexenio de Vicente Fox.

Hasta la década de los ochenta, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos justificaron la política exterior de los gobiernos priístas. Aunque se pueden

encontrar periodos de activismo—particularmente durante los años setenta—en los que se pudo haber cuestionado que estos principios rigieran por completo la acción internacional mexicana, lo cierto es que su defensa resultó muy conveniente para un régimen que no respetaba del todo los derechos humanos y las reglas del juego democrático. Con esta actitud defensiva frente al exterior los gobiernos priístas buscaban evitar ser criticados por sus carencias. Además, en el orden internacional, la no intervención se reconocía como un derecho legítimo de todos los Estados a conducir sus asuntos internos sin injerencia externa. Es decir, durante buena parte del siglo XX, las directrices de la política exterior mexicana coincidieron con las reglas del orden internacional establecido.

En los últimos dos sexenios priístas este discurso anti-intervencionista siguió presente aun cuando comenzaron a haber señales de cierto desgaste. En contraste, el gobierno de Fox abandonó prácticamente por completo el principio como justificación de las acciones que llevaba en la arena internacional. De la ruptura con esta tendencia general en la política exterior mexicana surge la inquietud de determinar los factores que explican por qué el gobierno de Vicente Fox optó por promover la democracia y los derechos humanos en el exterior.

En este sentido, la primera decisión a la que me enfrenté para lograr un acercamiento adecuado al tema de estudio es el nivel de análisis que debía privilegiar. En las relaciones internacionales, como en cualquier otro campo de estudio, existen varias maneras de analizar un fenómeno. Esto es particularmente cierto cuando se trata de examinar las acciones—expresadas en forma de objetivos, compromisos o directrices—que los gobernantes de comunidades soberanas dirigen a actores u objetivos que se

encuentran más allá de su legitimidad territorial.¹ A este conjunto de acciones es a lo que se denomina política exterior y el estudio de los factores que la afectan puede partir del individuo, el estado o el sistema internacional.

Elegir un nivel de análisis para estudiar la política exterior de Vicente Fox en materia de democracia y derechos humanos no es una cuestión meramente metodológica. Cada nivel contribuye de distinta manera a entender el mismo fenómeno que, como todos en las ciencias sociales, tiene orígenes múltiples. Es así que, siguiendo la propuesta analítica de K. J. Holsti, en esta tesis se utilizarán el nivel de análisis del individuo, del estado y del sistema internacional para lograr una imagen más clara sobre los factores que permitieron y motivaron al primer gobierno panista a promover estas normas en su política exterior.²

La hipótesis que este trabajo busca demostrar es que el gobierno de Vicente Fox instrumentó una política exterior que promoviera la democracia y los derechos humanos para anclar las transformaciones internas a compromisos con el exterior, en el marco de un sistema internacional que, tras el fin de la Guerra Fría, reconocía la importancia y universalidad de estas dos normas. Por su parte, el nivel individual permite explicar por qué los principales tomadores de decisiones consideraron que la consolidación de la transición democrática y el respeto a los derechos humanos eran deseables. Para probar la hipótesis, esta tesis tiene la siguiente estructura.

En el primer capítulo se describen las transformaciones en el sistema de Estados que ocasionaron que la democracia y los derechos humanos se colocaran entre los temas

¹ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2002, p. 332.

² K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 3ª edición, 1977, p. 18.

prioritarios de la agenda internacional. Al respecto, se verá cómo el cambio en la percepción sobre los determinantes de la estabilidad y seguridad internacionales contribuyó a que estas normas ganaran importancia. Para ello, se analizan las repercusiones del fin de la Guerra Fría en la interacción entre Estados de todo el mundo. Posteriormente, el mismo estudio se acota a América Latina y, finalmente, se abordan las implicaciones de estos cambios en la política exterior mexicana desde el sexenio de Carlos Salinas.

En este capítulo también se muestra que la transformación en el quehacer internacional del gobierno de Fox no surgió de la nada. Por el contrario, se describirá un alejamiento paulatino del principio defensivo de no intervención y la aceptación, también gradual, de la democracia y los derechos humanos como normas que debían promoverse en el exterior. Así, en este apartado se apreciará que los factores internacionales marcaron límites y áreas de oportunidad para la política exterior mexicana.

El segundo capítulo se encarga de describir los objetivos y acciones que Vicente Fox buscó y llevó a cabo en materia de democracia y derechos humanos. Para ello, esta sección se divide en los cambios en las estructuras institucional y legal internas para dar coherencia a la política exterior; la apertura al escrutinio internacional que el primer gobierno panista mostró; y, la actividad en foros multilaterales que trataban los temas en cuestión. Además, es en esta parte de la tesis en donde se detallan las motivaciones internas, relacionadas con la alternancia política, que llevaron a Vicente Fox a delinear los objetivos de política exterior. Para ello, se explica brevemente la propuesta de la teoría liberal del anclaje y se sugiere la gran utilidad que ésta tiene para explicar la interacción internacional del gobierno mexicano en el periodo 2000-2006.

En los primeros dos capítulos, entonces, se analizan los factores sistémicos y estatales más importantes para entender la política exterior de Fox en materia de democracia y derechos humanos. Así, los argumentos que apoyan la hipótesis principal de este estudio quedan delineados en estos dos apartados. Sin embargo, para dar fuerza a las ideas presentadas, el tercer capítulo trata un estudio de caso: el deterioro de la relación México-Cuba. El tema es muy pertinente para lograr los objetivos de este análisis ya que permite examinar el poder explicativo que los factores sistémicos y estatales tienen en el estudio de una relación bilateral. Esto es particularmente relevante si se considera que la mayor parte de la tesis se concentra en el desarrollo de la política exterior mexicana en foros multilaterales y las relaciones bilaterales se examinan de manera tangencial.

Incorporar la política hacia Cuba durante el sexenio de Fox es una oportunidad para obtener una imagen más precisa de las acciones que el gobierno panista llevó a cabo en el exterior. Si bien esto significa incluir a un solo país al análisis y no analizar la relación de México con muchos otros Estados (lo cual habría sido una tarea francamente imposible), la elección de la isla como estudio de caso no fue arbitraria. A lo largo del sexenio de Fox, la relación con Cuba fue un motivo constante de debate no sólo entre fuerzas políticas, sino también en el ámbito académico. La importancia simbólica de este país para el discurso revolucionario mexicano y, posteriormente, para dar coherencia a una política exterior que enarbolaba los derechos humanos es suficiente razón para elegir el análisis de este caso y no de otro.

El estudio de la política hacia Cuba comienza con un breve repaso del estado de la relación durante la Guerra Fría que se enfoca en la importancia del principio de no intervención para conducir la interacción bilateral. Posteriormente, se analizan los principales cambios ocurridos durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo

que muestran que el deterioro de la relación, aunque gradual, comenzó desde entonces. En la tercera parte de este capítulo se detalla la política hacia Cuba durante el gobierno de Vicente Fox y se analizan sucesos que permiten aseverar que la relación llegó a un punto de claro enfriamiento desde la llegada del PAN a la Presidencia. Tomando en consideración que la política hacia la isla se enmarcó en un proyecto de política exterior más general, este estudio de caso permite ver en lo específico el poder explicativo de los niveles de análisis sistémico, estatal y del individuo. Una reflexión al respecto se incluye hacia el final de este capítulo.

Por último, a manera de conclusión se retomarán los argumentos presentados a lo largo de esta tesis. Asimismo, se hará una breve evaluación de la política exterior en materia de democracia y derechos humanos del gobierno de Vicente Fox. Aunque el análisis de los resultados no ha sido el objetivo de este estudio, su inclusión es pertinente para incitar a la reflexión no sólo sobre el tema, sino también sobre la viabilidad de una política exterior que fue planeada en un orden internacional determinado y que se mantuvo una vez que éste cambio—particularmente luego de los ataques terroristas en territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001.

Esta tesis se dedica a analizar la política exterior luego de uno de los capítulos más relevantes en la historia contemporánea de México: la alternancia política. El tema es por demás relevante por el estrecho vínculo que existió entre un proyecto internacional y el proceso interno de transición democrática. Además, el bajo perfil que el gobierno de Felipe Calderón, sucesor de Vicente Fox, otorgó a la actuación internacional mexicana y la importancia que dio a los temas de seguridad en ésta, cuestionan la consolidación de los derechos humanos y la democracia como prioridades de la política exterior. Como ya se adelantó, la lectura de esta tesis también invita a una reflexión más amplia sobre el

vínculo que existe entre los factores internos e internacionales para la formulación e implementación de la política exterior de un Estado. A lo largo de este estudio se verá que, aunque los procesos internos son fundamentales para explicar la actuación internacional de un país, no se debe perder de vista que—al menos en Estados como México—los sucesos internacionales establecen límites y áreas de oportunidad para la política exterior. Esto habla de la importancia que tiene complementar la explicación desde una dimensión con la otra.

CAPÍTULO 1:

MÉXICO EN EL MUNDO

Para explicar por qué Vicente Fox impulsó una política exterior de promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos, un buen comienzo es examinar los factores internacionales o sistémicos que lo podrían haber llevado a tomar esta decisión. Un análisis de este tipo supone que los Estados son actores unitarios que responden a incentivos externos y que sólo se distinguen por su posición relativa en el sistema internacional. Walter Carlsnaes denomina este acercamiento al estudio de la política exterior *Realpolitik* y sugiere que “aunque no se opone a considerar el papel que los factores internos tienen en la formulación de la política exterior, el mayor peso explicativo es otorgado a los factores del nivel sistémico”.¹ La política exterior, de acuerdo con esta perspectiva, cambiará de dirección a causa de las presiones ejercidas por el sistema internacional.

La principal variable sistémica que permitió a Fox desarrollar su política exterior es, sin duda, el fin de la Guerra Fría. El ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica mundial causó que las preocupaciones geoestratégicas dejaran de dominar por completo la agenda internacional para abrir paso a otros temas, como la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos. Por ello, más países comenzaron a

¹ Walter Carlsnaes, “Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2002, p. 334.

mostrar un compromiso real con principios democráticos—formalizado en tratados y acuerdos internacionales—ocasionando intensos debates sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, las intervenciones humanitarias y la responsabilidad de proteger. Esta situación hizo aún más difícil la distinción entre lo que era un asunto de competencia única de cada Estado y lo que merecía la atención o intervención internacional. De esta forma, el escenario internacional brindó diversos incentivos para que México decidiera abandonar su tradicional postura de defender la no intervención en el exterior y aceptara la democracia y los derechos humanos como normas que se debían promover.

1.1 EL FIN DE LA GUERRA FRÍA: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética se erigieron como las principales superpotencias. Bajo la lógica de un orden internacional con distribución de poder bipolar, los dos Estados percibían a la contraparte como amenaza al poderío propio.² El mundo quedaba dividido en dos y tanto Washington como Moscú promovían sistemas de reglas, dentro de sus zonas de influencia, que servían en gran medida a sus intereses, pero que se encontraban en continua tensión por el choque con la alianza rival. La disolución del bloque soviético, en 1990, planteó un escenario internacional distinto al que había predominado durante buena parte del siglo XX.

De acuerdo con G. John Ikenberry, en los años que siguieron a la Guerra Fría, el cambio más significativo en el sistema internacional fue el colapso del mundo comunista en un orden occidental en expansión y no, como se piensa, el surgimiento de “un nuevo

² Kenneth N. Waltz, “The Stability of a Bipolar World”, *Daedalus*, 93 (1964), p. 882.

orden mundial”.³ Sobrevivían, entonces, los mismos principios que habían organizado las relaciones entre las democracias liberales de occidente. Sin embargo, a partir de entonces, las grandes potencias democráticas industrializadas, señaladamente Estados Unidos y el oeste de Europa, buscaron que el mundo se rigiera por reglas impuestas por sus propios modelos políticos y económicos. Se creía que el triunfo de occidente estaba profundamente vinculado con estos arreglos, pues habían mantenido a las democracias juntas y al conflicto al margen.⁴

Esta expansión del orden occidental no había sido posible durante la Guerra Fría, pues el conflicto ideológico creaba dificultades para que la comunidad internacional en su conjunto acordara que un Estado en particular no era democrático y que se debían tomar acciones contra él.⁵ Además de las fundamentales preocupaciones sobre seguridad, la dictadura del pueblo y la teoría de la modernización a marcha forzada desafiaban la existencia de un significado único de la democracia. Según Thomas M. Franck, al menos en teoría, las dictaduras del proletariado pretendían ser democráticas al reflejar el verdadero interés de la población en políticas públicas guiadas por expertos en determinadas áreas.⁶ Asimismo, la modernización acelerada—adoptada en algunos países de América Latina, África y Asia—rechazaba los valores democráticos de las naciones industrializadas porque no concordaban con sociedades mayoritariamente rurales e iletradas.⁷

³ G. John Ikenberry, “The Myth of Post-Cold War Chaos”, *Foreign Affairs*, 1996, núm. 3, p. 91.

⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁵ La única excepción la constituía el proceso de descolonización que, particularmente en las Naciones Unidas, era ampliamente reconocido como necesario.

⁶ Thomas M. Franck, “The Emerging Right to Democratic Governance”, *The American Journal of International Law*, 86 (1992), p. 48.

⁷ *Ibid.*, p. 49.

Hacia mediados de los ochenta, ambas teorías comenzaron a colapsar ante su evidente fracaso. En el este de Europa, así como en África y Asia, las exigencias de la población pidiendo un cambio de modelo fueron en aumento. Como lo demostró la televisada revuelta filipina en contra del gobierno de Ferdinand Marcos, en distintos lugares del mundo, la población ahora demandaba gobiernos validados por los procesos democráticos del estilo occidental, intrínsecamente ligados al respeto de los derechos humanos.⁸ Para Franck, este cambio constituyó la más profunda transformación del siglo XX y lo que marcaría el rumbo del mundo entero.⁹

La comunidad internacional fortaleció, entonces, la regla de que sólo la democracia—entendida como elecciones competidas, libres, periódicas y universales—podría dar legitimidad a los gobiernos. De acuerdo con Jackson N. Maogoto, los países en desarrollo, que antes se oponían a la intervención externa en los asuntos nacionales, se vieron en la necesidad de buscar la legitimidad internacional de sus gobiernos a través del monitoreo y la supervisión externa en sus propios procesos electorales.¹⁰ Así, las organizaciones regionales e internacionales sirvieron para establecer los estándares mundiales de esta legitimidad democrática.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprovechó este nuevo ímpetu democrático para intensificar su labor monitoreando elecciones; ejemplo de ello fue su participación en Angola, Camboya, Namibia, Nicaragua y Haití.¹¹ El monitoreo de la ONU se vio como la manifestación más visible del derecho que la gente tenía, bajo la

⁸ *Loc. cit.*

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ Jackson N. Maogoto, *Democratic Governance: An Emerging Customary Norm?*, Newcastle, Universidad, (documento de trabajo núm. 1351), 2006, p. 7.

¹¹ El monitoreo electoral no era una tarea nueva de las Naciones Unidas. De hecho, desde finales de los años cuarenta la organización ya había realizado esta tarea en la Península Coreana (Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos, *Electoral Assistance*, en: <<http://www.un.org>>, consultado el 16 de mayo de 2012).

jurisdicción internacional, a formas democráticas de gobierno. Por ello, en distintos países del mundo se comenzó a pensar la legitimidad en términos de las expectativas de la comunidad internacional. Esto permitió que organismos regionales también incluyeran la promoción de la democracia en el centro de su quehacer. De hecho, en los años de la Posguerra Fría, tanto la Comunidad Europea como Estados Unidos, impusieron en algunos países, como Yugoslavia y los Estados balcánicos, condiciones para ser reconocidos como independientes, entre las que se encontraban la gobernabilidad democrática. De esta manera, el exterior se convirtió en un factor determinante para legitimar gobiernos en formación.

A este nuevo papel de la comunidad internacional se sumó una interpretación distinta de lo que representaba una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, que hizo posible la intervención armada por razones humanitarias. A este respecto es necesario mencionar que, al menos en las Naciones Unidas, el compromiso internacional con la democracia y la observancia de los derechos humanos no era novedad. Ya desde 1948, los miembros de la organización habían adoptado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Asimismo, en la Carta de las Naciones Unidas se establecía que los miembros se comprometían a tomar medidas conjunta o separadamente para garantizar “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.¹² Además, la Carta decía que uno de los principales objetivos de la ONU sería:

¹² Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, California, 26 de junio de 1945, arts. 55(c) y 56, en < <http://www.un.org/es/>>, consultado el 15 de febrero de 2012.

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz [...]¹³

Durante la Guerra Fría, sin embargo, la violación de los derechos humanos era totalmente ajena a la noción de la amenaza de la paz y la seguridad internacionales. En cambio, según Juan Manuel Gómez-Robledo V., las condiciones creadas por el término del enfrentamiento bipolar confirieron un significado nuevo a la noción de amenaza, mediante la ampliación de su alcance y de su régimen jurídico.¹⁴ La discusión se orientó a formular un deber de intervención, recurriendo incluso al uso de la fuerza, cuando ocurrieran violaciones masivas de derechos humanos, y toda defensa de la soberanía del Estado y del principio de no intervención se interpretaría como complicidad con los regímenes en cuestión. En este sentido, el informe del secretario general de Naciones Unidas, elaborado en 1992 y titulado *Agenda para la paz*, detalló una nueva era para la acción de la Organización. El giro se daba a favor de tratar conflictos internos y responder a ellos de manera multilateral, reflejando una visión ampliada de la paz y seguridad internacionales, que incluyó el humanitarismo y la democracia.¹⁵

Para sentar precedentes en la práctica, en 1992, la ayuda humanitaria a Bosnia y Somalia se vinculó a las amenazas que los conflictos en estos países representaban para la

¹³ *Ibid.*, art. 1º(1).

¹⁴ Juan Manuel Gómez-Robledo V., “Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coord.), *Los grandes problemas de México. Volumen XII Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 143.

¹⁵ Jane Boulden, “Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y Retos”, *Foro Internacional*, 187 (2007), p. 39.

seguridad internacional.¹⁶ A estas intervenciones se sumaron otras en Yugoslavia, Ruanda, Kosovo, Haití y Camboya, en las que los respectivos gobiernos no habían solicitado o permitido el ingreso de tropas. La lógica en ellas era que un Estado sería soberano siempre y cuando el bienestar de sus ciudadanos no se pusiera en entredicho, de lo contrario, esta situación pondría en riesgo la paz y seguridad internacionales. Esta nueva concepción quedó plasmada en una declaración que el Consejo de Seguridad hizo durante el mismo año, en la que se establecía que: “los cambios [del fin de la Guerra Fría], por más bienvenidos que sean, han traído nuevos riesgos para la estabilidad y la seguridad” por lo que “la ausencia de guerra y conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en la esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad”.¹⁷

A nivel regional esta nueva lógica también influyó en distintos documentos. Un ejemplo es que en la reunión en Moscú de la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), en 1991, los Estados participantes declararon que el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el desarrollo de democracias pluralistas y el Estado de derecho, eran prerequisites esenciales para que el orden caracterizado por la paz, la seguridad y la cooperación europeas fuera duradero.¹⁸ En esta nueva perspectiva los derechos humanos y la democracia precederían en todo momento al principio de la no intervención. Así se demostraba un cambio en la forma de

¹⁶ En las resoluciones del Consejo de Seguridad para la acción en ambos países se hizo explícita esta amenaza (*Ibid.*, p. 40).

¹⁷ J.M Gómez Robledo, *op. cit.*, p. 141.

¹⁸ J. N. Magaoto, *op. cit.*, p. 22.

concebir la diada soberanía/protección de los derechos humanos, afectando las relaciones entre Estados de todo el mundo.

1.2 AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Para hablar de cómo el reacomodo internacional de la Posguerra Fría repercutió en la región latinoamericana—y en México—es necesario referirse a la posición de Estados Unidos. El fin del conflicto bipolar, además de la reafirmación del orden occidental que ya se mencionó, ocasionó que Estados Unidos afanzara su posición como el país más poderoso del mundo. Ante esta realidad surgieron varios cuestionamientos sobre cómo defendería sus intereses: ¿impondría su voluntad fuera de las fronteras propias para lograr la consecución de sus objetivos? ¿Trabajaría de forma altruista para proveer bienes públicos internacionales? El titubeo norteamericano entre tomar un papel aislacionista o preferir una participación internacional más decidida hacía más incierto el futuro.¹⁹ Empero, los años que siguieron a la disolución del bloque soviético contribuyeron, en gran medida, a dar respuesta a estas interrogantes.

Cabe mencionar que, para ciertos estudiosos del sistema internacional, la hegemonía mundial estadounidense no era un fenómeno iniciado en los noventa. De hecho, algunos, como Bruce Cumings o el historiador Eric Hobsbawm, consideraban que Estados Unidos se había convertido en el país más poderoso del planeta desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial.²⁰ En contraste, Immanuel Wallerstein sostiene que

¹⁹ Laurence Whitehead, “Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la Guerra Fría”, en: Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, El Colegio de México, 2007, p. 35.

²⁰ Bruce Cumings, “Still the American Century”, *Review of International Studies*, 25 (1999), pp. 285 y 286; Eric Hobsbawm, “War, Peace, and Hegemony at the Beginning of the Twenty-First Century”, en Chandra

Estados Unidos fue la potencia hegemónica durante veinticinco años hasta que decayó su poder entre 1967 y 1973, para luego recuperarlo—aunque debilitado—tras el fin de la Guerra Fría.²¹ A pesar del debate sobre hasta dónde rastrear los orígenes de la hegemonía estadounidense, lo cierto es que ésta se volvió incontestable a partir de 1990. El súbito desplome de la Unión Soviética; el declive de la rivalidad ideológica; el estancamiento económico de Japón y Europa continental; la creciente brecha de gasto tecnológico y militar; y el auge económico estadounidense, intensificaron las disparidades de poder durante esta década. Tan sólo entre 1990 y 1998, el crecimiento económico del país norteamericano (27 por ciento) correspondió a cerca del doble del de la Unión Europea y al triple del japonés.²² En investigación y desarrollo militar, Estados Unidos casi monopolizó el gasto, que en los noventa representó el 80 por ciento del mundial.²³

Durante la Guerra Fría, la prioridad estadounidense era contener al enemigo y, de esa forma, defender su propia seguridad nacional. Sin embargo, cuando el conflicto terminó, explica Brian Loveman, “la noción de que Estados Unidos estaba ‘condenado a liderar’ y era el elegido para promover sus valores, incluyendo lo que ahora se conoce como democracia de mercado, continuó impregnando las discusiones sobre política”.²⁴ En los círculos neoconservadores estadounidenses incluso se comenzaba a favorecer la idea de que su país no sólo tenía la habilidad y la autoridad, sino la responsabilidad de promover—de ser necesario, con el uso de la coacción—instituciones democráticas, la

Chari (ed.), *War, Peace and Hegemony in a Globalized World: The Changing Balance of Power in the Twenty-First Century*, Londres, Routledge, 2008, p. 22.

²¹ Immanuel Wallerstein, “U.S. Weakness and the struggle for Hegemony”, *Monthly Review*, 2004, núm. 3, p. 2.

²² G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics*, Massachusetts, Polity Press, 2006, p. 187.

