

EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

DE CÓMO LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS REDEFINIERON  
LA SOBERANÍA DEL ESTADO MEXICANO DURANTE SU  
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, 1980-2000

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA

JAVIER TREVIÑO RANGEL



MÉXICO, D.F., 2003

*Para mi abuela, Concepción Pescador, por  
todos esos libros que nunca escribió*



*Para Lorenzo y Romana, porque gracias a  
ellos entré al Colegio, permaneci en él y pude  
escribir estas páginas*

**Biblioteca Daniel Cosío Villegas  
EL COLEGIO DE MEXICO, A.C.**

## AGRADECIMIENTOS

Sería difícil, si no imposible, nombrar a todos los que, de un modo u otro, contribuyeron en esta obra. En primer lugar están Lorenzo y Romana, que me han respaldado y amparado incondicionalmente, quienes modelaron mi forma de pensar, y quienes me contaron mucho de lo que aquí está escrito antes de que yo pensara en hacerlo. Están también Sergio y Eugenia, a quienes agradezco su exagerada confianza en un desconocido, y sin quienes probablemente me hubiera quedado en el camino. A mi madre y mi hermano, Antonio, porque han apoyado siempre mis decisiones, no siempre acertadas. Tengo asimismo una deuda impagable con toda la familia Meyer, especialmente con Yolanda y Alfonso, que me acogieron con tolerancia y discreción en su casa, en mi estancia en la Ciudad de México.

Gracias sean dadas a Sergio Aguayo, Carlos Alba, Ana Covarrubias, Humberto Garza, Lorenzo Meyer, Blanca Torres e Iván Ramírez, quienes leyeron y corrigieron con paciencia distintos ensayos previos que dieron origen a esta obra. Lo mismo debo decir de Luis de Pablo, fiel lector que me llevó a superar mi miedo a ser leído, cuyas ideas se ven reflejadas por todos lados, y con quien discutí absolutamente todo. A mis compañeros Ale Délano, Julián Escutia, Mariano Gutiérrez, Humberto S. y Froylán Enciso, con quienes tuve pláticas extensas en el salón de clases, llenas de ideas, orientaciones y críticas para mi trabajo.

Finalmente a mis amigos: Alex y Daniel Goro-Smith, Jorge, Norma, Anel, David P., David V., Rico, Ana Paula y Mario, Luis, Iván, Paola M., Paola O., Ale, Gisela, Johannes, Loren y Elsa, Juan Carlos, Julieta, Luis y Alfredo Castrellón, Rigo y Octavio, por todo lo que está más allá de mi trabajo. Y del otro lado del mar, a las familias Chaverot y Le Gleour, por todo aquello que no hace falta que escriba aquí. Sepan, eso sí, de mi cariño y admiración.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR TRADICIONAL DE MÉXICO.....</b>	<b>19</b>
1. <b>Introducción .....</b>	<b>19</b>
2. <b>Los antecedentes de la política exterior tradicional .....</b>	<b>20</b>
3. <b>La Constitución de 1917 y la amenaza a los intereses creados del exterior.....</b>	<b>28</b>
4. <b>La Doctrina Carranza y la formación de la política exterior tradicional.....</b>	<b>35</b>
5. <b>La consolidación de la política exterior contemporánea, 1928-1940....</b>	<b>39</b>
6. <b>Consideraciones finales.....</b>	<b>51</b>
<b>II. AUTORITARISMO Y POLÍTICA EXTERIOR: UN ESPEJO PERVERSO, 1940-1982.....</b>	<b>53</b>
1. <b>Introducción.....</b>	<b>53</b>
2. <b>Los gobiernos de la Revolución.....</b>	<b>55</b>
a) <b>Mucho ruido... ¿y la Revolución?.....</b>	<b>56</b>
b) <b>El acercamiento con Estados Unidos: solaz de complicidades.....</b>	<b>61</b>
c) <b>Autoritarismo, descontento y el uso ilegítimo de la violencia física.....</b>	<b>64</b>

3.	La política exterior como instrumento de legitimidad.....	68
a)	Política externa para consumo interno.....	69
b)	La política exterior como imagen perversa e instrumento de contención.....	73
4.	Ejemplos.....	75
5.	Consideraciones finales.....	88
III.	LOS PRIMEROS LOGROS DE LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS: LOS AÑOS OCHENTA.....	90
1.	Introducción.....	90
2.	La migración centroamericana hasta 1980.....	94
3.	La tradición del asilo en México: mucho ruido ¿y las nueces?.....	97
4.	El efervescente contexto delamadridista: el inicio del cambio.....	101
5.	Nuevos refugiados, problemas viejos.....	106
6.	La reacción del gobierno ante las primeras oleadas de refugiados, 1980- 1984.....	110
7.	La “derecho-humanización” de la política mexicana hacia los refugiados, 1984-1990.....	120
8.	Consideraciones finales.....	125
IV.	EL GOBIERNO MEXICANO ANTE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PAÍS, 1988-2000.....	128

1. Introducción.....	128
2. Carlos Salinas: la tentación del autoritarismo.....	133
a) La debilidad desde el origen.....	133
b) Diplomacia ciudadana en el TLCAN: la apertura política forzada...	139
c) ONG y zapatismo.....	146
3. Ernesto Zedillo: la resistencia al cambio.....	152
a) Mil novecientos noventa y cuatro: el escenario interno.....	152
b) Apertura errática .....	154
c) México en la mira de Europa .....	162
4. Consideraciones finales.....	174
V. CONCLUSIONES.....	177
BIBLIOGRAFÍA.....	182

## INTRODUCCIÓN

Nosotros los mexicanos no necesitamos ni aceptamos el tutelaje extranjero para resolver nuestras diferencias o para resolver nuestros problemas. La soberanía de México no está sujeta a negociación, ni lo estará.

Ernesto Zedillo (1994-2000)

Se ha sostenido que la defensa y la promoción de los derechos humanos constituyen asuntos internos de cada país que no deben sujetarse al escrutinio internacional. México no comparte esta tesis. Afirma que los derechos humanos representan valores con validez absoluta y universal. En particular, estamos convencidos de que no puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden.

Jorge G. Castañeda (2000-2003)

### *Las razones*

El contraste entre las citas anteriores refleja el cambio que experimentó, al menos en el discurso, la política exterior mexicana en los últimos años.<sup>1</sup> Se trata de una transformación significativa, pero, pese a la cercanía cronológica de ambas declaraciones, no debe pensarse que fue un proceso rápido. Fueron necesarias décadas de presiones ejercidas sobre el gobierno mexicano por ciertos segmentos de la sociedad – nacional e internacional— y por

---

<sup>1</sup> El tema del cambio es un lugar común en casi todos lados y ha sido tratado desde los más diversos enfoques. Por ello, tomaré sólo uno de los ámbitos en el que, según Charles Hermann, puede modificarse la política exterior de un país: en la orientación internacional o el papel que desempeña en el escenario global. En cuanto a la magnitud del cambio, seguiré la definición planteada por Kal Holsti, quien advertía que el cambio es lento, que se incrementa y tipifica por medio de vínculos entre sectores. Holsti compara esta definición con la de “reestructuración”, ya que, según afirma, se tiende a confundir la una con la otra. La reestructuración, a diferencia de cambio, es “dramática ... expresa un intento por cambios fundamentales y no tiende a incrementarse”, (Jarel A. Rosati, Martin W. Simpson III, Joe D. Hagan, “The Study of Change in Foreign Policy”, en *Foreign Policy Restructuring*, South Carolina, South Carolina University Press, 1998, pp. 9-13).

las propias contradicciones del régimen, para que éste cambiara la faz que presentaba al mundo.

La política exterior del país ha tenido que adaptarse a un contexto complejo y contradictorio, sujeto a un constante proceso de evolución. Esto podría sonar a una verdad de Perogrullo, ya que ninguna política, ni interna ni exterior, es inmutable ni ajena a su circunstancia.<sup>2</sup> Sin embargo, la política exterior de México y los principios sobre los que ésta se basa - supuestamente abstractos e inamovibles- han sufrido, de un modo u otro, alteraciones particularmente novedosas desde los años ochenta, alteraciones que han continuado en una misma dirección hasta hoy.

La innovación más evidente es, quizá, la que se produjo en el obligado vínculo con Estados Unidos.<sup>3</sup> Me parece más interesante, sin embargo, analizar la reacción del Estado mexicano ante un tema relativamente poco estudiado: la internacionalización del tema de los derechos humanos. Internacionalización que, al menos en México, ha sido visiblemente forzada desde el exterior. Ello resulta sugestivo porque el Estado mexicano se vio obligado a entablar una relación compleja, importante y novedosa con un actor transnacional hasta entonces prácticamente ignorado: las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos; y por ende, a sortear la influencia de éstas en la formulación de sus

---

<sup>2</sup> Véase, para la política externa, Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 45-68; para la política interna, Francisco Gil Villegas, "Cambio Constitucional en México Durante el Sexenio de Salinas De Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1996), pp. 159-187; Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 695-735.

<sup>3</sup> Durante la Guerra Fría, Estados Unidos exigía a México cooperación para equilibrar la presencia de la Unión Soviética. México aceptaba porque, de esta manera, lograba substancial independencia dentro de la relación bilateral. Con el fin de la Guerra Fría, sin embargo, se modificaron las bases de la vieja relación bilateral. Como advierte Jorge I. Domínguez, "si las premisas neorrealistas fueran correctas, México debería haber buscado mayor independencia de Estados Unidos en el momento en que, de hecho, buscó una colaboración más estrecha", (Jorge Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 25-56).

políticas públicas.<sup>4</sup> El gobierno se enfrentó a situaciones y actores no deseados, que no promovió ni apoyó ni pudo controlar ni detener. Así, este estudio pone mayor atención en una de las manifestaciones más claras de la internacionalización: la intervención de actores transnacionales en la política mexicana, dinámica que ha traído como consecuencia que se les dé una dimensión externa a problemas que anteriormente eran considerados estrictamente internos. La participación de estos actores transnacionales y su influencia en la toma de decisiones del poder político ya han sido analizadas en diversas ocasiones, aunque sólo ocasionalmente con relación a México.<sup>5</sup>

Mi interés por estudiar cómo el gobierno mexicano se vio obligado a cambiar algunos aspectos de su política, en parte, a causa de las ONG de derechos humanos, reside en que éstas plantearon un problema de soberanía. Las organizaciones se enfrentaron al Estado para influir en el diseño de políticas determinadas.<sup>6</sup> El éxito de las ONG dependió no sólo de su acceso al proceso de toma de decisiones, sino de que el Estado modificara la política

---

<sup>4</sup> Definir una ONG resulta extraordinariamente difícil debido a la gran diversidad de entidades que podrían ser correctamente consideradas como no gubernamentales. Por ello, entiendo ONG como la define Blanca Torres: "organizaciones de interés público, normalmente voluntarias, y que no tienen como fin, al menos principal, el lucro, aunque reconocemos que por los cambios acelerados que estos actores han experimentado no existe una definición acerca de ellas que sea comúnmente acertada" ("La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Blanca Torres y Roberta Lajous, *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, p. 186). Sin embargo, en esta clasificación podrían caer organizaciones tan distintas como los clubes de Leones y Rotarios, los *Boy Scouts* o la Cruz Roja, pese a las notorias diferencias en su nivel de participación, fuentes de recursos, profesionalismo, grado de autonomía o enfoque. De ahí que se hace necesario que precise el parámetro de esfuerzo de las ONG que aquí se abordan. El enfoque particular de este análisis comprenderá organizaciones involucradas sólo con los derechos humanos, que en su mayoría tuvieron una tendencia progresista. Ejemplo de estos organismos, en el ámbito nacional, podría ser el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; en el internacional estarían, por su parte, *Human Rights Watch* o Amnistía Internacional.

<sup>5</sup> Entiendo actores transnacionales como aquellos que vinculan por lo menos a dos sociedades nacionales y que se proponen influir en las políticas de algún gobierno. Uno de los actores, evidentemente, no debe ser estatal. De ahí que, relaciones transnacionales sean las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental. Véase, Thomas Risse-Kappen, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, 39 (1999), p. 374.

<sup>6</sup> Véase, Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back in: Introduction", en Thomas Risse-Kappen (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 5.

que les interesaba en la dirección que ellas querían, algo que, de otro modo, no hubiera hecho: no únicamente en la retórica, sino por medio de nuevas estructuras jurídico-institucionales o del cambio en el rigor de la aplicación de las disposiciones legales.<sup>7</sup> Además, las ONG resultaron novedosas porque sirvieron como punto de contacto entre sociedades sin la aprobación o mediación de sus gobiernos.

Es justamente este proceso de evolución de la política exterior, lento y complejo, de ninguna manera simple ni lineal, el objeto de estudio de esta tesis. Se trata de explicar los factores que permitieron que ciertos segmentos de la sociedad mexicana se organizaran y se vincularan con ONG internacionales, para tratar de imponer el tema de los derechos humanos en la agenda del gobierno. El resultado fue un proceso que llevó a que la política exterior se transformara hasta quedar en apariencia irreconocible, de forma que, en un lapso bastante breve, ésta pudiera ser caracterizada por las dos declaraciones, diametralmente opuestas, citadas al principio.

### *Las preguntas*

Desde la tardía formación del Estado mexicano postrevolucionario, a finales de la década de los años veinte, del siglo pasado, podría decirse, y en algún sentido es cierto, que la política exterior de México siguió pautas bien definidas, -- la defensa del nacionalismo y de la soberanía -- cuya virtud más alta, de acuerdo con la retórica oficial, era la

---

<sup>7</sup> Esta categorización acerca del cambio en las políticas públicas la tomé de Blanca Torres, "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, 39(1999), p. 454.

continuidad.<sup>8</sup> Esta política se explica, según el realismo, como la de cualquier país débil, especialmente dada la inevitable vecindad con Estados Unidos. El gobierno mexicano buscaba apuntalar sus intereses, evitando, en lo posible, no afectar los objetivos de la gran potencia vecina.<sup>9</sup>

Históricamente, el origen de nuestra política exterior se encuentra en las repetidas intervenciones extranjeras que sufrió México a lo largo del siglo XIX. Su consolidación prosiguió en el contexto de los enfrentamientos que tuvieron las fuerzas de la revolución y las potencias extranjeras. De ahí se construyó un entramado retórico que hacía uso de algunos principios del derecho internacional de carácter defensivo y antiimperialista: el mundo externo era peligroso y había que defender el nacionalismo revolucionario. Las premisas básicas de esta doctrina eran la igualdad jurídica de los Estados, la no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro y el derecho de todas las naciones a la autodeterminación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y en el contexto de la Guerra Fría, esta política exterior tradicional, junto con otros factores, contribuyó visiblemente para consolidar el régimen autoritario mexicano.<sup>10</sup> Cuando la legitimidad revolucionaria del régimen empezó a agotarse, los sucesivos mandatarios se sirvieron de esta política exterior, en apariencia

---

<sup>8</sup> Acerca de esta idea de la tardía formación del Estado mexicano y la retórica oficial, que se repetirá constantemente a lo largo de la tesis, véase Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo, (1928-1940)", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 453-476; del mismo autor, *La marca del nacionalismo*, México, Senado de la República, 2000. Por otro lado, para la retórica de la defensa de la continuidad de la política exterior, véase cualquier discurso emitido por cualquiera de los cancilleres, como por ejemplo: Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 407-414; o bien, Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, 6 (1966), pp. 233-246.

<sup>9</sup> Sobre esta idea debe revisarse el clásico libro de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

<sup>10</sup> Mucho se ha definido ya el régimen autoritario mexicano. Por ello, no me detendré aquí en volver a hacerlo. Para tal efecto véase, José Luis Reyna, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", *Cuadernos del CES*, núm. 3, México, El Colegio de México, 1974, pp. 3-30; Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", *op. cit.*; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1976.

inmutable pero gradualmente degenerada, como elemento de unidad nacional.<sup>11</sup> Simultáneamente, cobijados a la sombra de estos principios, los "gobiernos de la Revolución" ocultaron ante el exterior la "preocupante" situación de los derechos humanos y lo poco democrático de su política e instituciones.<sup>12</sup> Esto es, los principios sobre los que se basaba la política exterior mexicana servirían para legitimar al régimen, tanto dentro como fuera del país: por un lado, evitarían que el exterior mirase una realidad desagradable al interior;<sup>13</sup> por el otro, se recurriría a ellos para que dentro del país se creyera que el gobierno desempeñaba bien su papel de defensor del interés nacional.

A partir de la década de los años ochenta, la política exterior inició un proceso de cambio gradual. La puesta en marcha de un nuevo modelo económico y los temas centrales de la agenda internacional a partir del fin de la Guerra Fría fueron las razones principales de que el gobierno abandonara algunos de sus conceptos y objetivos tradicionales de política exterior. En este entorno, un elemento novedoso fue la relación entre el gobierno mexicano y las ONG, un actor transnacional que antes prácticamente no era tomado en cuenta por éste. Algunas de estas organizaciones, sirviéndose de las circunstancias del Estado, contribuyeron a imponer, junto con otras causas estructurales y coyunturales, la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos en México.

---

<sup>11</sup> Acerca de esta idea de que la revolución se hizo un "presente continuo y un futuro simple promisorio", que siguió dando legitimidad a los gobiernos mexicanos de la segunda mitad del siglo XX, puede consultarse Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y arena, 1989, p. 189.

<sup>12</sup> Para encontrar la referencia al régimen priista como "gobiernos de la Revolución", véase cualquier discurso emitido por cualquiera de los cancilleres, como por ejemplo: Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *op. cit.*, pp. 407-414; o bien, Antonio Carrillo Flores, art. cit.; por otro lado, el adjetivo de preocupante que califica así a la situación de los derechos humanos en el país puede encontrarse en E/CN.4/1998/38/Add.2. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura. Visita a México*; E/CN.4/1998/101/ADD.2. *Informe de la relatora Especial sobre Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía. Visita a México*; E/CN.4/Sub.2/2000/40. *Informe presentado por la Presidenta Relatora del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos*; OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7, rev. 1. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*.

<sup>13</sup> La legitimidad, como se entiende en esta tesis, se ha definido de manera extensa en el segundo capítulo.

Para entender este complicado proceso, las preguntas centrales que pretende responder esta tesis son: en primer lugar, ¿cómo hicieron las ONG de derechos humanos para lograr sus propósitos frente al gobierno mexicano?; en segundo, ¿hasta qué punto lo consiguieron?; y, por último, ¿cuál fue la reacción del Estado mexicano ante la internacionalización del tema de los derechos humanos impulsada por las ONG?

### *Las respuestas*

La idea de que los derechos humanos deben ser parte de la política exterior de un Estado es relativamente reciente. Fue la década de los setenta la que vio evolucionar con mayor rapidez y profundidad este cambio.<sup>14</sup> A ello hay que agregar que, en México, la democratización del régimen y las transformaciones en materia de derechos humanos llegaron con muchos años de retraso. Lo anterior se debió tanto a factores externos como internos, que difícilmente podrían tratarse de manera separada. Sin duda, a ello contribuyó el que, por un lado, las redes transnacionales de derechos humanos en la década de los setenta no se interesaron mucho en México porque el país tenía un gobierno civil, cosméticamente democrático, sin el peligro real del comunismo dentro<sup>15</sup>, estable políticamente y, pese a la desigual distribución de la riqueza, con cierto crecimiento económico; por el otro, porque en el resto de América Latina proliferaban las dictaduras militares y con ellas el abuso visible de los derechos humanos, lo que desviaba la atención

---

<sup>14</sup> Véase a Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activist beyond borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 79.

<sup>15</sup> Lo anterior es importante ya que todavía en el sexenio de Miguel de la Madrid, al estar en boga las teorías de domino, se llegó a pensar en la amenaza comunista. Al haber desaparecido ésta con Salinas, no podía impedirse tan fácilmente la llegada de actores externos pretextando alguna supuesta influencia comunista.

de estos organismos civiles a otros países del hemisferio.<sup>16</sup> Además, el gobierno mexicano defendió a capa y espada los principios de la autodeterminación y no-intervención. Finalmente, México había proyectado siempre la imagen de paladín de los derechos humanos, ya que había firmado la mayoría de los tratados internacionales al respecto,<sup>17</sup> aunque estos derechos fueran violados sistemáticamente dentro del país.<sup>18</sup>

Desde que en la década de los ochenta iniciara la proliferación y profesionalización de los organismos civiles en México, éstos han andado una larga marcha en su intento de apuntalar sus causas e intereses. Estos actores transnacionales resultaron novedosos y difíciles de manejar para la diplomacia mexicana. De ahí que la reacción del gobierno no haya sido consistente con su política exterior tradicional.<sup>19</sup> Esto no quiere decir que el cabildeo de las ONG siempre fuera exitoso. En gran medida, las ONG de derechos humanos obtuvieron algunas victorias porque supieron aprovechar la coyuntura por la que pasaba el gobierno mexicano. Éste tenía una legitimidad interna y externa precaria e inestable, ya que estaba inmerso en un proceso de transición económica y política. La actividad más visible de las ONG nacionales y la incursión de las internacionales coincidió

---

<sup>16</sup> Keck y Sikkink apoyan esta postura con base en dos casos de estudio, Argentina y México. Advierten que en el caso de la dictadura Argentina, las redes transnacionales de derechos humanos hicieron posible la movilización de recursos políticos para aminorar, al menos, la tragedia. En cambio, en México, en la matanza de estudiantes en 1968 no hubo redes transnacionales que denunciaran el hecho, por lo que en el mundo externo hubo escasa y poco importante reacción. Situaciones similares se presentaron con los desaparecidos en la década de los setenta, por la campaña militar contrainsurgente, cuyos reportes sobre la violación de los derechos humanos, según las autoras, no envidian mucho a los informes presentados en otros países Latinoamericanos donde hubo un gobierno militar. (*Activist beyond borders, op. cit.*, 103-116).

<sup>17</sup> Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el gobierno mexicano ha firmado o se ha adherido a 38 instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aunque 15 de ellos cuentan con alguna reserva, por lo que su aplicación es nula. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1996, pp. 33 y 34.

<sup>18</sup> Keck y Sikkink, *Activist beyond borders, op. cit.*, p. 110; véanse también los reportes de Naciones Unidas citados en la nota seis.

<sup>19</sup> Aunque en los dos siguientes capítulos será definida con entera propiedad, no está por demás que desde ahora aclare que por política exterior tradicional se entiende aquella que en México hablaba de la defensa de la soberanía y la autonomía del Estado. Para ello, véase Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo, op. cit.*, pp. 39-41; Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *op. cit.*, pp. 407-414; Miguel Marín Bosch, "Presencia de México en las Naciones Unidas: cuarenta años de cooperación", Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, 1986, pp. 129-152.

con un periodo en el que la fortaleza o debilidad del Estado era incierta y, en general, con un proceso de transición interna.

Ante esta disminución de legitimidad, el gobierno buscó reactivar el respaldo del exterior, apoyo que era afectado por la postura que tomaron las ONG, nacionales e internacionales. Éstas, concientes de su poder relativo, vincularon sus temas de interés a otros más importantes para el gobierno en ese momento como los comerciales y económicos, hasta convertirse en una amenaza al proyecto de transición selectiva del régimen autoritario mexicano. Así, el gobierno se vio obligado a redefinir el concepto de soberanía y aceptar un cierto grado de injerencia, directa o indirecta, de actores transnacionales en temas que, anteriormente, se consideraban exclusivos de jurisdicción interna.<sup>20</sup> Aclaro que no hablo de pérdida de soberanía, como muchos otros autores hacen, sino de redefinición, ya que los actores transnacionales necesitan que el Estado tenga un mínimo de control y autoridad sobre el asunto en cuestión para poder ser efectivos. De este modo, las ONG retaron al Estado al disputarle el ejercicio de la autoridad.

Para algunos teóricos realistas, como Stephen Krasner, la participación de las ONG en política interna e internacional no pone en duda la soberanía de los Estados pues son éstos los que, en última instancia, permiten la existencia de tales actores y pueden, por lo tanto, controlar su actividad dentro de sus fronteras.<sup>21</sup> De acuerdo con mi argumento, sin embargo, en México las ONG impulsaron la internacionalización del asunto de los derechos humanos

---

<sup>20</sup> Para Sikkink, las acciones internacionales para la protección de los derechos humanos contradicen, inevitablemente, la doctrina de la soberanía estatal, por lo menos tal como la entiende la Corte Internacional de Justicia. Esta definición sostiene que ningún Estado debe estar sujeto a otro Estado, y que cuenta con un poder total y exclusivo dentro de su jurisdicción. El trabajo internacional en derechos humanos, al contrario, parte del supuesto de que la preocupación de actores estatales y no estatales acerca de la situación de los derechos humanos en cualquier Estado es necesaria y legítima (Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47 (1993), p. 415).

<sup>21</sup> "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations", en Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 257-279.

y, por ende, obligaron al gobierno a modificar su política exterior tradicional, tanto en el discurso como en mandatos jurídicos e institucionales. Quizá, para algún desmemoriado, pueda parecer ingenuo o fútil el interés en el discurso del gobierno. No obstante, en este contexto, me parece importante el cambio retórico, pues indica que existía por lo menos el reconocimiento de que había ciertas justificaciones que ante el exterior eran ya inaceptables. Yo creo, como Albert Hirschman, que la ideología expresada en discurso, no es simplemente una máscara de la clase dirigente que sólo sirve para legitimar *a posteriori* la imposición de sus intereses. De hecho, el discurso descubre, según este autor, “los tabúes, restricciones y prejuicios que tienen influencias importantes sobre la naturaleza y el camino de los proyectos que expresan”.<sup>22</sup>

Para entender enteramente la reacción de los "gobiernos de la Revolución" complementaré mi análisis desde dos perspectivas relacionadas entre sí: la del ámbito interno, en donde se verá la respuesta del sistema político frente a la intervención de actores extranjeros; y la del ámbito externo, que aborda las iniciativas y mensajes del gobierno hacia el exterior. Es evidente que, al no ser independientes estos niveles, hubo medidas tomadas por el gobierno que fueron respuesta a presiones del interior, pero que eran también contestación al interés internacional, y viceversa. Este estudio, no obstante, dará prioridad a la dimensión externa.

### *La forma*

---

<sup>22</sup> Albert O. Hirschman, “Ideología: ¿misión o túnica de Neso?” Comentario al trabajo de A. Gerscrkron, “La ideología como determinante de sistemas”, en Alexander Eckstein, *Comparación de Sistemas Económicos. Enfoques teóricos y metodológicos*, México, El manual moderno, 1978, pp. 279, 299.