²³ *Loc. cit.*

²⁴ Brian Loveman (ed.), *Strategy for Empire. U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*, Maryland, SR Books, 2004, p. xiv.

inversión privada y un orden internacional estable.²⁵ De hecho, una constante en el debate sobre política exterior en Estados Unidos ha sido el titubeo entre ser el mesías de la democracia en el resto del mundo y el interés económico. Una opción no es necesariamente contraria a la otra, pues la promoción de la democracia construye consensos dentro del país y, con ello, provee a los políticos de justificaciones que enmascaran otras metas en materia de política exterior.²⁶

¿Cómo afectaban estos cambios en la política exterior de Estados Unidos a América Latina? La región siempre ha sido un eslabón clave de la seguridad nacional estadounidense, por lo que el fin de la Guerra Fría no modificó de forma drástica el equilibrio de poder en el continente. Ya desde la primera mitad del siglo XIX, Estados Unidos, con la llamada “Doctrina Monroe”, había establecido que América Latina sería su área de influencia, por lo que no permitiría que potencias extranjeras intervinieran en los asuntos del continente. Siguiendo esta lógica, la estabilidad de los regímenes latinoamericanos favorables al suyo fue la prioridad de la política exterior estadounidense hacia la región en los años de enfrentamiento con la URSS. Aunque se tratara de gobiernos poco democráticos, Estados Unidos apostó por la continuidad de aquellos que fueran sus aliados e intervino, directa o indirectamente, cuando percibió que alguno podía resultar susceptible a la influencia soviética.²⁷ Así se reflejaba la existencia de un conjunto de reglas claras, escritas o no escritas, en las que el líder hegemónico, dentro del

²⁵ Fred Rosen, “Introduction”, en Fred Rosen (ed.), *Empire and Dissent: The United States and Latin America*, Carolina del Norte, Duke University, 2008, p. 2 y 3.

²⁶ Elizabeth A. Cobbs, “U.S. Business: Self-interest and Neutrality” en: Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 264 y 265.

²⁷ Algunos países en los que Estados Unidos intervino por la preocupación de que elementos comunistas ganaran influencia son: Guatemala en 1954; la fallida intervención en Bahía de Cochinos, Cuba, en 1961; la invasión militar en República Dominicana en 1965; y, en Chile en 1970.

sistema capitalista internacional, dejaba al resto de sus componentes un mínimo de liderazgo y organización sistémica, como era el caso de los países latinoamericanos.²⁸

Si bien la promoción de la democracia era una meta explícita de la política exterior estadounidense hacia los países latinoamericanos, ésta se sacrificó cuando entró en conflicto con mantener al comunismo fuera del continente. La seguridad nacional, entonces, llegó a traducirse en anticomunismo y apoyo a los intereses económicos propios.²⁹ No obstante, sin enemigo en puerta, ya no había una razón que convenciera a los votantes estadounidenses de seguir apoyando regímenes en América Latina poco democráticos o que violaban derechos humanos.

La intervención en Panamá, en diciembre de 1989, mostraba que Estados Unidos regresaría a los criterios históricos que definían su participación en los asuntos internos de otros países. Esto quería decir que la justificación anticomunista sería sustituida por la defensa de valores democráticos, para los cuales consideraba a su propio país como el mejor modelo. La intervención en Panamá para destituir al dictador militar Manuel Antonio Noriega, ya no incorporaba la amenaza comunista. La explicación que el presidente George H. W. Bush daba para apoyar su decisión se concentraba en la protección a los estadounidenses que vivían en el país centroamericano y en el restablecimiento del gobierno democráticamente electo de Guillermo Endara.³⁰ También se había expresado como uno de los objetivos de la intervención capturar a Noriega y llevarlo a juicio, luego de que procurador del distrito sur de Florida lo encontrara culpable

²⁸ Carlos Rico, “Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato”, *Foro Internacional*, 115 (1989), p. 392.

²⁹ Margaret Crahan, *Human Rights and United States Foreign Policy: Realism versus stereotypes*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, (documento de trabajo núm. 151), 1984, p. 21.

³⁰ George Bush, “Fighting in Panama: The President; A Transcript of Bush’s Address on the decision to Use Force in Panama”, *The New York Times*, 21 de diciembre de 1989, en: <www.nytimes.com>, consultado el 20 de marzo de 2011.

de “explotar su posición oficial...para recibir pagos a cambio de ayudar y proteger a narcotraficantes internacionales”.³¹ El mensaje parecía ser que ya no asistirían a gobiernos antidemocráticos, como se había hecho durante la Guerra Fría. No obstante, conviene añadir que había intereses económicos estadounidenses, revestidos en el canal de Panamá, que reclamaban el fin de la crisis política que azotaba al país.

A los cambios directamente causados por el fin de la Guerra Fría, les acompañaron otras transformaciones en América Latina. Para 1991, la mayoría de los países contaba con gobiernos civiles electos, hecho sin precedente en la historia de la región. Esto abrió nuevos canales de cooperación entre Estados Unidos y el resto del continente americano. Además, la crisis económica generalizada en la región, durante la década de los ochenta, provocó que la mayoría de los países renunciaran al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, adoptado desde hacia aproximadamente 50 años. Para lograr la recuperación, varios gobiernos optaron por políticas de libre mercado promovidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el propio gobierno de Estados Unidos.³² El “Consenso de Washington”—como se le conoció al cambio de paradigma económico en América Latina—ampliaba las afinidades con la potencia hegemónica y, con ello, las posibilidades de actuar en concierto.

La política exterior estadounidense hacia la región debió ajustarse a estas nuevas circunstancias. El gobierno de Bush comenzó a alejarse de aquella política que ponía como prioridad la seguridad nacional y el férreo enfrentamiento con los soviéticos. Según David Scott Palmer, Estados Unidos tomó una posición “[m]enos unilateral, con menos

³¹ Richard Millett, “Looking Beyond Noriega”, *Foreign Policy*, 71 (1988), p. 46; y An Observer, “To Catch a Drug Terrorist in Panama”, *Economic and Political Weekly*, 1990, núm. 3, p. 149.

³² Peter Hakim, “Is Latin America Doomed to Failure?”, *Foreign Policy*, 117 (1999- 2000), p. 105.

consideraciones de seguridad y más conciliadora, contribuyendo a mejorar las relaciones interamericanas”.³³ Así lo demostraba la estrategia estadounidense llamada “Plan Brady”, adoptada en 1989, y que, con el apoyo de instituciones financieras internacionales, contemplaba la condonación y reestructuración de la deuda de países en desarrollo.³⁴ La condición para beneficiarse con el Plan era que los países participantes mostraran compromiso con políticas económicas de corte neoliberal. Para ello sirvió el “Consenso de Washington”, pues las políticas que recomendaba coincidían a la perfección con las que el Plan exigía. Las negociaciones resultaron exitosas para México, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Argentina y Brasil e incluyeron condonaciones importantes a la deuda de estos países.³⁵ De esta manera, los inversionistas extranjeros comenzaron a recuperar la confianza en América Latina y, así, brindaron renovado dinamismo a la economía.

Para afianzar la nueva tendencia democrática en la región era indispensable la cooperación interamericana. La política exterior estadounidense, liberada de las consideraciones anticomunistas, se mostró más receptiva a las necesidades de las jóvenes democracias latinoamericanas. En 1991, apoyó, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el “Compromiso de Santiago con la

³³ David Scott Palmer, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Florida, University Press, 2006, p. 19.

³⁴ La nueva iniciativa había sido anunciada por el Secretario del Tesoro, Nicholas F. Brady, y exhortaba a las instituciones bancarias estadounidenses, así como a las instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), a apoyar la reducción de deuda cambiando sus políticas crediticias. El plan reconocía implícitamente que los países deudores difícilmente tendrían la capacidad de pagar en su totalidad los empréstitos adquiridos con bancos comerciales. La reducción de deuda resultaba una característica novedosa en los planes de ayuda estadounidenses, en especial, si se acepta como punto de referencia a los planes anteriores de Donald Regan y James Baker (Jeffrey Sachs, “Making the Brady Plan Work”, *Foreign Affairs*, 1989, núm. 3, p. 87).

³⁵ D. S. Palmer, *op. cit.*, p. 17.

Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080.³⁶ En estos documentos, los miembros de la OEA se comprometían a defender de manera colectiva la democracia cuando ésta fuera interrumpida en algún país.³⁷ Así, se allanó el camino para la intervención automática de la Organización en diversas crisis, como Haití (1991), Perú (1992 y 2000), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).³⁸ Adicionalmente, en 1992, el Protocolo de Washington—adoptado durante el XVI Periodo de Sesiones de la OEA—autorizó a la Organización a suspender a todo Estado miembro cuyo gobierno e instituciones políticas hubieran sido tomados por la fuerza. Dado el tradicional recelo que las naciones latinoamericanas guardaban frente a la intervención extranjera, el Compromiso marcó un cambio significativo con la postura histórica y mostró el alineamiento latinoamericano con la tendencia internacional que se detalló antes. Esta transformación se reafirmó en 1995, cuando el Comité Jurídico Interamericano resolvió que el “principio de no intervención y el derecho de cada Estado a elegir el sistema político, económico y social que mejor responda a sus necesidades no obsta para que cumpla con la obligación de ejercer una democracia representativa”.³⁹

Los gobiernos de Bush y Bill Clinton también dieron el impulso necesario para que mecanismos multilaterales, como los grupos de monitoreo electoral de la OEA y las misiones de pacificación de la ONU, tuvieran resultados satisfactorios en Nicaragua, El

³⁶ La OEA, desde su creación en 1948, sostenía que la democracia era una de las características necesarias para ser miembro de la organización. Sin embargo, durante la mayor parte de su existencia, dichas provisiones se habían ignorado a favor de la *realpolitik* de los años de Guerra Fría (Barry S. Levitt, “A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter”, *Latin American Politics and Society*, 2006, núm. 3, pp. 99).

³⁷ *Ibid.*, p. 95.

³⁸ Mónica Serrano, “La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención”, *Foro Internacional*, 163 (2001), p. 11.

³⁹ Citado en: *Ibid.*, p. 13.

Salvador y Guatemala.⁴⁰ Sin embargo, más allá de respuestas a problemas específicos, el gobierno estadounidense aspiraba a establecer una política exterior coherente y de largo alcance hacia América Latina. Para ello, Clinton decidió convocar a la Cumbre de las Américas en Miami, en diciembre de 1994. El objetivo era crear un mecanismo que reuniera periódicamente a las democracias electas del hemisferio, así como convertirse en el principal vehículo para conducir las relaciones continentales.⁴¹ El Plan de Acción de Miami establecía áreas en las cuales se concentrarían con mayor ahínco. Éstas eran el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de derechos humanos, el combate a la corrupción, la eliminación del terrorismo internacional e impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas.

El vicepresidente estadounidense, Al Gore, expresaba su optimismo hablando de esta “nueva etapa en las Américas”, en la que los antiguos conflictos ideológicos y estratégicos abrían paso a un renovado clima de cooperación y valores compartidos.⁴² Lo cierto es que la Cumbre de las Américas también permitía a Estados Unidos trasladar temas que competían a la OEA, en donde las votaciones de coaliciones organizadas podrían perjudicarlo. A pesar de este deseo, el mecanismo involucró de manera importante a la Organización de Estados Americanos para dar seguimiento a temas de relevancia y demostró la disposición estadounidense de tomar vías multilaterales en los asuntos del continente. Así, en los organismos americanos, como se hacía en los europeos o en la ONU, se incorporó la idea de que los derechos humanos y la democracia eran

⁴⁰ En el caso del monitoreo electoral realizado por la OEA, Canadá tuvo un papel muy importante. En 1990, presentó una iniciativa para crear la Unidad para la Promoción de la Democracia, cuya labor principal sería la observación electoral (*Ibid.*, pp. 29y 30).

⁴¹ También se planteaba sustituir a la OEA (Robin L. Rosenberg, “The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or Integration of Forces for Multilateralism?”, *Latin American Politics and Society*, 2001, núm. 1, p. 89).

⁴² *Ibid.*, p. 84.

características esenciales para que el orden regional se mantuviera estable y libre de conflicto. Además, el principio de la no intervención dejó de tener la preeminencia que había gozado frente a estas dos normas, durante buena parte del siglo XX.

1.3 MÉXICO EN LA GUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, algunos países no centrales se salvaron de ser tocados directamente por el conflicto entre las dos superpotencias, pero eso no significó que su vida política y cultural se sustrajera a los efectos indirectos del fenómeno. Tal fue el caso de México, que, a pesar de que su régimen no coincidía más que formalmente con los valores políticos democráticos de la potencia en cuyo campo se encontraba inscrito, el de Estados Unidos, esa potencia encontró muy conveniente dar al sistema autoritario mexicano el certificado de democracia de buena fe. Además, para apuntalarlo internamente, le toleró un grado de independencia mayor que al resto de los países de la región.⁴³

En realidad, el principal interés de Estados Unidos en México era la estabilidad política y de ahí que se desarrollara una relación “especial” entre ambos. A cambio de mantener la larga frontera sur norteamericana libre de inestabilidades y amenazas a su seguridad, los estadounidenses ignoraron la naturaleza no democrática del régimen mexicano.

Dada la porosidad de esa frontera [del sur de Estados Unidos], una ausencia de control político y social en su lado sur—poblado en 1950 por 25.79 millones, pero que en 1990 ya eran 81.24 millones—hubiera podido transformar a la zona en un problema sustantivo

⁴³ Lorenzo Meyer, “La guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto”, en Daniela Spenser (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, Porrúa-SRE-CIESAS, 2004, pp. 96 y 97.

para unos Estados Unidos que necesitaban que ese enorme espacio no se convirtiera en otro de los frentes de lucha indirecta con la Unión Soviética.⁴⁴

El contraste con el resto de América Latina era notorio. El grueso de las contrapartes mexicanas en la región debía tomar un rumbo mucho más abiertamente pronorteamericano y anticomunista que el que se seguía en México. En efecto, frente a gobiernos como los encabezados por las familias Somoza y Duvalier, por Trujillo, Pinochet o las juntas militares en Argentina, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) aparecía como más moderno e incluso, según los estadounidenses, como un ejemplo a seguir para la eventual transición en Europa del Este. Resultaba, entonces, increíble que el gobierno mexicano pudiera mantener una cierta cercanía, más formal que real, con la URSS y una aparente distancia con Estados Unidos, sin que el último mostrara molestia.

Según Carlos Rico, las principales condiciones que moldearon la relación entre Estados Unidos y México, se resumen en:

Reglas claras y hegemonía no discutida en aquellas dimensiones del sistema internacional más directamente relacionadas con nuestro país; consenso interno y clara voluntad hegemónica por parte de la clara potencia hegemónica; crecimiento económico en México, Estados Unidos y la economía global y, por último, estabilidad en la política interna mexicana fueron los ingredientes centrales de la rara mezcla que contribuye a explicar las características básicas de las relaciones mexicano-estadounidenses durante los años de posguerra.⁴⁵

Bajo estas circunstancias, la relación de México con la URSS, no molestó a Estados Unidos, pues creaba una situación tal que los soviéticos consideraron inconveniente apoyar o alentar a la izquierda para que se rebelara contra el orden establecido. Para la potencia al norte, la postura mexicana era aceptable, ya que mantenía a los soviéticos fuera.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁵ Carlos Rico F., art. cit., p. 395.

Continuar con la “relación especial” entre México y Estados Unidos suponía que los gobiernos mexicanos conservaran una política exterior de bajo perfil que disminuyera al máximo la posibilidad de que el país tuviera que involucrarse en los temas definidos como sustantivos para los estadounidenses.⁴⁶ De acuerdo con Mario Ojeda, “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país”.⁴⁷ Y aunque existieron fricciones, como la relación con Cuba en los sesenta y con Centroamérica en los ochenta, México nunca llevó su distancia con Washington al punto de asumir posiciones efectivamente antagónicas a los intereses norteamericanos en situaciones críticas. En la práctica, y ante la posibilidad de que realmente estallara la “guerra del fin del mundo”, el régimen mexicano se mantuvo siempre bajo el paraguas nuclear estadounidense.

Ante este escenario, México optó por una política exterior que siguiera los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. De esa manera, no sólo se oponían a la injerencia en los asuntos internos de otro país, sino que, aún más importante, sentaban un precedente para evitar el escrutinio internacional en el propio.

⁴⁶ L. Meyer, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁷ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

1.4 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

A lo largo del siglo XX, los gobiernos mexicanos promovieron la democracia y los derechos humanos como normas de observancia internacional. Sin embargo, su defensa se basó en casos selectivos y en un continuo conflicto entre estas normas y la de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Así, México argumentaba que los derechos humanos caían en el ámbito nacional, en completa contradicción con la esencia de éstos, que, al calificarse como universales, dejan poco espacio para consideraciones de índole nacional. Lo cierto es que la postura mexicana estaba llena de contradicciones. Defendían la democracia y los derechos humanos en foros internacionales, pero sólo selectivamente y procurando no sentar precedente para que el país fuera medido con la misma vara que éste usaba para juzgar en el exterior. Consecuentemente, se estableció una política poco coherente que tenía como constante el rechazo del juicio internacional para el caso propio o el cubano, y la reprobación cuando se trató de países como El Salvador, Guatemala, Chile y Sudáfrica.

Tomando en cuenta que la comunidad internacional cambió el énfasis de la no intervención a la defensa de la democracia y los derechos humanos y que Estados Unidos adoptó una política de promoción de estas normas en el continente, un análisis a nivel sistémico supondría que la política exterior mexicana se habría transformado siguiendo la tendencia internacional, pues las variables sistémicas que la sostenían ya no existían. Esta hipótesis sugeriría que un cambio en la política exterior de México se comenzaría a notar, ante la presión del exterior, desde que terminó la Guerra Fría, es decir desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

1.5 SEXENIOS DE CARLOS SALINAS Y ERNESTO ZEDILLO

Hay que mencionar que, ya desde los ochenta, varios eventos comenzaron a atraer la atención más allá de las fronteras y a descubrir la realidad mexicana. Tal fue el caso del sismo de 1985 que reveló las prácticas de tortura que llevaba a cabo la policía; el asesinato en Guadalajara de Enrique Camarena, agente de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), que mostró la corrupción e impunidad que imperaba en el país;⁴⁸ y la creación, en 1984, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que comenzó a documentar los abusos en esta materia.⁴⁹ Además, Americas Watch y Amnistía Internacional publicaron los primeros reportes sobre la situación que guardaban los derechos humanos en México entre 1984 y 1986, una clara muestra de que crecía el interés por el tema en la arena internacional.⁵⁰

Las elecciones presidenciales de 1988 constituyeron otro momento decisivo para que en el exterior se pusiera en duda la democracia mexicana. Para muchos, los comicios habían sido fraudulentos y los resultados eran severamente cuestionados.⁵¹ El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari negaba que en México no existiera un régimen democrático. Para recuperar la legitimidad, era necesario recobrar el crecimiento económico, para lo cual Salinas apostó por la profundización de la liberalización de la

⁴⁸ Enrique Camarena llevaba a cabo una investigación contra narcotraficantes mexicanos. Posteriormente, se dio a conocer que la policía mexicana había participado en el asesinato del agente y que las pruebas habían sido desechadas.

⁴⁹ Las excavaciones hechas, a raíz del terremoto, en las oficinas centrales de la Procuraduría General del Distrito Federal trajeron a la luz cadáveres de prisioneros que mostraban graves signos de tortura (Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled-Issue Networks, and Sovereignty in Latin America, *International Organization*, 47 (1993), p. 430).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 431.

⁵¹ Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, 158 (1999), p. 435.

economía que ya había iniciado su predecesor. Un pilar de gran importancia para lograr este objetivo era firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Las negociaciones para lograr este acuerdo comercial comenzaron en 1990, cuando ya resonaban críticas de ONG nacionales e internacionales a las precarias condiciones de los derechos humanos y la democracia en México.

En ese mismo año, Americas Watch publicó un reporte sobre la situación de los derechos humanos en México. En él se documentaban asesinatos, tortura y maltrato a individuos, durante investigaciones criminales, por parte de la policía; desapariciones; violencia en las elecciones; abusos cometidos contra sindicatos independientes; y violaciones a la libertad de prensa.⁵² Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió quejas del Partido Acción Nacional que señalaban irregularidades en los procesos electorales. La Comisión dictaminó que era necesario que el gobierno mexicano reformara su sistema electoral interno.⁵³ Probablemente influido por estos reportes, en septiembre de 1990, el Congreso estadounidense llevó a cabo audiencias para conocer a detalle las condiciones de los derechos humanos en el país que deseaba ser su socio comercial.

Ante esta situación y con la expectativa de llevar a buen término las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Salinas se vio obligado a dar más importancia a los derechos humanos y a la democracia en México. En este sentido, Ana Covarrubias señala que:

[...] una de sus acciones más relevantes fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en junio de 1990, lo que ha sido interpretado como un medio por el cual el gobierno de México distraería la atención de dicho asunto al

⁵² K. Sikkink, art. cit., p. 431.

⁵³ *Ibid.*, p. 432.

pretender convencer al Congreso y la administración de los Estados Unidos de que tenía el problema bajo control.⁵⁴

Además, la presión ejercida durante las negociaciones del Tratado ocasionaron que, por primera vez en la historia del país, se aceptaran grupos de observadores electorales internacionales y misiones de organismos internacionales (principalmente la ONU y la OEA) y gobiernos extranjeros en los comicios de 1994.⁵⁵

Sin embargo, la postura anti-intervencionista del gobierno de Salinas siguió presente. En respuesta al compromiso democrático que los miembros de la OEA habían alcanzado en Santiago, en 1991, México reconoció que un régimen democrático puede verse afectado por situaciones desfavorables, tanto de orden interno como externo, pero insistió en que los gobiernos democráticos sólo pueden esclarecerse y consolidarse desde dentro.⁵⁶ Es decir, a pesar de que se comenzaba a ver la intención de llevar a cabo transformaciones en el país en los ámbitos de la democracia y los derechos humanos, la política exterior seguía siendo ambigua, pues oscilaba entre dar señales de apertura y seguir apoyando la no intervención.

Sin embargo, el levantamiento zapatista, que estalló justo cuando el TLCAN entraba en vigor, cambió definitivamente la imagen que en el exterior se tenía de México. La prensa internacional había seguido de cerca al movimiento; los escritos del subcomandante Marcos, líder encapuchado del levantamiento, se publicaban en todo el mundo. Marcos, aprovechando la euforia internacional que la insurgencia había causado,

⁵⁴ A. Covarrubias, art. cit., p. 439.

⁵⁵ Raúl Benítez Manaut, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, 145 (1996), p. 534.

⁵⁶ Ana Covarrubias, “No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano”, trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y el Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999, p. 8, citado en M. Serrano, art. cit., p. 24.

ofreció entrevistas a medios tan diversos como el *Vanity Fair* y la CBS.⁵⁷ Así es que, para cuando Ernesto Zedillo tomó el mando de la presidencia mexicana, meses después de que comenzara el conflicto, resultaron insuficientes los cambios cosméticos que había hecho su antecesor para aparentar estar a la vanguardia en los mecanismos de protección a los derechos humanos. Por ello, el nuevo presidente invitó oficialmente a organizaciones internacionales a que investigaran la situación de los derechos humanos en el país y así demostrar su buena disposición.

Entre las diversas visitas recibidas, destacaron las de representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del relator especial en contra de la tortura de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y del secretario general de esa misma Organización.⁵⁸ En los tres casos, las conclusiones a las que llegaron los visitantes apuntaban a que el gobierno mexicano mostraba claros signos de apertura a la cooperación internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, en los reportes también se enfatizaba el discurso no intervencionista de las autoridades y la falta de seguimiento a las recomendaciones que se hacían. La disposición, entonces, parecía un tema de retórica y no se reflejaba claramente en las acciones del gobierno.

En julio de 1996, representantes de la CIDH vinieron a México para investigar casos de violaciones a los derechos humanos, como Aguas Blancas y la detención del general José Francisco Gallardo. El entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, declaró que se recibían estas visitas con el objetivo de “dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro

⁵⁷ Chris Gilberth y Gerardo Otero, “Democratization in Mexico: The Zapatista Uprising and Civil Society”, *Latin American Perspectives*, 2001, núm. 4, p. 18.

⁵⁸ A. Covarrubias, art. cit., p. 439.

país”.⁵⁹ El gobierno parecía dar el visto bueno a la cooperación internacional en la materia, sin embargo, el respeto de la soberanía nacional continuó siendo un tema recurrente. Este último punto fue el que realmente caracterizó la respuesta de Zedillo a los reportes de la CIDH en los que se mencionaban problemas que podían traducirse en violaciones a los derechos humanos, como: la impunidad de los funcionarios gubernamentales, el riesgo del uso del ejército en funciones policíacas y la existencia de grupos paramilitares como las guardias blancas.

Según organizaciones no gubernamentales, Zedillo no cumplió con las recomendaciones que la CIDH había hecho. En el caso Gallardo no se registraron avances y ningún representante gubernamental se presentó a las reuniones con la Comisión para evaluar el seguimiento a los asuntos señalados en su reporte. De acuerdo con la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, el gobierno había cumplido con las recomendaciones hasta donde le había sido posible.⁶⁰ Explicaba que, en los casos del ejido Morelia y Aguas Blancas, habían compensado a las víctimas y creado las instituciones sugeridas por la CIDH. La visita del relator especial contra la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU no corrió con distinta suerte. Ante las denuncias que éste hizo sobre violaciones a derechos humanos cometidas por el ejército, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, aseguró que luchaban contra el fenómeno de la tortura, pero negaba que, como aseguraba la ONU, siguiera siendo una práctica sistemática.⁶¹

Cuando Kofi Annan, secretario general de la ONU, visitó México, Chiapas era uno de los temas sobresalientes. El gobierno mexicano permitió la visita, pero fue

⁵⁹ *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8, citado en: *Ibid.*, p. 440.

⁶⁰ *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10, citado en: *Ibid.*, p. 442.

⁶¹ *Ibid.*, p. 443.

categorico en que no aceptaría que la Organización mediara para lograr una resolución del conflicto y así sucedió.⁶² Posteriormente, la visita del secretario general de Amnistía Internacional, Pierre Sané, reforzó la idea de que el gobierno mexicano definiría los límites de hasta dónde podría llegar el exterior en el escrutinio del país. Según Sané, la situación en México era crítica, pues persistía la tortura, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, así como la agresión a periodistas y defensores de derechos humanos. Ante éstos y otros señalamientos de ONG en el extranjero, el presidente mexicano aseguró que la evidencia que se presentaba estaba basada en información inexacta, resultado de un problema de comunicación entre las organizaciones y el gobierno.⁶³

Las ONG internacionales llevaron sus denuncias a la mesa de negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Para Zedillo, el tema era por demás sensible, ya que había hecho del Acuerdo el gran proyecto de la política exterior de su gobierno.⁶⁴ En el proceso de negociación, la cláusula democrática se había convertido en uno de los puntos más importantes. La Unión Europea insistía en incluir dicha condicionante, cuya letra decía: “El respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales, tal y como se anuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial en el presente acuerdo”.⁶⁵

⁶² *Ibid.*, p. 444.

⁶³ *Ibid.*, p. 445.

⁶⁴ Según Francisco Gil Villegas, la crisis de la economía mexicana en 1994 y el desencanto parcial que trajo consigo la entrada en vigor TLCAN, propiciaron una renovada esperanza de que Europa representaba una alternativa para contrarrestar la dependencia comercial con Estados Unidos. Por ello, la firma de un acuerdo comercial con ese continente se veía como fundamental (“México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional*, 166 (2001), p. 820).

⁶⁵ Rafael Velázquez y Roberto Domínguez, *Relaciones México-UE: una evaluación general en el sexenio de Vicente Fox*, México, CIDE, (documento de trabajo núm. 169), 2008, p. 7.

Finalmente, luego de una ardua negociación, Zedillo adoptó una posición pragmática y aceptó la cláusula el 8 de abril de 1996, pero con algunas reservas.⁶⁶ Nuevamente, varios países europeos se negaron a continuar negociaciones con México si no aceptaba el acuerdo sin reservas. Así, el gobierno mexicano accedió a la aceptación completa de la cláusula, justo después de que las elecciones del Congreso mexicano, en 1997, acabaran con la mayoría absoluta que tenía el PRI en el órgano legislativo. Ambas cosas fueron interpretadas por la Unión Europea como ejemplo de que el gobierno mexicano contaba con el espíritu democrático que buscaba.⁶⁷

Con ello, Zedillo llevó a feliz término su proyecto de política exterior más importante. Hay que reconocer, sin embargo, que, mientras al gobierno mexicano lo motivaban principalmente consideraciones de carácter económico para firmar dicho acuerdo, para la Unión Europea tenía igual relevancia el elemento de naturaleza política. Según Rafael Velázquez y Roberto Domínguez, “la UE buscaba influir en los procesos políticos en México a partir de la cláusula democrática. En palabras de la analista Dolores Rubio, ‘desde mediados de los ochenta las relaciones exteriores de la UE apuntan a unir procesos democratizadores con los de integración, para lo cual es importante firmar acuerdos de libre comercio’”.⁶⁸ México mostró que se volvía más vulnerable a la presión externa y que, como la perspectiva sistémica supondría, se alejaba de uno de los principios rectores de su política exterior: la no intervención.

En la misma dirección apuntaba la decisión del gobierno mexicano de reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶⁹ La forma en que actuaba

⁶⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁷ *Loc. cit.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁹ Ricardo Macouzet Noriega y Luis González Villanueva, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, 166 (2001), p. 797.

el gobierno de Zedillo puede entenderse como una respuesta a la presión internacional para mejorar la situación que guardaban los derechos humanos en el país. Así, los factores sistémicos parecen haber sido una variable importante para que la actitud del gobierno de negar que la comunidad internacional emitiera su opinión en los temas de derechos humanos y democracia se transformara. El gobierno de Zedillo recurrió cada vez menos a la política de principios como un escudo frente a las insuficiencias internas, como frecuentemente se había hecho antes, sobre todo en el gobierno de Salinas. Asimismo, Zedillo reconoció, más que su predecesor, a los instrumentos acordados por la región en relación con el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, incluso durante este sexenio, el gobierno mexicano mantuvo una posición ambigua sobre la necesidad de intervenir en los asuntos internos de otros Estados. En 1999, la canciller Green, declaró, en relación con la memoria anual de la ONU presentada por Kofi Annan⁷⁰ y motivada por la reciente intervención en Kosovo, que:

[...] la búsqueda de soluciones a controversias, sean internas o internacionales, debe ajustarse a la letra y al espíritu de la Carta de San Francisco [...] México siempre ha sostenido que el uso de la fuerza, así sea motivada por las causas humanitarias más nobles, no representa una solución y, por el contrario, es fuente de mayor inestabilidad, incertidumbre y violencia. Sin embargo, mi país ha sabido moderar el tono cuando el Consejo de Seguridad ha actuado con estricto apego al Capítulo VII de la Carta.

Aun así, el Gobierno de México reitera el valor de la solución pacífica de las controversias y rechaza con firmeza la existencia de un supuesto derecho de injerencia, particularmente cuando se enarbola al margen del derecho internacional.⁷¹

⁷⁰ En ella, el secretario general de la ONU establecía que era deber de la comunidad internacional actuar en conjunto cuando se registraran violaciones masivas a los derechos humanos en algún país (J. M. Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 135).

⁷¹ Rosario Green, "Intervención de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, en el debate general del 54 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Acta taquigráfica de la sesión plenaria del 23 de septiembre de 1999", Documentos Oficiales de la Asamblea General, A/54/PV. 11, citado en: *Ibid.*, p. 136.

Así se demostraba que la intervención en los asuntos internos de los Estados seguía siendo considerado por el gobierno de Zedillo como algo indeseable.

1.6 EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL SEXENIO DE VICENTE FOX

Cuando Vicente Fox llegó a la Presidencia, en el año 2000, en la agenda internacional ya se había consolidado como prioridad la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo. De hecho, en la década de los noventa, la ola de democratizaciones en varios países que habían sido parte del bloque comunista fortaleció la idea de que esa forma de gobierno era la que se debía adoptar para ingresar al “club de naciones civilizadas”. En este sentido, Mario Ojeda señala que “el sistema de partido hegemónico se había convertido, para el mundo posterior a la guerra fría, en un anacronismo”.⁷² Por ello, en el exterior, la elección del año 2000 se vio como la proyección de un nuevo México; uno que por fin transitaba a la democracia y conquistaba así el derecho a pertenecer al grupo de países que contaban con el mismo sistema político.

Como muestra de apoyo a las transformaciones que ocurrían en el país, durante los primeros dos años del sexenio, diversos jefes de Estado y de gobierno, así como distintas personalidades internacionales, visitaron al presidente Vicente Fox.⁷³ Entre ellos se encontró James Baker III—secretario de Estado durante el gobierno de George H. W. Bush—que incluso declaró que con el triunfo del PAN las relaciones bilaterales México-

⁷² Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2ª edición, 2005, p. 35.

⁷³ Andrés Rozental, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en: Luis Rubio y Susan Kauffman (coords.), *México: democracia eficaz*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 135.

Estados Unidos serían más plenas, pues el trato sería entre dos democracias.⁷⁴ En el mismo tenor apuntaron las palabras del ex presidente del gobierno español, Felipe González, quien expresó su beneplácito porque México daba el paso al “club donde impera la democracia moderna” y, con ello, “ganaba más de treinta años de credibilidad”.⁷⁵

Este apoyo que el gobierno panista recibió de la comunidad internacional fue lo que el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, denominó el “bono democrático”. Se trataba de una suerte de vale de buena voluntad que el exterior extendía a Fox, pues existía la creencia de que con él iniciaba una nueva era democrática en México. El gobierno panista esperaba que esta situación otorgara al país mayor peso de negociación en distintos foros multilaterales. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establecía que:

Intensificar la participación e influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral es otro eje de acción fundamental de la política exterior de México. Esta mayor participación permitirá promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional, como el tema de la migración, e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacionales.⁷⁶

Además, señalaba que estos foros constituían espacios importantes para fijar posiciones que reflejaran las transformaciones internas, causadas por la alternancia política. El PND reconocía como “grandes temas de la agenda internacional” a la estabilidad financiera, el libre comercio, la migración, el combate al crimen organizado, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención de los desastres naturales, la cooperación para el

⁷⁴ *Excélsior*, México, 4 de julio de 2000, p. 5-A, citado en: Mario Ojeda, *México antes y después de la alternancia política...*, p. 45.

⁷⁵ *Excélsior*, México, 7 de julio de 2000, p. 21-A, citado en: *Loc. cit.*

⁷⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, pp. 61 y 62.

desarrollo, la democracia y los derechos humanos.⁷⁷ El gobierno de Fox proponía atender estas cuestiones de manera activa y desempeñar así un papel relevante en el “diseño de la nueva arquitectura internacional”,⁷⁸ aprovechando que la imagen de México en el exterior había cambiado.

Así, la promoción de la democracia y los derechos humanos se incluyó como una prioridad específica de la política exterior mexicana. Sobre este punto es necesario señalar que, como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, cuando Fox llegó a la Presidencia el sistema internacional favorecía la defensa de ambas normas como objetivos de la diplomacia y, por lo tanto, como asuntos legítimos de la política internacional.⁷⁹ Además, el cambio de percepción que el exterior tenía sobre México—que ahora lo consideraba parte del “club de democracias”—otorgó al gobierno de Fox las credenciales necesarias para opinar sobre estos temas. De esta forma, en principio, las condiciones internacionales facilitaron que el nuevo Presidente estableciera la promoción de la democracia y los derechos humanos como objetivos del quehacer internacional, aun cuando esto significó alejarse del principio de no intervención.

Sin embargo, tras los ataques terroristas en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001, las prioridades en la agenda internacional cambiaron. A partir de entonces, Washington emprendió una “guerra contra el terrorismo” que afectó su compromiso, sostenido durante la década de los noventa, con las libertades y los derechos fundamentales. De hecho, la posterior invasión estadounidense a Irak mostró que la potencia hegemónica regresaría a la acción unilateral—incluso si esto implicaba el uso de

⁷⁷ *Ibid.*, p. 62

⁷⁸ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁹ Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “Introducción”, en: Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Porrúa, 2011, p. 11.

la fuerza—para defender sus objetivos de política exterior, cada vez más concentrados en el ámbito de la seguridad. A pesar de ello, el gobierno de Fox mantuvo como prioridad de la acción internacional mexicana la promoción de la democracia y los derechos humanos.

Así pues, los factores sistémicos resultan insuficientes para explicar las transformaciones en la política exterior que ocurrieron en esta materia durante el primer gobierno panista. Dos consideraciones son particularmente importantes para sostener este argumento. Primero, los cambios sistémicos que favorecieron la inclusión de la democracia y los derechos humanos como objetivos del quehacer internacional de los países ocurrieron desde el fin de la Guerra Fría, es decir, desde la administración de Salinas. Sin embargo, ambas normas se adoptaron como prioridades de la política exterior mexicana hasta el sexenio de Fox. Segundo, a pesar de que los eventos del 11 de septiembre de 2001 crearon un entorno internacional que ya no era tan favorable a la promoción de la democracia y los derechos humanos, esto no fue suficiente para que el gobierno mexicano excluyera estos temas de su agenda en el exterior. Es entonces necesario buscar las transformaciones a nivel estatal que podrían explicar los cambios en la política exterior de México para incluir ambas normas como objetivos primordiales.

CAPÍTULO 2:

CAMBIOS INTERNOS

Como se mencionó en el capítulo anterior, los factores sistémicos no son suficientes para explicar por qué el gobierno de Fox decidió impulsar una política exterior de promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos. Es entonces necesario ver las transformaciones que ocurrieron a nivel interno que podrían haber ocasionado un distanciamiento con los principios que tradicionalmente habían regido el quehacer internacional mexicano: el respeto a la soberanía y la no intervención. En este sentido, el nivel de análisis nacional o estatal localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado. De acuerdo con este acercamiento, las decisiones sobre cómo manejar las relaciones con el exterior no responden a variables sistémicas, sino a las necesidades e intereses internos. Las transformaciones del sistema político o económico de un Estado, siguiendo esta lógica, llevan a un cambio en su comportamiento internacional.

Según K. J. Holsti, en este nivel de análisis de la política exterior:

las guerras, las alianzas, el imperialismo, las maniobras diplomáticas, el aislacionismo y las varias metas de la acción diplomática pueden ser vistas como el resultado de presiones políticas nacionales, la ideología nacional, la opinión pública o las necesidades económicas y sociales [...] Los gobiernos no reaccionan tan sólo al entorno externo o

algún equilibrio o desequilibrio mítico. Sus acciones también manifiestan las necesidades y valores de sus poblaciones y líderes políticos.¹

Cuando las variables sistémicas que podrían explicar la política exterior permanecen constantes y ésta cambia es necesario buscar en los factores internos una explicación más adecuada a la transformación.

La principal variable interna que ayuda a comprender las decisiones que Fox tomó en materia de política exterior es la alternancia política. La promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos se incluyeron como ejes fundamentales de la acción internacional mexicana para anclar en el exterior las transformaciones que ocurrían en el país, especialmente tras el cambio de partido en el poder. Para ello, el gobierno de Fox debió abandonar el anti-intervencionismo defendido por sus antecesores y aceptar que la comunidad internacional opinara sobre la situación que guardaban la democracia y los derechos humanos en el país.

2.1 DE LAS AMBIGÜEDADES DE ZEDILLO AL ABANDONO DE LA NO INTERVENCIÓN

Es difícil afirmar que Zedillo fue el último gobernante del régimen autoritario. Lo es porque, a pesar del partido al que pertenecía, las reformas electorales que ocurrieron en 1996 mejoraron significativamente el marco institucional y legal para que existieran elecciones libres.² Esto permitió que en los comicios del año 2000 resultara victorioso el PAN, luego de más de setenta años de gobiernos priístas. Por ello, Alejandro Anaya Muñoz sugiere considerar a Zedillo el presidente que inició el periodo de transición

¹ K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1967, p. 16.

² Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, 31 (2009), p. 53.

democrática.³ De hecho, en su discurso de agradecimiento, cuando acababa su mandato, el priísta dijo que él sólo cumplió “con la parte que me correspondía para lograr la reforma que resolvió lo que aún permanecía como la mayor causa de insatisfacción con nuestra democracia: las desiguales condiciones de la competencia política.”⁴

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, las primeras señales de una apertura en temas de democracia y derechos humanos se registraron justo en el sexenio que precedió al de Fox. Prueba de ello es que el gobierno de Zedillo aceptó la presencia de observadores electorales internacionales, invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a dos relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas a que visitaran el país y reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la política exterior durante estos años se caracterizó por una clara ambigüedad: mientras tomaba pasos importantes hacia la apertura, el gobierno seguía poniendo énfasis en los principios de la no intervención y la autodeterminación.⁵ Así lo demostraron la expulsión del país de observadores internacionales de derechos humanos, en 1997, y los esfuerzos por delimitar la acción en el territorio mexicano de ONG nacionales e internacionales.⁶

Con Vicente Fox esta ambigüedad fue eliminada, pues, desde el principio del sexenio, su gobierno reconoció que el país tenía problemas en materia de derechos humanos, aceptó el monitoreo y escrutinio internacionales y cooperó para solucionar estas

³ *Loc. cit.*

⁴ *El Universal*, 6 de diciembre de 2002, citado en: Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2ª edición, 2005, p. 35.

⁵ Alejandro Anaya Muñoz, “Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos en América del Norte. Una evaluación de la tesis del ‘derrame’ (*spillover*)”, *Espiral*, 2009, núm. 46, , p. 17.

⁶ De acuerdo con Ana Covarrubias el gobierno mexicano intentó impedir la actividad indiscriminada de las ONG solicitando a la OEA que modificara el mecanismo mediante el cual esas organizaciones presentaban quejas ante la CIDH. Asimismo, solicitó que las recomendaciones de la Comisión fueran confidenciales para evitar que las ONG los utilizaran con “tintes amarillistas” (“El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *Foro Internacional*, 158 (1999), pp. 447-449).

carencias. Con ello se eliminó la tensión entre los principios que tradicionalmente habían motivado la política exterior mexicana y las normas de la democracia y los derechos humanos. Ahora se buscaría que la política exterior reflejara y anclara los cambios internos.

2.2 EL CAMBIO DE FOX

Vicente Fox había basado su campaña electoral en la idea del cambio, entendido como una transformación del régimen y no sólo del partido gobernante. El entonces candidato panista proponía que con él terminaría el régimen autoritario y sería el inicio de una nueva era democrática donde se respetarían todos los derechos.⁷ Fox, sin embargo, reconocía que aun cuando lograra ganar las elecciones la transición que proponía no sería automática ni fácil. Por ello, llamó a los votantes mexicanos a que apostaran por la democracia y que no permitieran que nadie se las arrebatará.⁸

La elección que llevó a Fox a la presidencia fue limpia y tranquila, y la victoria reconocida de inmediato por Zedillo y la opinión pública internacional.⁹ En su discurso de toma de posesión, el nuevo presidente declaró que:

La alternancia no va a cerrar por sí sola el proceso de transición. Invito, a todos cuantos tienen competencia para conducir la Reforma del Estado, a que juntos propongamos al país las iniciativas necesarias para un cambio sustantivo de régimen político. Procedamos

⁷ R. Y. Ortega Ortiz, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 236, citado en: Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “El ‘piadoso olvido’: el PAN y los derechos humanos”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 332 y 333.

⁸ Vicente Fox, *Vicente Fox propone*, 2000, p. 109, citado en: Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, 2009, núm. 1, p. 54.

⁹ Mario Ojeda, “Vicente Fox: El rompimiento *de facto* con Cuba”, *Foro Internacional*, 190 (2007), p. 868.

con sensatez y valentía a demoler todo vestigio de autoritarismo y a edificar una genuina democracia.¹⁰

Sugería que su gobierno sería democrático como ninguno antes y que la protección de los derechos humanos se convertiría en una prioridad. En este sentido, la política exterior serviría, entre otras cosas, para afianzar los cambios que el nuevo presidente proponía.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) las directrices del nuevo quehacer internacional mexicano mostraron que el principio de no intervención ya no tendría cabida en la política exterior. Por el contrario, en este documento se establecía que el objetivo estratégico de la acción internacional mexicana sería “promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional”.¹¹ Según Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, Fox, además de seguir convicciones democráticas, creía que era necesario superar el aislacionismo que se escudaba en la no intervención, “principio que en realidad siempre fue utilizado por el PRI para protegerse de ser denunciado por sus propias y constantes violaciones a los derechos humanos”.¹² Además, estos autores sostienen que Fox retomó de manera íntegra la tesis del anclaje internacional—planteada de forma explícita por Felipe González al entonces canciller Castañeda—que consistía en blindar los cambios internos a través de normas e instituciones internacionales.¹³ Así, el primer presidente panista miró hacia fuera para que las preferencias políticas de su gobierno pudieran mantenerse en el futuro gracias a compromisos con el exterior. De esta forma, las consideraciones internas sobre

¹⁰ Vicente Fox, “Mensaje de Toma de Posesión”, 1º de diciembre de 2000, disponible en: <<http://fox.presidencia.gob.mx/>>, consultado el 20 de febrero de 2012.

¹¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 60.

¹² Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 149.

¹³ *Ibid.*, p. 170.

la necesidad de afianzar el respeto a los derechos humanos y de continuar el proceso de democratización dieron rumbo a la política exterior.

Otra cuestión que es interesante considerar, es la forma en que el gobierno panista se alineó a la tendencia internacional sobre lo que se debía considerar una amenaza a la paz y seguridad internacionales. México, como la mayoría de las naciones industrializadas de occidente, favoreció la idea de seguridad multidimensional, que no se limitaba a la protección de la soberanía de un Estado, sino que incluía, también, el bienestar de los ciudadanos. Así lo expresó el segundo secretario de Relaciones Exteriores del presidente Fox, Luis Ernesto Derbez:

[la seguridad se entiende] como un conjunto de condiciones que aseguran el bienestar de los individuos de un Estado. Desde esta óptica, la seguridad de las personas exige de los gobiernos respuestas en diversos ámbitos y la creación de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que garanticen a sus ciudadanos los elementos básicos de supervivencia, dignidad, y medios de subsistencia. Desde esta perspectiva, la seguridad internacional se compone a partir de la seguridad de los Estados, y ésta a partir de la seguridad de su población.¹⁴

Es decir, el gobierno mexicano se apropió la idea de que la seguridad internacional sólo se podría garantizar con el debido respeto a los procesos democráticos y a los derechos fundamentales de las personas.