Para desarrollar mi argumento este trabajo se ha dividido en cuatro partes. Las dos primeras pretenden fundar en la historia la tesis de que la política exterior tradicional del Estado mexicano sirvió a los intereses del sistema de poder nacido de la Revolución y, por tanto, para consolidar el régimen autoritario. En estos dos capítulos, analizaré cómo los míticos principios sobre los que se basaba la política exterior, que hablaban de la defensa de la soberanía y el nacionalismo, desvirtuados desde el inicio, contribuyeron a legitimar un régimen caracterizado por ser una estructura poco o nada democrática, propicia a la concentración excesiva del poder y la riqueza en un núcleo reducido, muy corrupto y selectivamente represor.

Si, como sostengo, la política exterior sirvió a los intereses del gobierno, o, digámoslo así, de un partido, para entenderla tengo que examinar, aunque sea brevemente, al sistema político mexicano. Esto es, revisaré simultáneamente la formación y consolidación del Estado mexicano moderno y la política exterior de éste. Debo aclarar que muchos antes que yo han explicado al sistema político mexicano. En realidad, yo no podría haberlo hecho con entera propiedad en tan poco espacio. Por consiguiente, sé bien que los dos primeros capítulos pueden simplificar la realidad, pero sé también que sirven satisfactoriamente para los propósitos de esta tesis, aunque deje fuera elementos que, para algunos, son importantes. Ejemplo de esto es que tomo al proceso político, del periodo que va de 1940 a 1982, como una unidad. Ello se justifica por la relativa inmovilidad del régimen mexicano, pues durante ese lapso, el grupo dirigente gobernó ininterrumpidamente, sin que hubiera fuerza capaz de poner en entredicho su hegemonía.

Supongo que lo anterior podría despertar algunas críticas, tales como éstas. Algunos innovadores o despistados se empeñan en que el presidente no era la pieza única del sistema político y que su poder estaba condicionado. Sin embargo, lo cierto es que el

presidente, con un poder ilimitado, como se ha supuesto en general, o con un poder acotado, como ahora se busca sostener, fue, de cualquier manera, la pieza principal del escenario político del país. Igualmente, aunque la práctica de la no intervención por parte de los gobiernos mexicanos no ha sido consistente -- baste recordar su posición con respecto a las dictaduras en América del Sur y América Central, o ante el marxismo-leninismo en Cuba, o la Declaración Franco-Mexicana--, es cierto que las autoridades mexicanas fueron tradicionalmente muy celosas del respeto de este ámbito amplio de "asuntos internos" propios. Del mismo modo, pese a que se sostenga que la política exterior varió notablemente de un sexenio al otro y que, por tanto, no era de principios sino pragmática; que no era de bajo perfil sino activa, resulta evidente que siguió ciertos patrones bien definidos, al menos en la retórica oficial, y que el gobierno fue habitualmente consistente con la práctica de los principios de la no intervención y la autodeterminación.

Finalmente, otro objetivo de estos dos primeros capítulos es que, al esbozar la naturaleza y características del sistema político mexicano, podrán analizarse las razones provenientes del entorno socio-económico y político en virtud de las cuales ciertos segmentos de la población decidieron organizarse en ONG y desafiar al gobierno, disputándole el monopolio de la autoridad. Esto servirá sólo para explicar, en parte, la proliferación y profesionalización de los organismos civiles de derechos humanos mexicanos.

Los dos últimos capítulos, en cambio, abordan fechas relativamente recientes, a saber, las décadas de los ochenta y noventa. En ellos intentaré dar respuesta a las preguntas de investigación que dan origen a esta tesis, para lo cual se analizan los cambios tanto en el ámbito interno como el internacional que fueron favorables a la aparición, proliferación y profesionalización de las ONG de derechos humanos. Se abordará la coyuntura interna y el contexto internacional que, desde mediados de los años ochenta, trajeron consigo la crisis

de legitimidad del gobierno y la "desautorización" del régimen, y que, por tanto, permitieron a las ONG, nacionales e internacionales, representar un problema de soberanía, logrando cambiar la retórica y, en algunos casos, las políticas públicas estatales.

### *Las advertencias*

La relación entre la teoría y la realidad que aquélla pretende explicar no es la de causa y efecto. El vínculo entre una y otra es, a un tiempo, contradictorio e imprevisible. Los marcos analíticos de la teoría de relaciones internacionales no han sido la excepción. Por un lado, la escuela clásica en las relaciones internacionales, el realismo, tiene problemas para entender por qué hay actores no estatales relativamente débiles que pueden afectar la política de un Estado. En este caso en particular, los realistas no pueden dar una explicación satisfactoria del porqué los Estados se involucran más y más con la práctica de los derechos humanos, cuando éstos interfieren – y en ocasiones se contraponen – de manera evidente con los intereses y objetivos estatales.<sup>23</sup> Por el otro, dentro de la visión liberal, los actores estatales y no estatales, al enfrentarse a problemas que no pueden resolver por sí solos, cooperan para obtener ganancias o evitar resultados no deseados. Empero, los derechos humanos no pueden tratarse fácilmente de ese modo. Normalmente, los Estados pueden

---

<sup>23</sup> Para un análisis de lo poco útil que puede resultar el marco teórico realista véase, Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 404-428; véase también para el estudio de lo inapropiado de la escuela realista en el análisis de la política exterior de México a Jorge Domínguez, *op. cit.*; Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*

ignorar las prácticas internas de derechos humanos de otros Estados sin incurrir en costos económicos o de seguridad indeseables.<sup>24</sup>

Debido a la limitada capacidad de explicación de estos marcos teóricos, a lo largo de estas páginas se recurrirá al enfoque del transnacionalismo, corriente que al término de la década de 1960 y al despuntar los setenta, se había dado por superada en el ámbito académico, después de un debate amplísimo al respecto. La herida mortal parece haberla asestado Samuel P. Huntington, cuando escribió en *World Politics*, en 1973, contra la interdependencia y el “transnacionalismo” de moda en aquella época. La reacción de Huntington – y otros realistas – venía de su aversión a creer, como lo hacía este estilo de pensamiento, que las interacciones cada vez mayores entre economías y sociedades nacionales tenderían a minar el poder de los Estados y su atributo principal en el ámbito internacional: la soberanía. Sin embargo, la fuerza de los argumentos del transnacionalismo, su persistencia – y el creciente alcance de actores transnacionales, como las ONG de derechos humanos – obliga a revisarlos de nuevo.

Algunos de los defensores más notables de esta corriente de pensamiento son, quizá, Thomas Risse-Kappen, Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, quienes se han propuesto reexaminar el mundo de las relaciones transnacionales a partir de las formas y las circunstancias en las que la sociedad internacional interactúa e influye sobre la política de los Estados. De modo específico, los autores centran su atención en el estudio de actores transnacionales, cuyo propósito es influir en las políticas de algún gobierno determinado, llamado estado-objetivo o “*target state*”.

La hipótesis de trabajo de los autores se funda en que el vínculo entre los actores transnacionales y los Estados, la influencia de los primeros sobre los segundos, depende de

---

<sup>24</sup> Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders*, *op. cit.*, p. 119.

tres variables relacionadas estrechamente entre sí. Dicha influencia, en primer lugar, según Risse-Kappen, está condicionada por la estructura interna del Estado y del gobierno, así como de la naturaleza del régimen.<sup>25</sup> Es decir, como lo advierten Keck y Sikkink, es el resultado de la vulnerabilidad estatal.<sup>26</sup> Si bien es cierto que la ONG puede contar con una fuerza considerable, el Estado no deja de ser primordial para su desempeño, ya que la estructura de éste delimitará las posibilidades de éxito de la ONG.<sup>27</sup> La naturaleza del régimen, no obstante, decidirá solamente los canales de acceso a las ONG. De acuerdo Risse-Kappen, mientras más cerrado sea el Estado, mientras más centralizado esté el poder político, más difícil será el ingreso de esas organizaciones.<sup>28</sup> Por el contrario, si el Estado es más abierto y la sociedad civil mejor organizada, más fácil será la entrada de esas organizaciones.<sup>29</sup>

La segunda variable, en palabras de Risse-Kappen, trata de las “alianzas tácticas” que los actores transnacionales pueden hacer para apuntalar sus intereses frente al Estado objetivo, ya que “su acceso fácil no garantiza que se pueda ejercer influencia política, sino todo lo contrario”.<sup>30</sup> En realidad, el éxito final de los actores transnacionales para inducir cambios en las políticas estatales resulta de su capacidad para formar “coaliciones

---

<sup>25</sup> Por estructura interna se entiende a las “instituciones políticas del Estado, a las estructuras sociales y a las redes políticas que las vinculan entre sí” (Thomas Risse, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 382).

<sup>26</sup> Las autoras reconocen que “la efectividad de las redes transnacionales depende, en gran medida, de la vulnerabilidad del estado en cuestión” (Keck y Sikkink, *Activist beyond borders*, *op. cit.*, p. 117).

<sup>27</sup> Thomas Rissen, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 382.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 385.

<sup>29</sup> El concepto de vulnerabilidad empleado por Keck y Sikkink es mucho más elaborado, pues no sólo implica el acceso de la ONG al *target state*, como en el estudio de Risse, sino que involucra también el grado de influencia. Empero, el concepto está poco desarrollado en el artículo de las autoras, por lo que se utiliza sólo como nota al pie en este trabajo.

<sup>30</sup> Thomas Risse, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 385.

ganadoras” con otros actores dentro del Estado.<sup>31</sup> En este caso, la variable es presentada de manera más sofisticada por Keck y Sikkink, quienes plantean el concepto de “palancas”, cuyo éxito no sólo depende de la coalición que logre formar la ONG con algún grupo interno, sino de todos los medios de que puede valerse una organización transnacional para consolidar sus políticas, ayudada de organismos internacionales u otros gobiernos.<sup>32</sup>

La última variable es la del proceso de institucionalización del tema.<sup>33</sup> De acuerdo con ella, las instituciones internacionales tienen efectos profundos en las prácticas gubernamentales, tanto en el diseño de las políticas como en la definición de intereses y preferencias.<sup>34</sup> Esto es, mientras más reglamentado esté el vínculo entre los Estados con relación al tema, por medio de instituciones internacionales, será mayor el poder relativo de los actores transnacionales y más intensas sus actividades, así como la capacidad de los gobiernos para restringirlos será menor.

Las variables propuestas por los autores, por su claridad, inteligencia y originalidad, han influido de manera considerable en los estudios posteriores sobre el tema. Sin embargo, al ser éstas aplicadas al caso mexicano, plagado como de costumbre de particularidades, no resultan del todo adecuadas ni satisfactorias. De entrada, porque, con relación a la variable que habla de la estructura interna del *target state*, si bien el régimen mexicano había experimentado modificaciones considerables desde los ochenta, sus características esenciales de control político se mantuvieron, en muchos sentidos, casi constantes, incluso

---

<sup>31</sup> Para Risse, si el Estado es cerrado será más fácil que la ONG logre establecer alianza con algún grupo opositor interno poderoso. Por el contrario, si el Estado es abierto, habrá un alto grado de movilización política y fuertes organizaciones sociales, lo cual provoca la creación de coaliciones contrarias a las que la ONG tendrá que enfrentarse.

<sup>32</sup> En *Activist beyond borders*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>33</sup> Este elemento ha sido mucho mejor trabajado por Keck y Sikkink, lo cual es evidente pues es la única variable que utilizan en la mayoría de sus estudios, por ejemplo, véase “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, *op. cit.*

<sup>34</sup> Thomas Risse-Kappen, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *op. cit.*, p. 394.

durante los sexenios Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.<sup>35</sup> Es decir, pese a la apertura económica y, en menor grado, política, la estructura interna autoritaria del gobierno mexicano permaneció con cambios mínimos hasta el final del siglo pasado. Asimismo, se habla sólo del alcance del acceso de las ONG internacionales al Estado en el que se pretende influir. Empero, jamás se menciona siquiera a las ONG nativas que, desde dentro del *target state*, inician gradualmente a tejer redes transnacionales hacia el exterior y que después logran influir en las políticas de su propio Estado, pese al carácter autoritario de éste.<sup>36</sup>

La teoría propuesta por Keck, Sikkink y Risse-Kappen es apenas un marco conceptual que pretende aportar claridad a la explicación. Como sé que estas variables, pese a ser un referente fundamental, no son suficientes; cuando ha sido necesario, en cada capítulo, se han introducido otras categorías, definiciones, teorías y conceptos, que buscan fundar mi argumento; mucho de lo cual se encuentra en las notas al pie.

En cuanto a la bibliografía sobre la que descansa este estudio, las fuentes han variado conforme el desarrollo del capítulo lo haya requerido. Así, los dos primeros capítulos, al ser históricos, utilizan sólo bibliografía secundaria clásica sobre la formación y consolidación del México moderno y su política exterior. Mientras que de los dos últimos, al ser relativamente recientes, la principal fuente es la prensa nacional y los archivos de algunas ONG, como *Americas Watch* y Amnistía Internacional. Debo decir que se ha tomado como la "posición" del gobierno de México las declaraciones, normalmente hechas

---

<sup>35</sup> Esta crítica es hecha por Blanca Torres, pero para el caso de las ONG ambientalistas, véase en "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *op. cit.*, p. 455.

<sup>36</sup> Un ejemplo de lo anterior, es el del Centro Miguel Agustín Pro Derechos Humanos (Prdh), el cual siendo un pequeño actor no gubernamental interno logró modificar la postura del gobierno con relación a "los campesinos ecologistas" gracias a los vínculos que había tejido con ONG internacionales como Greenpeace, Sierra Club o Amnistía Internacional (AI).

**a la prensa, por el Presidente y la Cancillería, quienes, como se explicará a continuación, habitual y casi irrestrictamente han dirigido las relaciones exteriores del país.**

CAPÍTULO I  
FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR  
TRADICIONAL DE MÉXICO

*I. Introducción*

Al concluir la Revolución mexicana, los principios de política exterior perdieron sustento real, siendo más forma que fondo. Con base en la naturaleza del régimen mexicano, y sus rasgos autoritarios, la política exterior “tradicional” sería entonces un instrumento de legitimación de los gobiernos posrevolucionarios, dentro y fuera del país. Sin embargo, antes de analizar cómo la política exterior sirvió a los intereses de un régimen, se hace necesario saber cuál era ésta y sobre qué principios se fundamentaba. Así, el objetivo de este capítulo es determinar de dónde nacen esos principios y cómo se consolidaron para dar pie a la política exterior tradicional que utilizaría el gobierno de México de 1940 a 1982.

Mi argumento es que México basaría su política internacional en ciertas normas que tenían un carácter básicamente defensivo y antiimperialista, como el derecho de todo país soberano a darse libremente el régimen que más cuadrara a sus intereses; o el derecho de todo gobierno a recibir el reconocimiento del exterior de manera incondicional. Ideas que cuajaron en lo que sería el núcleo duro de los principios de la política exterior de la Revolución Mexicana: la no intervención y la autodeterminación.

Para demostrar lo anterior, no pretendo hacer un recuento de la evolución de la política exterior, sino simplemente resaltar los momentos más importantes que contribuyeron a la

formulación y consolidación de ésta. Por ello, el capítulo está dividido en cinco partes: en la primera, están los antecedentes esenciales que dieron origen a la política exterior contemporánea, los cuales pueden encontrarse ya en el propio siglo XIX; después, abordo a la Revolución y la Constitución de 1917, para entender el contexto en el que nacieron los principios de política exterior del régimen; en seguida, analizo con particular atención la doctrina Carranza, pues en ella quedaron plasmados, de manera precisa, los postulados de política exterior; finalmente, trato someramente el periodo que abarca de 1920 a 1940, durante el cual se consolidaron estos principios.

## II. *Los antecedentes de la política exterior tradicional*

Hemos sido desgraciados, es verdad; la suerte nos ha sido adversa muchas veces, pero la causa de México, que es la causa del derecho y de la justicia, no ha sucumbido, no ha muerto y no morirá porque existen aún mexicanos esforzados, en cuyos corazones late el fuego santo del patriotismo y, en cualquier punto de la República en que existan empuñando las armas y el pabellón nacional, allí como aquí, existirá viva y enérgica la protesta del derecho contra la fuerza.<sup>1</sup>

Benito Juárez

Hasta que en 1982 coincidieron una crisis política con otra económica, la política exterior cobijada bajo la sombra de la Revolución era considerada parte integral e indispensable de la ideología oficial mexicana. Desde el poder, se le presentaba como elemento central para la defensa de la soberanía y, por ende, como pilar de la concepción de la élite política del interés nacional. Si bien es cierto que estos principios se consolidaron durante y después de la

---

<sup>1</sup> Benito Juárez, "Manifiesto del Presidente de la República desde Chihuahua al iniciar 1865", en *La lucha por la soberanía*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1988, p. 9.

Revolución, también lo es que su origen se remonta al siglo XIX. El nacionalismo revolucionario que se gestó entre 1917 y 1940 y la política exterior a la que dio origen no tenían un carácter agresivo y xenofóbico.<sup>2</sup> Lo que la élite política de la época buscaba, en última instancia, era la reafirmación de México frente a las repetidas intervenciones extranjeras que asolaron al país desde su independencia.

De manera breve y general, puede decirse que en las tres primeras décadas que siguieron a la independencia, la nación mexicana tuvo que hacer frente, al menos, a cuatro amenazas externas. La primera, porque España se resistía a perder su joya más preciada e intentó una fallida invasión al mando del brigadier Isidro Barradas, en 1829.<sup>3</sup> Después, cuando Estados Unidos, pretendiendo ocupar el espacio que España dejaba vacío, apoyó la guerra de independencia de Texas.<sup>4</sup> La tercera, en 1838, al hacer frente a la agresión de Francia, cuando el Rey Burgués, Luis Felipe de Orleáns, alentaba la idea de que un heredero suyo ocupara el trono mexicano.<sup>5</sup> Finalmente, la invasión norteamericana de 1847.<sup>6</sup>

En la segunda mitad del siglo XIX, los conflictos entre las potencias extranjeras y México seguirían, más o menos, como hasta entonces. En el ámbito diplomático, el trato entre España y México era difícil. De entrada, el comercio tradicional entre ambos países se vio muy afectado por la falta de relaciones políticas. Empero, el comercio interior mexicano

---

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, "México y sus imperialismos. Activación y desactivación del nacionalismo en el siglo XX", en Fernando Serrano Migallón, *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, p. 79.

<sup>3</sup> Josefina Zoraida Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1998, p. 803.

<sup>4</sup> Josefina Vázquez, *México y el expansionismo norteamericano*, México, Senado de la República, 2000, pp. 51-103.

<sup>5</sup> Josefina Vázquez, *México, Gran Bretaña y otros países, 1821-1848*, México, Senado de la República, 2000, pp. 137-165.

<sup>6</sup> Josefina Vázquez, *México y el expansionismo norteamericano, op. cit.*, pp. 103-151.

siguió dominado por los españoles, particularmente con sus inversiones en la minería, los ingenios y textiles.

Después, en 1848, se complicó otro conflicto que tensó aún más la relación: por un lado, el interés de ciertas casas españolas de Cuba en el tráfico de los indígenas mayas capturados en la guerra de castas en Yucatán; por el otro, el interés de las autoridades españolas de proteger a sus súbditos, y a la población blanca en general, durante el conflicto, lo cual les llevó a que se hicieran presentes en la región con un buque de guerra, y que, pese a la oposición británica, se mantuvo hasta que, en 1861, Benito Juárez triunfara sobre los conservadores, haciendo efectiva la prohibición del tráfico indígena.<sup>7</sup>

Por si lo anterior fuera poco, el conflicto racial-social, junto con los problemas económicos, dio lugar a la violencia de ambos lados. En ocasiones, ésta revistió el carácter de ataques a las haciendas. Uno de estos actos, el ocurrido en 1856, justo en el momento del ascenso liberal, tuvo graves consecuencias diplomáticas. En septiembre y diciembre de ese año, el asesinato de media docena de españoles en haciendas de los estados de Morelos y Durango desembocaron en la ruptura de las relaciones entre México y España.

Ya desde antes de lo ocurrido en 1856, el gobierno de Madrid había considerado la posibilidad de sustituir la negociación por la fuerza, planeando tomar Veracruz y Tampico, para obligar a los liberales mexicanos a cumplir el pago de la deuda; y, además, para hacer respetar a los españoles. El fracaso de Barradas años atrás no terminó con la ambición del viejo imperio de influir en su antigua colonia. La intervención de los miembros de la colonia

---

<sup>7</sup> Romana Falcón, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1998; Moisés González Navarro, "La venganza del sur", *Historia Mexicana*, (1972), pp. 677-692; Javier Rodríguez Piña, *Guerra de castas. La venta de indios mayas a Cuba, 1848-1861*, México, CONCAULT, 1990.

española en los asuntos internos de México fue constante. Por ende, durante la guerra de Reforma, el apoyo español estuvo, evidentemente, del lado conservador.<sup>8</sup>

El bando liberal, por su parte, también contó con el apoyo extranjero, pero, en su caso, éste provino de Estados Unidos. En diciembre de 1859, el ministro liberal de Relaciones Exteriores, Melchor Ocampo, firmó con el embajador estadounidense Robert McLane un tratado de tránsito comercial, en virtud del cual se hacían importantes concesiones al vecino del norte a costa de la soberanía nacional, a cambio de la ayuda militar de Washington, indispensable para los liberales en aquél momento. Afortunadamente para México, el Congreso estadounidense no ratificó el tratado y éste nunca se llevó a la práctica.

Por otro lado, durante todo el siglo XIX, México formó parte del “imperio informal” de Gran Bretaña. Los ingleses no deseaban asumir la soberanía sobre la región, sino únicamente hacer efectiva sus superioridad tecnológica y financiera por medio del comercio y la inversión.<sup>9</sup> Los principales objetivos ingleses en México, durante ese siglo, eran promover el libre comercio y proteger los intereses de sus inversionistas, pero no interferir en las disputas políticas internas.

La inestabilidad de los gobiernos mexicanos, no obstante, llevó al gobierno británico a contemplar, en 1861, el uso de la fuerza para cobrar las deudas pendientes.<sup>10</sup> En ese año, los liberales tomaron el poder en México, pero lo hicieron, como era de esperarse, tras la guerra de tres años, en condiciones precarias. La falta de recursos impidió al gobierno liberal hacer frente al pago de la deuda externa. Cuando el presidente Benito Juárez declaró, de manera

---

<sup>8</sup> Véase, Romana Falcón, *Las rasgadas de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, op. cit., pp. 213-224.

<sup>9</sup> Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 14-18.

unilateral, una moratoria de dos años en el cumplimiento de los compromisos financieros del gobierno de México con el extranjero, los ingleses, con base en la Convención de Londres, decidieron ocupar Veracruz, con el apoyo de los franceses y los españoles.<sup>11</sup>

España, Gran Bretaña y Francia no podían permitir que ningún país periférico cambiara los términos de sus compromisos con las grandes potencias. Los aliados se comprometieron a cobrar directamente sus reclamos, pero sin buscar ventajas territoriales ni intervenir en los asuntos internos del país. Lo anterior era coherente con la política que, hasta entonces, habían seguido los ingleses, pero resultaba difícil de creer para el caso de los españoles quienes habían intervenido, sistemáticamente, en los asuntos domésticos de México.<sup>12</sup>

En cuanto a la relación con Francia, ésta presentó obstáculos bastante serios para México. Pese al fracaso de su acción punitiva en 1838, Francia no descansó en la segunda mitad del siglo XIX en su afán de intervenir en los asuntos mexicanos. Durante el imperio de Napoleón III, se tensó particularmente la de por sí compleja relación entre los dos países. La idea napoleónica de construir una “América Latina” frente al mundo anglosajón tomó forma entre 1862 y 1867, cuando Francia ocupó el país y apoyó la aventura imperial de Maximiliano de Habsburgo.<sup>13</sup>

En 1862, cuando resultó evidente que Napoleón III deseaba desalojar del poder a los liberales e imponer como jefe del gobierno a un monarca austriaco ligado a Francia, el general Juan Prim, comandante de la fuerza expedicionaria española, tomó la decisión de reem-

---

<sup>10</sup> Debe recordarse, como señala Patricia Galeana que “desde el inicio de la vida independiente de México sus relaciones internacionales habían dependido en buena parte de su deuda externa”. (*La disputa por la soberanía, 1848-1876*, México, Senado de la República, 2000, p. 36).

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 48-50.

<sup>12</sup> Lorenzo Meyer, *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*, México, Océano, 2001, pp. 21-72.

barcar su contingente de regreso a Europa. Inglaterra, por su parte, habiendo recibido de Juárez la seguridad de que la moratoria sobre los compromisos mexicanos con el exterior estaba anulada, también se retiró. A partir de ese momento, la aventura europea en México fue sólo francesa.

En 1864, las tropas francesas, junto con los grupos conservadores mexicanos, casi habían logrado vencer a los liberales. El 17 de julio de ese año, el archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo fue coronado emperador de los mexicanos. Al pasar un par de años, sin embargo, la empresa francesa terminaría siendo insostenible. Al final, el gobierno imperial resultaría caótico. La expedición fracasó, entre otras cosas, porque los franceses no pudieron subordinar a la oposición liberal. En tal situación de inestabilidad, incluso España se vio obligada a romper relaciones con un gobierno que reinaba formalmente, pero que no gobernaba nada. En 1867, el tristemente célebre emperador Maximiliano de Habsburgo, hermano del emperador Francisco José de Austria y esposo de Carlota Amalia, hija del rey de Bélgica, fue ejecutado en Querétaro. Semanas después, Juárez entró en la capital de la república como vencedor indiscutible de una larga contienda civil y una invasión europea.

Finalmente, la historia del siglo XIX mexicano estuvo marcada por la presencia de Estados Unidos. No hubiera podido ser de otro modo, creo, porque la geografía ha impuesto nuestro destino. La geografía, se sabe desde Aristóteles, es un elemento determinante en los procesos históricos de cualquier sociedad.<sup>14</sup> En la primera mitad del siglo, a diferencia de

---

<sup>13</sup> Ya antes, en 1854, había llegado a Sonora el Conde Gastón de Raousset-Boulbon, con cuatrocientos aventureros, ya que quería apoderarse tanto de Sonora como de Sinaloa. Sin embargo, fue derrotado ese mismo año. (Patricia Galeana, *op. cit.*, p. 73-74).

<sup>14</sup> Aristóteles, *La República*, libro VI, cap. IV; Plutarco, *Vida de Solón*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987; Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro XVIII. México, Porrúa, 1976; Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, tomo I, 1er. vol., París, Medecis, 1947.

Tocqueville, en el primer tomo de *La Démocratie en Amérique*, enumera las causas que confieren el carácter liberal a la democracia norteamericana, con base en un método que se ajusta bastante al de Montes-

algunos de sus contrapartes europeos, los norteamericanos dejaron sentir su presencia en México menos por el expansionismo económico y más por el territorial.<sup>15</sup> La existencia de México, como país independiente, estuvo subordinada a la capacidad de sus gobiernos para resistir a los embates de la violenta expansión estadounidense, lo cual resultaba particularmente difícil a un Estado nacional en construcción, con un territorio tan grande, una población tan heterogénea y un pasado colonial. Puede decirse que, pese a las confrontaciones de México con Europa, fue la expansión de Estados Unidos hacia el oeste y el sur lo que marcó, con mayor fuerza, la percepción mexicana del mundo externo y que, por lo tanto, dejara mayor huella en la conciencia nacional.