2.3 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA LEGAL E INSTITUCIONAL

Los valores democráticos y los derechos humanos empezaron a permear las decisiones de política exterior de los últimos gobiernos priístas. Sin embargo, mientras estos cambios

¹⁴ Luis Ernesto Derbez Bautista, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, México, Centro de Inversigaciones sobre América del Norte-UNAM (Cuadernos de América del Norte, 6), 2006, pp. 9-10, citado en: Ana Covarrubias Velasco “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IX*, México, El Colegio de México, 2010, p. 171.

fueran ocasionados por presión externa, seguirían atrapados en una evolución excesivamente paulatina.¹⁵ El ascenso al poder de la oposición cambió esta situación pues ambas normas ahora eran promovidas desde dentro del propio Estado, posibilitando una transformación aún más profunda. El interés del gobierno foxista de incluir la democracia y los derechos humanos en su política exterior se puede entender si, siguiendo a Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, se considera que en procesos de democratización, la moralidad “no es tan veleidosa y silenciosa como lo era cuando Maquiavelo escribió sus convenientes máximas de prudencia política; los actores políticos en la transición deben satisfacer no sólo intereses vitales, sino también ideales vitales—estándares de lo que es decente y justo”.¹⁶ El compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos se había establecido desde la campaña presidencial, siendo éste un importante componente del cambio prometido. Para cumplirlo, el gobierno de Fox tuvo que modificar la política exterior, algunas instituciones gubernamentales y reformar ciertas leyes. Esta situación se puede considerar una estrategia a dos niveles en la que la política exterior reforzaría el cambio interno y el cambio interno fortalecería la política exterior. Así lo señalaba el canciller Castañeda:

No podemos estrechar y profundizar nuestros vínculos con otras naciones sin que esa interacción también tenga efectos sobre nosotros: la adhesión en foros internacionales a ciertos principios que consideramos universales y la adopción de posturas que responden a los valores que profesamos, nos imponen la obligación de actuar de manera congruente en nuestro régimen interno. 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 [...] La actualización de las obligaciones internacionales

¹⁵ Arturo Santa Cruz, “La alternancia y la política exterior de México”, *México y la Cuenca del Pacífico*, 2005, núm. 26, p. 95.

¹⁶ O'Donnell, G., y P.C. Schmitter, “Opening (and undermining) authoritarian regimes”, en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 30.

de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México.¹⁷

Para lograr este “doble objetivo”, el gobierno de Fox tuvo que impulsar varias iniciativas para garantizar el respeto a los derechos humanos en el país. Una de las primeras acciones en este sentido fue anunciada por el canciller Castañeda durante su discurso inaugural: el establecimiento de una embajada para los derechos humanos, cuya titular sería la conocida activista Mariclaire Acosta Urquidi.¹⁸ Aunque esta propuesta no se concretó, pues el Senado mexicano negó entregar el rango de embajadora a alguien que no tendría a quien presentar sus cartas credenciales, el 11 de octubre de 2001, el gobierno mexicano creó la Subsecretaría de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁹

El 12 de junio de 2001, el gobierno de Vicente Fox reinstaló la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos que Zedillo había creado en 1997.²⁰ La Comisión tendría como miembros permanentes a la Secretaría de Seguridad Pública, la entonces embajadora para los Derechos Humanos y la Democracia, la Comisión Ciudadana de Estudios para la Discriminación y la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República. Su tarea sería asistir al gobierno en la tarea de

¹⁷ Jorge G. Castañeda, “Política y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002, citado en: Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en: Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Porrúa, 2011, p. 190.

¹⁸ Arturo Santa Cruz, art. cit., p. 95.

¹⁹ Dos años después y por razones presupuestales, se hicieron las modificaciones necesarias para incorporar las labores de dicha Subsecretaría a la que se encargaba de asuntos globales. Quedó, entonces, establecida la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos (Arturo Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, 191-192 (2008), p. 244).

²⁰ Arturo Requesens Galnares, “La administración del Presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea, *Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos*, México, SRE-UE, 2006, p. 149, en: < <http://portal.sre.gob.mx/> >, consultado el 20 de mayo de 2012.

implementar medidas eficaces—como la promoción de la transparencia y el diálogo abierto con la sociedad civil, implementar el acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como tender una invitación a los mecanismos internacionales de derechos humanos para visitar México—para evitar violaciones a los derechos humanos.²¹

Otro ejemplo de cambio en la estructura organizacional del gobierno para garantizar una mejor observancia del respeto a los derechos humanos lo constituye la creación, el 30 de julio de 2002, de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, en la Secretaría de Gobernación.²² Como parte de sus compromisos, la nueva Unidad velaría por el cumplimiento de resoluciones internacionales; serviría como enlace con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los gobiernos estatales, organizaciones públicas de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Además, por medio de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos se retomarían los trabajos de la Comisión Intersecretarial.²³

Una cuestión importante en este afán por mostrar una transformación de régimen era enfrentar las violaciones a derechos humanos de los gobiernos priístas. El gobierno de Fox reconocía la importancia de esta ruptura con el pasado diciendo que:

²¹ Una tarea esencial de esta Comisión fue el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de cooperación con la sociedad civil para continuar con el diseño de políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos. Para ello, se creó un mecanismo de diálogo entre la Comisión Intersecretarial y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo que estas organizaciones pudieran contribuir en el diseño y ejecución de la política exterior de México en materia de derechos humanos (*Ibid.*, p. 150).

²² México, Secretaría de Gobernación, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, “Antecedentes de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos”, 17 de noviembre de 2010, en: < <http://www.derechoshumanos.gob.mx/> >, consultado el 15 de octubre de 2011.

²³ Juan Carlos Arjona Estévez, “Derechos humanos en México, entre paños y derivas”, en: Universidad Iberoamericana, *Sexenio en perspectiva*, México, 2006, p. 32, en: < <http://www.uia.mx/> >, consultado el 15 de octubre de 2011.

[...] la construcción de [una] política integral [de derechos humanos] debía comenzar por hacer una revisión de nuestra experiencia histórica. No se puede, ni se debe, ocultar la verdad: en México hemos vivido periodos que dejaron una secuela de agravios, de víctimas de delitos que fueron cometidos en abuso del poder o al amparo de éste y bajo el cobijo de la impunidad, a las que se les debe encontrar un cauce de reconciliación y de justicia.²⁴

Por ello, a finales del año 2001 se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, que concentraría e investigaría “las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales, cometidos por servidores públicos”.²⁵ Al respecto es necesario señalar que, aunque se planteó una ambiciosa labor para la Fiscalía, sus resultados no cumplieron con las expectativas. Sin embargo, su creación muestra que se tomaban en cuenta las recomendaciones de organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, que habían sugerido la conveniencia de formar este órgano.²⁶

Además de estas acciones, el gobierno foxista instrumentó diversas reformas legales. En 2001, el crimen de desaparición forzada se incluyó en el código penal y la Constitución se reformó para prohibir la discriminación. En 2002, el Congreso aprobó una ley de acceso a la información y creó el Instituto Federal de Acceso a la Información como un órgano autónomo del Estado. Asimismo, en 2005, la Constitución se reformó nuevamente para eliminar la pena de muerte. No obstante, la iniciativa que Fox presentó

²⁴ Gobierno de la República, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, México, Gobierno de la República, 2002, citado en: Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, 190 (2007), p. 716.

²⁵ *Ibid.*, p. 722.

²⁶ S. Aguayo y J. Treviño, *op. cit.*, pp. 340 y 341.

al Congreso para una reforma integral de la Carta Magna que incluyera la protección de los derechos humanos nunca fue aprobada.²⁷

Para combatir la tortura, acción por la cual los gobiernos mexicanos habían sido señalados en repetidas ocasiones por las organizaciones internacionales de derechos humanos, en 2003, México se convirtió en el primer país en adoptar el Protocolo de Estambul.²⁸ Con él, los países que suscribían combatirían y sancionarían cualquier acto de tortura en el que pudieran incurrir las agencias policiales. Además, por medio del Protocolo, México recibió la colaboración del Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de Tortura y de Physicians for Human Rights, en la elaboración del dictamen médico especializado para casos de posible tortura o maltrato de la Procuraduría General de la República. Asimismo, con ayuda de destacados médicos que habían creado el Protocolo, se capacitó a personal médico forense de dicha institución en los métodos de documentación de la tortura física y psicológica.²⁹ De esta forma, las investigaciones policiales adoptaban novedosos instrumentos internacionales de respeto a los derechos humanos para conducir sus labores.

2.4 APERTURA AL ESCRUTINIO INTERNACIONAL

En las sesiones de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, el Canciller Castañeda anunció que se encontraba ahí representando a un nuevo México que había adoptado una política de puertas abiertas al escrutinio internacional.³⁰ Por ello, el

²⁷ A. Anaya, “Transnational and Domestic Processes...”, p. 41.

²⁸ “PGR afirma que se redujo la tortura”, *El Universal*, 29 de abril de 2010.

²⁹ México, Procuraduría General de la República, “Fin a la tortura – Protocolo de Estambul”, 9 de agosto de 2010, en: <<http://www.pgr.gob.mx/>>, consultado el 13 de septiembre de 2010.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Press Release 2001*, en: <<http://www.unhcr.ch>>, consultado el 8 de febrero de 2011.

gobierno foxista extendía una invitación permanente a los observadores en América y el mundo a que visitaran México y plantearan recomendaciones. Más de 15 visitas se recibieron entre 2001 y 2006 y culminaron en cerca de 400 recomendaciones relacionadas con la protección de los derechos humanos.³¹ Así, las autoridades mexicanas reconocían la labor de los organismos internacionales en la materia y las invitaban a participar en el proceso de transformación que el gobierno panista proponía.

En este sentido, es muy relevante que, un día después de haber tomado posesión, Fox firmó el Programa de Cooperación Técnica con la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, para que instalara su representación en México y elaborara un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos.³² El hecho era por demás significativo, pues se trataba de la primera oficina que se establecía en un país que no estaba en guerra civil. El Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos, elaborado a instancia del Alto Comisionado y que integraba las recomendaciones de distintos relatores, fue entregado al gobierno mexicano el 8 de diciembre de 2003.³³ Dicho documento dio sustento al Programa Nacional de Derechos Humanos que presentaría Fox el siguiente año y fue utilizado para la posterior creación del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Con ello, el gobierno de México recibía el apoyo

³¹ Destacan las siguientes visitas: Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (2002); Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (2002); Relatora Especial sobre los Derechos de los Migrantes (2002); Investigación realizada por los señores Alejandro González Pobrete y Ole Vedel Rasmussen de conformidad con el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (2003); Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos humanos (2003) (México, Secretaría de Relaciones Exteriores México, *La política exterior de México en la transición*, México, SRE-FCE, 2005, pp. 136 y 137).

³² N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 193.

³³ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 134.

del exterior para afianzar los cambios estructurales prometidos en materia de protección y defensa de derechos humanos en el país.³⁴

Fox también mostró una gran disposición a ratificar la mayoría de los tratados internacionales de protección de las personas que estaban pendientes. De hecho, este interés porque el país suscribiera y reconociera la competencia de algunos instrumentos internacionales había quedado plasmado en el PND. En él se establecía que:

[...] es importante señalar que México no es parte de algunos importantes instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario. La falta de pertenencia a estos organismos mantiene incompleto el régimen jurídico nacional en la materia y daña la imagen del país en el exterior, por lo que es necesario que México suscriba estos instrumentos, reconozca la competencia de sus comités y que participe en los nuevos instrumentos que vayan surgiendo en la materia.³⁵

Siguiendo esta línea de acción, desde que inició el sexenio de Fox, hasta 2005, se ratificaron cuatro convenciones relativas a la protección de derechos humanos, como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (2002); se aceptó la competencia de ocho mecanismos de alcance regional e internacional, como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (2002); y se retiraron parcial o totalmente reservas a distintos instrumentos, como la relativa al artículo 25-b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2002).³⁶

Fox también revirtió la postura sostenida en los años noventa frente a los mecanismos de petición individual. El gobierno mexicano decidió tratar los casos paradigmáticos de violaciones a derechos humanos de particulares. Para ello, una pieza

³⁴ N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 193.

³⁵ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 60.

³⁶ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 142 y 143. El artículo 25-b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere al voto activo de los ministros de culto (Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución A/RES/2200 A (XXI)*, titulada "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Nueva York, 16 de diciembre de 1966).

clave era la cooperación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en donde se presentaban más denuncias en este sentido. Entre ellas, se encontraba el caso del señor Alejandro Ortiz Ramírez, sentenciado a prisión tras haber sido declarado culpable de cuatro asesinatos, en septiembre de 1988.³⁷ La petición fue hecha, en junio de 2001, por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, pues Ortiz había sido detenido sin orden de aprehensión, pasando por alto el debido proceso legal. En 2004, el gobierno mexicano firmó un acuerdo de solución amistosa en respuesta a las denuncias del señor Ortiz, con lo que otorgó, por primera vez, un reconocimiento público de inocencia de carácter político.³⁸

Con la misma lógica, el gobierno de Fox decidió otorgar el perdón, en febrero de 2002, al general Francisco Gallardo que había sido sentenciado a 28 años de prisión por 14 delitos que le imputó el ejército.³⁹ Supuestamente, el militar había sido realmente encarcelado por haber propuesto que se estableciera un *ombudsman* para la institución militar.⁴⁰ De acuerdo con algunas organizaciones, el juicio que Gallardo había enfrentado en 1993 estuvo lleno de irregularidades y fabricación de evidencia, atentando contra sus derechos.

Otro ejemplo de resolución de controversias relacionadas con las violaciones a derechos humanos de particulares fue la liberación de los campesinos ecologistas de Guerrero, Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel, acusados de portación de armas de uso exclusivo del ejército. En realidad, se sospechaba que su detención se había vinculado a la

³⁷ Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 101/05 "Solución Amistosa Alejandro Ortiz Ramírez v. México"*, 27 de octubre de 2005.

³⁸ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 142.

³⁹ "Queda libre el General Gallardo", *Reforma*, 8 de febrero de 2002.

⁴⁰ N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 193.

oposición que habían mostrado ante la tala inmoderada de bosques.⁴¹ El proceder del gobierno foxista en estos casos abría la puerta para que los nacionales mexicanos recurrieran a mecanismos de petición individual, después de agotar los recursos internos. Con estas acciones Fox no sólo rompía con el pasado, sino que ofrecía la posibilidad de solucionar asuntos que las administraciones priístas habían dejado pendientes.

2.5 POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA

De manera paralela a la apertura al monitoreo y el escrutinio internacionales, México comenzó a ser un promotor entusiasta de iniciativas concretas en los foros multilaterales de derechos humanos. De hecho, ya en el PND se había establecido que uno de los objetivos de la política exterior mexicana sería intensificar la participación del país en foros multilaterales para influir en el diseño de la nueva arquitectura internacional.⁴² En contraste con la tensión que había existido entre el gobierno de Zedillo y las ONG internacionales, Fox se convirtió en un aliado de estas organizaciones para promover la agenda de derechos humanos en foros multilaterales. Tan sólo en la ONU, a lo largo del sexenio, la delegación mexicana presentó a la Asamblea General cinco resoluciones que se referían a la defensa de los derechos humanos.⁴³ Entre ellas, destaca la resolución intitulada “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, aprobada en noviembre de 2002, y que, posteriormente, sería adoptada sin votación en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 60.

⁴³ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 137 y 138.

(CDH).⁴⁴ Los puntos relevantes de la resolución eran propiciar el diálogo y la cooperación entre el Consejo de Seguridad y su Comité contra el Terrorismo, y las instancias que trataban los derechos humanos dentro y fuera de la ONU, así como el nombramiento de un relator especial encargado del tema en cuestión.⁴⁵ El gobierno foxista, de esta manera, apoyaba el reforzamiento del régimen internacional existente.

En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el gobierno de Fox también cambió la postura que sus antecesores habían seguido, pues decidió votar a favor de resoluciones que hacían recomendaciones a diversos países para mejorar la situación de derechos humanos que mantenían. Si bien, durante el sexenio de Fox las votaciones más polémicas fueron aquellas que involucraban a Cuba—que se detallarán más adelante—México tomó posturas similares cuando se discutió el caso de otros países. Entre 2001 y 2006, la delegación mexicana votó a favor de resoluciones que demandaban acción para garantizar la protección de derechos humanos en Bielorrusia, Irak, Kosovo, Corea del Norte, Sudán y Turkmenistán.⁴⁶ El gobierno mexicano se justificaba diciendo que:

Nuestra posición no está determinada por cálculos de coyuntura ni es selectiva. Por el contrario, parte del reconocimiento de que los derechos humanos constituyen valores absolutos y universales, y de que es obligación de los Estados, tanto individual como colectivamente, velar por su respeto. Aún más, también confirma que es posible conciliar la promoción activa de los derechos humanos con agendas políticas constructivas y agendas exitosas de cooperación e intercambio económico. Por ello seguiremos manteniendo una actitud a la vez vigilante y constructiva para construir ese respeto.⁴⁷

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución A/RES/57/219 titulada "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo"*, Nueva York, 27 de febrero de 2003.

⁴⁵ Olga Pellicer, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, ITAM-Porrúa, 2006, pp. 168-9.

⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Press Release 2001-2006*, en: <<http://www.unhchr.ch>>, consultado el 15 febrero de 2011.

⁴⁷ "México vota a favor de causas y no en contra de países", Comunicado, Los Pinos, 15 de abril de 2002. Disponible en: <<http://fox.presidencia.gob.mx/>>, citado en: N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 197.

Así el gobierno mexicano subrayaba la necesidad de aumentar el involucramiento de la comunidad internacional para garantizar el pleno respeto a los derechos humanos en cualquier estado.

En la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno de Fox también participó de manera activa para fortalecer la protección a los derechos humanos y la defensa de la democracia en el continente. Además de apoyar la elaboración del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, el país extendió una invitación, en julio de 2004, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para hablar sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano.⁴⁸ El gobierno de Fox, de esta manera, se proyectaba como un país que buscaba profundizar el régimen continental de protección a los derechos humanos.

En lo referente al fomento de la democracia, México, durante estos años, sorprendió por impulsar la profundización de la codificación internacional en la materia. Destaca que, durante la Tercera Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Quebec, en abril de 2001, México apoyó incluir una cláusula democrática dentro de la Declaración emanada de dicho evento. En el texto se señalaba que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”.⁴⁹ La Declaración serviría como base para la posterior Carta Democrática Interamericana, adoptada en septiembre del mismo año, la cual especificaba que:

⁴⁸ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 141 y 142.

⁴⁹ Organización de Estados Americanos, Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Quebec*, Quebec, 22 de abril de 2001.

la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.⁵⁰

Con ello, se revirtió la posición asumida en este ámbito a principios de los años noventa, cuando las cláusulas democráticas en acuerdos internacionales se descartaban por calificarse como intervención en los asuntos internos del país.

También en el ámbito continental, México promovió la inclusión del fortalecimiento de los valores democráticos en los textos de las distintas declaraciones del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río). Por ejemplo, en la Declaración de Santiago de la XV Cumbre de ese Grupo, llevada a cabo en Chile, en agosto de 2001, México apoyó la inclusión en dicho texto de una cláusula que establecía que “la preservación y reafirmación de la democracia y los valores democráticos en la región, y la vigencia plena de las instituciones y el estado de derecho, son objetos primordiales y permanentes del Grupo de Río”.⁵¹ Nuevamente, en contraste con lo que había ocurrido en el pasado, se reconocía que garantizar el orden democrático en cualquier país era responsabilidad del resto y no un asunto de soberanía nacional.

Un ejemplo del apoyo que México dio para llevar a la práctica los principios democráticos expresados en estos mecanismos multilaterales del continente es la respuesta del gobierno foxista al golpe de Estado en Venezuela, en 2002. En este episodio, un grupo de oposición al presidente Hugo Chávez había comenzado a protestar

⁵⁰ Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Americana*, Washington, D.C., 11 de septiembre de 2001.

⁵¹ Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, XV Cumbre Presidencial del Grupo de Río, *Declaración de Santiago*, Santiago, Chile, 17 de agosto de 2001.

por la ampliación de poderes que el mandatario se había adjudicado para controlar la estructura institucional y política de ese país.⁵² La Guardia Nacional respondió con una violenta represión que obligó a Chávez a dimitir el 11 de abril de ese año, pues demostró que la situación se había vuelto inmanejable.⁵³ El gobierno que lo sustituyó, encabezado por Pedro Carmona—empresario y economista de ese país—recibió el apoyo de los gobiernos de Colombia y El Salvador, así como la simpatía de España y Estados Unidos. Por su parte, el gobierno mexicano buscó que su respuesta al golpe de Estado coincidiera con la nueva Carta Democrática que lo obligaría a no reconocer al gobierno de Carmona. De hecho, durante la reunión del Grupo de Río en San José, Costa Rica—evento que coincidió con la crisis venezolana—México suscribió la declaración sobre la situación en Venezuela. En ella se establecía que los miembros del Grupo “condenaban la interrupción del orden constitucional en Venezuela, generada por un proceso de polarización creciente” e instaban a “la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y a dar los pasos necesarios para la realización de elecciones claras y transparentes, en consonancia con los mecanismos previstos por la Constitución venezolana”.⁵⁴

Además de esta condena al golpe de Estado, el gobierno mexicano decidió formar parte del Grupo de Amigos del secretario general de la OEA para Venezuela.⁵⁵ Su objetivo era apoyar al país en la difícil coyuntura por la que atravesaba y facilitar el preacuerdo alcanzado entre el gobierno y la oposición para celebrar un referéndum, figura

⁵² Guillermo Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, 191-192 (2008), p. 281.

⁵³ “Derrocan a Hugo Chávez”, *Reforma*, 12 abril de 2002.

⁵⁴ Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, *Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela*, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002, en: <<http://portal2.sre.gob.mx/>>, consultado el 13 de septiembre de 2010.

⁵⁵ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

contemplada en la Constitución venezolana, que determinaría la permanencia o revocación del mandato de Chávez. Así, el gobierno de Fox llevó a la práctica el discurso de defensa al orden democrático en el continente.

Como señalan Saltalamacchia y Covarrubias, otro aspecto importante de la política exterior mexicana que debe mencionarse es “la contribución de México para impulsar el principio de jurisdicción universal por el cual se asume que todos los estados comparten el interés de llevar ante la justicia a aquellos individuos responsables de crímenes de guerra o lesa humanidad, independientemente de su nacionalidad o del lugar en donde haya sido cometido el crimen”.⁵⁶ En este sentido, sobresale el hecho de que, en 2003, se haya extraditado a Ricardo Miguel Cavallo a España. El ciudadano y ex militar argentino fue detenido por la INTERPOL-México, en agosto de 2000, luego de que el juez español Baltasar Garzón solicitara su extradición para procesarlo por los delitos de terrorismo, genocidio y tortura, cometidos durante la dictadura argentina que gobernó de 1976 a 1983.⁵⁷ El gobierno requirente fundó su solicitud en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, celebrado el 21 de noviembre de 1978.⁵⁸

El canciller Castañeda había recomendado evaluar positivamente la petición y la transmitió al procurador general de la República para conocer las consideraciones judiciales. Éste consideró que procedía la extradición solicitada por el país ibérico. Sin embargo, el proceso se alargaría hasta 2003, cuando, finalmente, la Suprema Corte de Justicia autorizó la extradición de Cavallo, aunque señaló que el delito de tortura había

⁵⁶ N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁷ José Luis Siqueiros, “La extradición y la jurisdicción universal. El caso Cavallo”, *Revista de Derecho Privado*, 7 (2004), p. 116.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 116.

prescrito. En palabras de Castañeda, la decisión “sentaba un precedente que no podrá ser ignorado y que se suma a los esfuerzos de la comunidad internacional por impedir que los crímenes de lesa humanidad permanezcan impunes”.⁵⁹ México se convirtió en el primer país de América Latina que aplicaba el principio de la jurisdicción universal para las violaciones de derechos humanos, en el contexto de la extradición.

Hay que mencionar, también, que, en octubre de 2005, el Senado mexicano ratificó la adhesión del país a la Corte Penal Internacional. Este hecho fue particularmente relevante pues, tomando en cuenta la influencia que podía ejercer Estados Unidos en las decisiones mexicanas de política exterior, en este caso en específico ésta no cumplió con su objetivo. El gobierno estadounidense había presionado a su contraparte mexicana para que firmara un acuerdo que favoreciera a los ciudadanos de ese país al darles inmunidad frente a la Corte. Fox se negó a dicha petición arriesgándose, según Rafael Velázquez Flores, a sufrir una suspensión parcial de asistencia militar y jurídica estadounidense a manera de represalia.⁶⁰

Con estas acciones se fortaleció en el exterior la imagen de que México era un país nuevo que dejaba de ser parte del problema, para formar parte de la solución. La nueva postura del gobierno de Fox se reconoció prácticamente de inmediato en el exterior. Durante la Reunión Ministerial de la Comunidad de Democracias, llevada a cabo en Corea, en noviembre de 2002, México no sólo participó, sino que logró ser designado para formar parte de la junta directiva.⁶¹ También relevante fue el ingreso de México al Consejo de Derechos Humanos que sustituiría, en el marco del proceso de reforma de la

⁵⁹ “Observan en caso Cavallo un precedente internacional”, *Reforma*, 12 de junio de 2003.

⁶⁰ Rafael Velázquez Flores, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”, *Foro Internacional*, 191-192 (2008), p. 90.

⁶¹ Jorge Chabat, *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, México, CIDE, (documento de trabajo núm. 189), 2009, pp. 6 y 7.

ONU, iniciado en el año 2005, a la otrora Comisión. Con este hecho se evidenciaba el gran interés que el gobierno tenía en que la comunidad internacional reconociera al país como un interlocutor válido en los foros multilaterales más importantes. El prestigio que México ganaba se demostró, una vez más, cuando su representante ante el Consejo de Derechos Humanos, el embajador Alfonso de Alba, fue elegido por unanimidad como presidente para el periodo 2006-2007.⁶² De igual modo, se promovió exitosamente la candidatura de Bernardo Sepúlveda Amor para ser juez de la Corte Internacional de Justicia, quien accedió al cargo en febrero de 2006.

2.6 ANCLAJE INTERNACIONAL DEL CAMBIO NACIONAL

En suma, desde que Fox llegó a la presidencia la política exterior en materia de derechos humanos experimentó una transformación, abandonando los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. México aceptó, en discurso y práctica, que la comunidad internacional tenía la legitimidad necesaria para supervisar y criticar la situación de derechos humanos en países concretos. ¿Cómo explicar esto? Andrew Moravcsik sostiene que los gobiernos más propensos a apoyar regímenes internacionales de derechos humanos son aquellos que creen en la conveniencia de la gobernanza democrática, pero que enfrentan fuertes amenazas internas que podrían dañarla en el futuro.⁶³ Por ello, los regímenes democráticos en formación buscan evitar un retroceso político a formas más autoritarias de gobierno. En este sentido, los compromisos internacionales en la materia sirven para anclar los cambios internos y para desalentar

⁶² A. Sotomayor, art. cit., pp. 244 y 245.

⁶³ Andrew Moravcsik, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in post-war Europe”, *International Organization*, 54 (2000), p. 228.

intentos de la oposición por cambiar el orden establecido, reduciendo así la incertidumbre política.

En el caso mexicano, el gobierno de Fox puede ser considerado una democracia nueva en la que el respeto a los derechos humanos era una parte esencial del cambio que propuso a los votantes. Castañeda decía que “yo siempre tuve la idea [...] de que una de las mejores anclas para el progreso de los derechos humanos era adquiriendo compromisos fuera”.⁶⁴ Según Alejandro Anaya, actores clave de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como Marieclaire Acosta (subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia) y Juan José Gómez Camacho (director general de Derechos Humanos y Democracia) compartían la visión de Castañeda.

Existe, entonces, evidencia para sugerir que el gobierno de Fox vio en las instituciones y normas internacionales una forma de apoyar la transición democrática. “La actual política exterior mexicana—sostenía Fox—es el reflejo externo del mandato del cambio expresado en las urnas”.⁶⁵ Para afianzar ese cambio, el gobierno juzgó que los beneficios de la estabilidad y la legitimidad eran mayores a los costos a la soberanía que implicaba asumir compromisos internacionales.⁶⁶ Así pues, el activismo mexicano en derechos humanos y democracia estuvo íntimamente ligado a la alternancia política.

⁶⁴ A. Anaya Muñoz, “Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos...”, p. 29.

⁶⁵ A. Santa Cruz, art. cit., p. 94.

⁶⁶ A. Anaya Muñoz, “Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos...”, p. 25.

CAPÍTULO 3:

RELACIONES MÉXICO-CUBA

Como se demostró en el capítulo anterior, la política exterior de derechos humanos y democracia del gobierno de Fox se instrumentó principalmente en la esfera multilateral y con el objetivo de anclar las transformaciones internas. Sin embargo, la relación de México con ciertos países también se modificó durante estos años. En este sentido, quizá el cambio más evidente fue el deterioro de la relación con Cuba, cuyos intercambios diplomáticos con el gobierno mexicano quedaron rebajados a encargados de negocios en el año 2004. Este distanciamiento se debió, principalmente, a que Fox dejó a un lado la no intervención como base de la interacción con la isla y dio mayor importancia a la observancia de los derechos humanos y la democratización del régimen cubano. Por ello, estudiar la relación entre México y Cuba brinda una buena oportunidad para analizar los factores sistémicos y estatales que afectaron la interacción bilateral.

3.1 BREVE RECUENTO DE UNA RELACIÓN “ESPECIAL”

Desde el triunfo de la Revolución cubana, en 1959, la relación de México con la isla tendió a enfatizar la defensa de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. De acuerdo con Olga Pellicer, la postura que el gobierno mexicano tomó frente a Cuba se debía al “interés por conservar una cierta independencia en la OEA; la necesidad de no rebasar los límites impuestos por los intereses norteamericanos en juego; y el deseo de

mantener la política exterior como una prueba de las virtudes nacionalistas del gobierno mexicano”.¹ Al régimen castrista le interesaba mantener una relación cordial con México porque así evitaba caer en el aislacionismo absoluto en el Hemisferio y encontraba a un buen aliado en foros multilaterales. Además, según Lorenzo Meyer, los cubanos podían presentar la imagen de un frente estadounidense dividido pues el propio vecino de la potencia no la apoyaba en las sanciones contra la isla.² Para lograr estos objetivos, ambos países, por lo menos hasta la década de los ochenta, se comprometieron a seguir ciertas reglas que daban certeza a la relación. El gobierno mexicano, por su parte, tomaría posiciones favorables a Cuba, particularmente frente a Estados Unidos, en foros internacionales, mientras que el gobierno de la isla se abstenía de apoyar a grupos subversivos en México.³ La estrategia fue efectiva pues, como apunta Mario Ojeda:

la neutralidad cubana hacia México es un hecho demostrable. No se tiene noticia alguna, por ejemplo, de que Castro haya fomentado, o siquiera alentado, movimientos subversivos en México y lejos de ello [...] bien puede decirse que el propio Castro contribuyó indirectamente, con sus referencias de respeto al gobierno mexicano, a desalentar los movimientos guerrilleros de inspiración y organización nacionales.⁴

Este arreglo, sin embargo, no estuvo exento de fricciones entre ambos países. Prueba de ello es que, a pesar de que en México se habían buscado similitudes entre las revoluciones cubana y mexicana, tras la declaración de Castro, en 1961, de que la Revolución en su país había sido de carácter “marxista-leninista”, los mexicanos mostraron una postura de menor simpatía hacia el régimen cubano. Como consecuencia de ello, cuando se discutió en la OEA la expulsión de Cuba, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel

¹ Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 118.

² Lorenzo Meyer, “¿La obvedad como política exterior?”, *Reforma*, 8 de febrero de 2007, p. 15.

³ Ana Covarrubias, “Temas y reglas del juego: reflexiones sobre el deterioro de las relaciones México-Cuba”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Bernardo Sepúlveda. Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 321-340.

⁴ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 83.

Tello, se vio obligado a justificar su voto en contra diciendo que “el voto de México de ninguna manera sugería alguna simpatía mexicana por el comunismo”, sino que respondía a consideraciones legales.⁵ El canciller argumentaba que la Carta del organismo americano no proveía la expulsión de uno de sus miembros y, por lo tanto, ésta no podía llevarse a cabo. Además, figuras clave del gobierno mexicano lamentaban la censura estadounidense por contraponerse a dos piedras angulares de la política exterior mexicana: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.⁶ Es decir, la postura de México no se justificó como una defensa a Cuba, sino a los principios legales que regían a la comunidad internacional.

Posteriormente, durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el gobierno de la isla protestó contra los estrictos controles por los que pasaban los viajeros cubanos en México pues se les confiscaban pertenencias y se presumía que existía un registro que las autoridades mexicanas compartían con Estados Unidos.⁷ No obstante, y a pesar de estas desavenencias, la no intervención se mantuvo como el pilar fundamental de la relación entre ambos países. Así lo reconoció Fidel Castro en la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en 1964—cuya resolución establecía el rompimiento de relaciones con Cuba:

México mantuvo la posición más firme en este cínico acuerdo... Nuestra disposición es vivir bajo un sistema de normas internacionales aplicables a todos, y de una igual observancia de todos los estados... Podemos decir que el gobierno mexicano nos inspira respeto, que con el gobierno de México estamos dispuestos a hablar y discutir... a

⁵ Peggy Fenn, “México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba”, *Foro Internacional*, vol. IV, 13 (1963), p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ Pablo Telman Sánchez Ramírez, “Las relaciones entre México y Cuba después del 11 de septiembre y el rol de EE UU”, *Revista Enfoques*, 2008, núm. 8, p. 216.

comprometernos a mantener una política sujeta a normas, normas inviolables de respeto de la soberanía de cada país y no entrometernos en los asuntos internos de ningún país.⁸

Como ya se detalló en el primer capítulo, tras el fin de la Guerra Fría, la promoción de la democracia y los derechos humanos cobró gran relevancia en la agenda internacional. Si los factores sistémicos influyen en el rumbo de la política exterior mexicana, se esperaría que México, desde el sexenio de Salinas, cambiara el énfasis de la no intervención a la defensa de las normas a las que la comunidad internacional daba tanta importancia. Esto, a su vez, se habría traducido en un deterioro de la relación con Cuba pues se habrían modificado “las reglas del juego” que la regían—específicamente, la no injerencia en los asuntos internos de ambos países.

3.2 CAMBIOS EN LA RELACIÓN MÉXICO-CUBA EN LOS SEXENIOS DE CARLOS SALINAS Y ERNESTO ZEDILLO

Cuando Carlos Salinas asumió la presidencia mexicana, el régimen encabezado por Fidel Castro se encontraba ya muy lejos de la imagen romántica de una revolución que había causado simpatías en México.⁹ En la medida en que el régimen internacional de derechos humanos y la ola de democratización en distintas regiones del mundo adquirirían un ímpetu renovado, las carencias en Cuba en estos ámbitos se volvían más evidentes. A pesar de ello, en un principio, el gobierno de Salinas pareció seguir la misma relación cordial hacia la isla que sus antecesores habían mantenido. De hecho, Fidel Castro asistió a la toma de posesión del presidente mexicano, aun cuando las elecciones habían sido cuestionadas por un supuesto fraude al Frente Democrático Nacional—entonces partido mexicano de

⁸ *Revolución*, La Habana, 27 de julio de 1964, pp. 2-4, citado en A. Covarrubias, “Temas y reglas del juego...”, pp. 325 y 326,

⁹ Olga Pellicer, “México y Cuba: un drama en tres actos”, *Letras Libres*, julio 2004, p. 45.

izquierda. El mandatario cubano incluso condenó implícitamente las protestas de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente, al señalar que no estaba en México para aconsejar a nadie ni a hacer advertencias, pero que la violencia “sólo se justifica cuando todos los caminos están cerrados”, lo que no era el caso en el panorama político mexicano.¹⁰

Ana Covarrubias señala que, como en otras ocasiones, es difícil afirmar que la política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas siguió un plan definido o formó parte de una estrategia clara.¹¹ Sin embargo, en ella se puede reconocer una tendencia parecida a la mantenida por los gobiernos antecesores, así como algunos elementos de cambio. Sin duda, un claro ejemplo de continuidad lo constituye la reacción que el gobierno mexicano tuvo frente a la Ley Torricelli. Esta medida, aprobada en Estados Unidos en 1992, establecía sanciones a las filiales de compañías estadounidenses que comerciaban con Cuba, a pesar de operar desde terceros países.¹² Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores, explicó la oposición de México a esta disposición diciendo que violaba “los principios esenciales de derecho internacional y, en especial, el de no intervención”.¹³

En las Cumbres Iberoamericanas, sin embargo, se comenzó a notar una tensión entre seguir defendiendo la no intervención en Cuba y presionar por su democratización. Entre 1991 y 1994, se realizaron cuatro reuniones Iberoamericanas en las que el régimen de Castro fue un tema recurrente. En la primera de ellas, celebrada en Guadalajara, el

¹⁰ *El Universal*, 4 de diciembre de 1988, 9. 28-A, citado en: Jorge Chabat y Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, 138 (1994), p. 689.

¹¹ Ana Covarrubias Velasco, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, 138 (1994), p. 660.

¹² *Ibid.*, p. 662.

¹³ *Proceso*, 19 de octubre de 1992, p. 6, citado en: *Ibid.*, p. 665.

canciller Solana declaró que su país estaba “muy preocupado por el encerramiento de Cuba y su falta de flexibilidad”, lo que se puede interpretar como una postura injerencista.¹⁴ Sin embargo, al año siguiente, en la Cumbre de Madrid, México se mostró renuente a aceptar las exigencias que diversas naciones querían imponer a la isla para que iniciara su democratización.¹⁵ Esta postura anti-intervencionista contrasta con la entrevista que el presidente Salinas dio meses antes al semanario *Newsweek*. En ella y en relación con una pregunta sobre la crisis económica cubana, el presidente respondió que Castro “tenía confianza en que podía superarla, pero nosotros no”.¹⁶ Esto muestra que al menos el discurso ya empezaba a incorporar una preocupación por la situación cubana, aunque no predominantemente injerencista.

Conviene subrayar que la relación México-Cuba no se puede comprender sin hacer una triangulación con Estados Unidos. En este sentido, es necesario recordar que una de las más importantes metas del gobierno de Salinas era concretar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que profundizaría la vinculación económica con Estados Unidos y daría mayor prioridad a las relaciones políticas entre ambos países. El proceso de negociación afectó principalmente dos ámbitos de la relación de México con Cuba: en primer lugar, como Pellicer señala, la isla dejó de figurar como punto de importancia en la agenda de relaciones exteriores mexicana.¹⁷ En general, todos los aspectos que incluían la llamada “independencia relativa” de México frente a Estados Unidos quedaron ignorados en el frenesí y la puesta en marcha del TLCAN. El segundo cambio en la relación es que ésta comenzó a incorporar a un nuevo actor: la disidencia

¹⁴ *Proceso*, 15 de julio de 1991, p. 6., citado en: Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos”, *Foro Internacional*, 173 (2003), p. 630.

¹⁵ A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante...”, p. 667.

¹⁶ J. Chabat y L. M. Villasana, art. cit., p. 690.

¹⁷ Olga Pellicer, art. cit., p. 45.

cubana en el exilio. Es conveniente abundar en este punto pues resulta una clara muestra de que la no intervención como principio de convivencia entre la isla y México se estaba desgastando.

En agosto y septiembre de 1992, Salinas se entrevistó con los líderes del exilio cubano Jorge Mas Canosa y Alberto Montaner.¹⁸ El propio presidente mexicano, meses después de estos encuentros, explicó que las reuniones se debían a que estaba convencido de que la solución al drama cubano se construiría con “todos los cubanos”, incluidos aquellos fuera de Cuba.¹⁹ En realidad, la evidencia parece indicar que con estos encuentros el gobierno mexicano buscaba que la disidencia cubana en Miami no obstaculizara las negociaciones del TLCAN.²⁰

A estos eventos se sumó la decisión del gobierno mexicano de repatriar a ocho cubanos que habían llegado a Quintana Roo, luego de que su barco naufragara. Este hecho motivó la protesta de la comunidad cubana en Miami, que organizó un boicot contra productos mexicanos y anunció que ejercería presión ante los senadores y representantes de Florida para que votaran en contra del TLCAN.²¹ Algunos intelectuales mexicanos como Jorge G. Castañeda y Carlos Monsiváis se sumaron a la protesta exigiendo que se flexibilizara la postura del gobierno para recibir exiliados cubanos. Todo esto orilló a Salinas a anunciar que si estos ocho inmigrantes solicitaban su ingreso a México por los conductos establecidos, se les otorgaría la visa de entrada “con el objeto de poder integrarse en territorio mexicano con la calidad migratoria de No-inmigrante

¹⁸ A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 633.

¹⁹ “Salinas: Cuban Solution Includes Island Exiles”, *The Miami Herald*, 21 de diciembre de 1992, citado en: J. Chabat y L. M. Villasana, art. cit., p. 692.

²⁰ De acuerdo con el periódico *The Wall Street Journal*, a cambio de evitar una campaña contra el TLCAN, el gobierno mexicano se comprometió a quitarle apoyo económico y financiero a Cuba (Pamela S. Falk, “Exiles Set Policy Agenda on Cuba for Next administration”, *The Wall Street Journal*, 16 de octubre de 1992, p. A15, citado en: *ibid.*, p. 692).

²¹ *Ibid.*, p. 693.

Visitante por una temporalidad de un año”.²² Posteriormente, el gobierno mexicano anunció que autorizaría la entrada de ciudadanos cubanos que demostraran tener familiares en el país que solventaran sus gastos económicos.²³ Aunque el flujo de inmigrantes cubanos a México no aumentó de forma considerable, estos episodios muestran que el gobierno mexicano se volvía más sensible a las exigencias de la disidencia cubana en Estados Unidos.

A pesar de los cambios en la relación entre Cuba y México en el sexenio de Salinas, lo cierto es que el gobierno cubano respondió de forma moderada a la actitud mexicana. Esto se debe, en gran parte, a que el gobierno de Salinas siguió formulando su postura frente a la isla en términos legalistas. Además, el presidente mexicano, durante el último año de su gestión, había fungido como mediador entre Estados Unidos y Cuba para llegar a un acuerdo migratorio.²⁴ Esto muestra que, a pesar de que el gobierno mexicano había incluido al exilio cubano en la relación, Castro seguía considerando a México como un interlocutor válido.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, las ambigüedades en la relación con Cuba se profundizaron. Aunque el discurso oficial siguió privilegiando la no injerencia, en la práctica se multiplicaron los episodios en los que México intervino directa o indirectamente en temas tradicionalmente relegados a la competencia nacional de los cubanos. Es decir, nuevamente, se pueden encontrar aspectos de continuidad y de cambio en la política hacia Cuba. Un buen ejemplo de lo primero es la respuesta de Zedillo a la Ley Helms-Burton, aprobada en 1996 por el Congreso estadounidense. Esta disposición,

²² Mireya Cuéllar y David Aponte, “México otorgará visa a los ocho cubanos que fueron repatriados”, *La Jornada*, 28 de agosto de 1993, pp. 1 y 16 citado en: *ibid.*, p. 694.

²³ *Ibid.*, p. 696.

²⁴ A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 636.

similar a la Torricelli, brindaba la posibilidad de sancionar a cualquier compañía no estadounidense que hubiera “traficado” con bienes de nacionales estadounidenses confiscados en Cuba y que a los dirigentes de dichas empresas se les prohibiera la entrada a Estados Unidos.²⁵ De inmediato, México se sumó a las protestas contra esta Ley que se escucharon en todo el mundo pues el ordenamiento con su carácter extraterritorial violaba las disposiciones de derecho internacional. Usando este argumento, el gobierno mexicano denunció la Ley en distintos foros como la OEA, el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas.²⁶ Al respecto es necesario señalar que “[l]o novedoso [del argumento mexicano] es que resulta más obvio que no se trata de un apoyo a Cuba *per se*, ambas leyes [la Torricelli y la Helms-Burton] se firmaron cuando México había optado por el libre comercio, por lo que contaba con el argumento adicional de que contravenían las tendencias económicas y comerciales predominantes internacionalmente”.²⁷

En el ámbito más estrictamente político, nuevamente las Cumbres Iberoamericanas fueron el escenario en donde las contradicciones de la política exterior del gobierno mexicano hacia Cuba se hicieron más evidentes. Durante la VII Cumbre en Santiago de Chile y Viña del Mar, Zedillo se negó a presionar a Castro a que mostrara mayor apertura, aunque también señaló que la democracia era requisito para alcanzar el desarrollo con justicia y la estabilidad política.²⁸ Sin embargo, rechazaba que se pudiera imponer este sistema político en cualquier país:

[c]on 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

²⁵ “¿Qué es la Ley Helms-Burton?”, *El Universal*, 15 de julio de 2009, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/>>, consultado el 1º de abril de 2012; y “Texto completo de la Ley Helms-Burton”, en: <<http://www.uh.cu/>>, consultado el 10 de mayo de 2012,

²⁶ Ana Covarrubias Velasco, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 630.

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ *Ibid.*, p. 631.

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 surgir, extenderse y afianzarse a partir de la convicción y la decisión de cada pueblo, del perfeccionamiento de sus leyes e instituciones, de la participación libre y abierta, responsable e interna de sus ciudadanos.²⁹

Como esta declaración lo muestra, durante el sexenio de Zedillo no se eliminaron por completo los remanentes del discurso no intervencionista. Sin embargo, la democracia y los derechos humanos fueron temas a los que también se recurrió durante estos años. Prueba de ello es que, en la IX Cumbre Iberoamericana, en noviembre de 1999, llevada a cabo en La Habana, el presidente mexicano 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 [...] Las libertades sólo se alcanzan en una democracia plena. Mientras más vigorosa sea la democracia de cada nación iberoamericana, más libre y digno será su pueblo y más sólida será su soberanía.³⁰

Según Ojeda, este discurso marcó “el fin de la actitud no intervencionista de México, y significó el principio del deterioro formal de las relaciones México-Cuba”.³¹

También durante esta Cumbre, la secretaria de Relaciones Exteriores mexicana, Rosario Green, se entrevistó con Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos. El vocero de la Cancillería cubana reaccionó diciendo que su país se encontraba decepcionado porque los mexicanos ya no prestaban atención al “concepto imperecedero del prócer Benito Juárez de que el respeto al derecho ajeno es la paz”.³²

²⁹ *Uno Más Uno*, 11 de noviembre de 1996, p. 8, citado en: *Loc. cit.*

³⁰ Homero Campa, *Proceso*, 6 de diciembre de 1998, p. 10, citado en: Mario Ojeda Gómez, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008, p. 190.

³¹ *Loc. cit.*

³² *Excelsior*, 26 de noviembre de 1999, citado en: A. Covarrubias, “Temas y reglas del juego...”, p. 333.

Así, Cuba evidenciaba no estar de acuerdo con que se violara el principio que había regido las relaciones entre ambos estados: la no intervención.

A estos episodios se sumó otro que contribuyó a aumentar la tensión en la relación entre ambos países. Tras la clausura de la IX Cumbre Iberoamericana, Castro invitó a comer a los mandatarios que habían participado en el foro. Librados de protocolo, algunos de ellos le pidieron que tuviera ciertos gestos de apertura en su régimen político. El cubano se justificó diciendo que el bloqueo económico a su país hacía difícil considerar la petición de sus homólogos extranjeros en ese momento preciso, pero añadió que en el futuro esto sería posible.³³ Zedillo, al escuchar esto, intervino y espetó: “Plazos, comandante, para cuándo”, a lo cual Castro no respondió, pero mostró desaprobación al cuestionamiento.³⁴

En la Cumbre del siguiente año, las fricciones fueron en aumento. Cuba había intentado adicionar al proyecto de resolución que condenaba el terrorismo de la ETA en España la inclusión de su país como víctima de este fenómeno, luego de que Castro denunciara un plan para asesinarlo. La delegación mexicana no aprobó la propuesta por considerar que restaría fuerza y claridad al proyecto. Ante esta negativa, Castro dijo que la declaración había sido “secundada de inmediato por el presidente de un México diferente, hoy regido por los intereses, los principios y los compromisos impuestos por el Tratado de Libre Comercio con su vecino del norte”.³⁵

En suma, como supondría una explicación basada en los factores sistémicos—en este caso, específicamente el ascenso en la agenda internacional de la promoción de la democracia y los derechos humanos—durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto

³³ M. Ojeda, *México y Cuba...*, p. 188.