Para 1853, el territorio perdido por México con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo resultaba insuficiente para los intereses norteamericanos. El nuevo enviado de Washington, Gadsen, propuso al gobierno mexicano, conciente de la necesidad de recursos de éste, la venta del territorio fronterizo conocido como La Mesilla, necesario para la construcción del ferrocarril sudpacífico. De no efectuarse la transacción, una nueva guerra con Estados Unidos sería inevitable y ése era un riesgo que el régimen de Santa Anna no estaba dispuesto a correr. Por ello, a cambio de 15 millones de dólares, México renunció a más de 76,000 kilómetros cuadrados de terreno. También la popularidad de Santa Anna se vio mermada con el acuerdo, pero la paz se mantuvo.

No sería sino hasta ese momento que Estados Unidos iniciaría una nueva etapa con relación a México, buscando dar rienda suelta a su expansionismo, pero sólo por la vía econó-

---

quieu. La que aquí interesa es la que se refiere a la situación geográfica: "la situación accidental y particular es al mismo tiempo el espacio geográfico donde se asentaron los inmigrantes llegados de Europa y la falta de estados vecinos, es decir, de estados enemigos o por lo menos temibles (...) La sociedad norteamericana tuvo la excepcional ventaja de poseer el mínimo de obligaciones diplomáticas y de correr el mínimo de riesgos militares. Al mismo tiempo, esta sociedad fue creada por hombres que, dotados del equipo técnico completo de una civilización desarrollada, se establecieron en un espacio amplísimo" (Paris, Médicis, 1947, p. 158)

mica.<sup>16</sup> Entre otras causas, como consecuencia de las políticas de los gobiernos liberales mexicanos, el vínculo de México con su vecino del norte adquirió un carácter predominantemente económico. También en esta etapa, sin embargo, el unilateralismo estadounidense marcaría la relación, tal como había ocurrido en la primera mitad del siglo XIX, cuando ocurrieron los choques militares. La desigualdad del aparato productivo de ambos sería abismal, por lo que las inversiones norteamericanas en México lograron, así, sobrepasar a sus contrapartes europeas.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, en la práctica, la paz con el resto del mundo se lograría gracias a un “balance de imperialismos”.<sup>17</sup> El porfiriato defendería el interés nacional mexicano al propiciar una discreta neutralización de la creciente presencia e influencia económica del vecino del norte, con la asistencia de los europeos, principalmente de Inglaterra y Alemania. En el discurso, no obstante, la piedra angular de la política exterior porfirista seguirían siendo los lineamientos señalados por Benito Juárez en su famoso discurso del 8 de diciembre de 1867, en el que estableció que las relaciones diplomáticas de México se conducirían en términos de igualdad soberana entre los Estados.<sup>18</sup>

Fue en este contexto que empezaron a despuntar las principales características que darían forma posteriormente a la política exterior de México. Como se ha visto, el asecho de las potencias sobre el territorio nacional fue constante desde su independencia. La política exte-

---

<sup>15</sup> Véase, Josefina Vázquez, *México y el expansionismo norteamericano*, op cit., pp. 21-27.

<sup>16</sup> *Loc. cit.*

<sup>17</sup> Debe aclararse, sin embargo, que la política de “balance de los poderes externos”, como les llama Lorenzo Meyer, inició desde que en México la facción liberal encabezada por Benito Juárez negociara el apoyo de Estados Unidos en 1859, firmando el Tratado de MacLane-Ocampo, para neutralizar el apoyo europeo que acababan de negociar los conservadores, plasmado en el tratado Mon-Almonte.

<sup>18</sup> Roberta Lajous, *La política exterior del porfiriato*, México, Senado de la República, México, 2000, p. 150; lo del “balance de imperialismos” es idea de Lorenzo Meyer, “México en un triángulo. México, Estados Unidos y Europa”, en Anne Staples et. al., *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 123-140.

rior, ante los imperialismos extranjeros, tenía en ese periodo cuatro desafíos: primero, que las potencias reconocieran y respetaran la reorganización de sus estructuras internas, tanto políticas como económicas; segundo, abrirse paso dentro de un orden internacional dominado por las viejas potencias europeas, donde los intereses se imponían sobre países periféricos, como México; tercero, la protección de la integridad territorial; y, finalmente, el establecimiento de relaciones directas no sólo con los antiguos imperios, sino con los nuevos Estados independientes.

Es así que, marcados por estas experiencias, la nueva generación de políticos que llegó al poder definiría el proyecto liberal de nación, que implicaba, entre otras cosas, la creación de un Estado nacional de derecho, el cual debía ser respetado por las potencias extranjeras con base en los principios de igualdad soberana de las naciones y de nacionales y extranjeros ante la ley; así como la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Principios que serían fundamentales en la política exterior del país desde la restauración de la República.

### III. *La Constitución de 1917 y la amenaza a los intereses creados del exterior*

Nosotros somos los que hemos de llevar el juego y determinar la acción, pues en otro caso son ellos los que nos manejan, y suelen tratarnos muy mal.<sup>19</sup>

Günter Grass, *El tambor de hojalata*.

La Revolución mexicana irrumpió en la historia del país como uno de esos hechos extraordinarios, inesperados, que sólo ocurren muy de vez en cuando.<sup>20</sup> Terminaría así el frágil equi-

---

<sup>19</sup> Günter Grass, *El tambor de hojalata*, Madrid, Alfaguara, 1999, p. 129.

<sup>20</sup> La Revolución tiene antecedentes, causas y motivos; carece, sin embargo, en un sentido profundo, de precursores. Esta ausencia de programa previo le otorgan su originalidad, pero también sus debilidades. En mi

librio que Porfirio Díaz había logrado construir entre las pretensiones imperialistas, tanto de Estados Unidos como de Europa.

Cuando finalizó la fase de la lucha armada, la Revolución estaba obligada, si quería sobrevivir y satisfacer mínimamente sus “objetivos programáticos”, como les llama Flores Olea, a lograr la articulación de las fuerzas políticas y sociales que participaron en el movimiento.<sup>21</sup> Sin este requisito previo no era posible el desarrollo económico y la promoción social. Empero, pronto se haría evidente que la destrucción del antiguo régimen había sido mucho más fácil que la construcción del nuevo orden.

En 1916, quienes rodearon a Venustiano Carranza se esforzaron por articular y dar coherencia a las disímiles reivindicaciones revolucionarias. En ese momento se hizo patente la insuficiencia ideológica de la Revolución.<sup>22</sup> El resultado fue un compromiso: la Constitución de 1917. Ésta no tuvo más remedio que tomar como punto de partida el programa de los liberales del siglo anterior, aunque con ciertas modificaciones.<sup>23</sup> La constitución no consagró, sin embargo, lo que existía en el país, sino que, por ser revolucionaria, negaba en gran parte la realidad existente y proponía la construcción de otra, usando al nuevo Estado como

---

opinión, para poder entender en parte la retórica constitucional así como la de la política exterior, deben conocerse primero los antecedentes sociales inmediatos del movimiento, los cuales son los siguientes: la clase media había crecido gracias al impulso adquirido por el comercio y la industria, que si estaban en su mayoría en manos de extranjeros, utilizaban personal nativo. A la inquietud de la clase media debe agregarse el de la naciente clase obrera, que no contaba con ninguna defensa contra los abusos de los poderosos. Y, finalmente, estaban los campesinos con su larga tradición de luchas, desamparados frente a caciques, señores feudales e industriales. (Véase, Arnaldo Córdova, “México, Revolución burguesa y política de masas”, en Adolfo Gilly, *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1979, pp. 55-90; además, Adolfo Gilly, “La guerra de clases en la Revolución Mexicana”, en Adolfo Gilly et. al, *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1979, pp. 21-54).

<sup>21</sup> Víctor Flores Olea, “Poder, legitimidad y política en México”, *El perfil de México en 1980*, t. 3, Siglo XXI, México, 1976, p.479.

<sup>22</sup> Adolfo Gilly, art. cit., pp. 21-54.

<sup>23</sup> Arnaldo Córdova, art. cit., pp. 55-90.

el diseñador del México nuevo.<sup>24</sup> Los artículos 3, 27, 123 y 130, por ejemplo, iban en contra de una realidad que costaría mucho tiempo y, sobre todo, enorme voluntad política poder cambiar.<sup>25</sup>

Al redactarse la Constitución mexicana, un hecho de tanta importancia en cuanto que vindicaba intereses en perjuicio de las grandes potencias, éstas, por decirlo de algún modo, ni siquiera se enteraron. El mundo prestaba su atención a otro escenario, del otro lado del Atlántico. Allí, un drama mayor se presentaba: de un lado, una revolución que se sabía mucho más peligrosa, la de los bolcheviques, en Rusia;<sup>26</sup> del otro, la guerra entre las potencias aliadas – Francia, Inglaterra y Rusia – contra Alemania y Austria Hungría.

La Constitución de 1917 suponía la reforma profunda de la estructura social y económica de México. No obstante, Carranza en un inicio no puso en marcha estos cambios porque esperaba que la guerra civil en el país terminara, la economía repuntara al menos un poco y la presión internacional se apaciguara. Además, cuando en febrero de ese año se proclamó la vigencia de la nueva Constitución, el gobierno que encabezaba Carranza y sus aliados era aún incapaz de controlar todo el territorio nacional. Por ello, en un principio, la prioridad del nuevo gobierno fue la de acabar con lo que quedaba de las facciones revolucionarias y contrarrevolucionarias aun en lucha.

Pese al desgano del gobierno mexicano por impulsar las innovaciones que la Revolución suponía, las potencias, todas, vieron con recelo la nueva Carta Magna. La corte de Saint James, por ejemplo, llegó a la conclusión de que la nueva Constitución mexicana era ilegíti-

---

<sup>24</sup> Octavio Paz, "De la Independencia a la Revolución", en *Obras Completas*, tomo 8. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 124-144.

<sup>25</sup> El artículo tercero trata de la educación, el 27 de la propiedad de la tierra, el 123 del trabajo y el 130 de la relación de la Iglesia con el Estado.

<sup>26</sup> Robert Service, *A history of twentieth-century Russia*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, pp. 24-61.

ma. La insatisfacción británica con la nueva legislación llevó a que el gobierno de Londres no diera el reconocimiento *de jure*, sólo *de facto*, a la administración de Carranza.<sup>27</sup>

El gobierno de Wilson, en cambio, concluyó que Carranza tenía ya los elementos mínimos de control político para restablecer el orden político y social en México, lo cual era más de lo que podía hacer Washington en favor de sus ciudadanos en un país que parecía no tener remedio.<sup>28</sup> Estados Unidos no hizo sino limitar el ataque revolucionario al *status quo* internacional, lo que además aprovechó, de paso, para volver a dejar en claro, como lo hizo durante el gobierno de Huerta, entre 1913 y 1914, que México era su zona natural de influencia y que, por ende, los intereses europeos, de cualquier tipo, no tenían cabida allí. Para Estados Unidos, el nacionalismo revolucionario no sería, como argumentaré más adelante, sino un accidente pasajero que no dejó huella.

Dos años después, para noviembre de 1919, la Gran Guerra terminó con el triunfo de los Aliados sobre las potencias centrales. La búsqueda de la paz, no obstante, resultaría tan vana como las expectativas con que las naciones se habían lanzado a la catástrofe.<sup>29</sup> El estilo aristocrático y un tanto conspiratorio de la diplomacia del siglo XIX fue inaplicable en la época de la movilización de las masas. Al proclamar la ruptura radical con los preceptos y las experiencias del Viejo Mundo, la idea wilsoniana de un orden mundial se derivó de su fe en la naturaleza esencialmente pacífica del hombre y de una subyacente armonía en el mundo.<sup>30</sup> Fue así que el presidente Wilson propuso basar la paz en el principio de seguridad colectiva. El resguardo de la paz requería de una institución internacional, la Sociedad de Naciones.

---

<sup>27</sup> Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana*, *op. cit.*, pp. 169-217.

<sup>28</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>29</sup> Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 214; véase además, Maurice Baumont, *La faillite de la paix*, Paris, Presses Universitaires de France, 1946.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 217-219.

El nuevo gobierno de Carranza, sin embargo, no fue invitado a formar parte de esa nueva institución internacional diseñada por Wilson, Lloyd George, de Gran Bretaña y Georges Clemenceau, de Francia, para poner fin a todas las guerras. En parte, el descontento que las grandes potencias sentían hacia el gobierno de la Revolución venía de la sospecha que éstas tenían de que México abrigaba simpatías hacia los perdedores de la reciente conflagración.<sup>31</sup> Pero, sobre todo, el conflicto con Carranza se debía a que la Revolución afectaba los intereses del capital extranjero.

El escenario internacional en el que la Revolución empezaba a ser gobierno en México e intentaba encontrar los términos adecuados de su relación con el mundo era bastante complejo. Ello se debía a que, por un lado, como consecuencia del reacomodo de fuerzas producto de la Primera Guerra Mundial, cambiaron los centros de poder, emergiendo Estados Unidos como gran potencia y disminuyendo, por tanto, el papel de Europa occidental; por el otro, a que a raíz del triunfo de la revolución bolchevique rusa, el comunismo militante había hecho su aparición, por lo que los grandes poderes veían con descontento cualquier movimiento revolucionario, como el mexicano, por considerarle la antesala del bolchevismo. A partir de entonces, la resistencia a los cambios revolucionarios por parte de los intereses internacionales sería no la excepción, sino la regla. Es decir, la Constitución de 1917 representaba un peligro para los intereses de las empresas europeas y estadounidenses por su contenido nacionalista, particularmente por su concepción del derecho de propiedad, que amenazaba los intereses creados por éstas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, op. cit., p. 244; además, véase, Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1982.

<sup>32</sup> Por ejemplo. Gran Bretaña conservaba la esperanza de que Estados Unidos invadiera para que, en vez de Carranza, se pusiera en su lugar a otro líder “que fuera una garantía de orden y respeto a los derechos adquiridos” (Lorenzo Meyer, *ibid.*, p. 292).

Pese a lo estipulado en la Constitución, el gobierno de Carranza no emprendió medidas significativas con respecto al latifundio. En una sociedad agraria, como lo era esta, llevar a cabo lo que estipulaba el artículo 27 de la Constitución resultaba particularmente difícil, ya que proponía cambiar la naturaleza de la tenencia de la tierra en contra del latifundio. Carranza no estaba dispuesto a poner el poder del nuevo Estado incipiente en favor del agrarismo militante y edificar, por ende, un país de ejidatarios. Carranza siguió, por ello, atacando al zapatismo y, al final, distribuyó mayor cantidad de tierras a los terratenientes cuyas propiedades habían sido intervenidas, que a los ejidatarios.<sup>33</sup> Al desinterés del gobierno debe agregarse, además, la resistencia armada que aún ponían los terratenientes a la idea del reparto agrario; que en esos años varios jefes zapatistas se rindieron o negociaron; y que con el asesinato de Emiliano Zapata en 1919 disminuyó aun más la fuerza del movimiento.

Carranza sí intentó poner en práctica, en cambio, las disposiciones constitucionales que afectaban a las empresas extranjeras, las cuales tenían el control de los sectores más productivos del país. En la Constitución se estipulaba que el petróleo era propiedad de la nación, pese a que estuviera en manos del capital foráneo. Con base en ello, Carranza decidió modificar el régimen de propiedad y, por ende, sacar a la industria del petróleo la mayor cantidad de recursos posible. Gracias al triunfo militar sobre los caudillos, como lo dice Cosío Villegas, el Presidente era el centro indiscutible del nuevo Estado –lo cual no es mucho decir, dada la fragilidad de éste, que apenas merecía el nombre de Estado-, por lo que pudo cambiar por decreto todo aquello que necesitase para apuntalar sus objetivos.<sup>34</sup> Así, entre otras peticiones, Carranza ordenó a las empresas petroleras: que presentaran un informe sobre el

---

<sup>33</sup> Romana Falcón, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*, México. El Colegio de México, 1984, p. 116.

estado de sus actividades presentes y futuras; que gravaran su producción de petróleo y derivados; y que, a partir de entonces, aquellos interesados en iniciar trabajos de explotación de terrenos petroleros debían canjear sus títulos por otros nuevos, en los cuales se declinaba el derecho petrolero en favor del gobierno mexicano.<sup>35</sup>

Es decir, las transformaciones que suponía la Constitución en cuanto a la relación entre las clases subordinadas y las propietarias esperarían un mejor momento para llevarse a cabo; algunas siguen esperando. Sería en el ámbito de la relación entre el capital extranjero y el gobierno donde Carranza trató de imponerse, cobijado bajo la sombra de la Revolución, frente a las potencias extranjeras. Empezaba la era del nacionalismo económico.

Las nuevas disposiciones del gobierno mexicano complicaron las de por sí difíciles relaciones entre México y las potencias extranjeras. Éstas, como era de esperarse, reaccionaron desfavorablemente en contra todo aquello que modificaba su *status quo*, sobre todo si las acciones de Carranza pudieran tener un carácter retroactivo. Por si esto fuera poco, la situación de México frente al exterior se agravó aun más cuando se acercó el proceso de sucesión presidencial, provocando la fragmentación y la lucha de la élite política, como seguiría ocurriendo, al menos, treinta años más. Carranza, pretendiendo poner fin al militarismo, propuso para sucederlo a un civil casi desconocido, que había sido embajador en Washington, Ingancio Bonilla. No conforme con esta decisión presidencial, Álvaro Obregón, uno de los generales más conspicuos de la Revolución, rompió filas y se propuso él mismo como candidato. Pronto, este último se ganaría el apoyo de los jefes y generales con mando de tropa, el único poder real en el momento.

---

<sup>34</sup> Acerca de la naturaleza del régimen y la figura del Presidente, véase Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976, pp. 22-34.

<sup>35</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, México, Senado de la República, 2000, p. 37.

El brete entre Obregón y Carranza daría pie a que hasta el gobierno de Estados Unidos pensara en romper relaciones diplomáticas con México; o, peor aún, contemplara la posibilidad de imponer, por la fuerza, su solución al “problema mexicano”.<sup>36</sup> La Revolución afectaba, de igual manera, a los intereses tanto de estadounidenses como de europeos. Sin embargo, para 1920 era claro que el viejo mundo ya había aceptado, muy a su pesar, que México era zona de influencia norteamericana y que, por ende, poco o nada podían hacer allí. Irónicamente, México había quedado sin contrapesos ni intermediarios frente a Estados Unidos, lo que, hasta entonces, los gobiernos mexicanos habían tratado de evitar.

Para aminorar la tensión con el gobierno norteamericano, empeñado en intervenir militarmente a México, Carranza en la última etapa de su gobierno se mostró menos agresivo en la aplicación de lo estipulado en la Constitución. Carranza desistiría en su búsqueda de reajustar cuentas con los propietarios extranjeros en beneficio de la nación. Se llegó así a un acomodo: no se llevaron a cabo los preceptos constitucionales, pero tampoco se derogaron.<sup>37</sup>

En abril de 1920, Obregón y sus partidarios lanzaron el Plan de Agua Prieta y en menos de un mes derrotaron a las pocas fuerzas leales a Carranza. El presidente, símbolo del constitucionalismo, murió en una emboscada un mes después. No obstante, el nacionalismo revolucionario seguiría vivo con la doctrina Carranza: fuente de los principios que guiaron la política exterior del país durante, por lo menos, ochenta años más.

#### *IV. La Doctrina Carranza y la formación de la política exterior tradicional*

---

<sup>36</sup> Lorenzo Meyer, *ibid.*, p. 43.

<sup>37</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*. México, El Colegio de México, 1982, p. 141.

El remedio contra la sed es contrario al que se da contra la mordedura del perro: corre siempre detrás del perro y jamás os morderá, bcbcd siempre antes de la sed y jamás os llegará.

Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*.<sup>38</sup>

Visto a la distancia, a cualquiera le resulta evidente que el carrancismo, entre 1917 y 1920, puso los cimientos de lo que sería un nuevo orden político, un nuevo régimen, más estable y duradero que el que acababa de terminar en las luchas civiles y militares que jalonaran al país desde 1910. En aquella época, sin embargo, este hecho no resultaba tan claro para las potencias extranjeras, acostumbradas ya a enfrentar un caos endémico en el territorio mexicano; y quienes, al haber sido testigos del triunfo bolchevique, estaban absolutamente en contra de todo aquello que oliera a revolución. Por si esto fuera poco, la Constitución de Carranza y el discurso revolucionario de la élite mexicana ponían en aprietos a los intereses creados por el capital extranjero en México, cuya reacción no se hizo esperar. Como consecuencia de todo lo anterior, las potencias extranjeras, tratando de proteger sus intereses en México, se enfrentarían con las fuerzas de la Revolución.

En respuesta, entre 1917 y 1920, se formaron en México una serie de principios de política exterior que condensarían la visión del nacionalismo revolucionario con relación al poderoso y ambiguo mundo externo. La Revolución mexicana, como cualquier otra revolución contemporánea, trató de protegerse de las presiones internacionales, si no con la fuerza, al menos con el legalismo internacional. El caso de la Revolución mexicana era, además, particularmente crítico, pues era contemporánea de la Rusa; porque el país tenía como vecino a

---

<sup>38</sup> Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*, en *Ouvres de Rabelais*. París, s. f., p. 101.

la nueva potencia mundial; porque México era sólo un país periférico; y porque la historia del siglo XIX había mostrado lo vulnerable que podía ser ante la injerencia del exterior.

En 1919, Hermilla Galindo publicó *La doctrina Carranza y el acercamiento indoamericano*.<sup>39</sup> El libro contaba con la aprobación del presidente, y en él se recogían y ordenaban los principios fundamentales de la política exterior de la Revolución, de acuerdo con la formulación de los mismos hecha por Carranza.<sup>40</sup> La premisa básica de esta doctrina era la urgente necesidad de que los países periféricos se liberaran del yugo económico de las grandes potencias, mediante la reconquista del control de sus recursos naturales, los cuales se encontraban en manos y al servicio del capital extranjero.<sup>41</sup>

La doctrina Carranza se caracterizó por ser antiimperialista y nacionalista. Pretendía que, apoyados en la voluntad política de sus élites, el resto de los países de América, explotados como México desde su nacimiento, se independizaran de nueva cuenta, pero ahora del imperio informal de Estados Unidos. Se crearía, por ende, un nuevo orden internacional basado en tres principios fundamentales: la igualdad jurídica de los Estados; la no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro; y el derecho de todas las naciones a la autodeterminación.<sup>42</sup> Postulados universales que en México no eran sólo producto del entorno histórico en el que nacían y al cual reaccionaban, sino, como se dijo arriba, herencia de la diplomacia y del conflictivo siglo XIX.

La doctrina Carranza intentó influir al resto de los países de América Latina que padecían una situación similar a la mexicana. Aunque sería poco lo que el activismo internacional lograría estando junto a una gran potencia emergente. El problema de fondo de los países lati-

---

<sup>39</sup> Hermilla Galindo publicó su obra en México, en 1919.

<sup>40</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op. cit.*, p. 39-40.

<sup>41</sup> Véanse estos principios en Roberta Lajous, *op. cit.*, p. 149.

noamericanos, para Carranza, era su vulnerabilidad a las presiones de las grandes potencias para lograr que se diera a los nacionales de éstas una situación de privilegio en su calidad de inversionistas y propietarios. Por ello, su doctrina recogería la tesis de la llamada doctrina Calvo, la cual proponía la igualdad jurídica de nacionales y extranjeros en cuanto a los derechos de propiedad se refería.<sup>43</sup> El capital externo debía someterse a la legislación nacional y correr los mismos riesgos que el capital nativo, lo cual iba en contra del *status* especial con el que contaba.<sup>44</sup> Los extranjeros serían sujetos a los mismos procesos jurídicos que los nacionales y estarían impedidos de apelar la protección diplomática en busca de un tratamiento preferencial.

Sabiéndose vecino de Estados Unidos y habiendo fracasado en su intento utópico por construir una alianza de neutrales para poner fin a la Gran Guerra en 1917, Carranza continuó insistiendo en lo beneficioso que sería formar una coalición antiimperialista latinoamericana, como el comienzo de un orden internacional mucho más justo que el existente en aquel entonces. La Revolución mexicana y sus principios de política exterior, de este modo, si bien

---

<sup>42</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op. cit.*, pp. 40- 41.

<sup>43</sup> Las cláusulas del tipo Calvo se introdujeron en los países latinoamericanos porque en numerosas ocasiones las compañías o individuos de las grandes potencias, con base en débiles pretextos, buscaban la intervención de sus gobiernos para proteger sus intereses, sin haber utilizado antes ninguno de los remedios disponibles en los tribunales locales. El argumento principal contra la legitimidad de la cláusula Calvo es que un individuo no puede renunciar por medio de un contrato al derecho de su Estado de proteger a sus ciudadanos en el extranjero y “hacer que la dignidad del Estado no sufra lesión alguna debido a la violencia practicada contra su nacional”. En este sentido, la Cláusula Calvo sería inválida porque una estipulación de esa naturaleza no debe “pretender amarrar al gobierno del reclamante para que no pueda intervenir al respecto de una clara violación al Derecho Internacional” (Malcom Shaw, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 503; Max Sorensen, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 558-561; Shearer, *Starke’s International Law*, London, Butterworths, 1994, pp. 273-274).

<sup>44</sup> Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana*, *op. cit.*, p. 228.

no fueron internacionalistas, sí pretendieron ser un bien de exportación para algunos países de América Latina.<sup>45</sup>

Fue así como se formaron los principios de la política exterior que intentarían mantenerse sin grandes cambios, por lo menos, hasta la década de los ochenta. En manos de la élite, el nacionalismo revolucionario y sus postulados de política exterior se convertirían, a partir de entonces, en una arma poderosa, tal como Carranza había dispuesto en su doctrina. Aunque la Revolución pereciera, advirtió Daniel Cosío Villegas en 1960, dejaría a la clase política una ideología y un lenguaje. Con el tiempo, mientras no se desarrollaran nuevas ideas, y al no haber voluntad política de hacerlo, sería mejor seguir gobernando con una ideología y un lenguaje conocidos.<sup>46</sup>

#### V. La consolidación de la política exterior contemporánea, 1928-1940

The recognition of sovereignty is the only way we have of establishing an arena within which freedom can be fought for and sometimes won. It is this arena and the activities that go on within it that we want to protect, and we protect them, much as we protect individual integrity, by marking out boundaries that cannot be crossed, rights that cannot be violate. As with individu-

---

<sup>45</sup> Para Ana Covarrubias Velasco, la Revolución mexicana no era un bien de exportación ("Revolución, nacionalismo y política exterior", en *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344). Sin embargo, lo anterior no es del todo cierto, ya que la influencia de la Revolución mexicana en algunos países de América Latina fue evidente. Por ejemplo, Víctor Raúl Haya de la Torre tomó a la Revolución mexicana como el modelo a seguir al momento de fundar la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), con la cual pretendía modificar el régimen peruano y, después, el del resto de Latinoamérica. Lo que hizo que la Revolución mexicana fuera "un modelo de Revolución" residía en que no fuera socialista, sino social. (Véase al respecto, Víctor Raúl Haya de la Torre, "Emiliano Zapata, apóstol y mártir del agrarismo mexicano, 1924", *Obras completas*, Lima, Juan Mejía, 1977, pp. 35-39; del mismo autor, *El antiimperialismo y el APRA*, Santiago de Chile, Ercilla, 1936; véase también Klarén, Peter F., *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Lima, IEP, 1976).