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ Citado en: A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 632.

Zedillo, la relación entre México y Cuba sí sufrió un claro deterioro. Sin embargo, durante estos sexenios la postura mexicana frente a la isla se caracterizó más por las ambigüedades que por la coherencia. La oscilación entre la retórica de la no intervención y el respaldo a la democracia fue una constante. El gobierno de Fox, sin embargo, sustituyó casi por completo el tradicional discurso legalista por uno que presionaba por la apertura en la isla. Aunque esto, como se ha demostrado, había sido precedido por un cambio paulatino en la política exterior desde los dos gobiernos anteriores al panista, la administración foxista fue más drástica al tomar a Cuba como el caso paradigmático que reforzaría su imagen democrática por medio de la política exterior.

3.3 DETERIORO DE LA RELACIÓN MÉXICO-CUBA DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX

Como ya se ha mencionado, Vicente Fox colocó en el centro de preocupaciones sobre política exterior la defensa de la democracia y los derechos humanos. También se argumentó que Cuba fue uno de los ejemplos más claros de defensa de la no intervención durante los regímenes priístas. Por ello, ahora que cambiaban las prioridades de política exterior era necesario reexaminar la relación con el régimen castrista pues ésta no pasaría desapercibida por tratarse de un país cercano y conocido por los mexicanos.³⁶ Así lo reconoció el canciller Castañeda en vísperas del primer aniversario del triunfo del

³⁶ Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en: Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Porrúa, 2011, p. 198

gobierno panista: “[l]a preocupación de los derechos humanos en Cuba es legítima porque se trata de un país cercano e importante para México”.³⁷

Desde su campaña presidencial, Fox había expresado la necesidad de “mantener una firme representación mexicana [...] y apoyar la democratización en la isla. [Sin embargo] proponemos no políticas de castigo y bloqueo, sino por el contrario, buscaremos acuerdos de todo tipo, comerciales, culturales, entre otros”.³⁸ Para él, apoyar la democratización no significaba necesariamente intervenir en los asuntos internos de Cuba. Como señala Mario Ojeda, “resultaba a todas luces contradictorio ‘apoyar la democratización’, que era un objetivo conflictivo, con ‘buscar acuerdos de todo tipo’, que era un objetivo de cooperación”.³⁹ Durante su gobierno, esta contradicción se resolvería paulatinamente haciendo a un lado la no intervención como principio rector de la política hacia Cuba.

Una vez en la Presidencia, Fox nombró embajador de México en La Habana a la figura de izquierda Ricardo Pascoe. Esto enviaba la señal de que el nuevo gobierno tenía la voluntad de llevar una relación cordial con Cuba. Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que se comenzaran a notar importantes tensiones entre ambos países. De hecho, el voto sobre la isla en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se convirtió, desde inicios del gobierno foxista, en un tema altamente controvertido. En 2001, la República Checa presentó ante este foro una resolución que llamaba al gobierno cubano a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁴⁰ México decidió

³⁷ Ana Covarrubias Velasco “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IX*, México, El Colegio de México, 2010, p. 148.

³⁸ Citado en: Ana Covarrubias Velasco, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 637.

³⁹ Mario Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento *de facto* con Cuba”, *Foro Internacional*, 190 (2007), p. 872.

⁴⁰ Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 638.

abstenerse, argumentando que la Comisión había dado un tratamiento poco equilibrado, y que no podía votar en contra ya que la resolución se refería a los derechos humanos en Cuba, que sí eran seriamente violados.⁴¹ La abstención en las votaciones que condenaban al país caribeño no eran nada nuevo;⁴² la novedad eran las declaraciones del canciller cubano que denunciaban al secretario Castañeda como instrumento de Estados Unidos y señalaban que había hecho todo lo posible para que su gobierno votara contra el régimen cubano. Además, el ministro de Cuba acusó a Marieclaire Acosta, subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia, de haberse reunido con grupos contrarrevolucionarios al servicio de Washington.⁴³

Durante el mismo año, nuevas fricciones fueron evidentes entre integrantes de ambos gobiernos, en el marco de la IV Reunión Interparlamentaria México-Cuba. Si bien la Cámara de Diputados aceptó debatir con sus homólogos cubanos los temas de democracia y derechos humanos y se rechazó la propuesta de Tarcisio Navarrete Montes de Oca, diputado panista, de incluir en el pronunciamiento final una postura oficial sobre ambos asuntos, el tema causó gran disgusto a los representantes cubanos.⁴⁴ Finalmente, el acuerdo negociado planteó el establecimiento de una comisión de monitoreo mutuo de los derechos humanos, la cual estaría fundamentada en la no injerencia en los asuntos internos y en el respeto a la libre determinación de los pueblos en el ejercicio de su soberanía.⁴⁵ Aunque contradictorio, el acuerdo logró atenuar el enojo del gobierno

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Comission on Human Rights Adopts Resolutions on Situations in South-Eastern Europe, Afghanistan, Iraq, Myanmar and Cuba”, *Press Release*, 18 de abril de 2001, en: <www.unhchr.ch>, consultado el 16 de febrero de 2011.

⁴² Desde que el tema había comenzado a discutirse (1990), México había votado en dos ocasiones en contra, se abstuvo diez y votó a favor tres veces—todas en el periodo que comprende de 2002 a 2004 (“Cuba-México: prevén nuevas fricciones”, *El Universal*, 13 de abril de 2005).

⁴³ A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 639.

⁴⁴ “Reclaman cubanos la postura del panista”, *Reforma*, 29 de junio de 2001.

⁴⁵ Arturo Sotomayor, “México-Cuba: una relación de conveniencia”, *Reforma*, 8 de julio de 2001.

cubano, pero también hizo evidentes las ambigüedades por las que atravesaba la relación con ese país.

Estas contradicciones en la política exterior hacia Cuba se manifestaron en la visita que Fox hizo a ese país durante el segundo año de su gobierno. Por un lado, el presidente mexicano se empeñó en reforzar los vínculos comerciales; por otro, dejó claro su interés en la cuestión de derechos humanos en la isla. Para lo último, Fox instó a los cubanos a que recibieran las relatorías sobre derechos humanos de la ONU, a lo cual Castro se negó.⁴⁶ Más desafiante aún resultó el hecho de que el mandatario mexicano se entrevistara, en las oficinas de la embajada en Cuba, con los disidentes Osvaldo Payá, Martha Beatriz, Roque Cabellos, Raúl Rivero, Héctor Palacio Ruiz, Osvaldo Alfonso y Manuel Costa Morúa.⁴⁷ Fox argumentó que había manifestado a Castro su deseo de reunirse con este grupo en concordancia con la nueva directriz de la política exterior mexicana que enfatizaba el apoyo a la observancia de los derechos humanos en todo el mundo. Al respecto, es necesario subrayar que, como se apuntó con anterioridad, las reuniones con disidentes cubanos ya habían ocurrido desde el gobierno de Salinas— aunque, entonces, éstas no se llevaron a cabo en la propia Habana. Por ello, este episodio tiene más aspectos de continuidad que de cambio en la política hacia Cuba. Sin embargo, los niveles que alcanzó la tensión en la relación bilateral durante los siguientes meses difícilmente tienen comparación con los sexenios anteriores.

Pocos días después de la visita oficial a Cuba, circuló en La Habana la noticia de que Castañeda había reiterado en Miami que las puertas de la embajada de México en la isla estaban abiertas para acoger a los ciudadanos cubanos. De hecho, el canciller no sólo

⁴⁶ Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 158.

⁴⁷ A. Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...”, p. 641.

había dicho esto durante la inauguración del Centro Cultural Mexicano en Miami, sino que también había declarado que “dejaron de existir las relaciones de México con la Revolución Cubana y han comenzado con la República de Cuba”.⁴⁸ Pronto se creó el rumor de que la embajada mexicana estaba permitiendo la entrada de cubanos para ayudarlos a emigrar a México. Esto ocasionó que 21 jóvenes se apresuraran a la misión diplomática solicitando el exilio. Gustavo Iruegas, subsecretario de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, viajó a Cuba con la intención de convencer a los cubanos de desalojar la embajada. Ante la negativa de los jóvenes, el gobierno mexicano solicitó a su contraparte cubana que fueran desalojados con el empleo mínimo de la fuerza.

Durante el mismo año en que se suscitó el incidente en la embajada mexicana, se llevó a cabo en Monterrey la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo. En esa ocasión, el gobierno cubano acusó a las autoridades mexicanas de haberle pedido a Castro que se retirara anticipadamente del evento, pues el presidente estadounidense, George W. Bush, había condicionado su participación a que no coincidiera con el mandatario cubano. México lo negó, a lo que los cubanos respondieron asegurando que tenían pruebas, mismas que no tardarían en presentar. El motivo para hacerlo fue el voto mexicano ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En este foro, México votó por primera vez a favor de una resolución que exigía esfuerzos al gobierno cubano para mejorar la situación de los derechos humanos, civiles y políticos. Además, el documento solicitaba al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que enviara un representante personal que se

⁴⁸ Carlos Batista y Homero Campa, “Embajada de México en Cuba: crónica de un asalto anunciado”, *Proceso*, 2 de marzo de 2002, en <<http://hemeroteca.proceso.com.mx/>>, consultado el 20 octubre de 2010.

encargara de la cooperación con el gobierno para facilitar la implementación de estas medidas.⁴⁹

Tres días después de que la resolución fuera aprobada con 23 votos a favor, 21 en contra y 9 abstenciones, Castro hizo pública una conversación telefónica en la que se escuchaba a Fox pidiéndole que se retirara de la Cumbre en Monterrey antes de que llegara el presidente estadounidense. El mandatario mexicano se sintió obligado a ofrecer una disculpa diciendo que “si alguien interpreta que hubo un engaño, a esos les pido disculpas porque lo que dije fue, como siempre, trabajando por México”.⁵⁰ Así, como Covarrubias señala, la incapacidad para resolver diferencias era consecuencia de la falta de confianza entre los dos gobiernos pues ya no existía, como en el pasado, la garantía última de la no intervención.⁵¹

A estas fricciones se sumó el hecho de que Pascoe declarara a la prensa mexicana que él había sugerido votar por una abstención.⁵² Probablemente como consecuencia de esto, el 12 de septiembre del mismo año, el embajador viajó a México para ser informado que el presidente había dado por concluida su misión “presionado por el canciller y las circunstancias propias del momento”.⁵³ Lo sustituiría Roberta Lajous, priísta y diplomática de carrera, lo que se puede interpretar como una muestra de que el gobierno foxista deseaba normalizar el vínculo con los cubanos. De ser así, el esfuerzo resultó fútil, pues el camino ya estaba pavimentado para que la relación entre ambos países no prosperara como en el pasado.

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Resolutions on Situations in Iraq, Sudan, and Cuba adopted by the Commission on Human Rights”, *Press Release*, 19 de abril de 2002, en: <www.unhchr.ch>, consultado el 11 de febrero de 2011.

⁵⁰ M. Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento...”, p. 886.

⁵¹ A. Covarrubias, “Temas y reglas del juego...”, p. 334.

⁵² M. Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento...”, p. 886.

⁵³ Ricardo Pascoe Pierce, “En sus circunstancias”, *Reforma*, 26 de diciembre de 2002.

A pesar de que Castro había acusado en reiteradas ocasiones a Castañeda de querer destruir la relación entre México y Cuba, lo cierto es que ésta no mejoró una vez que el secretario de Relaciones Exteriores renunció, en enero de 2003. El canciller mexicano argumentó que su decisión se debía a que los objetivos que se había propuesto alcanzar en materia de política exterior se habían vuelto cada vez más lejanos desde los ataques terroristas en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001.⁵⁴ Fox nombró en su lugar a Luis Ernesto Derbez—el desapercibido secretario de Economía que no tenía experiencia diplomática.

En abril del mismo año, México, votó, nuevamente, a favor de una resolución en la CDH de la ONU que pedía a Cuba recibir al representante especial del Alto Comisionado y poner a su disposición todos los medios necesarios para permitir que cumpliera plenamente su mandato.⁵⁵ El documento fue aprobado por 24 votos a favor y 20 en contra pocos días después de que el régimen cubano ordenara la ejecución de algunos disidentes que habían robado un barco en su intento por llegar a territorio estadounidense. Con este antecedente, el debate sobre lo que debía incluir la resolución se concentró en una propuesta de enmienda que incluía la preocupación de la comunidad internacional por los eventos recién ocurridos. La delegación mexicana rechazó esta modificación argumentando que la postura de su país ya había quedado clara tras un comunicado de la Cancillería en el que condenaba las recientes ejecuciones.⁵⁶ Sin embargo, esto no quitaba contundencia a la resolución que se había aprobado y mostró

⁵⁴ “Deja Cancillería frustrado por EU”, *Reforma*, 9 de enero de 2003.

⁵⁵ “Declara Cuba ‘victoria moral’ en la ONU”, *Reforma*, 17 de abril de 2003.

⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Commission on Human Rights Adopts Measures on Situations in Cuba, Belarus, Democratic Republic of the Congo and Burundi”, *Press Release*, 17 de abril de 2003, en: <www.unhchr.ch>, consultado el 16 de febrero de 2011.

que México ya no recurriría a argumentos legalistas para intentar defender a Cuba, como lo habían hecho gobiernos anteriores al foxista.

La reacción de La Habana no se hizo esperar. El gobierno cubano declaró que “quedó en evidencia la hipocresía y doble moral de la Unión Europea y gobiernos como México y Chile, incapaces de contradecir al imperio”.⁵⁷ En una conversación telefónica que Mariclaire Acosa sostuvo con el periódico *Reforma*, la subsecretaria para los Derechos Humanos descartó que las acciones de México en Ginebra afectaran las relaciones bilaterales con la isla, pues “debemos aprender a distinguir entre lo que hacemos en los foros multilaterales y bilaterales”.⁵⁸ Sin embargo, era claro que el gobierno cubano no pensaba igual y las tensiones sobre el voto mexicano en la Comisión irían aumentando en los siguientes años.

El punto más álgido de la relación llegó cuando, en marzo de 2004, México volvió a votar a favor de la resolución presentada por Honduras ante la Comisión, con motivo de la situación de los derechos humanos en Cuba. Fox justificaba la postura diciendo que “se trata de un voto a favor de una causa (la protección de los derechos humanos) y no en contra de una nación, la cual siempre ha merecido y merecerá nuestro apoyo y respeto”.⁵⁹ En represalia por el voto, La Habana deportó a México al empresario mexicano Carlos Ahumada que se había fugado a Cuba, luego de dar a conocer unos videos mostrando a funcionarios de la ciudad de México aceptando sobornos.⁶⁰ Junto con la deportación, Cuba envió una nota en la que declaraba que el uso de los videos había sido una operación planeada para alcanzar objetivos políticos, confirmando la tesis antes

⁵⁷ “Declara Cuba victoria moral”, *Reforma*, 17 de abril de 2004.

⁵⁸ “Pasa con leve mayoría resolución vs. Cuba”, *Reforma*, 18 de abril de 2003.

⁵⁹ “Condena México a Cuba”, *Reforma*, 15 de abril de 2004.

⁶⁰ M. Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento...”, p. 890.

presentada por el jefe de gobierno de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador. Ésta sostenía que los videos⁶¹ habían sido difundidos como parte de un “complot” para desprestigiar al jefe de gobierno, orquestado por los panistas Diego Fernández de Cevallos y Federico Döring, en complicidad con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari.⁶²

Posteriormente, Castro aprovechó su discurso del 1º de mayo para comentar sobre el voto mexicano en la Comisión diciendo que “duele profundamente que tanto prestigio e influencia ganada en América Latina, por México, y el mundo por su política internacional... hayan sido convertidos en cenizas”, además de insinuar que los estadounidenses eran quienes realmente gobernaban el país.⁶³ En respuesta a las declaraciones, el gobierno mexicano decidió expulsar al embajador cubano, Jorge Bolaños, y declarar al consejero para Asuntos Políticos, Orlando Silva, persona *non grata*.⁶⁴ Asimismo, ordenó a la embajadora Lajous que regresara al país, reduciendo las relaciones diplomáticas a nivel de encargados de negocios el 2 de mayo de 2004. Para justificar esta decisión, el gobierno mexicano argumentó que miembros del Partido Comunista Cubano habían realizado actividades inaceptables para México con la ayuda de Silva y que las declaraciones de Castro con respecto a la extradición de Ahumada habían sido una injerencia directa en los asuntos que sólo le competen a los mexicanos.⁶⁵ Las relaciones serían restablecidas por completo el 26 de julio siguiente, después de una

⁶¹ Estos videos también incluían una grabación del secretario de Finanzas del Distrito Federal, Gustavo Ponce, apostando grandes cantidades de dinero en un casino en Las Vegas.

⁶² “Ofrece AMLO pruebas, pero da más de lo mismo”, *Reforma*, 12 de marzo de 2004.

⁶³ “Arremete Castro contra México”, *Reforma*, 1º de mayo de 2004.

⁶⁴ Natalia Gómez, “La relación con Cuba llegó casi a ‘cenizas’”, *El Universal*, 29 de agosto de 2004.

⁶⁵ “Truena Fox con Cuba”, *Reforma*, 3 de mayo de 2004.

reunión entre Derbez y su homólogo cubano, pero las fricciones entre ambos países continuaron.⁶⁶

A pesar de las repetidas desavenencias que había creado el tema para la relación bilateral, en 2005, México volvió a votar a favor de la resolución en la Comisión de Derechos Humanos, presentada por Estados Unidos y respaldada por la Unión Europea, que pedía a Cuba mejorar la situación de derechos humanos. De inmediato, Castro reaccionó a lo ocurrido rechazando la petición a su país en la Comisión y criticando a los gobiernos que votaron a favor de ella. Además, introdujo un proyecto de resolución sobre la situación de prisioneros en la base estadounidense de Guantánamo.⁶⁷ A pesar de que dicha resolución fue rechazada, es importante subrayar que México estuvo entre los países que votaron a favor de ella, con lo que se quería demostrar que la posición mexicana en el órgano era coherente y sin sesgos.⁶⁸

Más adelante, el 3 de febrero de 2006, un nuevo incidente creó tensiones entre ambos gobiernos. 16 funcionarios cubanos que se hospedaban en el Hotel María Isabel Sheraton de la ciudad de México fueron desalojados por instrucciones de autoridades de Estados Unidos, en concordancia con la Ley de Comercio con el Enemigo y la Ley Torricelli.⁶⁹ El diario oficialista *Granma* calificó de “insegura e indecisa” la reacción del gobierno mexicano, pues Derbez argumentó que se trataba de un problema entre

⁶⁶ M. Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento...”, p. 890.

⁶⁷ ITAM, *México en el Mundo*, “61° Periodo de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, 2005, núm. 2, p. 4.

⁶⁸ *Loc. cit.*

⁶⁹ La Ley de Comercio con el Enemigo, promulgada en 1917 y modificada posteriormente, contempla sanciones a cualquier compañía o ciudadano estadounidense que comercie con nacionales de un país considerado por el gobierno de Estados Unidos como enemigo (James C. McKinley Jr., “Mexico and Cuba Protest Hotel’s Expulsion of Havana Delegation”, *The New York Times*, 7 de febrero de 2006, en: <<http://www.nytimes.com/>>, consultado el 15 de junio de 2012).

particulares.⁷⁰ La Secretaría de Relaciones Exteriores simplemente decidió multar al hotel por violar disposiciones en contra de la discriminación. Así, para cuando Fox salió de la Presidencia, la relación entre México y Cuba se había deteriorado como nunca antes.

3.4 RELACIÓN MÉXICO-CUBA: SISTEMA, ESTADO E INDIVIDUO

Hasta ahora, las variables sistémicas y estatales se han preferido para explicar el deterioro de la relación México-Cuba. Como se vio, durante buena parte del siglo XX, la interacción entre ambos países se condujo respetando la no intervención. No obstante, este principio comenzó a desgastarse desde el sexenio de Carlos Salinas. Esto se debió, principalmente, a las negociaciones para lograr el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En ellas, la disidencia cubana en Miami se convirtió en un factor a considerar en los cálculos sobre la relación con la isla. Existía, como se detalló, la amenaza de que este grupo obstaculizara la negociación si el gobierno mexicano seguía apoyando, en temas específicos, al régimen de Castro. Sin embargo, la no intervención siguió siendo un factor determinante en la relación.

Para el sexenio de Ernesto Zedillo, la ambigüedad entre la postura anti-injerencista del gobierno mexicano y el apoyo a la apertura del régimen cubano se volvió más evidente. Un factor importante para explicar este cambio es que el presidente priísta ya comenzaba a dar ciertas muestras de apertura del propio régimen mexicano. En declaraciones del mandatario en foros multilaterales, particularmente en las Cumbres Iberoamericanas, se notaba un alineamiento, aunque paulatino, con el discurso internacional imperante que defendía la democracia y los derechos humanos. Además, las reformas electorales que llevó a cabo, la aceptación de observadores electorales

⁷⁰ Juan E. Pardinas, “El Factor Derbez”, *Reforma*, 10 de febrero de 2006.

internacionales en comicios mexicanos y el reconocimiento, implícito, de la legitimidad de organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mostraban el deseo mexicano de aceptar las normas que, tras la Guerra Fría, regían a la comunidad de naciones. Es decir, existía un desfase entre las principales señales de apertura del régimen mexicano y las pocas, o nulas, concesiones que daba en el mismo rubro el cubano.

En la relación con Cuba, sin embargo, Zedillo siguió presentando remanentes del discurso anti-injerencista de sus antecesores. Durante el gobierno de Fox, esto cambió, pues la no intervención ya no sirvió para motivar la política frente a Cuba. Por el contrario, la democracia y los derechos humanos se incluyeron como una parte fundamental de la interacción con el país caribeño. Por ello, es posible argumentar que los factores internacionales sí influyeron en el deterioro de la relación, pero que ésta se profundizó debido a las transformaciones internas y, en particular, por el cambio de partido en el poder. En este sentido, nuevamente, la teoría del anclaje ayuda a explicar la política hacia Cuba. El caso cubano sirvió al gobierno mexicano para dar coherencia a la política exterior de democracia y derechos humanos que ponía en marcha.

La relación con Cuba, al haber sido el ejemplo más cercano de la puesta en práctica de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos en la política exterior mexicana, se convertía en un buen caso para hacer evidente el cambio del que hablaba el gobierno foxista. Además, apostar por la apertura del régimen cubano daba coherencia al proyecto internacional mexicano, que incorporaba valores universales. Sin embargo, el nivel de análisis del individuo no se puede omitir en un estudio equilibrado sobre los factores que ocasionaron el deterioro de la relación México-Cuba. De acuerdo con este nivel de análisis, el papel de los tomadores de decisiones es determinante para la

formulación e implementación de la política exterior. En este sentido, las restricciones cognitivas y las motivaciones de los actores afectan las decisiones que toman.⁷¹ Las acciones del individuo son influenciadas por “la capacidad que tiene para recibir, procesar y asimilar información acerca de la situación; la incapacidad de identificar el conjunto de alternativas de política; conocimientos fragmentados de las consecuencias de cada opción, y la incapacidad para ordenar preferencias en una sola escala de utilidad”.⁷²

Analizar el deterioro de la relación México-Cuba desde este nivel de análisis no resulta fácil porque supone contar con información—como entrevistas a los actores más relevantes o un perfil psicológico de éstos—a la cual no poseo acceso. Además, la literatura sobre el tema es escasa, impidiendo un acercamiento adecuado a qué tan determinantes fueron las características personales de los principales tomadores de decisiones para el elegir un rumbo en la política exterior. No obstante, es importante recurrir a este nivel de análisis para entender cuáles eran las preferencias de los individuos que diseñaron la política exterior.

En este sentido, Andrés Rozental sugiere que la decisión de incorporar la promoción de la democracia y los derechos humanos en el quehacer internacional “trascendía la agenda de política exterior, porque el presidente Fox estaba comprometido con estos valores fundamentales por ser inherentes a cualquier sociedad progresista y por haberseles descuidado por mucho tiempo”.⁷³ Es decir, el proyecto de política exterior foxista coincidía con las convicciones que el presidente sostenía sobre lo que era moralmente correcto hacer. Además hay que recordar que tanto Fox como el canciller

⁷¹ Ole R. Holsti, “Modelos de relaciones internacionales y política exterior”, *Foro Internacional*, 116 (1989), pp. 549 y 550.

⁷² *Ibid.*, p. 550.

⁷³ Andrés Rozental, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en: Luis Rubio y Susan Kauffman (coords.), *México: democracia eficaz*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 131.

Castañeda habían sido “miembros activos de la oposición al PRI, involucrados en acciones de denuncia y en la lucha por la democratización” lo que influyó “en el tono y el grado de importancia que cobró la política de derechos humanos”.⁷⁴ El presidente panista, antes de asumir el poder, se reunía con cierta frecuencia con un grupo de líderes internacionales, abiertamente comprometidos con la democracia. En el grupo militaba Mijaíl Gorbachov, ex dirigente de la Unión Soviética, a quien, en la década de los noventa, se le consideraba el campeón de la democracia representativa.⁷⁵ Esto ayuda a entender por qué ambos actores consideraban deseable anclar el proceso de transición democrática con compromisos en el exterior: estaban convencidos de que este modelo político era el mejor y que su funcionamiento estaba profundamente vinculado a que los derechos humanos fueran respetados.

En el caso de Cuba hay dos elementos que son de gran utilidad para explicar el deterioro de la relación: la historia personal del canciller Jorge Castañeda y las convicciones tanto del presidente Fox como de sus principales colaboradores en materia de política exterior. Sobre el primer punto, conviene señalar que Castañeda había tenido varias fricciones con el régimen de Castro desde antes de que asumiera el cargo de canciller. En 1993, en la obra *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, el futuro secretario de Relaciones Exteriores detalló los métodos que había utilizado el régimen cubano para exportar la revolución al resto de América Latina. Además, el autor mencionaba tres características con las cuales, a su parecer, los Estados latinoamericanos debían contar para asegurar el progreso de sus ciudadanos. Éstas eran: un compromiso decidido con la democracia representativa y la

⁷⁴ N. Saltalamacchia y A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 189.

⁷⁵ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2ª edición, 2005, p. 33.

oposición a las violaciones de derechos humanos, sin importar en dónde ocurrieran; repudiar la corrupción; y, la práctica consistente de la democracia enmarcada en los ideales de la izquierda latinoamericana.⁷⁶ Asimismo, criticaba la postura ambivalente de los países de la región sobre la democracia en Cuba, pues consideraba que ésta debía ser promovida.

En 1997, Castañeda publicó otra obra, titulada *La vida en rojo: una biografía del Che Guevara*. En ella, el autor presentaba una historia crítica del héroe guerrillero argentino y cuestionaba el mito de una supuesta lealtad incondicional de Fidel Castro y del Partido Comunista de Cuba al “Che”.⁷⁷ Castañeda, incluso, sugería que el mandatario cubano estuvo involucrado en la conspiración para asesinar al “Che” Guevara. El libro fue prohibido en Cuba y el gobierno de Castro se ocupó de censurarlo severamente. Además, este suceso ocasionó que, para todos los propósitos prácticos, Castañeda fuera declarado persona *non grata* en la isla.⁷⁸ Esto ayuda a entender las fricciones que, desde muy temprano en el sexenio, ocurrieron entre Castro y el gobierno de Vicente Fox.

Por su parte, las convicciones de los principales tomadores de decisiones son evidentes si se consideran los intereses pragmáticos que se excluyeron al dar prioridad a la democracia y los derechos humanos como normas que se debían observar en la relación con Cuba. Un episodio que sirve para ejemplificar este punto es el conflicto diplomático entre ambos países ocurrido en 2004. Como se ha argumentado en este capítulo, este episodio había sido precedido por un notorio deterioro de la relación bilateral que se acentuó durante el sexenio de Fox, pero cuyo inicio se puede rastrear hasta el sexenio de

⁷⁶ Jorge G. Castañeda, *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, J. Mortiz, 2ª edición, 1995.

⁷⁷ Jorge G. Castañeda, *La vida en rojo: una biografía del Che Guevara*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1997.

⁷⁸ A. Rozental, *op. cit.*, p. 138.

Salinas. Sin embargo, lo novedoso durante la crisis de 2004 es que el conflicto escaló hasta el punto de dejar sus intercambios en el nivel de encargados de negocios.

Según Rafael Velázquez y Roberto Domínguez, el mismo 1º de mayo en que Castro dio su discurso, Fox mandó llamar a sus secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, Santiago Creel y Luis Ernesto Derbez, para discutir las distintas opciones de respuesta a las declaraciones del mandatario cubano y analizar las repercusiones que traería cualquier decisión.⁷⁹ De acuerdo con el periódico *El Universal*, el rompimiento de relaciones se había considerado como uno de los probables caminos a seguir.⁸⁰ Creel sugirió que podrían argumentar que el gobierno cubano había incurrido en violaciones a la Convención de Viena, al permitir que funcionarios viajaran a México con pasaportes diplomáticos, sin anunciar a las autoridades mexicanas el motivo de su estancia en el país.⁸¹ Así, el gobierno foxista contaría con argumentos sólidos para justificar cualquier decisión fuerte. Al día siguiente, Fox y sus dos secretarios optaron, como ya se mencionó, por retirar a la embajadora de México en Cuba y pedir la salida del representante del gobierno de La Habana. La declaración de Derbez al respecto fue que los hechos realizados por funcionarios cubanos habían orillado a México a:

concluir que la actitud del gobierno de Cuba ha sido de injerencia directa en asuntos internos de competencia exclusiva de los mexicanos... Por esta razón, y de conformidad con las facultades que otorga el artículo 89 de la Constitución, el presidente de la República ha decidido retirar a nuestra embajadora en La Habana y solicitar al gobierno cubano el retiro de su embajador en México de manera inmediata... Se le pide al embajador de Cuba en México que en un término de 48 horas se retire del país; paralelamente, por francas violaciones a la Convención de Viena, el consejero para Asuntos Políticos, Orlando Silva, se ha declarado

⁷⁹ Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, “El proceso de Toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas: Los casos de México Cuba, Argentina y Venezuela desde una perspectiva de trabajo”, CIDE, (documento de trabajo núm. 149), México, , p. 7.

⁸⁰ José Luis Ruiz, “No dejar de lado ninguna opción, la orden de Los Pinos”, *El Universal*, martes 4 de mayo de 2004, en: <<http://www2.eluniversal.com.mx/>>, consultado el 8 de abril de 2012.

⁸¹ R. Velázquez y R. Domínguez, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

persona *non grata* y deberá abandonar el territorio nacional con carácter inmediato e irrevocable. Con esta decisión, las relaciones bilaterales quedarán a nivel de Encargados de Negocios. Cuando se reconstituyan las condiciones de amistad y respeto que deben caracterizar las relaciones entre los Estados, México espera recuperar el nivel de amistad y confianza que caracterizó siempre a nuestros pueblos.⁸²

De esta forma, la versión oficial establecía tres principales motivaciones para dejar las relaciones diplomáticas en el nivel de encargados de negocios: los comentarios del gobierno castrista que acompañaron a la deportación de Carlos Ahumada; el discurso ofensivo del mandatario cubano durante el día del trabajo; y, la intromisión de dos funcionarios cubanos en los asuntos internos de México.⁸³ El último punto, que era justamente en el que se apoyaban los argumentos legalistas del gobierno mexicano, es poco claro, pues la Secretaría de Gobernación nunca explicó la forma en que estos funcionarios se inmiscuyeron en la política del país.

Las reacciones de los partidos de oposición no se hicieron esperar. Roberto Madrazo, dirigente nacional del PRI, exigió al gobierno federal que aclarara las razones y causas que provocaron la virtual ruptura diplomática entre México y Cuba. Además declaró que:

siendo nuestra política exterior una política de Estado, no se puede aceptar que el prestigio de décadas de la política exterior mexicana se vea cuestionada en ningún foro. Ese prestigio no es obra, hay que insistir, de un gobierno en particular, sea cual sea su signo partidario, sino que es patrimonio construido por todos los mexicanos a lo largo de décadas. Ese patrimonio debe ser sostenido y defendido ante cualquier circunstancia específica.⁸⁴

⁸² Secretaría de Relaciones Exteriores, “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores de México Luis Ernesto Derbez Bautista en ocasión de la conferencia de prensa ofrecida en Los Pinos el día 2 de mayo de 2004”, México, 2004, citado en: *ibid.*, pp. 8 y 9.

⁸³ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁴ “Chocan visiones tricolor y blanquiazul: Demanda PRI al Gobierno revelar información”, *Reforma*, 4 de mayo de 2004, en: <www.reforma.com>, consultado el 16 de junio de 2012.

Así, el priísta demandaba la normalización de la relación diplomática entre ambos países. El líder nacional del PRD, Leonel Godoy, también se pronunció en contra de la decisión tomada por el gobierno de Fox. Según el dirigente, el retiro de embajadores era una acción “irresponsable” del gobierno federal, motivada por su incapacidad para controlar las declaraciones de Carlos Ahumada cuando fue detenido en Cuba.⁸⁵

En general, la política mexicana hacia la isla había causado gran controversia durante el gobierno de Fox. De hecho, el famoso “comes y te vas” se había vuelto un símbolo de la poca sensibilidad del presidente ante la relación. ¿Por qué, entonces, el gobierno panista decidió retirar embajadores en 2004 a pesar de las críticas y divisiones en el país que esto causaría? Si bien el disgusto que las declaraciones de Fidel Castro habían causado al presidente Fox podrían sugerir que la decisión se tomó en un arrebato de enojo, lo más plausible es que la ideología de los principales actores haya sido aún más determinante. Para Vicente Fox y sus principales colaboradores en materia de política exterior, la democracia y los derechos humanos eran valores que se debían defender en todo el mundo y Cuba no era la excepción. En contraste, el gobierno de Castro no estaba dispuesto a dar señales de apertura en estos ámbitos. De esta forma, las convicciones de ambas partes se convirtieron en un obstáculo difícil de superar y que ayuda a explicar el enfriamiento de la relación entre 2000 y 2006.

En suma, el nivel sistémico sirve para comprender el deterioro de la relación, aunque no para explicar por qué ésta se profundizó durante el sexenio de Fox. Es entonces necesario recurrir a los factores estatales para explicar este cambio. En este sentido, la intención de instrumentar una política exterior que defendiera la democracia y

⁸⁵ “Observa PRD ‘histeria’ en Gobierno foxista”, *Reforma*, 3 de mayo de 2004, en: <www.reforma.com>, consultado el 16 de junio de 2012.

los derechos humanos encontró en la relación con Cuba un buen ejemplo para ponerla en práctica. Sin embargo, es necesario recurrir al nivel de análisis del individuo para conocer las preferencias de los tomadores de decisiones y, de esta forma, entender la constante falta de entendimiento entre ambos gobiernos. A este respecto, conviene señalar que un estudio más exhaustivo sobre el papel del individuo en la toma de decisiones de política exterior mexicana durante el primer gobierno panista sigue siendo una cuestión pendiente.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde el inicio de su gobierno, Vicente Fox impulsó una política exterior que promoviera la democracia y los derechos humanos. Esto significó alejarse del principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados que había guiado el quehacer internacional durante los sexenios anteriores. ¿Qué nivel de análisis—sistémico, estatal o individual—preferir para explicar este cambio? Esta tesis ha argumentado que tanto el nivel sistémico como el estatal brindan elementos importantes para entender la decisión del gobierno de Fox de promover las dos normas en el exterior. En este sentido, el sistema internacional fue favorable a una política exterior que defendiera la democracia y los derechos humanos y que, además, anclara las transformaciones internas a compromisos con el exterior. El nivel individual sirvió para identificar las preferencias de los tomadores de decisiones, particularmente en lo referente al compromiso con la democracia y los derechos humanos. Asimismo, este nivel de análisis se prefirió para analizar eventos específicos de la relación México-Cuba, especialmente aquellos que involucraron situaciones de crisis.

En el primer capítulo se argumentó que el fin de la Guerra Fría y sus repercusiones en el orden internacional fueron las variables sistémicas más importantes para explicar la evolución de la política exterior mexicana en materia de democracia y derechos humanos. En este sentido, dos transformaciones fueron especialmente relevantes: primero, el encumbramiento de Estados Unidos como la mayor potencia del

mundo y, segundo, el surgimiento de una nueva agenda internacional en la que las cuestiones meramente geoestratégicas ya no eran las dominantes y otros temas, como la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos, ganaron importancia.

Esta nueva agenda internacional diluyó aún más la ya de por sí tenue línea que divide a los asuntos de competencia única de cada Estado y lo que merece la atención o intervención externa. En la comunidad internacional se fortaleció la idea de que sólo la democracia podría dar legitimidad a los gobiernos, afectando el principio de la autodeterminación de los pueblos. El exterior, además, se convirtió en una fuente importante de legitimación para gobiernos en formación. A esto se sumó el hecho de que la interpretación sobre lo que representaba una amenaza a la paz y la seguridad internacionales se transformó para incluir el bienestar de los ciudadanos como un factor determinante. Así se inauguraron una serie de intervenciones cuya lógica era que un Estado sería soberano siempre y cuando la democracia de su régimen y los derechos humanos de su población no se pusieran en entredicho.

En América Latina, en donde la mayoría de los países contaba ya con gobiernos civiles electos, los cambios en el orden internacional se tradujeron en un apoyo sin precedente a la democracia. Prueba de ello es que en declaraciones y acuerdos de mecanismos multilaterales del continente se incorporó la idea de que una condición necesaria para que el orden regional se mantuviera estable era garantizar el respeto a la democracia y los derechos humanos. Así, la no intervención dejó de tener la preeminencia que había gozado entre los países latinoamericanos durante buena parte del siglo XX.

¿Cómo reaccionaron los gobiernos mexicanos a las transformaciones internacionales? Durante el sexenio de Salinas, la no intervención siguió siendo el principal elemento que justificó la postura mexicana en lo que a la defensa de la

democracia y los derechos humanos se refería. Sin embargo, la liberalización económica que el presidente priísta emprendió, cuya piedra angular era concretar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, obligó al gobierno mexicano a dar ciertas señales de apertura. Hay que recordar que los países desarrollados de occidente, incluyendo a Estados Unidos, comenzaron a vincular los acuerdos comerciales a consideraciones democráticas. El TLCAN no fue la excepción ya que, aunque no incluía una cláusula democrática, para su aprobación el Congreso estadounidense exigió garantías de que la situación de los derechos humanos y la democracia en México cumplía ciertos estándares. Esta situación y la expectativa de llevar a buen término las negociaciones del acuerdo comercial ocasionaron que el gobierno de Salinas creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que permitiera la presencia de observadores electorales internacionales en los comicios presidenciales de 1994.

Con Zedillo la oscilación entre defender el anti-intervencionismo y mostrar mayor apertura fue más recurrente. Aunque el presidente mexicano invitó a organizaciones internacionales a que investigaran la situación de derechos humanos en el país y reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su posición frente a las críticas y recomendaciones internacionales fue defensiva. Esto se demostró con la expulsión de observadores internacionales del país y con los esfuerzos por delimitar la acción de ONG nacionales e internacionales en territorio mexicano. Sin embargo, no queda duda de que con él se aceleró el proceso de apertura, marcado por la aceptación de la cláusula democrática que incluía el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea.

Los factores sistémicos, entonces, sí afectaron la postura internacional de los dos gobiernos anteriores al de Fox. Sin embargo, la profundización y consolidación del

cambio de la política exterior para abandonar la no intervención y dar mayor importancia a la democracia y los derechos humanos ocurrió hasta que el panista llegó a la Presidencia. En el segundo capítulo se abordó este tema y se argumentó, además, que la motivación principal para que el gobierno foxista implementara esta política exterior fue anclar la transformaciones internas, señaladamente el proceso de transición democrática, a compromisos en el exterior.

Vicente Fox, desde el principio de su sexenio, reconoció que el país tenía problemas en materia de derechos humanos, aceptó el monitoreo y escrutinio internacionales y cooperó para solucionar estas carencias. Prueba de ello es que el gobierno mexicano extendió una invitación permanente a observadores internacionales dedicados a los derechos humanos, que culminó en más de quince visitas a lo largo del sexenio. También muy relevante en este ámbito fue el establecimiento de una oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. Además, durante el sexenio de Fox, se ratificaron la mayoría de los tratados internacionales de protección de las personas que estaban vigentes, se aceptó la competencia de diversos mecanismos de promoción de los derechos humanos y la democracia, y se retiraron reservas a distintos instrumentos del mismo ámbito. El gobierno también modificó la postura sostenida por sus antecesores frente a los mecanismos de petición individual, permitiendo que nacionales mexicanos pudieran recurrir a ellos luego de haber agotado instancias internas.

Más allá de abrir las puertas al escrutinio internacional, México, durante el sexenio de Fox, se convirtió en un activo promotor de iniciativas de respeto a los derechos humanos y defensa de la democracia en diversos foros multilaterales. Así lo demuestran las resoluciones que presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y el apoyo a cláusulas democráticas en el continente, así como el impulso que dio

a la Carta Democrática Interamericana. Éstos y otros hechos que se han detallado a lo largo de esta tesis, subrayan el abandono del anti-intervencionismo en la política exterior que los dos gobiernos anteriores habían sostenido.

El argumento explícito que el gobierno de Fox utilizó para justificar esta transformación en las directrices del quehacer internacional era que se trataba de una estrategia a dos niveles. En ella, la promoción en el exterior de la democracia y los derechos humanos fortalecería estas dos normas al interior y viceversa. Para lograrlo, sin embargo, era necesario modificar la legislación e instituciones del país y así garantizar que mejoraría el estado de los derechos humanos. Algunos intentos en este sentido fueron la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores; el establecimiento de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en Gobernación; y las reformas al código penal y a la Constitución para proteger mejor estas garantías.

Las transformaciones en la política exterior mexicana afectaron, también, la relación con algunos países. En este sentido, el cambio más evidente fue el deterioro de la relación con Cuba que se examinó en el tercer capítulo y que sirvió como estudio de caso para analizar el poder explicativo que tienen los factores sistémicos, estatales e individuales. Aunque durante los dos sexenios anteriores al de Fox, y especialmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, las fricciones entre ambos países habían ido en aumento por la incorporación de la disidencia cubana en los cálculos de la relación, con el panista el distanciamiento fue más evidente. Esto se debió a que el gobierno mexicano encontró en Cuba un buen ejemplo para mostrar la consolidación de una política exterior que promoviera la democracia y los derechos humanos.

El motivo central del deterioro en la relación con el gobierno de Fidel Castro fue el voto mexicano en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que pedían al régimen cubano mayor apertura. Sin embargo, las tensiones crecieron aún más debido a distintos incidentes que mostraron que la no intervención ya no era la regla fundamental para la interacción entre ambos países. El deterioro, en este sentido, parecía inevitable.

En el tercer capítulo también se recurrió al nivel de análisis individual para explicar las preferencias de los principales tomadores de decisiones. Al respecto, la difícil relación que el canciller Jorge Castañeda había mantenido con el régimen de Castro resultó un factor a considerar para entender las fricciones con Cuba. Además, se argumentó que las convicciones de los principales tomadores de decisiones en materia de política exterior contribuyeron al deterioro de la relación. Vicente Fox y sus colaboradores parecían estar convencidos de que la democracia y los derechos humanos eran valores que se debían promover en todo el mundo. En contraste, Fidel Castro no estaba dispuesto a dar señales de apertura en estos ámbitos. Por ello, resultó difícil mantener el entendimiento entre ambos países, pues existía una incompatibilidad ideológica entre sus gobiernos.

El nivel del individuo, sin embargo, no se estudió de manera exhaustiva. Sin duda, se trata de un tema que no ha sido cabalmente explorado. Por lo tanto, merecerá atención en futuras investigaciones que incluyan entrevistas a los principales tomadores de decisiones y que sirvan para hacer un diagnóstico más preciso sobre qué tan determinante es el individuo en la formulación e implementación de la política exterior mexicana.

¿Cómo evaluar la política exterior del gobierno de Vicente Fox en materia de democracia y derechos humanos? Un buen punto de partida para abordar este tema es considerar los dos objetivos principales que el gobierno mexicano buscaba promoviendo estas dos normas en el exterior: primero, fortalecer el régimen internacional de derechos humanos y democracia, y, segundo, mejorar la situación que éstos guardaban en el país. Sobre el primer punto es necesario señalar que, cuando el gobierno foxista propuso su proyecto de política exterior, en el orden internacional convivían intereses pragmáticos con una dimensión normativa, en la que se privilegiaban temas como el medio ambiente, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo humano. Como se detalló en esta tesis, en gran parte esto fue posible porque Estados Unidos, tras el fin de la Guerra Fría, dejó de concentrarse en cuestiones meramente geopolíticas y apoyó la nueva agenda internacional. Sin embargo, tras los ataques terroristas ocurridos en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001, el panorama internacional cambió. Si con anterioridad la potencia hegemónica había dado señales de aceptar la acción multilateral, después de estos atentados tomó una postura unilateral que contó con muy pocos consensos en la comunidad internacional.

A pesar de ello, el gobierno de Fox mantuvo su política exterior, pero su conducción encontró más obstáculos. Las intervenciones armadas en Irak y Afganistán ignoraron el respeto a los derechos humanos y favorecieron la idea de que se podía prescindir de éstos para promover intereses geopolíticos. El gobierno mexicano, probablemente influido por el temor a enfrentarse con su vecino al norte, no tuvo una reacción contundente de desaprobación, como se habría esperado de acuerdo a las

directrices de su política exterior. Otro cambio importante ocurrido tras los ataques terroristas es que la agenda internacional comenzó a privilegiar temas de seguridad enmarcados en la “guerra contra el terrorismo” que Estados Unidos emprendió. Esto limitó la acción de la política exterior mexicana en su objetivo de fortalecer el régimen internacional de derechos humanos. Así, se puede concluir que un país con poder relativo menor difícilmente podrá promover un régimen internacional que la potencia hegemónica obstaculiza. Es decir, la política exterior mexicana, aun sirviendo a objetivos internos, es muy vulnerable a sucesos internacionales.

El segundo objetivo, mejorar la situación de la democracia y los derechos humanos en el país, no corrió con mejor suerte. La diplomacia mexicana, en este sentido, cumplió casi en su totalidad con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de adherir a México a los instrumentos internacionales más importantes de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario.¹ Sin embargo, esto no se tradujo en respeto a los derechos humanos en el plano interno. Prueba de ello es que se siguió cuestionando la independencia del sistema de procuración de justicia mexicano; no hubo un cambio en la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan los migrantes en México; muchas iniciativas federales para mejorar la situación de los derechos humanos no progresaron en las entidades federativas; no se liberó a Martín del Campo, a pesar de la recomendación en este sentido del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU; la discriminación contra los indígenas siguió siendo un tema recurrente; no se solucionaron los altos niveles de violencia contra la mujer, especialmente en Ciudad

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 61.