<sup>46</sup> Daniel Cosío Villegas, "Change in Latin America: the Mexican and Cuban revolutions", Lincoln, The University of Nebraska, 1961, p. 24.

als, so with sovereign states: there are things that we cannot do to them, even for their own ostensible good.  
Michael Walzer<sup>47</sup>

El asesinato de Carranza y la derrota de sus leales, en 1920, no significó el fin del programa constitucionalista ni de su doctrina de política exterior. Álvaro Obregón y los vencedores del Plan de Agua Prieta eran parte del carrancismo y no buscaron imponer otro sistema de dominación, sino volver a ordenar el juego de fuerzas dentro de la nueva élite política. No pretendieron modificar la Constitución de 1917, sino reafirmarla.<sup>48</sup> El triunfo del ilustre general de la Revolución sería el último levantamiento militar con éxito. No obstante, pasarían todavía unos cuantos años para que el proceso de transmisión del poder se diera por vía pacífica.

El principal problema al que tuvieron que hacer frente el general Obregón y el general Plutarco Elías Calles, su sucesor, fue el de imponerse frente al resto de los jefes militares que aun conservaban cierto poder. La posibilidad de una nueva división dentro del grupo gobernante sonorenses no era remota.<sup>49</sup> Para acabar con la incertidumbre y la inestabilidad en el país se hizo necesaria la institucionalización de la actividad política, de la obediencia al Estado y del uso legítimo de la violencia.<sup>50</sup> Para ello, Obregón y Calles aceleraron la centraliza-

---

<sup>47</sup> Michael Walzer, *Just and unjust wars*, Nueva York, Basic Books, 1977, p. 89.

<sup>48</sup> Reafirmar la Constitución no implicaba, sin embargo, su cumplimiento. La Constitución revolucionaria de 1917, como antes lo hiciera la de 1857, suponía un nuevo orden democrático. Para ello, adoptó el modelo liberal de una República, con una clara división de poderes, el mantenimiento del federalismo, y la ampliación de la libertad de los municipios, pero otorgando enormes facultades al poder ejecutivo. Desde el principio, a pesar de ello, la actuación política de la élite gobernante se desarrolló poco o nada conforme a la Constitución, pero sí sobre la base del realismo político.

<sup>49</sup> La estabilidad que se alcanzó con Obregón fue un tanto precaria en cuanto que para 1923, ante la nueva sucesión presidencial, la división de la élite volvió a repetirse. Mientras que Obregón dispuso que su sucesor fuera el general Plutarco Elías Calles, otros grupos revolucionarios se sintieron con iguales o más derechos para ocupar la presidencia. El secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, se convirtió en el líder de la nueva rebelión. No obstante, el ingenio de Obregón, lo poco apto de sus contrincantes, pero sobre todo el apoyo de Estados Unidos al gobierno mexicano, permitieron que en 1924 el levantamiento delahuertista quedara fuera del escenario.

<sup>50</sup> Véase, Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 221, 223, 225; y Max Weber, *El político y el científico*, México, Colofón, 1998, pg. 10.

ción del poder político, limitando la autoridad de los caudillos locales e introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, pero, como era evidente, controlando desde arriba sus demandas. Por consiguiente, este proceso de institucionalización se desarrolló dentro de un patrón autoritario que impidió la formación de una oposición efectiva.

Cuando volvió a haber autonomía local en México, ésta fue más el resultado de la capacidad de los jefes militares y caciques para disponer, por sí mismos, del uso de la violencia física y, por ende, de las fuerzas bajo su mando, que del respeto a las normas constitucionales. Con el pasar de los años, sin embargo, los hombres fuertes locales serían eliminados o cooptados. Ya para el gobierno del general Lázaro Cárdenas ningún gobernador era capaz de sobrevivir a un enfrentamiento directo con el presidente.<sup>51</sup> La ausencia de pluralismo en la sociedad mexicana, debido a que gran parte de la oposición había sido derrotada en los campos de batalla, provocaron que el autoritarismo quedara como la única forma de gobierno de la que se podía echar mano.

Cuando Obregón asumió el poder, en 1920, México estaba aislado internacionalmente. Pese al reconocimiento oficial de varios países latinoamericanos, estaba claro que mientras Estados Unidos no nombrara embajador o ministro en México, el resto de la red diplomática sería más simbólica que real. Un año después, tras la llegada a la presidencia del presidente Harding, Estados Unidos presentó a México un proyecto de tratado de amistad y comercio que debía ser firmado antes de reanudar relaciones. Este documento contenía la idea de una garantía absoluta de la no retroactividad de la Constitución de 1917, en lo referente a los

---

<sup>51</sup> Véase, Romana Falcón Vega, *Revolución y caciquismo, San Luis Potosí 1910-1938. op. cit.*

intereses extranjeros. No obstante, el gobierno obregonista se negó a aceptar un reconocimiento condicionado.

Para 1923, tanto el gobierno mexicano como el norteamericano encontraron que ambos podían modificar su postura en busca de un entendimiento que les beneficiara. Ello se debía a que, por un lado, Estados Unidos llegó a la conclusión de que la supervivencia del gobierno de Obregón, pese a no contar con el reconocimiento norteamericano, debilitaba el prestigio estadounidense como la potencia dominante; por otro, Obregón creía necesario, con razón, tener el reconocimiento de Estados Unidos, pues se acercaban las elecciones presidenciales, y con ellas las posibles divisiones dentro del grupo dominante. Por ende, era indispensable para el presidente contar con el apoyo estadounidense para imponer a su candidato sobre cualquier otra facción.

De las pláticas entre los representantes de México y Estados Unidos en Bucareli surgió no un tratado, sino un acuerdo. En virtud de éste, México se comprometía a pagar al contado toda expropiación agraria mayor de 1,755 hectáreas que afectara a ciudadanos norteamericanos; pero además, reconocía que no se afectarían propiedades petroleras en donde las empresas extranjeras pudieran demostrar que habían empezado a explotar el combustible antes de 1917, lo que se conoció como “acto positivo”. Para septiembre de 1923, ambos países nombraron embajadores y reanudaron las relaciones formales. De este modo, Obregón logró restablecer comunicación con Washington justo antes de que tuviera que hacer frente a la rebelión delahuertista.<sup>52</sup>

Con todo, la sucesión presidencial de 1928 trajo consigo una nueva crisis política. Aunque el general Obregón se había retirado formalmente de la vida pública, lo cierto fue que

---

<sup>52</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, op. cit., p. 54.

seguía siendo una figura de peso dentro del escenario político del país. Con parte del poder real en sus manos, y pese a la incorfomidad disimulada de Calles, el expresidente logró modificar la Constitución para permitir su reelección. Obregón sería electo nuevamente en julio de ese año, pero el gusto le duró muy poco. Días después de su victoria electoral, el último gran caudillo de la Revolución sería asesinado a manos de un militante católico que, como muchos otros creyentes en México, estaba resentido por los agravios recibidos de los revolucionarios del norte.<sup>53</sup>

El presidente Calles salió airoso de la crisis política actuando con prontitud e inteligencia: dejó en manos de los obregonistas la investigación del asesinato del expresidente, negó la posibilidad de reelegirse e impidió que cualquier otro miembro del ejército buscara la silla presidencial. Durante los seis años siguientes, tres presidentes gobernaron formalmente al país – Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. El poder real, sin embargo, siguió estando en manos de Calles, el “jefe máximo de la revolución mexicana”. Éste se dio a la tarea, después de haber designado a su primer sucesor, de institucionalizar el poder, para paliar la crisis desatada por la muerte de Obregón. Así, en marzo de 1929, nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>54</sup> No obstante, esta medida tenía un propósito de más largo plazo: introducir un mínimo de disciplina entre los miembros de la gran “familia revolucionaria”, para evitar que en el futuro el poder personalizado se impusiera nuevamente con las armas. Con la fundación del PNR se intensificó el proceso de centralización del po-

---

<sup>53</sup> Véase, Roberto Blancarte, *Historia de la Iglesia Católica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>54</sup> La convocatoria para la convención nacional se lanzó el primero de marzo de 1929. El nombre mismo del partido, advierte Cosío Villegas, indicaba sus principales aspiraciones. Por un lado, sería “nacional”, es decir, algo más que una agregación de pequeñas unidades políticas; por el otro, sería revolucionario, lo que significa que aunque la Revolución nunca tuvo un programa bien definido, el partido seguiría sus tendencias inequívocas: un nacionalismo marcado, un populismo visible y la justicia social y económica (Cosío Villegas, *El sistema político mexicano, op. cit.*, pp. 39-49).

der, porque el partido agrupó paulatinamente a las heterogéneas corrientes de la Revolución. A partir de entonces, dijo Cosío Villegas, la “política abierta, ruidosa hasta la violencia, comienza a modificarse”.<sup>55</sup>

Mientras lo anterior ocurría en el ámbito interno, las relaciones de México con el mundo externo, particularmente con sus vecinos del norte, fueron muy tensas.<sup>56</sup> Las empresas y el gobierno estadounidense se negaban a aceptar lo estipulado en la legislación mexicana. Para 1927, sin embargo, ambos gobiernos cambiaron su política hacia el otro: por un lado, Calles manifestó, una y otra vez, su intención de llegar a un entendimiento y evitó llegar a tomar alguna medida definitiva en contra de las empresas que no habían cumplido con la nueva ley; por su parte, el presidente Coolidge reemplazó el representante diplomático acreditado en el país, cuyo propósito sería evitar la guerra con México sin ceder un ápice en sus principios. El nuevo embajador, Dwight Morrow, presentó sus demandas de tal manera que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano, para que así pudieran ser aceptadas por el gobierno de Calles.<sup>57</sup>

La habilidad de Morrow hizo posible que para fines de ese año se llegara a un acuerdo con relación a la controvertida y escandalosa ley petrolera. Ésta fue modificada. En su nueva versión, los derechos adquiridos por las empresas petroleras antes de 1917 fueron reconocidos, sin tomar en cuenta el límite que se había estipulado de 50 años. A cambio, y pese al manifiesto descontento de los empresarios, Morrow aceptó la doctrina de “los actos positi-

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>56</sup> La Gran Guerra había modificado el papel de los actores en el escenario internacional. Al final de la Primera Guerra mundial, México pasaría a formar parte exclusiva de la zona de influencia norteamericana. A partir de entonces, el mundo exterior de México sería, por decirlo de algún modo, Estados Unidos; y, por ende, las relaciones exteriores del país estarían determinadas por su relación con éste.

<sup>57</sup> Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op. cit.*, p. 106-122.

vos”. Además, accedió a que los títulos de propiedad se cambiaran por concesiones confirmativas, lo cual, se sobreentendía, era puramente formal.

A partir de ese momento, el exterior no sería ya una amenaza, sino un apoyo. Estados Unidos ofreció sus oficios como mediador entre el gobierno de México y la Iglesia Católica. El gobierno de la Revolución consintió transformar su política anticlerical, poniendo fin al conflicto con el movimiento cristero y estableciendo un *modus vivendi* con la Iglesia del Vaticano.<sup>58</sup>

En la relación de México con el mundo externo, sin embargo, quedaban aun asuntos pendientes por resolver, dos los más importantes: las deudas y las reclamaciones por daños causados en el pasado por la guerra civil y, en menor medida, por las expropiaciones agrícolas.<sup>59</sup> No obstante, comparados con los logros, éstos eran problemas menores, particularmente si se tiene en cuenta que, debido a la Gran Depresión, las dificultades de pago fueron mundiales.

A partir del entendimiento informal entre el embajador norteamericano Dwight Morrow y Calles, México y Estados Unidos pactarían una relación de conveniencia. El acuerdo Calles-Morrow, como lo hiciera antes el de Bucareli, lograría que la preservación de la estabilidad del régimen mexicano, independientemente de su naturaleza, fuera de gran interés para el mundo exterior, particularmente para Estados Unidos.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Walter Lippman, “Church and State in Mexico: the American mediation”, en *Foreign Affairs*, 8 (1930), pp. 186; Chester Lloyd Jones, “Roots of the Mexican Church conflict”, en *Foreign Affairs*, 14 (1935), pp. 135-145; Bailey, David, *Viva Cristo Rey. The Cristero Rebellion and the Church-State conflict in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1974 ; Jean Meyer, *La Cristiada. El conflicto entre la Iglesia y el Estado, 1926-1929*, México, Siglo XXI; Robert Quirk, *The Mexican Revolution and the Catholic Church 1910-1929*, Bloomington, Indiana University Press, 1986, pp. 216-217.

<sup>59</sup> Véase para el caso de las deudas y las reclamaciones la explicación de Meyer, *La marca del nacionalismo*, *op cit.*, pp. 116-122.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 108; Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 62-65.

El acuerdo Calles-Morrow mostró, además, que la élite política mexicana decidió postergar, una vez más, su proyecto de llevar a cabo los ideales revolucionarios y, por ende, arrebatar a los extranjeros lo que era de interés nacional, los enclaves económicos. No obstante, el cambio de política no se reflejó en los programas ni en la retórica. El gobierno Revolucionario seguiría enarbolando las banderas del nacionalismo y la doctrina Carranza. Era indispensable mantener el mismo lenguaje porque, como explicaré en seguida, éste desempeña un papel esencial en la formación del Estado.<sup>61</sup>

En realidad, la razón de ser de la Revolución y sus principios de política exterior, con el acuerdo Calles-Morrow, empezaron a difuminarse.<sup>62</sup> Sin embargo, seguirían immaculados en el discurso oficial, convirtiéndose así en uno más de los mecanismos de control político del régimen, ya que, como bien señalan Gordon Clark y Michael Dear, el lenguaje político tiene el efecto de evocar en las personas una estructura de creencias que pueden ser fácilmente manipulables por la élite política en su beneficio. Por ello, el lenguaje del Estado sirve para: primero, contribuir en la construcción de la realidad social; segundo, al estar hecho de iconos, señales y símbolos, funciona para crear mitos; y, finalmente, con base en lo anterior, mantener la cohesión y la identidad de un grupo.<sup>63</sup>

La normalización de las relaciones de México con Estados Unidos y, por ende, con el mundo, significaba que la Revolución mexicana había alcanzado, aunque fuera momentáneamente, un *modus vivendi* con las grandes potencias. De ahí que en 1931 México haya sido invitado a formar parte de la Sociedad de Naciones. Allí, el gobierno mexicano se manifestó en contra de las invasiones de Japón a China y de Italia a Etiopía, y de defender a Es-

---

<sup>61</sup> Véase, Gordon Clark y Michael Dear, *State apparatus. Structures and language of legitimacy*, Boston, Allen and Unwin, 1984, p. 97.

<sup>62</sup> Sergio Aguayo Q., *op. cit.*, p. 62.

pañña de la agresión de los nazi y fascistas, alemanes e italianos, pues violaban los principios de la no intervención y la autodeterminación. La protesta de México no tenía posibilidad alguna de ser más que una condena moral. No obstante, el gobierno no perdía oportunidad de demostrar públicamente su apego a sus principios de política exterior, a la doctrina Carranza y, por consiguiente, a la Revolución.

A partir de 1934, el general Lázaro Cárdenas ocupó la presidencia. Durante su sexenio se llevó a cabo la última etapa de consolidación de los mecanismos de control político en México. En gran parte, lo anterior se debió a que muchos de los caciques locales habían sido ya derrotados y a que la administración pública, federal y local, obedecía a Cárdenas.<sup>64</sup> Además, gracias al ingenio de Cárdenas, en ese periodo la centralización del poder en la figura presidencial se vio beneficiada por la creación dos grandes organizaciones sociales subordinadas y dependientes del ejecutivo: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). Organizaciones que se crearon, en última instancia, para controlar.

Una vez creadas la CTM y la CNC, el presidente Cárdenas creyó conveniente reformar el partido del Estado. Si el PNR había nacido como una organización exclusiva de la élite, en 1938 debía adaptarse a la nueva realidad del país, donde la fuerza política del régimen venía, en primer lugar, de las masas organizadas. El partido tuvo que redefinirse para poder tener el control directo sobre los grupos organizados, dando lugar al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).<sup>65</sup> Esta institución “corporativa” aglutinó a tres grandes sectores: el campesino, el obrero y el militar. Desde su nacimiento dependió exclusivamente del poder presi-

---

<sup>63</sup> Gordon Clark y Michael Dear, *op. cit.*, pp. 84, 92 y 93.

<sup>64</sup> Cárdenas tuvo que enfrentar a caciques fuertes tales como Garrido Canabal y Saturnino Cedillo. Véase, Romana Falcón, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938, op. cit.*

dencial y su función, lejos de ser la de la competencia electoral, fue la de servir para apoyar las políticas del ejecutivo.

La inteligencia de Cárdenas, como la de Calles, consistió en incorporar al proceso político “a las fuerzas reales participantes en el desarrollo del país”.<sup>66</sup> Esta medida, para Flores Olea, confería al gobierno una sólida base de legitimidad, más que la que pudiera haberse obtenido de la aplicación fiel en cada momento de los principios de la revolución.<sup>67</sup> Se subordinaría a las clases dominadas, de manera legítima, para que participaran en la alianza con el gobierno de manera formal, pero estando excluidas en realidad.

La independencia que fue adquiriendo Cárdenas, después de su llegada al poder, causaría alarma y consternación entre algunos de los empresarios y diplomáticos de las grandes potencias, pues defenestraba el acomodo de México con el mundo que se había logrado desde seis años atrás. Hasta que, sin que fuera sorpresa para nadie, Cárdenas obtuviera la victoria electoral, la dualidad de poder en que había vivido México, entre 1928 y 1934, durante el Maximato, había sido benéfica para el mundo externo. La permanencia de Calles en el poder garantizaba dos cosas esenciales para las potencias extranjeras, especialmente para Estados Unidos: por un lado, la estabilidad del país; por el otro, el respeto de los acuerdos entre ambos países. La política de Calles, el dictador de facto, seguía el camino de la derecha, lo que convenía a los intereses extranjeros: se había roto con el movimiento obrero, se había detenido la reforma agraria, se habían roto relaciones diplomáticas con la URSS, y se había modificado la ley petrolera.

---

<sup>65</sup> José Luis Reyna, “Estado y autoritarismo”, *Nueva Política*, 1 (1976), p. 9.

<sup>66</sup> Víctor Flores Olea, art. cit., p. 491.

<sup>67</sup> *Loc. cit.*

El plan sexenal del general Cárdenas, aprobado por el PNR, en cambio, jalonaba una trayectoria distinta. Entre otras cosas, el nuevo presidente buscaba organizar y unificar a los obreros, echar a andar de nuevo la reforma agraria, y, sobre todo, la independencia económica de México. En un principio, lo anterior pudo haber sido escuchado con indiferencia por el mundo externo, tan acostumbrado al lenguaje político nacionalista y ruidoso, de los “gobiernos de la Revolución”. Sin embargo, el proyecto de gobierno de Cárdenas proponía, de manera concreta, la nacionalización del subsuelo petrolero y mayor participación del Estado en las ganancias de las empresas dedicadas a este ramo.

Para las potencias extranjeras, el principal objetivo de Cárdenas era obtener el control de la industria petrolera para disponer de sus recursos y financiar con ellos su ambicioso programa de reformas sociales. Ante tal situación, era poco lo que Gran Bretaña y Holanda podían hacer, ya que la única manera en que tenían la oportunidad de presionar al gobierno de México era por medio de la economía. Empero, para infortunio de ingleses, la mayoría de las transacciones comerciales mexicanas se realizaban con Estados Unidos, por lo que cualquier medida que se tomara terminaría afectando más a los intereses británicos. En realidad, sólo Estados Unidos podía proteger los intereses del capital externo en México.

Para 1938, después de dos años de disputas en torno al petróleo entre las empresas, el sindicato de trabajadores y el gobierno mexicano, Cárdenas tomó la decisión de expropiar. Sabía de antemano que, ante la magnitud de las tensiones en el ámbito internacional por el expansionismo feroz de los nazis, ni los estadounidenses y mucho menos los ingleses podían actuar de manera agresiva contra México. La decisión de Cárdenas sería trascendental tanto para la política interna como externa. Por un lado, la nacionalización y expropiación significarían un gran cambio en la estructura económica del país; por el otro, definirían de manera

distinta las relaciones de México con el mundo, con base en la interpretación cardenista del interés nacional.

Como era de esperarse, la reacción de Estados Unidos y Gran Bretaña fue contraria a la decisión de Cárdenas de expropiar la industria petrolera. Sin embargo, los gobiernos norteamericano y británico respondieron de manera diferente. Los ingleses declararon que la decisión del gobierno mexicano iba en contra de las normas de derecho internacional. Los estadounidenses, en cambio, sólo cuestionaron la forma, pero no la decisión de expropiar. El omnubilado gobierno de Su Majestad decidió, al final, romper relaciones diplomáticas con el gobierno de la Revolución.<sup>68</sup>

Los norteamericanos, como los ingleses, estaban interesados en que México devolviera las propiedades no sólo por su valor intrínseco, sino por lo que representaba simbólicamente. La expropiación sentaba un peligroso precedente, pues la actuación unilateral del gobierno mexicano en detrimento del capital estadounidense podría repetirse en cualquier otro país de Latinoamérica. El gobierno de Washington, no obstante, no quería actuar en contra de Cárdenas, porque ello significaba defenestrar la política de “Buena vecindad”, mucho más importante para Franklin D. Roosevelt en ese momento. Tampoco intentaron siquiera incitar a la oposición de Cárdenas dentro del país, porque la inestabilidad en México, desde los acuerdos Calles-Morrow, era uno de los mayores temores del gobierno estadounidense. Además, la efervescencia política y la incertidumbre en México hubieran podido llevar al poder a gobiernos conservadores, lo que abría la posibilidad a fascistas y falangistas. Cárdenas, en cambio, era un antifascista militante, lo que encuadraba a la perfección con la política internacional de Roosevelt.

---

<sup>68</sup> Lorenzo Meyer, *Su Majestad Británica contra la Revolución mexicana*, op. cit., pp. 472-488.

En 1939, la preocupación del gobierno de Washington por los intereses de algunas empresas norteamericanas en México quedó en un lugar secundario. Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos centró su atención en su seguridad nacional y, por ende, en la coordinación política y militar con América Latina. Además, al año siguiente, llegaría al poder Manuel Ávila Camacho, quien volvería a girar la política hacia la derecha, por lo que los intereses entre México y las potencias extranjeras tenderían a converger. Otra vez, la Revolución Mexicana había terminado en realidad, pero seguiría inmaculada en el jaleo de los gobiernos de la Revolución, dentro y fuera del país.

## VI. *Consideraciones finales*

Fue durante el periodo estudiado en este capítulo que lograron formarse los mecanismos de control político mexicano que perdurarían, al menos, hasta la década de los ochenta.<sup>69</sup> También esos años, que van de 1917 a 1940, fueron de intensa actividad para la política exterior. El centro de ésta quedaría consolidado entonces y sería formulado en la doctrina Carranza: el principio de la no intervención, la autodeterminación y la igualdad jurídica de los Estados. La política exterior serviría a las necesidades del interés nacional que consistía en sacar adelante los cambios propuesto por la Constitución de 1917 y al Estado mexicano que de ella nacía. La construcción de las instituciones del nuevo régimen requeriría de la consolidación de los principios de la política exterior heredados de la Revolución; cuyas consecuencias

---

<sup>69</sup> Lorenzo Meyer, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 453-476.

**serían decisivas tanto para el rumbo que seguiría el proceso revolucionario, como para la legitimación de los gobiernos posrevolucionarios, como se verá a continuación.**

## CAPÍTULO II

### AUTORITARISMO Y POLÍTICA EXTERIOR:

#### UN ESPEJO PERVERSO, 1940-1982

Este retrato sería para él el más mágico de todos los espejos. Igual que le había revelado su propio cuerpo, le revelaría su propia alma. Y cuando le llegara el invierno, él estaría todavía en el lugar donde la primavera tiembla a las puertas del verano. Cuando la sangre fuera desapareciendo de su rostro, y dejara detrás una máscara de tiza pálida y ojos hundidos, él mantendrá el encanto de la adolescencia. Ninguna flor de su belleza se marchitará nunca. No se debilitará nunca el pulso de su vida. ¿Qué le importaría lo que le sucediera a la imagen pintada sobre el lienzo? Él estaría seguro. Eso era todo.

Oscar Wilde, *El retrato de Dorian Gray*<sup>1</sup>

### I. Introducción

Podría decirse que, desde el fin de la Revolución Mexicana, la política exterior de México siguió ciertas pautas bien definidas hasta los años ochenta.<sup>2</sup> Desde la década de los veinte, y durante sesenta años, cada uno de los “gobiernos de la Revolución” intentaría mantener una

---

<sup>1</sup> Oscar Wilde. *El retrato de Dorian Gray*. Madrid. EDIMAT. 2000. p. 107.

<sup>2</sup> Durante los diferentes periodos presidenciales o “sexenios” hubo variaciones de forma en la política exterior. Por ejemplo, las administraciones de José López Portillo y Luis Echeverría Álvarez se caracterizaron por una política exterior activa, contrastando con otras etapas en las que ésta fue más bien de bajo perfil. Sin embargo, al menos en el discurso, se pretendió que los principios básicos de la política exterior, que se explicarán más adelante, quedaran intactos. Los aparentes cambios tenían más que ver con el estilo personal de gobernar de los presidentes que con una transformación de fondo de la política exterior. Para confirmar lo anterior, pueden revisarse los discursos oficiales de los cancilleres en cada sexenio. Aquí propongo sólo dos muy representativos. Bernardo Sepúlveda Amor. “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 407- 414; Antonio Carrillo Flores. “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, 6 (1966), pp. 233-248; véase también, Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

política exterior inmutable, inalterable, frente a la realidad del país; y ajena a las variaciones del orden mundial, como preservada por un pacto con el diablo.<sup>3</sup>

Decir, sin embargo, que la política exterior no respondía a las necesidades del sistema político mexicano sería una gran inexactitud. En realidad, fueron precisamente las condiciones del régimen las que dictaron los principios, aparentemente inmutables, que determinaron la política exterior por más de sesenta años. Estos principios podrían mantenerse intactos y proporcionarle cierta legitimidad al gobierno que, como Dorian Gray, podía degenerarse y corromperse hacia adentro sin que su proceso de descomposición se reflejara en su imagen externa.

Con base en lo antes dicho, el objetivo de este capítulo es analizar cómo la política exterior sirvió a los intereses del régimen durante tanto tiempo, pese a que parecía tener desequilibrios y contradicciones. Mi argumento es que los principios de la política exterior de México, habiéndose consolidado durante el proceso de formación del régimen político contemporáneo, tenían como esencia el sostener la legitimidad y efectividad de las acciones del nacionalismo revolucionario frente a la resistencia al cambio de los intereses foráneos.<sup>4</sup> No obstante lo anterior, la naturaleza de tales principios empezó a sufrir un proceso gradual de descomposición alrededor de 1940, cuando estaban ya bien asentadas las bases del control político del régimen.<sup>5</sup> A partir de entonces, los gobiernos del Partido Revolucionario

---

<sup>3</sup> La idea de llamar a los gobiernos como “de la Revolución” puede encontrarse en casi cualquier discurso oficial, particularmente de la cancillería. Por ejemplo, véase. Sepúlveda, *ibid.*, p. 407.

<sup>4</sup> Si bien la consolidación de los principios de la política exterior mexicana se dio durante el periodo posrevolucionario, el origen podría encontrarse en la herencia intervencionista que padeció el país durante el siglo XIX, como se vio antes.

<sup>5</sup> Control político se entiende en esta tesis como lo hace José Luis Reyna: la capacidad del gobierno para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y los apoyos políticos al sistema ( “Control político, estabilidad y desarrollo en México”, *Cuadernos del CES*, núm. 3, México, El colegio de México, 1974, pp. 3-30).

Institucional (PRI), con crecientes dificultades para mantener la legitimidad, se sirvieron de estos principios como coartada para ocultar la verdadera naturaleza del régimen.

En suma, hasta la década de los ochenta, los principios sobre los que se basaba la política exterior mexicana servirían para legitimar al régimen de manera doble, tanto dentro como fuera del país: por un lado, impedirían que el exterior mirase una realidad incómoda al interior; por el otro, servirían para que dentro del país se creyera que el gobierno desempeñaba bien su papel de defensor del interés nacional.

En este capítulo, sólo pretendo dar una visión somera de cómo la política exterior ayudó a legitimar a los “gobiernos de la Revolución” durante la segunda mitad del siglo pasado. Como consecuencia de la relativa inmovilidad del régimen mexicano, trataré de no caer en una simple narración de los hechos, por lo que tomaré sólo algunos acontecimientos sobresalientes que ayudarán a apoyar mi argumento, acompañándoles de un enfoque analítico. Para hacer lo anterior, dividí este capítulo en tres partes: en la primera, hablaré de las características del régimen mexicano que le hacían necesitar de un instrumento de legitimidad en materia de política externa, tanto fuera como dentro del país; en la segunda, explicaré cómo lo hizo; y en la última abordaré algunos casos específicos.<sup>6</sup>

## II. *Los gobiernos de la Revolución*

Compañeros –dijo el arcángel–, es preciso renunciar a la conquista del cielo; nos basta la satisfacción de nuestro poder. La guerra engendra guerras, y el triunfo conduce a la derrota. El Dios vencido

---

<sup>6</sup> Antes de continuar, aclaro que si tomo el periodo comprendido entre 1940 a 1982 como una unidad, se debe a que a partir de entonces no hubo poder real que lograra poner en aprietos la hegemonía del priismo. Los llamados gobiernos de la Revolución gobernarían ininterrumpidamente durante todo ese periodo sin que se rompiera su unidad.

se convertirá en Satanás, y Satanás vencedor será Dios ¡Que los destinos nos libren de semejante fortuna!

Anatole France, *La rebelión de los ángeles*<sup>7</sup>

Con el fin del periodo presidencial del general Cárdenas terminaría un ciclo en la historia de México. La política de los gobiernos posteriores a él tendrían cada vez menos que ver en realidad con el cardenismo y los ideales revolucionarios. Sin embargo, desde 1940 hasta 1982, los gobiernos de México conservarían el lenguaje heredado de la Revolución. Aunque dentro del país la política y el modelo económico cambiaran, y pese a que el contexto de la posguerra también hubiera mutado, el discurso oficial de la política exterior seguiría más o menos igual que cuando se formuló en la doctrina Carranza en 1919.

La virtud de la política exterior de ser aparentemente inmutable estaba fundada, en gran medida, en la naturaleza del régimen mexicano. Éste, en realidad, incumplía con algunas de las premisas básicas que habían sido heredadas de la Revolución y que, con el tiempo, habían arraigado en el imaginario colectivo. En primer lugar, el gobierno abandonó las banderas de justicia social; en segundo, se había acercado a Estados Unidos, el enemigo histórico. Por si lo anterior fuera poco, el cambio de modelo económico, junto con el desequilibrio social que trajo consigo, y el apuntalamiento de las instituciones políticas, ocasionaron que el gobierno refinara sus mecanismos de control político autoritario, aunque eso no le impidió llegar a hacer uso ilegítimo e innecesario de la violencia.

a) *Mucho ruido... ¿y la Revolución?*

---

<sup>7</sup> Tomado de Anatole France, *Novelas completas y otros escritos*, trad., Luis Ruiz Contreras, España, Aguilar, 1967, p. 602.

Los más intolerable es que se convierta en pasado quien uno recuerda como futuro.

Javier Marías, *Mañana en la batalla piensa en mí*.<sup>8</sup>

Durante la Guerra Fría, era común que los politólogos clasificaran a los regímenes políticos de dos maneras, los totalitarios y los democráticos. Uno de los ejemplos más clásicos y mejor logrados es la obra de Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, en cuyas páginas se lee de manera clara las características propias para cada uno de ambos regímenes: si pertenecían al democrático, como el francés, les corresponden tales; si al totalitario, cuales.<sup>9</sup> Sin embargo, dentro de esta selección había un gran número de sistemas políticos en todo el mundo que no encajaban con las definiciones dadas, como era el caso de México. Fue hasta 1964, que el politólogo español Juan Linz definiera una tercera forma de organización del poder: el autoritarismo.<sup>10</sup>

La característica central de este tipo de gobierno, para el autor, es la institucionalización de un pluralismo político limitado. En los sistema autoritarios, como lo era el mexicano de la posguerra, el acceso a la arena política no era libre, sino que estaba controlado por quien era, en última instancia, el centro del poder. De ahí que la mayoría de aquellos quienes participaban como gobernadores, legisladores, líderes sindicales, dirigentes del partido, no fueran impulsados por la sociedad civil para que le representase, ni tenían en ella su base de poder. Otra característica que Juan Linz observa en los regímenes autoritarios es su carencia de una auténtica ideología, como la que impera en los tipos de gobierno totalitario. En el

---

<sup>8</sup> Javier Marías, *Mañana en la batalla piensa en mí*, Madrid, Alfaguara, 1998, p. 170.

<sup>9</sup> Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.

<sup>10</sup> Juan Linz, "An authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt y Yuje Littunen, *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Transactions of the Wetermarck Society, 1964, pp. 291-341.

autoritarismo hay, en cambio, una mentalidad, una actitud de obediencia incondicional a la autoridad, sin que importen mucho los valores que ésta apunte o ataque. Asimismo, los regímenes autoritarios se caracterizan por la desmovilización de sus sociedades, quienes ven a los asuntos públicos como algo ajeno. En este tipo de sistemas los límites formales de poder no son claros ni significan un obstáculo serio a quien les ejerce. Finalmente, en los autoritarismos, los partidos oficiales tienen un poder que es básicamente delegado.

Con base en lo antes dicho resulta evidente que la clasificación de régimen autoritario haya quedado como anillo al dedo al gobierno mexicano, particularmente a partir de 1940. Desde entonces, el país, como muchos otros autoritarismos, se caracterizó invariablemente por tener una presidencia fuerte, montada sobre un partido de Estado, con actores políticos corporativizados.

A lo anterior contribuyó que, a partir del gobierno de Ávila Camacho, el modelo político y económico del país viraría drásticamente a la derecha. En el ámbito político doméstico, para ese momento, el poder no estaba ya en los militares, pues el proceso de consolidación de las instituciones había hecho del ejército un instrumento del gobierno.<sup>11</sup> Además, el partido del Estado (PRM) volvería a transformarse, no en su estructura básica, pero sí en las metas que el cardenismo había fijado, las cuales fueron definitivamente abandonadas. Fue así que nació, en 1946, el Partido Revolucionario Institucional (PRI),<sup>12</sup> una de cuyas aportaciones al sistema sería indudablemente la estabilidad y la centralización del poder, ya que, entre otras cosas, afinaría los mecanismos de control ejercido sobre distintas organizaciones y personal político.

---

<sup>11</sup> Lorenzo Meyer, "La encrucijada", *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1998, p. 1302.

<sup>12</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976.

Por consiguiente, estabilidad y centralización dependerían, a un tiempo, de la aceptación de la autoridad jerarquizada y la disciplina. Evidentemente, ninguna de estas características del sistema político dependerían sólo del aglutinamiento y el control directo, sino de lo que algunos llaman “técnica del poder” que, como en cualquier otro país, implica ritos, imágenes, mitos, y un lenguaje que contribuyan a fortalecer el sistema de autoridad.<sup>13</sup>

Por otro lado, se inició la construcción acelerada de una economía moderna, capitalista e industrial. A partir de ese momento, la Revolución dio por terminados sus proyectos de reforma social y política. La élite, en cambio, se dio a la tarea del crecimiento económico y de cambiar, por tanto, materialmente al país. De una economía atrasada, agrícola y minera, pasaría a ser una donde la industria de manufacturas para surtir el mercado interno fuera el sector más dinámico.<sup>14</sup> Así, durante ese periodo se iniciaría una gran transformación en la estructura social y económica del país: se supeditaría la agricultura a la industria, se aceleraría la urbanización, aumentaría el sector terciario.

Desde el fin del cardenismo, la inflación venía haciendo mella en los gobiernos mexicanos. Ante la crisis ocasionada por la Guerra de Corea, en 1954 fue necesaria una devaluación que puso al peso respecto al dólar en 12.50.<sup>15</sup> Como respuesta, la élite puso en marcha la estrategia llamada “desarrollo estabilizador”, cuyo fin era evitar nuevas devaluaciones, deteniendo el alza tanto de los salarios como de los precios. Durante los tres sexenios siguientes, esta medida funcionaría más o menos bien en el sentido de que detuvo la espiral inflacionaria. No obstante, afectó enormemente a los asalariados, provocando por

---

<sup>13</sup> Víctor Flores Olea, “Poder, legitimidad y política en México”, *El perfil de México en 1980*, t. 3, Siglo XXI, México, 1976, p. 487.

<sup>14</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y arena, 1989, pp. 192-293.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 199-200.

consiguiente cierto descontento entre algunos de los agraviados. Pese a que la distribución del ingreso mejoró un poco, no eran extrañas “las huelgas, el choque más o menos violento con el gobierno y el debilitamiento del control del sindicalismo oficial”.<sup>16</sup>

El esquema de desarrollo estabilizador continuó funcionando hasta 1973. En ese año, la coincidencia de la crisis económica nacional con la internacional provocó su final.<sup>17</sup> Algunas voces se escucharon y advirtieron la necesidad del cambio estructural en el modelo económico. Sin embargo, el hallazgo de vastos yacimientos de petróleo en el país brindó una salida momentánea al gobierno, que pospuso la reforma hasta la siguiente crisis económica, en 1982. Por lo tanto, pese a las diferencias del desarrollo estabilizador y la época iniciada en el 73, se mantuvieron vigentes las pautas esenciales de la economía heredada del alemanismo: la sustitución de importaciones y el proteccionismo arancelario.<sup>18</sup>

A lo anterior debe agregarse el problema de la corrupción, que durante este periodo fue esencial al funcionamiento y preservación del sistema político. Para Stephen Morris, este fenómeno en México ha sido consecuencia lógica del desarrollo histórico del país. Pero, sobre todo, el autor reconoce que ha sido uno de los elementos clave que ha logrado mantener la cohesión entre las élites políticas posrevolucionarias.<sup>19</sup>

Este tipo de crecimiento económico del país, la inmovilidad del sistema político y sus características autoritarias, contribuyeron a que la estructura social fuera dramáticamente desigual. De acuerdo con cifras de Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, el porcentaje del ingreso para la mitad de las familias más pobres de la pirámide social fue, en 1950 del 19

---

<sup>16</sup> Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 200; también véase, José Luis Reyna, “Estado y Autoritarismo”, *Nueva Política*, no. 2, 1976, p. 83.

<sup>17</sup> Francisco Suárez Dávila, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, *Comercio Exterior*, 44 (1994), p. 858.

<sup>18</sup> Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 119-211.

%, en 1957 del 16 %, en 1963 del 15 % y en 1975 sólo del 13 %. En cambio, el 20% de las familias más ricas obtuvieron en 1950 el 61 %, en 1963 el 59%, en 1958 el 61 %, en 1963 el 59 % y en 1975 poco más del 62 %.<sup>20</sup> A lo anterior, que desdeñaba la bandera de justicia social de la Revolución, debe agregarse que el cambio en el modelo económico requería de mayor acercamiento con Estados Unidos, el enemigo histórico.

b) *El acercamiento con Estados Unidos: solaz de complicidades*

Sólo sabía que había visto la perfección cara a cara y que el mundo se había hecho maravilloso a mis ojos, demasiado maravilloso, quizá, porque en estas pasiones desenfrenadas hay peligro, el peligro de perderlas, que no es menor que el peligro de mantenerlas.

Oscar Wilde, *El retrato de Dorian Gray*.<sup>21</sup>

Desde fines de 1941, terminado el radicalismo cardenista, y ante la conflagración mundial, México y Estados Unidos llegaron a un acuerdo que evidenciaba que la época de las confrontaciones había terminado para siempre.<sup>22</sup> El escenario de la Segunda Guerra propició la coincidencia del interés nacional de ambos gobiernos como pocas veces en la historia de la relación bilateral.<sup>23</sup> Sería principalmente en el ámbito económico que los dos países alcanzaría mayor cooperación. México contribuyó al esfuerzo bélico norteamericano, en gran medida, con exportaciones de materias primas. Además, como consecuencia de la

---

<sup>19</sup> Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1993.

<sup>20</sup> Cifras tomadas de Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 194.

<sup>21</sup> Oscar Wilde, *op. cit.*, p. 114.

<sup>22</sup> David Mares afirma incluso que la visión coincidente entre ambos países empezó desde 1938, cuando el presidente Cárdenas consolidó las ganancias de la Revolución mexicana, ( "Strategic interests in the U.S. - Mexican relationship", en pp. 19-26).

reactivación económica de ese país y, por ende, de la ausencia de brazos, la colaboración bilateral abarcaría también un acuerdo de braceros.<sup>24</sup>

Al concluir la guerra, Estados Unidos surgió como la primera potencia mundial. Su principal amenaza sería entonces la Unión Soviética.<sup>25</sup> El mundo desde ese momento, de acuerdo con la maniquea visión del presidente norteamericano Harry Truman, estaría dividido en dos bandos irreconciliables: el libre, formado por los gobiernos democráticos, cuyos intereses normalmente tendían a coincidir con los estadounidenses; y el comunista, dominado por la opresión política y la violencia.<sup>26</sup> Con base en esta doctrina a Washington le interesaba sobre todo dirigir la cooperación hemisférica contra la influencia del comunismo. De ahí su empeño en que los países de América Latina firmaran el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en Río de Janeiro, en 1947, que al año siguiente diera forma a la Organización de Estados Americanos (OEA).<sup>27</sup>

En esta bipolaridad del orden internacional de la posguerra, México siguió definitivamente dentro de la esfera de influencia estadounidense. El vínculo entre ambos sería, no obstante, asimétrico. Parafraseando a David Mares, mientras que la gran estrategia política de México se basaba en su relación con Estados Unidos, éstos ignoraron

---

<sup>23</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a los Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982, p. 188.

<sup>24</sup> Ya desde 1941 ciertos grupos de granjeros norteamericanos pedían a su gobierno la admisión temporal de trabajadores mexicanos ante la escasez de mano de obra. Para 1942, ambos países llegaron a un acuerdo de braceros. Los acuerdos finalizaron en 1964. (Véase, Manuel García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en Blanca Torres, *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 87-117).

<sup>25</sup> El cambio de actitud de los norteamericanos a los soviéticos, para Sergio Aguayo, vino “del deterioro de la situación en Europa central, donde tomaron el poder comunistas aliados con la URSS: por la guerra civil en Grecia; por las tensiones en Turquía e Irán; y por la posibilidad de que los partidos comunistas de Francia e Italia llegaran al poder” (Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, op. cit., p. 70).

<sup>26</sup> Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, op. cit., p. 189.

<sup>27</sup> *Loc. cit.*

virtualmente a México.<sup>28</sup> Como desde los acuerdos Calles-Morrow, el principal objetivo del gobierno de Washington en México ha sido la estabilidad. Lo único que ha variado, dependiendo de las circunstancias, afirma Sergio Aguayo, ha sido el grado de atención.<sup>29</sup>

En la historia norteamericana aparece con frecuencia la idea mesiánica de llevar al mundo su versión de la democracia, la economía y la organización social.<sup>30</sup> Para algunos, el papel desempeñado por Estados Unidos en esta misión ha sido un éxito<sup>31</sup>; para otros, la política exterior norteamericana ha sido ingenua, por decir lo menos<sup>32</sup>; y, finalmente, están quienes consideran que esta “cruzada idealista” ha servido más bien para afianzar otro tipo de intereses, que poco o nada tienen que ver con la democracia.<sup>33</sup> No obstante, en el caso de México, salvo una excepción, la exportación de la democracia ni fue un éxito, ni ingenua ni tampoco disfrizó otros intereses.<sup>34</sup> Simplemente no hubo tal. Desde principios del siglo pasado, el gobierno norteamericano había empezado a identificar, como dije arriba, que uno de sus intereses básicos en México era la preservación de la estabilidad interna<sup>35</sup> Autoridades fuertes, aunque fueran poco democráticas, eran necesarias para asegurar los intereses estadounidenses. La estrategia del PRI para lidiar con sus adversarios – “ignorar cuando es posible, corromper cuando es necesario y reprimir como último recurso” – fue siempre bien

---

<sup>28</sup> David Mares, art. cit., p. 22.

<sup>29</sup> Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, op. cit., p. 73.

<sup>30</sup> Samuel Huntington, “American Ideals versus American Institutions”, *Political Science Quarterly*, 97 (1982), p. 1; Thomas Carothers, *In the name of democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, California, University of California Press, 1991, pp. 1-11.

<sup>31</sup> Samuel Huntington, art. cit., pp. 1-36.

<sup>32</sup> Robert Packenham, *Liberal America*, Princeton, Princeton University Press, 1973, pp. 3-22.

<sup>33</sup> Thomas Carothers, op. cit., p. 2.

<sup>34</sup> Esa excepción fue la del presidente Wilson, en 1913.

<sup>35</sup> Carlos Rico, “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio”, en Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 62.

vista por el gobierno de Estados Unidos.<sup>36</sup> En suma, un sistema político y administrativo predecible era esencial para evitar la repetición de condiciones caóticas que en el pasado habían afectado la relación bilateral.<sup>37</sup>

Es así que, durante prácticamente todo el periodo estudiado, la relación entre el gobierno de Washington y el del priismo sería regido más por el pragmatismo que por los principios tradicionales de política exterior, que guiaban la actuación de México en los foros multilaterales. Por ello se explica que en el ámbito diplomático, hasta que en la década de los noventa se firmara el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), México y Estados Unidos sólo se acercaron oficialmente mediante dos acuerdos formales: uno comercial que duraría muy poco; y el de braceros.<sup>38</sup>

### c) *Autoritarismo, descontento y el uso ilegítimo de la violencia física*

Liquidemos todo esto ahora, para acabar de una vez con el problema y no tener cargos de conciencia cuando vengan los tiempos de bonanza.

Günter Grass, *El tambor de hojalata*.<sup>39</sup>

“La autoridad, advierte Hannah Arendt, exige siempre la obediencia, la cual es confundida frecuentemente con la fuerza o la violencia”.<sup>40</sup> Sin embargo, piensa la autora, en realidad la autoridad legítima y eficaz debería excluir naturalmente el uso de cualquier tipo de

---

<sup>36</sup> Jorge Domínguez, “International Reverberations of a Dynamic Political Economy”, en Jorge Domínguez, *Mexico's political economy*, California, Sage, 1982.

<sup>37</sup> Lorenzo Meyer, “The Exception and the Rule” en Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991, p. 94.

<sup>38</sup> David Mares, art. cit., p. 24.

<sup>39</sup> Günter Grass, *El tambor de hojalata*, Madrid, Alfaguara, 1993, p. 482.

<sup>40</sup> Hannah Arendt, *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*, Nueva York, Penguin Books, 1983, pp. 92-93.

coerción.<sup>41</sup> El uso de la fuerza en la relación entre el que manda y el que obedece, por ende, implica que la autoridad del primero ha sido puesta en duda. De ahí que la “desobediencia política” sea el desarrollo de actos prohibidos legalmente que están directamente dirigidos contra la autoridad del Estado.<sup>42</sup> Esta barahúnda del sistema entre su autoridad y la coerción no fueron cosa rara en el priismo. El uso ilegítimo de la violencia es una de las características del régimen y es prueba clara del deterioro de su autoridad, que fue encontrando paulatinamente menor obediencia legítima, y, por ende, de la necesidad de encontrar fuentes alternas de legitimación.

“Una historia mínima de la violencia en México durante los últimos años, señala Víctor Flores Olea, mostraría permanentes luchas y conflictos de carácter gremial, campesino, estudiantil y político”.<sup>43</sup> Para el autor, los desajustes políticos y económicos en el país, en el periodo que estudio, se han resuelto de manera distinta: por un lado, breves económicos que se han terminado, normalmente, por medio de la negociación; por el otro, los conflictos políticos que, en muchos casos, buscaron reivindicaciones estructurales, como la democracia sindical, el desplazamiento de líderes, despojo de tierras, protestas por abuso de autoridad, imposiciones del aparato político, corrupción de funcionarios, etcétera, y que desembocaron, en ocasiones, en la violencia ilegítima del Estado.

Desde el periodo del presidente Miguel Alemán, como dije páginas atrás, se propuso como meta básica del gobierno intensificar la industrialización sustantiva de importaciones. Para lograrlo, Alemán apoyó al empresariado privado, nacional e internacional, utilizando y acendrando los mecanismos de control político autoritario para mantener al mínimo las

---

<sup>41</sup> *Loc. cit.*

<sup>42</sup> Véase, Rodney Barker, *Political legitimacy and the State*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 159.

<sup>43</sup> Víctor Flores Olea, art. cit., p. 464.

demandas de los sectores laborales. Desde entonces, la expansión económica requeriría de medidas de control político más estrictas.<sup>44</sup> Aunque también, de manera importantísima, se utilizó la despolitización, ya que ello permitía el perfeccionamiento del proceso de negociación, dentro de los límites establecidos por el Estado.<sup>45</sup>

La centralización del poder en manos del presidente, un partido casi único, el aparato corporativo, y la desigualdad social, ocasionaron que el Estado refinara los mecanismos de control político. El aparato de información e inteligencia del régimen en sus inicios del siglo XX estuvo ubicado, según el caso, en las estructuras de la presidencia o de la Secretaría de Gobernación, en la de Guerra y luego en la de Defensa. Su objetivo era, en última instancia, obtener información política proveniente tanto de las filas de los opositores como de las propias.<sup>46</sup> Sin embargo, si en la práctica los rivales del sistema han estado dentro, es al de fuera al que se ha reprimido sin contemplación.<sup>47</sup> Particularmente, este ha sido el caso de los menos favorecidos y de las organizaciones incipientes, que carecen de unidad y organización.<sup>48</sup>

Los controles políticos tradicionales del Estado mexicano, que funcionaban por la naturaleza incluyente del sistema, se dificultaban particularmente cuando se trataba de las clases medias. La crítica que con más frecuencia hacían estos grupos, y las formas más

---

<sup>44</sup> José Luis Reyna, "Estado y autoritarismo", *op. cit.*, p. 86.

<sup>45</sup> José Luis Reyna, *ibid.*, p. 87.

<sup>46</sup> Parte de los enemigos del régimen venía de la oposición que nacía dentro del PRI. Oposición que, claro está, no tuvo oportunidad de ganar sino hasta los ochenta, con Cuauhtémoc Cárdenas. Antes de él, en 1946, Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores durante la primera guerra, consideró que tenía la fuerza necesaria para vencer al candidato oficial. En 1952, se repitió el fenómeno de la oposición desde dentro, con la candidatura del general Henríquez Guzmán, durante la candidatura oficial de Adolfo Ruiz Cortines (Véase, Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 214).

<sup>47</sup> Dentro del sistema político, advierte José Luis Reyna, están aquellos "grupos incorporados que aceptan las reglas del juego" como la CTM o la CNC. ("Control político, estabilidad y desarrollo en México", *op. cit.*, p. 14)

<sup>48</sup> Flores Olea, *art. cit.*, p. 494.

activas de oposición al régimen, como los estudiantes durante los sesenta, era la de la falta de canales adecuados de participación y expresión política. La no participación, la toma de decisiones sin consulta, la falta de representatividad genuina, las contradicciones entre los intereses de la clase política y la población, la falta de libertad de expresión, se sumaban a la desigualdad social, provocando cierto grado de descontento, que se presentó de distintas maneras a lo largo de los años, y que el gobierno pudo controlar o reprimir, de manera sutil unas veces, fatal en otras.<sup>49</sup> El Estado no tiene el monopolio ilegítimo de la violencia física y por eso comparte esa característica con la delincuencia. No obstante, el Estado tiene la gran ventaja de que, al ser juez y parte, queda impune.

Si bien en un inicio la acción contra los opositores del régimen estuvo a cargo del Ejército, como fue el caso de agraristas, cristeros, obreros descontentos, comunistas, generales radicales, también lo es que con el tiempo el ejército seguiría siendo el instrumento represor pero sólo de último recurso. Ejemplo de ello son los casos de los ferrocarrileros, en el 59<sup>50</sup>; los navistas potosinos, en 1961<sup>51</sup>; los estudiantes del 68 y del 71, que demostraron

---

<sup>49</sup> Para Flores Olea, el sistema de control en México no necesariamente se ejerce por la vía coercitiva, sino utilizando mecanismos más sutiles, al menos mientras no aparece estar en peligro la estabilidad del sistema: “la estandarización y manipulación de las conciencias, la generalización del conformismo y la apatía, la aceptación sin protestas del orden, la difusión publicitaria de valores y mitos consagratorios del status, etcétera” (*ibid.*, p. 496).