Juárez; y, la tortura, aunque disminuyó, se siguió practicando habitualmente en las investigaciones criminales.²

No obstante, sobre el objetivo de anclar las transformaciones internas a compromisos con el exterior es difícil dar un diagnóstico acertado de su efectividad. El proceso de transición democrática se dará, de ser el caso, de forma paulatina y sólo con la justa distancia temporal se podrá ver en retrospectiva si el anclaje funcionó. Por ahora, resulta muy precipitado hacer un balance objetivo sobre sus resultados. Sin embargo, queda claro que la política exterior no es suficiente para evitar reveses en los procesos nacionales. Lograr este objetivo requiere de una política interna que sea coherente con la acción internacional y que apoye efectivamente las transformaciones deseadas.

² Arturo Requesens Galnares, “La administración del Presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea, *Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos*, México, SRE-UE, 2006, p. 149, en: < <http://portal.sre.gob.mx/> > consultado el 20 de mayo de 2012.

EPÍLOGO

Durante el sexenio de Vicente Fox, la política exterior fue un tema que causó gran controversia. Los enfrentamientos diplomáticos, especialmente con Cuba y Venezuela, no fueron bien recibidos por la opinión pública, que percibía al país perdiendo prestigio internacional. Por ello, Felipe Calderón, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia en 2006, prefirió no hacer de la política exterior un tema prioritario en su campaña. Ésta era una decisión estratégica, ya que sus contrincantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) criticaban el desempeño internacional del gobierno saliente y, por ende, del PAN. Ante este escenario, existía incertidumbre sobre la continuidad o cambio en la política exterior mexicana si ganaba el candidato panista las elecciones.

Los comicios presidenciales de 2006 fueron muy competidos y Felipe Calderón resultó victorioso por un estrecho margen frente al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Así, el segundo presidente panista asumió el cargo en escenarios interno e internacional distintos a los que existían cuando Vicente Fox llegó al poder. En el plano interno, algunos sectores de la sociedad cuestionaban la legitimidad de Calderón como jefe del Poder Ejecutivo, pues denunciaban un fraude en las elecciones que lo habían colocado en esta posición. Además, la situación en materia de seguridad que el nuevo presidente heredó era bastante compleja. De acuerdo con Jorge Chabat, ésta se caracterizaba por:

a) control del narcotráfico de diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; e) flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox; f) aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa.¹

Frente a este panorama, el gobierno de Calderón decidió lanzar una campaña de combate al narcotráfico con el apoyo del ejército.

En el plano internacional, tras los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, la agenda internacional había cambiado de rumbo. Si antes había privilegiado elementos de carácter normativo, como la defensa de la democracia y los derechos humanos, ahora el énfasis regresaba a cuestiones de seguridad. El gobierno estadounidense, que mantenía la hegemonía en aspectos militares y económicos, había hecho de la lucha contra el terrorismo internacional el objetivo principal de su política exterior.² Esto limitó el campo de acción de países como México que tenían en el centro de sus prioridades la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos en el mundo.

Así, los factores internos e internacionales que afectan la planeación e instrumentación de la política exterior mexicana cambiaron entre 2000 y 2006. De alguna manera, el énfasis que el presidente Calderón puso al combate contra el narcotráfico lo llevó a coincidir con las preocupaciones de seguridad que el gobierno estadounidense mantenía. Prueba de ello es que, en marzo de 2007, en una visita que el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, hizo a México, Calderón planteó la

¹ Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 29.

² Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2010, núm. 108, p. 142.

necesidad de tratar el crimen organizado desde una perspectiva de corresponsabilidad. El 30 de junio del siguiente año, esta propuesta se materializó en la Iniciativa Mérida. Se trataba de un esquema de cooperación en el cual el gobierno estadounidense se comprometía a dar un paquete de ayuda a México y a los países centroamericanos para fortalecer el esfuerzo que realizaban en materia de combate al narcotráfico.³

La prioridad que el gobierno de Calderón dio a los temas de seguridad en la política exterior trascendió la relación con Estados Unidos. En diversos foros multilaterales el presidente mexicano buscó que el combate al crimen organizado se colocara en el centro de las discusiones. Un ejemplo de ello es que, en la VI Cumbre de las Américas, llevada a cabo en abril de 2012 en Colombia, Calderón subrayó la importancia de “analizar y de revisar diversas opciones, a fin de fortalecer, sobre un enfoque multinacional, la políticas públicas orientadas a combatir este flagelo [del crimen organizado]”.⁴ Además, en el mismo foro, la delegación mexicana propuso exitosamente la creación de un Sistema Interamericano contra el Crimen Organizado que promovería la cooperación en materia de seguridad entre los países del continente americano y los organismos del hemisferio.⁵ Se anunció que el nuevo mecanismo entraría en operación a finales de 2012 y que la Procuraduría General de la República mexicana estaría a cargo de su coordinación.⁶

³ En 2008, las autoridades estadounidenses aprobaron una transferencia de 350 millones de dólares durante el primer año de la Iniciativa, para apoyar las labores de inteligencia y para modernizar el funcionamiento organizativo de las agencias de seguridad mexicanas (Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, México, CIDE, [documento de trabajo núm. 195], 2010, p. 6).

⁴ “OEA creará centro contra la violencia y el crimen organizado”, *Voz de América*, 16 de abril de 2004, en: <<http://www.voanoticias.com/>>, consultado el 28 de mayo de 2012.

⁵ “Aprueban sistema contra el crimen”, *El Universal*, 16 de abril de 2012, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/>>, consultado el 28 de mayo de 2012.

⁶ *Loc. cit.*

Otro ejemplo de la importancia que el segundo gobierno panista otorgó a los asuntos de seguridad en la agenda internacional mexicana es la intervención del presidente Calderón ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011. En ella, el mandatario expuso que:

Debemos tener conciencia, amigas y amigos, que el crimen organizado hoy en día está matando más gente y más jóvenes que todos los regímenes dictatoriales juntos en este momento, que hoy miles de personas, decenas de miles ya en nuestra América Latina—particularmente entre México y los Andes—están muriendo a causa de los criminales.⁷

De esta forma, el presidente mexicano urgía a las naciones consumidoras de drogas a disminuir la demanda y a adoptar mecanismos para reducir las ganancias que el narcotráfico deja a los criminales. Además, el mandatario expresaba la necesidad de poner controles a los países productores de armas de alto poder para que éstas no fueran vendidas al crimen organizado en otras naciones.⁸ Así, Calderón buscaba posicionar en la agenda de la ONU los temas de tráfico de armas y corresponsabilidad internacional en el combate al narcotráfico—cuestiones particularmente importantes para enfrentar los retos de seguridad en México.

¿Cómo afectaron los temas de seguridad a la continuidad de la política exterior que Vicente Fox había puesto en marcha y que colocaba a la democracia y a los derechos humanos como objetivos prioritarios? Es importante no perder de vista que en los acuerdos internacionales la observancia de los derechos humanos siguió siendo un tema a considerar. Incluso en Estados Unidos, cuando se discutía en el Senado la Iniciativa Mérida, se sugirió la creación de un *ombudsman* civil para los casos de violaciones a los

⁷ “Mata más el narco que dictaduras.- FCH”, *Reforma*, 22 de septiembre de 2011, en: <www.reforma.com>, consultado el 28 de mayo de 2012.

⁸ *Loc. cit.*

derechos humanos causadas por soldados mexicanos.⁹ Aunque la propuesta no prosperó, hay dos puntos que conviene señalar al respecto.

Primero, a pesar de la “securitización” de la agenda internacional, el respeto a los derechos humanos siguió estando en la mira de la comunidad internacional. Las organizaciones no gubernamentales, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, han denunciado las violaciones a estas garantías ocasionadas por el Estado mexicano, sobre todo en el marco de la estrategia de seguridad. Aunque la postura del gobierno de Calderón ha sido en varias ocasiones defensiva ante estos informes, lo cierto es que el escrutinio internacional, a pesar del cambio en las prioridades de política exterior, ha seguido presente.¹⁰

El segundo punto a considerar sobre la sugerencia del Senado estadounidense de crear un *ombudsman* que vigilara la actuación de las fuerzas armadas mexicanas es que el gobierno de Calderón se negó a aceptar este condicionamiento para recibir el apoyo que Estados Unidos ofrecía con la Iniciativa Mérida. Esto podría sugerir el regreso a la actitud anti-intervencionista que habían mantenido los gobiernos priístas. Sin embargo, es importante enfatizar que la posición de Calderón “recibió apoyo de todas las fuerzas políticas mexicanas, lo cual sirvió para que las reticencias que algunos partidos de oposición tenían sobre la Iniciativa Mérida desaparecieran una vez que el [S]enado estadounidense decidió reducir los condicionamientos para otorgar la ayuda a México”.¹¹

La postura del gobierno de Calderón, entonces, sirvió para crear consensos políticos en el

⁹ R. Velázquez Flores, art. cit., p. 148.

¹⁰ Sobre las reacciones del gobierno mexicano a estos informes, consultar: “El gobierno mexicano es omiso en materia de derechos humanos: AI”, *La Jornada*, 24 de mayo de 2012, en: <<http://www.jornada.unam.mx/>>, consultado el 28 de mayo de 2012; y “La Segob rechaza informe sobre violación de derechos humanos”, *ADN Político*, 23 de enero de 2012, en: <<http://www.adnpolitico.com/gobierno/>>, consultado el 28 de mayo de 2012.

¹¹ J. Chabat, “La Iniciativa Mérida...”, p. 5.

país sobre su principal proyecto de política exterior para combatir el crimen organizado. Por ello, esto no necesariamente significó un revés en la apertura al escrutinio internacional en materia de derechos humanos que había profundizado el gobierno de Fox.

En este sentido, como señalan Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “[l]a promoción de la democracia y los derechos humanos sigue siendo uno de los objetivos de la política exterior pero el énfasis ya no está puesto en ello”.¹² En foros multilaterales— como lo muestran las iniciativas presentadas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas—México ha mantenido la promoción de los derechos humanos en el mundo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió durante el gobierno de Vicente Fox, Felipe Calderón no ha considerado un interés prioritario la proyección de un México democrático ni la promoción del respeto de los derechos humanos en el exterior.¹³ Esto, no obstante, no ha significado la eliminación de estos temas en la agenda internacional mexicana. De hecho, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que modificó el artículo 89, fracción X, incluyó como principio de política exterior “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” y fortaleció el estatus jurídico de los tratados internacionales en la materia, pues reconoce que los ciudadanos mexicanos gozan de los derechos humanos establecidos en compromisos que México haya contraído con el exterior.¹⁴

Como ya se ha mencionado, los temas de seguridad parecen haber desplazado a la democracia y a los derechos humanos como prioridades de la política exterior mexicana.

¹² Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en: Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Porrúa, 2011, p. 204.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 205.

Sin embargo, otro factor que es importante considerar es el deseo de Felipe Calderón de abandonar los enfrentamientos diplomáticos que habían causado tanta controversia durante el gobierno que le antecedió. De alguna manera, esto quería decir dejar que la democracia y los derechos humanos contaminaran la relación bilateral con algunos países y, en específico, con Cuba. De hecho, uno de los objetivos de la política exterior de Calderón era mejorar las relaciones con la isla. Prueba de ello es que el gobierno mexicano promovió que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no votara sobre la situación en países específicos. Es decir, no existirían resoluciones de condena o solicitud para que ciertos países aceptaran la observación internacional o la presencia de relatores especiales, eliminando así un tema particularmente conflictivo para la relación con Cuba durante el sexenio de Fox.¹⁵

Otro ejemplo del esfuerzo por mejorar la relación con la isla es la visita oficial que el presidente Calderón realizó a Cuba el 11 y 12 de abril de 2012. Aunque breve, el episodio señala una ruptura con los tres gobiernos anteriores, pues el mandatario no se reunió con disidentes cubanos y, por el contrario, se concentró en mejorar las relaciones comerciales y políticas con la isla. Aunque la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, había mencionado a los derechos humanos como un tema que se trataría durante la visita, esto no se reflejó en el programa de actividades del presidente. De hecho, en un gesto de reconciliación, al término de su visita, Calderón condenó el embargo que Estados Unidos mantiene contra la isla e informó sobre un incremento en la cooperación bilateral en materia de energía, salud, educación, cultura y deportes.¹⁶

¹⁵ Ana Covarrubias Velasco “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IX*, México, El Colegio de México, 2010, p. 199.

¹⁶ “Condena Calderón embargo a Cuba”, *Reforma*, 13 de abril de 2012, en: <www.reforma.com>, consultado el 28 de mayo de 2012.

La normalización de las relaciones con Cuba, sin embargo, no debe llevar a la conclusión de la exclusión de la promoción de la democracia y los derechos humanos como objetivos de la política exterior mexicana. Como se mencionó, una interpretación más adecuada sugiere que Calderón buscó eliminar un factor que había causado gran controversia durante el sexenio anterior al suyo. En este sentido, conviene señalar que la política exterior que Vicente Fox instrumentó para anclar las transformaciones internas a compromisos con el exterior era, también, un reflejo de cambios políticos y sociales en el país que se han mantenido durante el segundo gobierno panista. Hoy parece existir un consenso, que se comenzó a gestar desde hace más de dos décadas, entre la clase política y que apunta a que será difícil prescindir de la democracia y los derechos humanos en el diseño de la política exterior. Sin embargo, ésta es una conclusión un tanto apresurada que sólo el tiempo se encargará de confirmar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, 190 (2007), pp. 709-739.
- Aguilar V., Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007.
- Alvarado, Arturo y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010.
- An Observer, “To Catch a Drug Terrorist in Panama”, *Economic and Political Weekly*, 1990, núm. 3, pp. 149-150 .
- Anaya Muñoz, Alejandro, “Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos en América del Norte. Una evaluación de la tesis del ‘derrame’ (*spillover*)”, *Espiral*, 2009, núm. 46, pp. 9-36.
- , “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, 31 (2009), pp. 35-58.
- Batista, Carlos y Homero Campa, “Embajada de México en Cuba: crónica de un asalto anunciado”, *Proceso*, 2 de marzo de 2002, en <<http://hemeroteca.proceso.com.mx/>>, consultado el 20 octubre de 2010.
- Benítez Manaut, Raúl, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, 145 (1996), pp. 533-565.
- Boulden, Jane, “Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y Retos”, *Foro Internacional*, 187 (2007), pp. 36-52.
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2002.

- Castañeda, Jorge G., *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, J. Mortiz, 2ª edición, 1995.
- , *La vida en rojo: una biografía del Che Guevara*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1997.
- Chabat, Jorge y Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, 138 (1994), pp. 683-699.
- Chabat, Jorge, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, México, CIDE, (documento de trabajo núm. 195), 2010.
- , *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, México, CIDE, (documento de trabajo núm.189), 2009.
- Chari, Chandra (ed.), *War, Peace and Hegemony in a Globalized World: The Changing Balance of Power in the Twenty-First Century*, Londres, Routledge, 2008.
- Covarrubias Velasco, Ana, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, 138 (1994), pp. 652-682.
- , “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *Foro Internacional*, 158 (1999), pp. 429-452.
- , “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos”, *Foro Internacional*, 173 (2003), p. 627-644.
- , (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, El Colegio de México, 2007.
- Crahan, Margaret, *Human Rights and United States Foreign Policy: Realism versus stereotypes*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, (documento de trabajo núm. 151), 1984.
- Cumings, Bruce, “Still the American Century”, *Review of International Studies*, 25 (1999), pp. 271-299.

- Fenn, Peggy, "México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba", *Foro Internacional*, 13 (1963), pp. 1-19.
- Fox, Vicente, "Mensaje de Toma de Posesión", 1º de diciembre de 2000, <<http://fox.presidencia.gob.mx/>>, 20 de febrero de 2012.
- Franck, Thomas M., "The Emerging Right to Democratic Governance", *The American Journal of International Law*, 86 (1992), pp. 46-91.
- Gil Villegas, Francisco, "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo", *Foro Internacional*, 166 (2001), pp. 819-839.
- Gilberth, Chris y Gerardo Otero, "Democratization in Mexico: The Zapatista Uprising and Civil Society", *Latin American Perspectives*, 2001, núm. 4, pp. 7-29.
- Guajardo Soto, Guillermo, "Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, 191-192 (2008), pp. 268-296.
- Hakim, Peter, "Is Latin America Doomed to Failure?", *Foreign Policy*, 117 (1999- 2000), pp. 104-119.
- Holsti, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 3ª edición, 1977.
- Holsti, Ole R., "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", *Foro Internacional*, 116 (1989), pp. 525-560.
- Ikenberry, G. John, "The Myth of Post-Cold War Chaos", *Foreign Affairs*, 1996, núm. 3, p. 79-91.
- , *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics*, Massachusetts, Polity Press, 2006.
- ITAM, "61º Periodo de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas", *México en el Mundo*, 2005, núm. 2, p. 4.

- Levitt, Barry S., “A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter, *Latin American Politics and Society*, 2006, núm. 3, pp. 93-123.
- Loveman, Brian (ed.), *Strategy for Empire. U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*, Maryland, SR Books, 2004.
- Lowenthal, Abraham F. (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.
- Macouzet Noriega, Ricardo y Luis González Villanueva, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, 166 (2001), pp. 748-818.
- Maogoto, Jackson N., *Democratic Governance: An Emerging Customary Norm*, Newcastle, Universidad, (documento de trabajo núm. 1351), 2006.
- Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, *Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela*, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002, <<http://portal2.sre.gob.mx/>>, 13 de septiembre de 2010.
- Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, XV Cumbre Presidencial del Grupo de Río, *Declaración de Santiago*, Santiago, Chile, 17 de agosto de 2001.
- México, Procuraduría General de la República, “Fin a la tortura – Protocolo de Estambul”, 9 de agosto de 2010, <<http://www.pgr.gob.mx/>>, 13 de septiembre de 2010.
- México, Secretaría de Gobernación, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, “Antecedentes de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos”, 17 de noviembre de 2010 <<http://www.derechoshumanos.gob.mx/>>, 15 de octubre de 2011.

- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior de México en la transición*, México, SRE-FCE, 2005.
- Millett, Richard, “Looking Beyond Noriega”, *Foreign Policy*, 71 (1988), pp. 46-63.
- Moravcsik, Andrew, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in post-war Europe”, *International Organization*, 54 (2000), pp. 217-252.
- O’Donnell, G., P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Ojeda Gómez, Mario *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008.
- , *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2ª edición, 2005.
- , *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- , “Vicente Fox: el rompimiento *de facto* con Cuba”, *Foro Internacional*, 190 (2007), pp. 868-894.
- Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Americana*, Washington, D.C., 11 de septiembre de 2001.
- , Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 101/05 “Solución Amistosa Alejandro Ortiz Ramírez v. México”*, 27 de octubre de 2005.
- , Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Quebec*, Quebec, 22 de abril de 2001.
- , Asamblea General, *Resolución A/RES/2200 A (XXI), titulada “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

-----, Asamblea General, *Resolución A/RES/57/219 titulada “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”*, Nueva York, 27 de febrero de 2003.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, California, 26 de junio de 1945 < <http://www.un.org/es/>>, 15 de febrero de 2012.

-----, Comisión de Derechos Humanos, *Press Release 2001*, <<http://www.unhchr.ch>>, 8 de febrero de 2011.

-----, Comisión de Derechos Humanos, *Press Release 2001-2006*, <<http://www.unhchr.ch>>, 15 febrero de 2011.

-----, Comisión de Derechos Humanos, “Comission on Human Rights Adopts Resolutions on Situations in South-Eastern Europe, Afghanistan, Iraq, Myanmar and Cuba”, *Press Release*, 18 de abril de 2001, <www.unhchr.ch>, 16 de febrero de 2011.

-----, Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Resolutions on Situations in Iraq, Sudan, and Cuba adopted by the Comission on Human Rights”, *Press Release*, 19 de abril de 2002, <www.unhchr.ch>, 11 de febrero de 2011.

-----, Comisión de Derechos Humanos, “Commission on Human Rights Adopts Measures on Situations in Cuba, Belarus, Democratic Republic of the Congo and Burundi”, *Press Release*, 17 de abril de 2003, <www.unhchr.ch>, 16 de febrero de 2011.

-----, Departamento de Asuntos Políticos, *Electoral Assistance*, <<http://www.un.org/>>, 16 de mayo de 2012.

Palmer, David Scott, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Florida, University Press, 2006.

Pellicer de Brody, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

- , *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, ITAM-Porrúa, 2006.
- , “México y Cuba: un drama en tres actos”, *Letras Libres*, julio 2004, pp. 43-46.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.
- Requesens Galnares, Arturo, “La administración del Presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea, *Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos*, México, SRE-UE, 2006, en: <<http://portal.sre.gob.mx/>>, consultado el 20 de mayo de 2012.
- Rico, Carlos, “Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato”, *Foro Internacional*, 115 (1989), p. 387-404.
- Rosen, Fred (ed.), *Empire and Dissent: The United States and Latin America*, Carolina del Norte, Duke University, 2008.
- Rosenberg, Robin L., “The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or Integration of Forces for Multilateralism?”, *Latin American Politics and Society*, 2001, núm. 1, primavera 2001, pp. 79-101.
- Rubio, Luis y Susan Kauffman (coords.), *México: democracia eficaz*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Sachs, Jeffrey, “Making the Brady Plan Work”, *Foreign Affairs*, 1989, núm. 3, 87-104.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Porrúa, 2011.
- Sánchez Ramírez, Pablo Telman, “Las relaciones entre México y Cuba después del 11 de septiembre y el rol de EE UU”, *Revista Enfoques*, 2008, núm. 8, pp. 215-236.

- Santa Cruz Arturo, "La alternancia y la política exterior de México", *México y la Cuenca del Pacífico*, 2005, núm. 26, pp. 92-97.
- Serrano, Mónica, "La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención", *Foro Internacional*, 163 (2001), p. 5-34.
- Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principled-Issue Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47 (1993), pp. 411-441.
- Siqueiros, José Luis, "La extradición y la jurisdicción universal. El caso Cavallo", *Revista de Derecho Privado*, 7 (2004), pp. 115-130.
- Sotomayor, Arturo, "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", *Foro Internacional*, 191-192 (2008), pp. 238-267.
- Spenser, Daniela (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, Porrúa-SRE-CIESAS, 2004.
- "Texto completo de la Ley Helms-Burton", <<http://www.uh.cu/>>, 10 de mayo de 2012.
- Torres, Blanca (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IX*, México, El Colegio de México, 2010.
- Torres, Blanca y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XIII Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 143.
- Universidad Iberoamericana, *Sexenio en perspectiva*, México, 2006, p. 32, en: <<http://www.uia.mx/>>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- Vega Cánovas, Gustavo (coord.), *Bernardo Sepúlveda. Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007.
- Velázquez Flores, Rafael, "Balance general de la política exterior de México, 2000-2006", *Foro Internacional*, 191-192 (2008), pp. 81-122.

-----, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2010, núm. 108, pp. 121-155.

Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-UE: una evaluación general en el sexenio de Vicente Fox*, México, CIDE, (documento de trabajo núm. 169), 2008.

Wallerstein, Immanuel, “U.S. Weakness and the struggle for Hegemony”, *Monthly Review*, 2003, núm. 3, pp. 1-7.

Waltz, Kenneth N., “The Stability of a Bipolar World”, *Daedalus*, 93 (1964), p. 881-909.

Periódicos y publicaciones electrónicas

ADN Político [en línea]

El Universal

La Jornada

Reforma

The New York Times

Voz de América [en línea]