<sup>50</sup> El movimiento ferrocarrilero es lo que José Luis Reyna llama un “grupo incorporado pero disidente”, lo cual implica que el grupo no deja necesariamente el sistema. Con respecto a este movimiento puede decirse brevemente que primero se produjo una división en el seno del gremio ferrocarrilero. Una facción sindical empezó a obtener cierta autonomía basándose en la demanda de un aumento de salarios. La gerencia de ferrocarrileros no cedió a la demanda de alza de salarios y el movimiento fue declarado ilegal. Dada la fuerza que había adquirido el movimiento, el gobierno utilizó mecanismos represivos para someterlo. (José Luis Reyna, “Control político, estabilidad y desarrollo en México”, *op. cit.*, p. 20).

<sup>51</sup> En 1938 cayó Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, cuyo cacicazgo venía desde la Revolución. A él le siguió otro cacique, aunque de cuño distinto, Gonzalo N. Santos. Aunque éste dejó la gubernatura formal del estado en 1949, mantendría el poder de facto. En las elecciones de 1959, el rector de la Universidad, Salvador Nava, compitió como candidato opositor a la gubernatura del estado. Fue tal la magnitud de la protesta que el PRI accedió a perder, no la gubernatura, pero sí la presidencia municipal. Cuando en 1961 Salvador Nava trató de llevar su movimiento más lejos, al gobierno del estado, lo que era ya intolerable para el PRI, que con su peculiar estilo obligó al navismo a una catarsis (Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 218).

una de las fragilidades del sistema político mexicano: su incapacidad de absorber las demandas de grupos no incorporados; o los guerrilleros en los setenta. Sin embargo, la represión más selectiva quedó en manos de la policía política, la Dirección Federal de Seguridad, que funcionaría formalmente hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se le involucró con el narcotráfico.<sup>52</sup>

La censura discreta sería, finalmente, el método que el gobierno, apoyado por algunos medios de comunicación, particularmente la televisión, utilizaría para ocultar sus mecanismos de control, su intolerancia. La censura serviría también para restringir cualquier impulso que tuviera la capacidad de socavar la autoridad gobernante, de minar la preservación del monopolio administrativo.

### III. *La política exterior como instrumento de legitimidad*

Esa clase de ojos incrédulos y expectantes que obligan a uno a seguir hablando aunque no haya preguntas sino silencio, a dar más explicaciones de las pedidas, a probar con nuevos argumentos los que no ha sido puesto en duda ni refutado verbalmente por nadie pero uno siente que no vale o no cuela porque el otro no contesta sino que sigue esperando más.

Javier Marías, *Mañana en la batalla piensa en mí*.<sup>53</sup>

Hasta ahora se ha visto aquí cuáles eran las características del régimen mexicano, durante el periodo priista. La Revolución se había dejado de lado ante la modernización del país. Y ésta requería que se mantuviera la estabilidad del sistema. Para ello, el gobierno emplearía,

---

<sup>52</sup> Véase, Sergio Aguayo, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

<sup>53</sup> Javier Marías, *op. cit.*, p. 184.

refinaría e institucionalizaría los mecanismos de control político, como la negociación, la cooptación, la represión y la censura. En este contexto, resulta evidente que los gobiernos posrevolucionarios echaran mano de un lenguaje político conocido, de una mitología, que legitimara su actuar dentro y fuera del país. Si como afirma Seymour Martin Lipset, la legitimidad involucra la capacidad de un sistema para engendrar y mantener la creencia que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad, en México se hizo guareciéndose en el nacionalismo revolucionario y en su política exterior.<sup>54</sup> De ahí que, sobre todo, esta última fuera la coartada perfecta. Al interior del país, la política exterior sería como un espejo donde se reflejarían inmutables, pese al paso del tiempo, los gobiernos de la Revolución. Al exterior, contribuiría a ocultar la naturaleza autoritaria del sistema, sería el reflejo perverso del prisma.

a) *Política externa para consumo interno*

¿Es la falta de sinceridad algo tan terrible? Creo que no. Es simplemente un método por el cual podemos multiplicar nuestras personalidades.

Oscar Wilde, *El retrato de Dorian Grey*.<sup>55</sup>

Como lo ha dicho con entera propiedad James N. Rosenau, las políticas exteriores de las sociedades modernas son conformadas a menudo por necesidades internas: para apoyar liderazgos carismáticos, por falta de identidad y prestigio de una élite o por lo forzoso que

---

<sup>54</sup> Seymour Martin Lipset, "Social conflict, legitimacy and democracy", en William Connolly, *Legitimacy and the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1984, p. 88.

<sup>55</sup> Oscar Wilde, *op. cit.*, p. 137.

les resulta a algunos grupos en el poder desviar la atención de los problemas internos.<sup>56</sup> En México, la política exterior sería requerida de cara a los cambios en la política interna y en el modelo económico, lo que significaba la muerte de la Revolución mexicana. Ésta, sin embargo, seguiría intacta en el discurso oficial de los gobiernos priistas, quienes a falta de programa político dirían que el suyo era el de la Revolución.<sup>57</sup> De este modo, se encontró una solución eficaz al problema político fundamental de cualquier gobierno, que consiste en justificar simultáneamente su poder político y la obediencia.<sup>58</sup> A partir de ese momento, la Revolución y la doctrina Carranza que daban sustento a la política exterior dejarían de ser una fuerza real, para convertirse en mito, en el fundamento del lenguaje político que legitimaría a la élite política, en una serie de ritos e imágenes que fortalecerían el sistema de autoridad.

La combinación de un control autoritario y una ideología conciliatoria resultaría muy útil al priismo para neutralizar las demandas de la población durante casi toda la mitad del siglo XX. La legitimidad que le daba al gobierno esta retórica le permitiría conservar y reproducir el reconocimiento a su derecho de gobernar.<sup>59</sup> Desde Ávila Camacho, hasta por lo menos la década de los ochenta, la política exterior sería utilizada en los malabarismos semánticos de los gobiernos del PRI como un legado de la Revolución: sería la acumulación de aciertos, conocimientos, sabidurías, que avalaban la legitimidad de los “gobiernos revolucionarios” contemporáneos. A su vez, la naturaleza de las instituciones que rigen la vida política interna, el desarrollo de mecanismos de control político, el consenso interno de un proyecto

---

<sup>56</sup> James N. Rosenau. “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”. en B. Farrel. *Approaches to Comparative and International Politics*, Illinois, Northwestern University Press, 1966, p. 33.

<sup>57</sup> Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*, op. cit., p. 55.

<sup>58</sup> Raymond Aron. op. cit., p. 52.

<sup>59</sup> Jean-Marc Coicaud. *Légitimité et politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 13.

nacional nacido de la Revolución, el relativamente alto nivel de integración nacional en comparación con otros países de Latinoamérica, y particularmente la dinámica de control ideológico, contribuyeron a determinar la orientación de los objetivos de política exterior. Y la interacción de todos estos elementos ayudó a reproducir el orden político y social interno.

Flores Olea afirmó que “a una mayor legitimidad formal del poder corresponde probablemente una menor legitimidad sustancial”.<sup>60</sup> El mecanismo que ha asegurado la estabilidad social y política interna ha sido, en gran parte, la exaltación del nacionalismo revolucionario. En este sentido, la política exterior ha sido utilizada como medida de consenso interno: instrumento de legitimidad y manipulación política. La retórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores contribuiría a reactivar por momentos el nacionalismo mexicano, con base en la creación de mitos tales como el que afirma que el gobierno mexicano demuestra su espíritu revolucionario al apoyar movimientos reformistas de izquierda en Latinoamérica, causas perdidas y movimientos de liberación nacional en el Tercer Mundo, siendo que México es bastante conservador al interior.<sup>61</sup>

La enorme flexibilidad ideológica que caracterizó al “nacionalismo revolucionario” amplió las posibilidades de que el gobierno estableciera relaciones cordiales con gran variedad de países con sistemas políticos distintos, sin alinearse a ninguna corriente ideológica determinada, fortaleciendo la imagen de independencia política frente a la opinión pública y ampliando el margen de maniobra externa frente a la política hegemónica.

Los mitos de una política exterior revolucionaria e independiente sirvieron de igual forma al gobierno de México en su intento por justificar que se haya arrimado más con Estados Unidos, lo que iba en contra, en última instancia, del nacionalismo de los “gobiernos de la

---

<sup>60</sup> Flores Olea, art. cit. p. 491.

Revolución”. Cobijado bajo esta retórica, desde la década de los cuarenta, México fingió asumir posiciones que de alguna manera hicieran resaltar su independencia frente a la postura norteamericana, para apaciguar el descontento de izquierdas y derechas por el acercamiento con el gobierno de Washington, el supuesto eterno adversario.<sup>62</sup> Quien definió con brevedad y precisión esta relación fue Mario Ojeda:

Los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México de disentir de la política estadounidense en todo aquello que sea fundamental para México, aun si se trata de algo importante pero no fundamental para los Estados Unidos. A cambio, México coopera en todo aquello que es fundamental o simplemente importante para los Estados Unidos, aunque no lo sea para México.<sup>63</sup>

En suma, la política exterior serviría como fuente de legitimidad del régimen autoritario. Lipset señala que “mientras que la efectividad de un gobierno es instrumental, la legitimidad es evaluativa”.<sup>64</sup> De ahí que los actores políticos vean a un sistema político como legítimo con base a los valores, mitos, símbolos, que les han sido inculcados por éste. Por ello se entiende que el régimen del PRI se encargara de conservar la retórica revolucionaria que dio origen a los lineamientos de política exterior y creara mitos en torno a ella, los cuales sirvieron en gran parte como un factor de cohesión interna. Por un lado, servirían para intentar complacer a una izquierda que presionaba al gobierno a adoptar una política más revolucionaria; por el otro, se aspiraba desviar la atención de una derecha que pedía políticas más conservadoras.

---

<sup>61</sup> Jean-Marc Coicaud, *op. cit.*, pp. 214.

<sup>62</sup> “La derecha católica aún manifestaba cierta animosidad o recelo ante el protestantismo de la sociedad norteamericana; la izquierda recelaba de los intentos hegemónicos del vecino del norte” (Blanca Torres, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, México, Senado de la República, 2000, p. 21).

<sup>63</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 26,79.

<sup>64</sup> Seymour Martin Lipset, *art. cit.*, p. 88.

b) *La política exterior como imagen perversa e instrumento de contención*

Somos demasiado pequeños para perdernos... para los pequeños como nosotros hay siempre un lugarcito, aun en las tribunas más abarrotadas. Y si no es en la tribuna, entonces debajo de la tribuna, pero nunca delante de la tribuna.

Günter Grass, *El tambor de hojalata*.<sup>65</sup>

México ha basado gran parte de su influencia internacional en elementos diferentes de los que, de manera tradicional, definen el alcance del “poder nacional” de un Estado: lo económico y militar. Para lograr adquirir cierto prestigio y respaldo en el ámbito externo, el gobierno hizo uso de factores que se sustentaron en su capacidad política e ideológica, pero, sobre todo, que se desprendían de los principios generales de política exterior seguidos por los gobiernos de la Revolución: la no intervención y la autodeterminación.<sup>66</sup> Éstos contribuyeron a reproducir y conservar el orden social y político interno, pero también en varios sentidos, al fortalecimiento del prestigio internacional de México. Como afirma Jorge Castañeda:

La Revolución mexicana vista como una experiencia internacional, ubica a México en una situación ideal para entender, explicar y unificar diferentes puntos de vista. Pero la función mediadora naturalmente presupone una alta autoridad moral de quien la ejerce; y la mejor manera, si no la única, de que México mantenga sus prestigio y autoridad moral es defendiendo firmemente y preservando los principios básicos que sustentan su política exterior.<sup>67</sup>

Sin embargo, como bien señala Charles Beitz, conceptos tales como los que dan sustento a la política exterior han sido mal interpretados por teóricos de las relaciones internacionales

---

<sup>65</sup> Günter Grass, *op. cit.*, p. 129.

<sup>66</sup> Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer, mimeógrafo, p. 47.

y mal utilizados por algunos gobiernos, quienes sólo buscan apoyarse en estos lineamientos para justificar al exterior lo ilegítimo.<sup>68</sup> No resulta extraño entonces que con un régimen con las características del mexicano, los principios de la no intervención, la autodeterminación y la igualdad jurídica de los estados dominaran el lenguaje oficial en las relaciones con el mundo externo, durante las administraciones de Miguel Alemán Valdez (1946-1952), Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

La naturaleza autoritaria del régimen hizo posible el mantenimiento en el poder de un mismo partido que, con excepción del henriquismo y el almazanismo, hasta 1988, no enfrentó una oposición organizada importante con un proyecto alternativo. La permanencia en el poder de una élite política relativamente unificada gozó de una amplia, casi irrestricta, libertad de maniobra en el manejo de la política exterior. Esto aseguró gran continuidad en los lineamientos de la actuación internacional del país y, por ende, la conformación de una tradición diplomática coherente, más o menos reconocida en el mundo.

El principio de no intervención, así como el supuesto apego a las normas del derecho internacional, dieron a México cierto prestigio en los foros multilaterales y ante la opinión pública mundial, como promotor de la paz y de las causas de los países débiles. A ello contribuyó además, como corolario del principio general de libre autodeterminación y respeto a la soberanía nacional de los estados, el que México lograra fortalecer su posición internacional apoyando diplomáticamente a los movimientos reformistas y revolucionarios en América Latina.

---

<sup>67</sup> Jorge Castañeda, "Revolution and foreign policy: Mexico's experience", *Political Science Quarterly*, 78 (1963), p. 417.

En suma, todas estas características contribuyeron a que, de un modo u otro, la política exterior seguida por los gobiernos del PRI fuera un instrumento de negociación y prestigio. El lenguaje revolucionario y mitológico, el principismo inmutable, el uso fluido y constante de la retórica democrática que se demostraba en la actuación en foros multilaterales, el apego al derecho internacional, y la continuidad en el manejo de esta política por parte de la Cancillería, fueron los lineamientos básicos de una política que colaboró a ocultar la realidad social y política de México, frente al mundo externo; y que éste, ante el principismo y el legalismo mexicano, no pudiera intervenir de ninguna manera en un régimen que, pese a su estabilidad, tenía un gobierno autoritario.

#### *IV. Ejemplos*

Debido a la continuidad de los gobiernos posrevolucionarios y, por ende, de su manejo irrestricto de la diplomacia, no pretendo en esta última parte del capítulo narrar de manera detallada el papel que desempeñó la política exterior en cada sexenio. Sólo me interesa mostrar algunos ejemplos del uso de la política exterior con base en las características antes señaladas, que le permitieron ser un instrumento útil al régimen autoritario mexicano, dentro y fuera del país. De los seis periodos presidenciales que abarcan de 1946 a 1982, utilizaré únicamente cuatro paradigmas, los cuales elegí con base en la bibliografía disponible: Miguel Alemán Valdez, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría.

Según señala Blanca Torres, uno o dos años antes de que terminara la Segunda Guerra, “políticos, empresarios e intelectuales mexicanos afirmaban que eran necesarios profundos

---

<sup>68</sup> Charles Beitz, *Political theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979,

ajustes internos. Todos manifestaban inquietud más o menos clara por la vigencia de la revolución mexicana”.<sup>69</sup> Para legitimar ideológicamente su actuar, el presidente Miguel Alemán echó mano, de manera complementaria, del “legado” revolucionario y de la política exterior. De entrada, haciendo uso una de la principal bandera de la Revolución, la justicia social, se trató de justificar el crecimiento económico del sector privado, pues se dijo que tenía el fin único de construir una nación más justa e independiente. La retórica de la política exterior, por su parte, terminó de matizar este viraje en el modelo económico, arguyendo, como se había hecho desde Carranza, que eran bienvenidos los capitales extranjeros si, y sólo si, se ajustaban a las leyes y objetivos de la nación.<sup>70</sup>

En los foros multilaterales, el embajador Torres Bodet repitió hasta la saciedad que debía evitarse emplear el TIAR para justificar intervenciones y se opuso a la creación de un estado mayor permanente, pues iba en contra de la doctrina Carranza.<sup>71</sup> Y en la Organización de Estados Americanos (OEA), la delegación del régimen autoritario mexicano se desgañitó para que la aquélla fuera democrática. Asimismo, el gobierno de Alemán colaboró para que se reconociera la igualdad soberana de los estados y para que se incluyera en la carta de la organización uno de los pilares de la política exterior de México, la doctrina Estrada.<sup>72</sup>

Al iniciar la Guerra de Corea, las delegaciones mexicanas en la OEA y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), haciendo gala de la retórica democrática del gobierno autoritario mexicano, apoyaron las propuestas estadounidenses y se comprometieron a no enviar armas a los países socialistas. Sin embargo, México no envió ningún contingente

---

pp. 67-123.

<sup>69</sup> Blanca Torres, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, op. cit, p. 67.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>71</sup> Loc. cit.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 87.

militar, ni siquiera simbólico. La explicación de Manuel Tello al secretario de Estado norteamericano, Dean Acheson, fue que en México se acercaban las elecciones presidenciales y que la opinión pública del país vería mal si el gobierno aceptaba la solicitud de Washington.<sup>73</sup> De este modo, a partir de ese momento, ocurriría que en los momentos más activos de su actuación internacional, México optaría por el uso de instrumentos de carácter político y diplomático que implicaban bajos costos, negándose a desempeñar un papel mayor en los esquemas militaristas de seguridad internacional y regional.<sup>74</sup>

Durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines se mantuvieron los mismos criterios de la política exterior del sexenio anterior. El gobierno de México sabía que era inevitable aliarse a Estados Unidos en periodos de grave conflicto mundial, pero limitando al máximo los compromisos internos que pudieran desacreditar la retórica del régimen. Por ello, México siguió defendiendo cierto grado de independencia en su posición dentro del sistema interamericano.

En 1954, se celebró la Conferencia de Caracas. Allí se convocó a los países para discutir los problemas económicos de América Latina. Sin embargo, el gobierno de Washington modificó la agenda frente a la evolución de los acontecimientos en Guatemala, ante las reformas nacionalistas del gobierno de Jacobo Arbenz, las cuales fueron vistas por los estadounidenses como tendencias comunistas que ponían en peligro la seguridad del continente. Entre otras cosas, los norteamericanos buscaban sentar las bases para la acción positiva de la OEA contra la penetración comunista en el hemisferio, lo que evidentemente justificaría políticamente la intervención en Guatemala. México, en cuanto conoció el

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>74</sup> Guadalupe González. "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", *op. cit.*, p. 44.

proyecto, dio a conocer su posición, que se guarecía en el derecho internacional, particularmente en los principios básicos que dirigían los lineamientos de política exterior y en la retórica revolucionaria que envolvía a ésta. De este modo, el gobierno de Ruíz Cortines afianzará los mitos que formaban parte de la política exterior: el de la independencia de México frente a Estados Unidos, del país defensor de los débiles, del gobierno allegado a otros movimientos revolucionarios, del paladín de la no intervención y a la autodeterminación. Por ello la delegación mexicana opinaba que “era de reprobación cualquier acción que violara el principio de no intervención si un país adoptaba, por decisión popular, un régimen comunista”.<sup>75</sup>

Evidentemente, las declaraciones del gobierno mexicano no impidieron que el grupo más conservador del ejército guatemalteco, con Castillo Armas a la cabeza y con el apoyo de la CIA, derrocaran al gobierno de Arbenz. En México, la irrupción militar propició una serie de manifestaciones antinorteamericanas de estudiantes e intelectuales, particularmente de izquierda, los cuales sentían simpatía por el gobierno de Arbenz. La prensa más conservadora y los grupos de derecha, por su parte, centraron sus críticas en el general Cárdenas, quien había mostrado su solidaridad con Guatemala.<sup>76</sup> Frente a estas reacciones encontradas dentro del país, el gobierno no tuvo más remedio que tener cuidado de no mencionar el caso guatemalteco, sino que se dedicó a defender en abstracto los principios de la autodeterminación y la no intervención. Asimismo, la dirigencia del PRI “reiteró la doctrina de la mexicanidad e insistió en declaraciones públicas en su repudio al comunismo o

---

<sup>75</sup> Blanca Torres, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, op. cit., p. 118.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 119.

cualquier otro totalitarismo y, en general, a ideologías extrañas a la idiosincrasia mexicana”.<sup>77</sup>

Entre 1958 y 1964, el activismo político internacional del presidente Adolfo López Mateos contribuyó a reactivar el lenguaje tradicional de la política exterior con las consecuencias para la política interna y las relaciones con el mundo externo que ello implicaba. Entre la retórica empleada, López Mateos afirmaba que “la política exterior era un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general”. Durante esa administración se intensificó también el mito de que América Latina era el “ámbito natural de México”, discurso que se utilizaría con frecuencia en los sexenios posteriores, particularmente en el de Miguel de la Madrid. Asimismo, el presidente repetía que la conducta internacional de México se apegaría “a dos normas fundamentales: no aceptar nada que vulnere nuestra soberanía y no negar nuestro concurso a ningún esfuerzo que pueda servir efectivamente para mejorar la concordia de los países y la condición de vida de los hombres”.<sup>78</sup> Así, guarecido en este lenguaje, conforme avanzó el sexenio se fueron acentuando los rasgos de la política exterior lopezmateísta: el afán por aparentar mantener una cierta posición de relativa independencia frente a Estados Unidos; y el esfuerzo por diversificar las relaciones internacionales de México tanto en lo político como en lo económico.<sup>79</sup>

La intensificación de esa retórica durante esos años estaba dirigida por el régimen para servir como política de consumo interno y para consolidar el prestigio del gobierno en el exterior. Es difícil suponer que lo que preocupaba al gobierno de López Mateos era el bienestar de la humanidad, pero era un discurso que se escuchaba bien y que servía para

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>79</sup> *Loc. cit.*

mostrar al mundo las encomiables intenciones democráticas de las buenas conciencias del gobierno autoritario mexicano. Ahora que el cuento de que América Latina era la zona natural de influencia mexicana no era sino un ardid para contrarrestar las críticas de la izquierda dentro y fuera de las filas del partido, pues como bien señala Elizabeth Ferris, México ha ignorado durante casi toda su historia a la región que sobrepasa su frontera sur.<sup>80</sup> Prueba de ello es que hasta 1966, ningún presidente mexicano había visitado alguna nación centroamericana.

A lo anterior ayudó el que durante ese sexenio se diera el triunfo de la Revolución cubana. El gobierno mexicano, en ese contexto, debía remarcar su independencia frente a Estados Unidos con relación a Cuba. El PRI entendía que el sumarse a las presiones y a la condena contra Cuba iba en contra de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos defendidos tan tesonadamente por el régimen. En la OEA, el presidente afirmó que de violarse estos postulados se resquebrajaría la organización “a causa de soluciones contingentes”.<sup>81</sup> La defensa de los cubanos recogía, además, las experiencias negativas que había sufrido México, despertando momentáneamente cierto sentimiento nacionalista. Sacando provecho de la situación, López Mateos insistía en que la Revolución cubana y la mexicana guardaban cierto parecido, ya que “la democracia exigía como sustento indispensable un adecuado nivel de vida de sus mayorías”, e incluso negó que Cuba fuera al comunismo. En julio de 1960, López Mateos declaró que su gobierno era de “extrema izquierda dentro de la Constitución”, mientras que en el Congreso, el senador

---

<sup>80</sup> Elizabeth G. Ferris, “Mexico’s Foreign Policies: a Study in Contradictions”. *The dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 214-215.

<sup>81</sup> Blanca Torres, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, op. cit., p. 138.

Sánchez Piedras afirmó que México estaba del lado de Cuba.<sup>82</sup> Al triunfar la revolución cubana, el gobierno mexicano optó por utilizar la doctrina Estrada, componente esencial de la política tradicional de principios. Si bien México aceptaba la incompatibilidad del triunfo del Dr. Fidel Castro con la democracia representativa, se negó a romper relaciones con su gobierno, pese a la resolución de la OEA.

El manejo de la política exterior y las declaraciones hechas en ese momento por el ejecutivo, otra vez, fortalecían los mitos del apoyo a los movimientos reformistas del Tercer Mundo, de la independencia de México frente a Estados Unidos, y del gobierno priista preocupado por la democracia. Este lenguaje conocido serviría de nueva cuenta como elemento de cohesión interna, para reconstruir el consenso interno que tenía fisuras graves y para fortalecer el prestigio de México al exterior, ya que en realidad el país era poco o nada democrático y menos con relación a la justicia social, y la posición que México tuvo frente a Cuba y Estados Unidos era parte del entendimiento con Washington.<sup>83</sup> El gobierno estadounidense sabía que la postura de México iba encaminada a apaciguar y neutralizar a su izquierda. Ser progresista en el exterior contribuía a conservar y reproducir un orden establecido autoritario al interior. El vínculo que había entre estabilidad, política interna y diplomacia era constante.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, op. cit., p. 140.

<sup>83</sup> Al discurso le acompañaron una serie de medidas que se tomaron sobre todo en 1960, entre ellas el aumento del gasto público para elevar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos y otras de corte nacionalista, entre las que destacaron la nacionalización de la industria eléctrica y la reforma de la Ley minera, que favoreció la adquisición del criterio de que el capital extranjero no debía ser mayor que el mexicano en toda empresa proveedora de materia prima o de productos fundamentales ( Blanca Torres, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, op. cit., p. 149).

<sup>84</sup> En un documento del departamento de Estado norteamericano se decía que había que “solicitar de México una postura coincidente con la de Estados Unidos en Cuba”, porque “la estabilidad política de México es digna de preservarse en un mundo en eferescencia” ( Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, op. cit., p. 141).

El periodo que abarca de 1970 a 1976, se caracterizó por su intensa actividad internacional, que condensaba la mitología, retórica, simbolismo, usos y costumbres de la política exterior tradicional que, hasta ese momento, habían seguido los gobiernos del PRI. El desarrollo y promoción de una decantada política exterior bajo el mando del presidente Luis Echeverría tuvo lugar durante el desarrollo de una severa crisis política interna, la cual había comenzado dos años antes, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz. El descontento social, el malestar político de algunos sectores por falta de espacios de expresión y participación, y las presiones económicas acumuladas durante años se conjugaron para que en 1968 se diera una manifestación contra el régimen, donde los contestatarios no provenían de los cimientos del sistema – obreros o campesinos –, sino de los estudiantes universitarios de la Ciudad de México; hecho que sería el parteaguas de la historia política contemporánea de México, el inicio de una larga transición.

En julio de 1968, una torpe respuesta represiva del gobierno de Díaz Ordaz contra las manifestaciones estudiantiles provocó que la frustración y el profundo descontento sociopolítico afloraran. Posteriormente, los estudiantes cuestionaban la “legitimidad de una élite monopolítica en el poder” que manipula la ideología revolucionaria y una “simbología democrático-participatoria”.<sup>85</sup> Los amplios contingentes que desfilaban en protesta por las calles lo hacían justamente en los meses previos a la Olimpiada de ese año, en una ciudad atiborrada de corresponsales internacionales, frente a quienes el gobierno quería simular la paz, la tranquilidad, la estabilidad y el progreso de México.

Al seguir las manifestaciones en vísperas de la apertura de los juegos olímpicos, ante el fracaso del gobierno en sus intentos de negociar, cooptar y reprimir, Díaz Ordaz, Echeverría

y sus responsables políticos acabaron con la protesta, mediante la intervención del ejército y la policía, quienes mataron indiscriminadamente a los manifestantes de la plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco. Muchos de los participantes del movimiento, particularmente sus líderes, fueron arrestados, torturados y desaparecidos. El terror se impuso.<sup>86</sup> Sin embargo, la legitimidad del régimen frente a un sector de la clase media, beneficiaria en última instancia del sistema y fuente de reclutamiento de los cuadros de la administración, quedó permanentemente erosionada.<sup>87</sup>

En general, el sexenio de Echeverría estuvo plagado de problemas tales como la caída del sector agrícola, invasión de tierras, huelgas.<sup>88</sup> Desde el inicio de la administración la credibilidad del sistema estaba puesta en duda y se debilitaría, aun más, la legitimidad del régimen. En junio de 1971 un grupo paramilitar organizado secretamente por el gobierno del Distrito Federal disolvió a tiros una manifestación estudiantil en la Ciudad de México. Aunque el presidente declarara que los culpables serían castigados, y pese a destituir al regente de la ciudad, Alfonso Martínez Domínguez, la investigación no se concluyó nunca y la ley no cayó sobre los culpables.

Otro de los principales problemas al que tuvo que hacer frente el gobierno echeverrista fue el de los trabajadores sindicalizados de los sectores más especializados del país. Las continuas huelgas que se vivieron en México desde 1971 hasta 1975 fueron prueba de ello.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Yoram Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 62.

<sup>86</sup> Véase, Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.

<sup>87</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 222.

<sup>88</sup> Reynaldo Ortega, "Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México", en Reynaldo Ortega, *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, p. 303.

<sup>89</sup> Ejemplos de ello fueron "la agitación de los electricistas y los ferrocarrileros en 1971 y 1972; las huelgas de las empresas Nissan, Rivetex, Celanese y Medalla de Oro en 1973; las de General Electric, Cinsa-Cifunda y Lido en 1974; las de Spicer y Manufacturas Metálicas de Monterrey; las de Lacsá en Cuernavaca y

Su intensidad y duración se explican porque, en medio de la crisis política y económica, el gobierno no pudo hacer uso eficiente de sus tradicionales mecanismos de control político para satisfacer sus demandas. Ante esto, la reacción del empresariado y los industriales no se hizo esperar. Sin disimular su descontento, y aprovechando la relativa independencia con respecto al gobierno que habían alcanzado en esos años, las centrales empresariales acusaron al régimen de tolerar a los “sindicatos ilegales y gangsteriles”. Por si fuera poco, el malestar y el descontento de estos grupos se intensificaron cuando en 1973 fuera asesinado Eugenio Garza Sada, miembro del Grupo Monterrey, el mayor grupo empresarial de la república, a manos de guerrilleros urbanos de la Liga 23 de Septiembre.<sup>90</sup>

En 1975 se vivió una de las crisis económicas más profundas en décadas.<sup>91</sup> Ese fue el año en que se llegó al punto más alto de una política interna mal manejada durante todo el sexenio, en la cual se derrumbaron los productos agrícolas, hubo inflación, creció el endeudamiento externo y la desconfianza de los capitales privados. En el terreno político, el conflicto se dio por la libertad de expresión del periódico Excélsior, el cual se distinguió por mantener una política editorial independiente, que evidentemente cuestionó y denunció la política priista. En julio de 1976, Echeverría maniobró para lograr la expulsión de siete de sus miembros directivos y la plana mayor de editorialistas, incluido su director, Julio Scherer García.<sup>92</sup>

Lo anterior influyó indudablemente en la renovación de los instrumentos de legitimación ideológica. Para ello, en los años setenta el poder público puso mayor énfasis en el uso de la

---

Texlamex, Harper Wayman, Cofisa, Searle, Hilaturas Aztecas, Panam y Duramil, en Nacualpan, Estado de México, durante 1975” (Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 245).

<sup>90</sup> *Ibid.*, 244.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>92</sup> *Loc. cit.*

publicidad y la comunicación masiva. Asimismo, se puso mayor empeño en el acendramiento de la política exterior, que se distinguió por ser afanosa, diligente. El radicalismo sería otra de sus características, que comenzó como consecuencia de la frustración de su reformismo interno. El grado de consenso interno sobre los lineamientos básicos y principios orientadores de la política exterior mexicana era para entonces aún significativo.<sup>93</sup>

Frente a las presiones por la injusticia social y el deterioro económico, Echeverría trató de mejorar su posición actuando multilateralmente envuelto en la retórica del tercermundismo. En 1971, la sobretasa de diez por ciento sobre las importaciones impuesta por Estados Unidos hizo que Echeverría acudiera a la Asamblea General de Naciones Unidas donde presentó sus primeras quejas de índole económica, apeló a la solidaridad del Tercer Mundo y cuestionó públicamente la actuación norteamericana. Después, en 1972 Echeverría viajó a Chile para estrechar relaciones con el gobierno de Salvador Allende. Allí, defendió el derecho de los chilenos a nacionalizar sus recursos y denunció la intervención extranjera en los asuntos internos de Chile. En 1973, después del golpe militar y tras el asesinato de Allende, el gobierno dio asilo a un numeroso grupo de refugiados políticos.<sup>94</sup>

Cuando el *affaire* chileno había dado de sí, Echeverría buscó nuevos teatros para continuar sus simulaciones. La actuación afanosa y nacionalista de Carlos Andrés Pérez en los asuntos hemisféricos, y el carácter social-domócrata de su gobierno, convirtieron al presidente venezolano en el socio perfecto para la ruidosa política exterior echeverrista. Ambos aprovecharon cualquier oportunidad para decir sus discursos nacionalistas y antiimperialistas, además de promover la agrupación política y económica de los países de la

---

<sup>93</sup> Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México. Senado de la República, 2000, p. 27.

<sup>94</sup> Yoram Shapira, art. cit., p. 74.

región, como fue el caso del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y la empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), creadas en 1975.<sup>95</sup>

El último año de Echeverría, la intensificación de la crisis económica y el conflicto en el periódico *Excélsior* asestaron un duro golpe a la imagen liberalizadora, progresista y democrática del gobierno, de la que tanto se hacía gala en los discursos oficiales. De ahí que creciera la inquietud del gobierno por la democracia formal, pero en otros lados. Ejemplo de ello fue la reacción de Echeverría ante el gobierno de España por la promulgación de la ley antiterrorista, que restringía las capacidades de defensa de los acusados, y con base en la cual se condenó a muerte a 11 jóvenes militantes de la oposición:

En defensa de los derechos humanos y con angustia sobre la amenaza a la paz, nosotros denunciarnos ante las Naciones Unidas los serios sucesos que tuvieron lugar en España el año pasado. Nosotros estamos observando cuidadosamente el progreso de democratización en España y esperamos, junto con los sectores progresistas de esta nación, que su marcha sea acelerada.<sup>96</sup>

La utilización de la política exterior con propósitos internos se reflejó bastante bien en el contenido de los principales discursos presidenciales. Resulta particularmente interesante el último informe de gobierno, dado que resume la actuación presidencial durante el sexenio. Allí, fue sobresaliente la importancia que se le dio a las iniciativas y logros de la política exterior. En general, los referentes a la política exterior fueron diseñados para construir y proyectar la imagen de un presidente que luchó incansablemente contra el imperialismo norteamericano, que apoyó las causas de los países del Tercer Mundo, que esperaba cambiar el sistema internacional para alcanzar mayor justicia social, y, sobre todo, que fue un

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>96</sup> Yoram Shapira, art. cit., p. 76.

activista a favor de la democracia y los derechos humanos. Como era evidente, los casos más explotados para el consumo doméstico fueron el de España y el de Chile.

No obstante lo antes dicho, los reclamos de índole económico no pasaron de ser sólo un símbolo, ya que era poco lo que Echeverría podía hacer ante el poderío norteamericano. La diversificación de relaciones no seguiría solamente una lógica económica. La inclusión de los más importantes centros no capitalistas del poder político internacional desde las primeras giras de Echeverría mostraban una conciencia de la necesidad de contar con alternativas también en el ámbito político. Y, al final de cuentas, los resultados alcanzados en este campo fueron limitados, tanto en lo económico como en lo político.<sup>97</sup> Los países que compartieron con México un lugar en alguno de los foros multilaterales se opusieron a las iniciativas mexicanas.

Las críticas de Echeverría al gobierno norteamericano no afectaron el fundamental entendimiento entre los dos países. El discurso reformista y radical en Chile sólo pretendía reactivar momentáneamente el sentimiento nacionalista en el país y convencer a la opinión pública interna de que el presidente estaba en la vanguardia progresista de América Latina. Era una política encaminada a contentar principalmente a una izquierda, y en general a grandes sectores de la población, que, con razón, veían con desconfianza la supuesta apertura democrática de un régimen que, al mismo tiempo, hacía uso ilegítimo e innecesario de la violencia física, por medio de los “halcones”. De ahí que, en general, la política hacia Chile fuera una fuente de “legitimación revolucionaria”. Y el recibimiento de los perseguidos políticos chilenos contribuiría a fortalecer el mito de la supuesta tradición de asilo político en México, otro de los pilares de la política exterior del gobierno.

---

<sup>97</sup> Carlos Rico, *Hacia la globalización, op. cit.*, p. 37.

En suma, los problemas internos, la necesidad de supervivencia de la élite, sirvieron para el decantamiento de la política exterior durante ese sexenio. Dentro del país, esta política serviría de corolario del programa de reformas internas<sup>98</sup>, además de que sería dirigida principalmente a movilizar el apoyo de los elementos descontentos por lo ocurrido la noche de Tlatelolco; sería útil para desviar el interés de los ciudadanos fuera de los problemas del país y una excusa de promesas incumplidas: una solución temporal para el malestar nacional estructural.

#### *V. Consideraciones finales*

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, como nunca antes en la historia de su vida independiente, México y su sistema político alcanzarían una etapa de gran estabilidad. Con base en una presidencia extraordinariamente fuerte en el centro del régimen, apoyada por un partido de Estado, y actores políticos corporativizados, por un buen tiempo el proceso político del país no sufriría sobresaltos dramáticos. El mundo exterior, por su parte, dejó de ser un peligro que pudiera poner en riesgo la estabilidad con sus continuas intervenciones en los asuntos internos. Por el contrario, el exterior se convirtió exactamente en lo contrario: el mundo externo trataría de mantener la estabilidad del régimen mexicano, al cual años antes habían combatido.

Es por ello que considero que después de las etapas de formación y consolidación de la política exterior, ya sin ninguna finalidad real, sirvió muy bien a los intereses del régimen: por un lado, como coartada para ocultar la poco democrática naturaleza de un régimen que, desde el porfiriato, se suponía democrático, sobre todo desde el triunfo de la Segunda

---

<sup>98</sup> Yoram Shapira. art. cit., p. 63.

Guerra; por el otro, porque del nacionalismo revolucionario y la política exterior que de allí tomara forma se volvieron una rutina, ambos se burocrataron, pero siguieron siendo elemento central en la formulación de la agenda nacional, del discurso político y del imaginario colectivo.

No conforme con la centralización y concentración del poder, el régimen posrevolucionario permeó y controló los distintos ámbitos de su sociedad civil. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, no hubo ámbito económico, político, cultural o social que escapara de los ojos atentos del Estado. El manejo de la política exterior por parte de los gobiernos del PRI les permitió utilizar a la política exterior como instrumento alternativo de legitimidad. De cara al exterior, los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos no tenían ya por objeto defender una Revolución que había muerto, sino impedir que el exterior viera el interior del país y que, por ende, se descubrieran las contradicciones entre lo que se decía y lo que se hacía; serían un velo que contribuiría a ocultar una realidad incómoda. La política exterior, como Dorian Gray, intentaría permanecer sin ningún cambio, pese a las transformaciones en el entorno internacional, pero funcional a las necesidades del régimen; sería un reflejo perverso de lo que realmente ocurría dentro del país.

### CAPÍTULO III

#### LOS PRIMEROS LOGROS DE LAS ONG DE DERECHOS

##### HUMANOS: LOS AÑOS OCHENTA

No hay otra cosa más difícil de manejar que el obrar como jefe para introducir nuevos estatutos. Tiene el introductor por enemigos activísimos a cuantos sacaron provecho de los antiguos estatutos.

Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*.<sup>1</sup>

#### I. *Introducción*

Hasta finales de los años setenta, el esquema de la política exterior mexicana, al que describí en páginas anteriores, funcionó como una máquina bien aceiteada, adaptándose a las circunstancias. Sin embargo, las contradicciones internas del régimen estaban a punto no sólo de salir a flote, sino de poner en entredicho todo su funcionamiento, siendo los ochenta testigos del inicio de un proceso irreversible de desgaste de las viejas estructuras.<sup>2</sup> Durante esa década, el gobierno de Miguel de la Madrid ha sido identificado sobre todo con la reforma económica, pero los cambios políticos que se produjeron en esos años fueron tan importantes como lo pudo haber sido la sustitución del modelo de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1961, p. 32.

<sup>2</sup> Como bien lo afirmara Claude Heller, "México enfrentaba una severa crisis interna que coincidía con el agravamiento de las relaciones internacionales en su conjunto"(en, "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 30 (1990), p. 380).

El efecto de la crisis en la sociedad no fue uniforme. La variedad de sus resultados únicamente puso en evidencia los desequilibrios subyacentes, como los del ingreso, la educación o la clase social. Cierta porción de la sociedad manifestó su descontento por las promesas incumplidas del gobierno a través de la oposición electoral. Otro segmento, que es el que aquí más interesa, se organizó con el objetivo de diseñar estrategias para enfrentar el deterioro que se vivía e incluso enfrentarse al gobierno, por medio de organismos no gubernamentales. Éstos, sobre este escenario peculiar, alcanzaron sus primeros triunfos, entre los cuales se encuentran el que hayan logrado cambiar, al final de esa década, la política exterior tradicional. El primero de los pilares de ésta que empezó a tambalearse fue uno de los que, en apariencia, eran más fuertes: el asilo.

Al éxito de los organismos civiles mexicanos contribuyó el que, a finales de la década de 1970, la convergencia de la crisis económica centroamericana con el conflicto social y político en esa región propició un movimiento migratorio masivo y constante de los países del área hacia México y Estados Unidos. Hecho sin precedentes que puso en aprietos a la política exterior del gobierno mexicano, acostumbrado a un asilo político y selectivo, pero cuyo discurso hablaba con orgullo del refugio y de una “histórica tradición asilante en nuestro país”.<sup>3</sup>

Coincidiendo con el drama de los refugiados, y en parte por éstos, empezaron a llegar al país también ONG internacionales, mientras evolucionaban las organizaciones civiles de origen mexicano con redes al exterior, que, a lo largo de la década, se multiplicaron de manera

---

<sup>3</sup> Fernando Serrano Migallón, “El asilo político”, en Fernando Serrano Migallón, coordinador, *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. 1998, p. 387.

asombrosa.<sup>4</sup> Unas y otras cuestionaron, dentro y fuera del país, la actitud del régimen hacia la diáspora centroamericana, tanto en el discurso como en la práctica; criticaron lo poco coherente de la política interna frente a los refugiados y lo que se afirmaba en el exterior de su política tradicional. De manera lenta y gradual, las ONG internas y externas volvieron a la inmigración centroamericana no sólo un asunto de seguridad nacional, sino también de derechos humanos. El cabildeo internacional de las ONG de derechos humanos ponía en entredicho la política de un gobierno que, debido a la “vulnerabilidad económica” por la que atravesaba, hubiera preferido optar por “retraer su actividad externa” y mostrar nuevamente “la fuerza de una política de principios”.<sup>5</sup>

En este proceso, que podría situarse entre 1980 y 1990, ¿cuál fue la reacción del gobierno mexicano? En mi opinión, la respuesta del gobierno podría dividirse en dos etapas. En un principio, si bien es cierto que, al exterior, el gobierno trató de fortalecer la política tradicional de no intervención y autodeterminación – que pretendía ocultar no sólo los cada vez más frecuentes cuestionamientos a la naturaleza del régimen, sino sobre todo lo que en ese momento ocurría dentro del país en torno a los centroamericanos – también lo es que tuvo que ceder y justificarse frente a la presión internacional, modificando parcial y discrecionalmente su política hacia los refugiados. Después, a finales de esa década, la “derecho-humanización” del problema, impulsada por el cabildeo de las ONG, obligó al gobierno a cambiar, después de 73 años, su política tradicional de asilo selectivo; y a reconocer, por ende, la injerencia del extranjero en temas que, hasta entonces, se habían considerado exclusivos de la jurisdicción interna, y prueba de ello es que se reconoció a los observadores internacionales.

---

<sup>4</sup> Cuando sólo mencione a las ONG, sin especificar si son nacionales o internacionales, me refiero tanto a unas como otras.

<sup>5</sup> Claude Heller, art. cit., p. 381.

Las transformaciones ocurridas durante la administración delamadridista tuvieron causas múltiples: la crisis, la deuda, las clases medias, la oposición partidista y un gran etcétera. El cambio en la política exterior también fue producto de la conjunción de distintas variables, pero estas serán dejadas de lado o tocadas tangencialmente, pues no son centrales para este trabajo, cuyo tema es la influencia que tuvo en el proceso un actor nuevo en el escenario mexicano de ese momento, y que, por ende, ha sido poco analizado: las ONG de derechos humanos.

Para desarrollar lo anterior, este capítulo se divide en siete partes. En la primera de ellas hablaré de la migración centroamericana hasta la década de los ochenta, con el fin de mostrar cuál había sido el patrón migratorio hasta entonces y la actitud del gobierno mexicano al respecto. En la segunda, esbozaré de manera breve la llamada política de asilo tradicional del país, para enseñar cómo se ha utilizado ésta en la retórica oficial para legitimar un régimen autoritario ante el exterior y el interior, así como para cuestionar su validez y poner en evidencia las contradicciones que hay entre lo que se dice y lo que se hace. En la tercera parte, bosquejaré la situación política y económica del gobierno de De la Madrid, para que pueda entenderse, por un lado, el deterioro del sistema que hizo propicia la formación de organismos civiles mexicanos; y, por otro, la crisis de legitimidad del gobierno, que le hizo vulnerable ante los ojos del exterior. En la cuarta parte, trataré el cambio en el patrón migratorio centroamericano como consecuencia del conflicto político en la región, para estudiar el porqué representó este fenómeno inesperado una amenaza a la seguridad nacional del país, mientras que también descubría la naturaleza y las deficiencias del régimen. En la quinta parte, hablaré de la primera reacción del gobierno mexicano ante las oleadas migratorias, durante el periodo que va de 1980 a 1984. Y, finalmente, abordaré con mucho detalle el cabildeo

de las ONG de derechos humanos, nacionales e internacionales, para ver cómo éstas lograron derecho-humanizar la política hacia los refugiados, logrando cambiar la política exterior tradicional del gobierno, durante el periodo de 1984 a 1990.

## II. *La migración centroamericana a México hasta 1980*

Decidí decir la verdad, pero brutalmente, sin comentarios: así evitaría a la vez disfrazar mi pensamiento o exponerlo. Vivir es mentir... en principio no tenía nada contra la mentira; pero en la práctica era extenuador fabricarse máscaras sin cesar. A veces pensé que iban a faltarme fuerzas y que me resignaría a volver a ser como los demás.

Simone de Beauvoir, *Memorias de una joven formal*.<sup>6</sup>

El flujo de personas de cualquiera de los países centroamericanos hacia México no es un fenómeno reciente. Sin embargo, es un tema del que se sabía muy poco, no sólo por la falta de interés de los académicos, sino por la ausencia de información que se tenía del problema. De las miles de personas que atravesaban la frontera cada año, unos tenían como destino final Estados Unidos; otros, emigraron a México sólo de manera temporal, en época de cosechas; y sólo unos cuantos pretenden residir en el país de manera permanente. Por ello, hasta la década de los ochenta, el escaso conocimiento que se tenía acerca de la migración se obtenía de los datos proporcionados por el gobierno estadounidense, el que a su vez los recababa de la captura de indocumentados en su territorio.

El principal motivo que empujaba a los centroamericanos a salir de sus países fue el de la pobreza. El nivel de vida de los campesinos guatemaltecos, por ejemplo, era tan malo que

éstos se ven obligados a trabajar de braceros incluso en Chiapas, el estado más pobre de México, con lo que se infiere de inmediato la magnitud del problema económico y social por el que atravesaba la región. Según la CEPAL, en la década de los ochenta, el 60% de la población total de Centroamérica se encontraba en “situación de pobreza”. De manera más precisa, la CEPAL señala que en la zona rural las cosas eran aún peores, ya que el 69% de los habitantes eran pobres. Y más alarmante todavía es que del total de la población centroamericana, 8.2 millones de personas vivían en pobreza extrema, de los cuales 5.9 millones vivían en el campo. Y, por si esto fuera poco, como resultado de los conflictos políticos en esa década, al número de pobres ya existentes se le sumaron otros 6 millones.<sup>7</sup> Así, al final de los años ochenta, en países como Honduras, Guatemala y Nicaragua, el 80% de la población rural era pobre.<sup>8</sup>

Desde el punto de vista mexicano, la frontera de 959 kilómetros que separa a México de Guatemala y, por ende, del resto de América Latina, ha estado relativamente abierta y ha sido poco vigilada. El desdén con que éste ha tratado a la frontera sur tiene distintas causas. De entrada, los estados de esa región, particularmente Chiapas, basan su economía en la agricultura, la cual depende en gran medida de la mano de obra de campesinos centroamericanos.<sup>9</sup> Éstos son preferibles a los campesinos mexicanos porque reciben salarios mucho más bajos, sobre todo si su estancia en el país es ilegal, lo cual es la situación migratoria de la mayoría.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Simone de Beauvoir, *Memorias de una joven formal*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999, pp. 196, 197.

<sup>7</sup> CEPAL, *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*, Naciones Unidas, 2001, p. 23.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>9</sup> Sergio Aguayo Quezada y Patricia Weiss Fagen, *Central Americans in Mexico and The United States*, Washington, Georgetown University, 1988, p. 7.

<sup>10</sup> Manuel Ángel Castillo, “La economía centroamericana y la inmigración a México”, *Comercio Exterior*, 43 (1993), pp. 763-773. Por otro lado, debe señalarse que el motivo de que haya braccros centroamericanos

En la zona de Los Altos de Chiapas, en la región fronteriza del Soconusco, por ejemplo, en la medida en que la producción del grano de café ha requerido de más fuerza de trabajo, se ha atraído mano de obra indígena barata.<sup>11</sup> Particularmente, se ha recurrido a los guatemaltecos, quienes por ser físicamente tan parecidos a sus homólogos chiapanecos, logran burlar a las autoridades migratorias mexicanas, quienes de cualquier manera están en contubernio con los empresarios mexicanos y con los “polleros” guatemaltecos.<sup>12</sup>

Y, finalmente, otra razón que, aunque tangencialmente, ha alentado la migración a México se debe al apoyo de algunas diócesis, como la de San Cristóbal o Tapachula. Éstas, alejadas de la Iglesia Católica tradicional, e impulsadas por la teología de la liberación, tomaron como apostolado mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes, así como hacer que se respeten sus derechos humanos, violados frecuentemente por las autoridades mexicanas.<sup>13</sup>

Puede decirse entonces que hasta la década de los ochenta, la migración centroamericana al país fue un fenómeno constante; que contribuyó positivamente a la economía del sur de México; que afectó, de un modo u otro, las relaciones entre los distintos actores políticos, sociales y económicos en la región – como la Iglesia, los gobiernos de los dos países y sus respectivas instituciones burocráticas y a los empresarios mexicanos; pero que fue un tema del que se prefirió no hablar. Sería un secreto bien guardado de la familia revolucionaria,

---

en Chiapas, pese a que sus salarios sean mucho más bajos que los de un campesino mexicano, se debe a las paupérrimas condiciones de vida de la región, particularmente de la zona rural. La CEPAL elaboró un índice de desarrollo humano, con base en el ingreso, la alimentación, la vivienda y el acceso a servicios sociales en todo el mundo. Mientras que México ocupó el lugar número 49, Guatemala ocupó el 111, con lo que se puede obtener una idea del problema. (CEPAL, *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*, op. cit., p. 27).

<sup>11</sup> El flujo de divisas era de gran importancia a la economía centroamericana, porque ayudaba a estabilizar un poco sus precarias economías. Manuel Ángel Castillo, *ibid.*, p. 768.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 765; Sergio Aguayo Quezada y Patricia Weiss Fagen, op. cit., p. 7. Además, debe recalcarse que dentro “del sector rural, el grupo más desfavorecido es el indígena, ya que su grado de pobreza y marginación son siempre mayores que en los grupos que no son indígenas” (CEPAL, op. cit., p. 30).

<sup>13</sup> Daniela Spenser, “Trabajo forzado en Guatemala, bracerismo guatemalteco en Chiapas”, *Cuicuilco*, año IV, México, enero de 1984, pp. 5-10.

quien pecaría de desmemoriada antes que reconocer que en México se caía en lo mismo que se criticaba a Estados Unidos en la frontera norte: el bracerismo, las precarias condiciones laborales y la violación de los derechos humanos de los inmigrantes.<sup>14</sup>

### III. *La tradición del asilo en México: mucho ruido ¿y las nueces?*

Un hombre de bien, un hombre de buen sentido, debe creer siempre lo que encuentra escrito... Dirán que por que no tiene apariencia de verdad, y yo les digo que por esta misma causa deben otorgarle la más perfecta fe, puesto que los sorbonistas dicen que la fe es el principal argumento a favor de las cosas que no tienen apariencia de verdad.

Rabelais, *Le Gargantua et Pantagruel*.<sup>15</sup>

Como expliqué con mayor detalle en el capítulo anterior, las principales características del sistema de control político del gobierno mexicano empezaron a tomar su forma definitiva a finales de la década de los años veinte. Parte de la capacidad de las autoridades para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos al sistema venía de la retórica que envolvía la política exterior. Ésta, se dijo, ante cualquier coyuntura, se mantendría “incólume, como pieza preciosa del patrimonio político del pueblo mexicano”.<sup>16</sup> Esta política tradicional, se afirmaba también, debía ser considerada, no sólo por necesidad sino sobre todo “por convicción”, como una “política de principios”.<sup>17</sup> De entre estos, los que con ma-

---

<sup>14</sup> Este doble discurso hacia los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y el de los guatemaltecos en México es una de las grandes contradicciones que arrastra la política exterior, según lo ha estudiado, sobre todo, Elizabeth Ferris, en “Mexico’s Foreign Policies: a Study in Contradictions”, *The dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 217-218; además véase Humberto Garza Elizondo, “Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México”, *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 443-457.

<sup>15</sup> Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*, en *Ouvres de Rabelais*, París, s. f., p. 106.

<sup>16</sup> Bernardo Sepúlveda, “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, 24 (1984), p. 408.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 409.

por frecuencia se utilizaron fueron los de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, ya que ambos apelaban a la autonomía y soberanía del Estado y, por ende, al nacionalismo revolucionario.

Estos conceptos, si bien fueron los más explotados por el régimen, no fueron los únicos. Otro principio de derecho internacional que el gobierno mexicano se dedicó a jalearse reiteradamente fue el del asilo. En la etapa formativa del Estado contemporáneo, aprovechando la llegada de exiliados soviéticos primero, refugiados españoles después y latinoamericanos al final, el gobierno consagró el derecho de asilo como otro pilar de su política exterior tradicional. En poco tiempo, este concepto formaría parte también de la cultura política y el imaginario colectivo; artilugio que sería un elemento unificador, tanto de izquierdas como de derechas, dentro del país. Para muestra, un botón de Fernando Serrano Migallón, quien se ha especializado en su estudio:

Conforme y consecuente con sus viejas tradiciones democráticas y con las conquistas más avanzadas del derecho en materia de asilo, México no sólo ha reconocido en múltiples ocasiones la existencia del derecho de asilo, abonándolo y defendiéndolo en todos los niveles de la doctrina, sino que también lo ha ejercido en la práctica otorgándolo con generosa amplitud.<sup>18</sup>

Sin embargo, analizado con más detalle, la tradición del asilo en México resulta ser muchas cosas, pero no una tradición ni un asilo dicho con entera propiedad. De entrada, asilo y refugio se usaron como conceptos idénticos en el discurso cotidiano de las buenas conciencias de los gobiernos de la Revolución.<sup>19</sup> No obstante, en la práctica, se diferenciaron legalmente y de manera confusa, para justificarse ante el exterior por la inconsistencia entre los

---

<sup>18</sup> Fernando Serrano Migallón, "El asilo político", *op. cit.* p. 387.

<sup>19</sup> Joan Friedland, *Seeking safe ground. The legal situation of Central American refugees in Mexico*, San Diego, Mexico-United States Law Institute University of San Diego, 1987, p. 4.

tratados internacionales que México firmaba al respecto, pero que incumplía consuetudinariamente dentro del país.

Para no ir muy lejos, el concepto del refugio no existía en la constitución mexicana, ni en la Ley Secundaria. La figura del refugiado jamás había sido reconocida legalmente por el gobierno mexicano. En todo caso, existía la imagen del asilado, pero no de cualquiera. No en la constitución, sino en la *Ley General de Población*, el país aceptaba sólo a los asilados políticos, pero, otra vez, no a todos.<sup>20</sup> Según esta Ley, quien en última instancia decidía quién y por qué es un asilado político era el Ejecutivo.<sup>21</sup> Y, pese a que el artículo 15 de la constitución afirmara que no puede extraditarse a nadie cuya vida corra peligro, el artículo 33 señala que “el Ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia considere inconveniente”, lo que sea que eso signifique.<sup>22</sup> Es decir, en México el único asilo que hubo fue el político; sólo el de quienes el ejecutivo, según su criterio, el cual no estaba estipulado en ningún lado, juzgara conveniente; y cuya situación legal en el país era bastante confusa, por decir lo menos.

Sin ser un experto, puede verse que nada de lo dicho hasta aquí se acerca, ni de lejos, a la definición que Naciones Unidas da acerca de los refugiados, pese a que el país sea miembro fundador: “cualquier persona que debido a los fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentra fuera del país de su na-

---

<sup>20</sup> El propósito de la *Ley General de Población* es regular los asuntos que afecten a la población mexicana en términos de su tamaño, estructura, crecimiento y distribución en el territorio nacional, con el objetivo de asegurar su participación equitativa en el desarrollo económico y social.

<sup>21</sup> *Ley General de Población*, México, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, s. v. Art. 2.

<sup>22</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1997, s. v. art. 15 y 33.

cionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de ese país o no pueda y no quiera regresar”.<sup>23</sup>

Pese a todas estas contradicciones, o quizá por eso, México suscribió y ratificó cinco Convenciones Interamericanas referentes exclusivamente al asilo: en la Habana, en 1928; la de Montevideo, de 1933; La Convención de asilo diplomático de Caracas, de 1954; la del asilo territorial, en ese mismo año; y el Pacto de San José, en 1969, referente a los derechos humanos, en general, y al asilo, en particular.<sup>24</sup> Sin embargo, la voluntad política del gobierno de firmar todos estos acuerdos se perdía, en ocasiones, en su puesta en práctica. La falta de cumplimiento cabal de estos instrumentos se justificó argumentando que resultaban “oscuros”.<sup>25</sup>

Fuera del ámbito interamericano, el gobierno de plano prefirió no meterse. México no ratificó la Convención de Naciones Unidas para los Refugiados, de 1951; ni su Protocolo, en 1967.<sup>26</sup> Como excusa, se declaró que ambos instrumentos violaban la soberanía mexicana, ya que transgredían el derecho a la no intervención y a la autodeterminación del Estado, principios celosamente guardados por el régimen desde que cuajaran en la doctrina Carranza, en 1917.

La actitud del gobierno es fácilmente explicable. Éste sabía, por así decirlo, que por entrar de redentor, podía salir crucificado. Por un lado, ambos instrumentos hubieran limitado legalmente el poder sin límites del Ejecutivo, quien tenía la facultad de definir selectivamente a los asilados, su estancia en el país y su expulsión; por el otro, se hubiera dado entrada a la injerencia internacional en asuntos relacionados con los derechos humanos, no pudiéndose

---

<sup>23</sup> Cit. por Joan Friedland. *op. cit.*, p. 4.

<sup>24</sup> Serrano Migallón, “El asilo político”, *op. cit.*, p. 378; Joan Friedland, *ibid.*, p. 12.

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

así seguir ocultando los autoritarios mecanismos de control político y la naturaleza poco democrática del régimen. Así, de haberse aceptado la Convención y el Protocolo, la calidad política de los refugiados sería determinada por Naciones Unidas, así como el motivo y el término de su estancia; se hubiera tenido que recibir a observadores internacionales que verificasen la situación de los refugiados. Y la peor parte era el verse obligados a aceptar la jurisdicción, no sólo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sino también del Comité Internacional de Derechos Humanos, el cual le hubiera creado problemas en dos frentes, ya que: podría recibir quejas de cualquier persona que viera violadas sus garantías por el gobierno; o bien, de los países miembros, quienes podrían acusar a México de incumplir lo estipulado, haciéndolo acreedor de las sanciones correspondientes. Y, para colmo, se hubiera tenido que reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con todas las obligaciones internacionales que ello conllevaba y el monitoreo de las mismas desde el exterior.

#### *IV. El efervescente contexto delamadridista: el inicio del cambio*

En diciembre de 1982 se inauguró un nuevo gobierno priista. Pocos hubieran imaginado en el momento que durante ese sexenio se precipitaría una ruptura profunda con el pasado.<sup>27</sup> Desde comienzos del año anterior, la economía había empezado a manifestar algunos de los problemas que estallarían el año de sucesión, pero nadie previó la rapidez y la profundidad

---

<sup>26</sup> Friedland, *ibid.*, p. 17.

<sup>27</sup> Si bien es cierto que la situación económica de 1981 ya dejaba ver que algo andaba muy mal, también lo es que fueron muy pocos los que en realidad se dieron cuenta de la magnitud del problema.

del deterioro que se produjo a lo largo de 1982.<sup>28</sup> De ahí que, en el marco de una crisis económica sin precedentes, como consecuencia de la caída en los precios del petróleo y la crisis de pagos de la deuda externa, le fuera difícil al gobierno mantener las pautas tradicionales de comportamiento del sistema político.

Como se vio en el capítulo anterior, a más de sesenta años de iniciada la Revolución de 1910, el Estado había cumplido de manera más o menos eficiente su papel de integrador, pues de un modo u otro logró un largo periodo de estabilidad política, articulando las diversas demandas de la sociedad, especialmente por medio del partido oficial; o bien haciendo uso de sus habituales mecanismos de control, entre los que se encontraba la represión. A ello contribuyó el que también tuvo una importante función como promotor del crecimiento económico.<sup>29</sup> Sin embargo, estos logros fueron poco equitativos, por lo que dejaron sin corregir los de por sí graves desequilibrios sociales existentes. Así, en 1983 la distribución del ingreso en México era una de las más desiguales en América Latina, ya que mientras las poquísimas familias que formaban parte de los dos deciles superiores de la escala percibían más de 50% del ingreso, el 40% de las familias recibía apenas un 12%, y cerca del 32% de la población vivía por debajo de los estándares de pobreza.<sup>30</sup> Patrones que se acentuarían en las zonas rurales, particularmente en el sur del país.

Aun cuando el deterioro de la economía y el anuncio del ajuste permitían prever el agravamiento de las desigualdades existentes en 1982, la sociedad que se organizó de manera

---

<sup>28</sup> También influyó que, como señala Soledad Loaeza, Miguel de la Madrid fuera identificado como un tecnócrata "inclinado a resolver problemas a partir de fórmulas eficientistas, antes que de la conciliación de intereses, pero aún así se pensaba que terminaría por adecuarse a las instituciones y prácticas establecidas" (Soledad Loaeza, "Delamadridismo: La segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, Niso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting, *México: auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 56).

<sup>29</sup> En promedio, de 1940 a 1980, la economía del país creció un 6%.

más efectiva, por medio de la oposición electoral, para demandar límites al poder del Estado, representaba mucho menos del 50% de los mexicanos.<sup>31</sup> Sólo el segmento de la población que se había visto favorecido por el desarrollo tenía instrumentos necesarios para elaborar estrategias de defensa política frente al gobierno y el deterioro.<sup>32</sup> El argumento central de las críticas de este grupo no fue, sin embargo, el que los marcados desequilibrios sociales demostraban que un Estado autoritario no engendraría nunca una sociedad democrática, sino que la murmuración y los ataques iban en contra de un autoritarismo que había traicionado las expectativas de crecimiento económico.

Parece innegable que los fundamentos sobre los que se legitimó el régimen desde su instauración entraron en una fase de descomposición.<sup>33</sup> En realidad, de 1983 a 1987, la opinión favorable al gobierno se redujo de 42 a 29% de la ciudadanía nacional, y las simpatías por el PRI disminuyeron de 55 a 30%.<sup>34</sup> Es cierto que estos cambios en la percepción de la ciudadanía, que desafiaban la legitimidad clásica del régimen, se gestaron tiempo atrás como resultado de factores económicos, sociales y políticos, pero fue en el sexenio delamadridista cuando afloraron de manera atropellada.<sup>35</sup>

El desfase entre la transformación de lo económico y lo político se repitió, de manera similar, en la esfera de las relaciones internacionales de México. Así, pese a la resistencia al cambio de la política exterior tradicional, sería la apertura comercial la que terminaría por

---

<sup>30</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la pobreza. Lineamientos pragmáticos", México, *El Nacional*, 1990, p. 21, cit. por Soledad Loaeza, art. cit. p. 63.

<sup>31</sup> Cfr. Soledad Loaeza, art. cit., p. 64.

<sup>32</sup> La movilización de la oposición electoral en esos años sería canalizada por el Partido Acción Nacional.

<sup>33</sup> Los fundamentos de legitimidad del régimen mexicano han sido ya analizados en el capítulo precedente.

<sup>34</sup> Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 218 y 219.

<sup>35</sup> Véase, José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting (comp.), *México. Auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 15-33.

redefinir la relación de México con el exterior. De acuerdo con Jorge Chabat, la "diferente capacidad de adaptación al mundo externo -- y a la realidad interna del país -- provocó un incremento de la vulnerabilidad en el ámbito rezagado".<sup>36</sup> De ahí que la incapacidad del gobierno para responder a las nuevas exigencias del mundo externo fuese cada vez más evidente a lo largo de la década. El fraude en los procesos electorales de 1985 y 1986, la corrupción y al papel desempeñado por México en el combate al narcotráfico, son ejemplos de los *affaires* que no pudieron seguir ocultándose ante la mirada del exterior; por el contrario, serían temas recurrentes durante esos años en la prensa estadounidense.<sup>37</sup>

Fue este contexto turbulento el que dio origen a la consolidación y proliferación de las ONG en México.<sup>38</sup> Dentro del país, si bien es cierto que hubo porciones de la población que habían optado por la movilización electoral para quejarse por las promesas de bienestar incumplidas por el régimen, también hubo otras, aunque las menos, que prefirieron seguir por el camino de las organizaciones civiles, especialmente de derechos humanos, para canalizar su descontento, no tanto económico, como político.<sup>39</sup> La inconformidad de estos grupos, a diferencia de aquellos que fueron atraídos por el proyecto del Partido Acción Nacional, encontraba su fuente de malestar en la naturaleza autoritaria del régimen en sí, en la incapaci-

---

<sup>36</sup> Jorge Chabat, "La política exterior de Miguel de la Madrid. Las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lusting (comp.), *México. Auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 96.

<sup>37</sup> Véase, Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, El Colegio de México-Grijalbo, 1998, pp. 227-267.

<sup>38</sup> En el ámbito internacional, por esas mismas fechas, se incrementó el prestigio de las ONG. Entre las razones que hubo para ello estaban el desprestigio de los partidos políticos por su incapacidad para dar respuesta adecuada a los problemas de la falta de desarrollo y democracia, la violación de los derechos humanos y del medio ambiente. También coincidió esto con la revolución en las comunicaciones que facilitó la creación de redes nacionales e internacionales.

<sup>39</sup> El segmento que participó en las ONG de derechos humanos se distinguió por su juventud, pues el 70 por ciento del personal que trabajaba en ellas tenía entre 21 y 39 años. La característica más importante, sin embargo, es que la mayoría de los participantes vivían en ciudades y tenían una educación muy superior a la media nacional.

dad de éste para crear una sociedad y cultura democráticas, así como sus violaciones a los derechos humanos. Como señala Sergio Aguayo, en este periodo de cambio e incertidumbre las ONG resultan "especialmente atractivas por el compromiso que tienen sus miembros para la resolución de diversos problemas, de manera eficaz y a bajo costo."<sup>40</sup>

Las ONG internacionales, por su parte, teniendo conocimiento de la situación vulnerable del gobierno y, como se explicará líneas abajo, aprovechando la coyuntura que representaba la oleada de refugiados centroamericanos a México, iniciaron sus expediciones al país, en donde rápidamente tejieron vínculos con las organizaciones nativas, contribuyendo a la internacionalización de éstas, quitándoles así su característica provincial y ayudando a su profesionalización.

A partir de ese momento, los temas abordados en México por las ONG serían ventilados en los medios de difusión internacional, pese a la inconformidad del gobierno, que no aceptaba un cambio que le era cada vez más difícil de resistir u ocultar. Desde entonces, de acuerdo con Cathryn L. Thorup, estas organizaciones transnacionales serían "cortejadas, engatusadas o forzadas" por el gobierno. Mientras que éste, desde el punto de vista de los organismos civiles, sería empujado, impedido o forzado a desarrollar líneas de negociación paralelas, que de otro modo no hubiera seguido.<sup>41</sup>

Para fines de 1988, era evidente que el periodo de Miguel De la Madrid había sido mucho más que un paréntesis, una digresión tecnocrática o tan sólo un bache en la economía mexicana. Al terminar el sexenio se habían sentado las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico, se habían erosionado de manera significativa las bases del régimen autoritario, y

---

<sup>40</sup> Sergio Aguayo Quezada, "Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", mimeógrafo, p. 3.

<sup>41</sup> Cathryn L. Thorup, "Diplomacia ciudadana en América del norte", *Foro Internacional*, 35 (1995), p. 162.

la crisis de legitimidad que había sellado el fin del gobierno de López Portillo, que empeoró con De la Madrid, había abierto la puerta a un cambio que continuaría y se agudizaría, pese a la resistencia del sistema, en la siguiente década. La acelerada apertura comercial incrementó los intercambios culturales y las influencias políticas provenientes del exterior, lo cual contribuyó a que fuera mucho más difícil conservar la estructura política del sistema con base en el modelo del pasado. Contexto propicio para la profesionalización y proliferación de las ONG mexicanas, pero, sobre todo, para la llegada de organizaciones transnacionales.

#### *V. Nuevos refugiados, problemas viejos*<sup>42</sup>

A finales de los años setenta, el impacto de la crisis internacional de los energéticos en las débiles y endeudadas economías centroamericanas, el agravamiento de la desigualdad social y la efervescencia política que había caracterizado a la región en esa década, coincidieron para crear serios conflictos que, en algunos países, cuajaron en el brete disputado entre movimientos insurgentes y contrainsurgentes, especialmente en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.<sup>43</sup> La convergencia de todas estas variables trajo consigo el desplazamiento de gran cantidad de personas dentro de su territorio, tanto de una zona rural a otra como a las capi-

---

<sup>42</sup> Debo aclarar que las cifras que aquí se presentan son estimaciones de quienes han realizado estudios al respecto, que pueden variar y prestarse a discusión.

<sup>43</sup> Como no interesa a mi ensayo, no me detendré a analizar las causas particulares que en cada país llevaron al conflicto social y político. Sin embargo, para un extraordinario estudio sociológico de la aparición de las guerrillas en América Latina y las causas que las llevaron al éxito o al fracaso, véase Timothy Wickham-Crowley, *Guerrillas and Revolution in Latin America. A comparative study of insurgents and regimes since 1956*, Princeton. Princeton University Press, 1992; por otro lado, un estudio corto, pero que da una imagen general de las razones del conflicto por país es el de Elizabeth Ferris, *The Central American Refugees*, Nueva York, Praeger, 1986, pp. 1-39.

tales a otros países de la región; e, incluso, a México y Estados Unidos.<sup>44</sup> Se estima que, al menos, un millón de personas se desplazó de un país a otro, dentro de la zona centroamericana; y otro millón, en el territorio de su país. Estos dos millones de inmigrantes significaron, poco más o menos, el 15% de la población de Guatemala y el 29% en El Salvador.<sup>45</sup>

De los refugiados que salieron de Centroamérica, Elizabeth Ferris distinguió tres grupos que viajaron a México. Primero se estima que estaban los cerca de 50 mil salvadoreños y guatemaltecos que usaron al país como trampolín para llegar a Estados Unidos.<sup>46</sup> Éstos fueron los que menos problemas ocasionaron al gobierno mexicano. No solicitaron asilo ni refugio o por el desconocimiento de los trámites o por incertidumbre ante las consecuencias de hacerlo: sabían de las instituciones involucradas y de la naturaleza del régimen mexicano.<sup>47</sup> Para este tipo de refugiados el problema era ser detenidos en su trayecto por las autoridades mexicanas, quienes generalmente les aprehendían cerca de territorio norteamericano, ya que la frontera norte estaba más vigilada que la del sur.

Un segundo grupo de refugiados, señala Ferris, es el de los cerca de 100 mil centroamericanos que se asentaron en distintas ciudades mexicanas, de quienes sólo 500 consiguieron el *status* político de asilados. Este grupo de refugiados tampoco representó problema serio para las autoridades mexicanas por distintos motivos, dos los más importantes: por un lado, la minoría reconocida como asilada gozaba de las bondades que su *status* jurídico le proporcionaba, es decir, el no tener que trabajar de manera ilegal, ahora que cómo y dónde lo hicie-

---

<sup>44</sup> No me detendré tampoco en el estudio de los movimientos migratorios dentro de Centroamérica o hacia Estados Unidos, por no aportar nada a mi ensayo. Véase, Manuel Ángel Castillo, "La economía centroamericana y la inmigración a México", *op. cit.*, p. 768.

<sup>45</sup> CEPAL, "El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica". *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 89, Naciones Unidas, 1993, p. 9; Sergio Aguayo Quezada, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, 32 (1992), p. 324.

<sup>46</sup> Elizabeth Ferris, *The Central American Refugees*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>47</sup> Manuel Ángel Castillo, "La economía centroamericana y la inmigración a México", *op. cit.*, p. 768.

ra, en un país que en ese momento tenía una tasa de desempleo del 30%, no era ya asunto del gobierno, como tampoco lo era su educación y los servicios de salud que aquellos demandaban, además de que de eso se empezarían a hacer cargo las ONG de derechos humanos que llegaban al país;<sup>48</sup> por el otro, de los miles de refugiados no acreditados como tales, la única preocupación del gobierno era extraditarlos, si alguien, por casualidad, los encontraba.

Y por último, el tercer grupo estudiado por Ferris es el de los refugiados más vulnerables y perjudicados, que eran la mayoría. Las cifras varían al respecto, entre 100 y 200 mil campesinos que llegaron a los estados del sur del país, especialmente a Chiapas.<sup>49</sup> La mayoría eran indígenas – de quienes un gran porcentaje no hablaba español – y quienes se trasladaron con la comunidad a la que pertenecían, huyendo de la violencia del lugar de donde eran originarios. Éstos, con frecuencia, afirman distintos autores, viajaron en condiciones difíciles, con problemas de malnutrición, heridos y enfermos.<sup>50</sup>

Fue este último grupo de refugiados el que más inquietó al gobierno mexicano. Éste, ante lo inesperado del escollo, y debido a la situación de inestabilidad interna del régimen, reaccionó de manera contradictoria: en parte, porque en un principio pensó que el conflicto sería temporal, por lo que no vio la necesidad de hacer algo; después, porque, cuando se hizo evidente que duraría más de lo previsto y, sobre todo, al sentirse observado y presionado por el exterior, no supo cómo actuar ante un contexto que desconocía. La gravedad del problema llevó al gobierno a catalogarlo como uno de seguridad nacional.<sup>51</sup> La administración

---

<sup>48</sup> Elizabeth Ferris, "Mexico's Foreign Policies: a Study in Contradictions", *op. cit.*, p. 217.

<sup>49</sup> De acuerdo con Sergio Aguayo, en una entrevista realizada en marzo de 2003, la ACNUR sólo reconoció a 46 mil.

<sup>50</sup> Elizabeth Ferris, *The Central American Refugees*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>51</sup> Sergio Aguayo Quezada y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *Foro Internacional*, 27 (1986), p. 268.

de Miguel de la Madrid atravesaba por una severa crisis económica, por lo que mantener las pautas tradicionales de comportamiento del sistema político le resultó difícil.

Además, los pobres, malnutridos y enfermos refugiados campesinos centroamericanos llegaban a Chiapas, estado que se consideraba políticamente muy sensible porque: primero, al estar en la frontera con Guatemala ocasionaba problemas con el gobierno de ese país;<sup>52</sup> segundo, porque ese estado era de los más atrasados en México, ya que arrastraba problemas económicos que habían sido descuidados por el régimen, como el que el índice de analfabetismo fuera del 30%, que el 40% de los hogares no tuviera electricidad, o que el 45% no tuviera agua potable<sup>53</sup>; tercero, porque en Chiapas había grupos políticos independientes y opuestos al gobierno mexicano, lo que hacía peligroso cualquier vínculo entre los miles de desplazados y estos grupos disidentes, como la diócesis de San Cristóbal y algunas ONG.<sup>54</sup>

Por todo esto, la supuesta tradición de asilo en este caso, menos que en ningún otro, no podía y no debía ser útil. Los refugiados tocaban muchas fibras sensibles dentro del país; descubrían al exterior las deficiencias del régimen; y, para colmo, no eran tan glamorosos como los anteriores exiliados que habían nutrido el mito de la política exterior tradicional: no era lo mismo recibir a un intelectual chileno, a Trotsky o a un refugiado español de la dictadura de Franco, que a un pobre, campesino guatemalteco. Entre los iguales, hay unos más que otros.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *Loc. cit.*

<sup>53</sup> Elizabeth Ferris, *The Central American Refugees*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>54</sup> Sergio Aguayo y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *op. cit.*, p. 268.

<sup>55</sup> Un buen artículo que habla de lo selectivo que ha sido el derecho de asilo en México es el de Pilar Noriega, "La extradición sumaria de perseguidos políticos y el derecho de asilo", en David Fernández, *Los derechos humanos en México: la tentación del autoritarismo*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1997, pp. 277-286.

## VI. *La reacción del gobierno ante las primeras oleadas de refugiados, 1980-1984*

Los pobres no me parecieron desdichados. Muchas almas caritativas los socorrían y las hermanas de San Vicente de Paul se consagraban especialmente a su servicio. Entre ellos había algunos descontentos: eran falsos pobres, que se llenaban de pavo asado la noche de navidad.

Simone de Beauvoir, *Memorias de una joven formal*.<sup>56</sup>

Del gran número de centroamericanos que se sabe abandonaron su país durante las guerras que asolaron la región, alrededor del 87%, documenta Sergio Aguayo, viajaron a México para quedarse, aunque fuera temporalmente; o pasaron por aquí en su larga marcha hacia Estados Unidos.<sup>57</sup> Este cambio tan drástico en los patrones migratorios de centroamericanos, y los inconvenientes que ello traía consigo, pusieron al gobierno mexicano en una situación difícil en el ámbito interno, ya que los refugiados representaban un problema de seguridad nacional.

La situación creada por el éxodo centroamericano también tuvo serias repercusiones en el contexto internacional. Las ONG de derechos humanos que al mismo tiempo se organizaban dentro del país y las que venían del exterior, atraídas en parte por el drama de los refugiados, captaron parte de la atención internacional sobre un gobierno que, debido a la crisis económica que padecía y la naturaleza de su régimen, hubiera preferido una política exterior de bajo perfil, cobijada bajo la sombra de los principios. De ahí que en un principio el gobierno reaccionara de manera confusa y contradictoria. Mientras que en los foros internacionales se apuntalaba la retórica principista que hablaba de la no intervención y la autodeter-

---

<sup>56</sup> Simone de Beauvoir, *op. cit.*, p. 197.

minación, el gobierno tuvo que ceder ante la presión internacional, cambiando discrecionalmente, y muchas veces sin éxito, su política hacia los refugiados.

En 1980, la primera idea peregrina del gobierno fue que al regresar a los centroamericanos a Centroamérica el régimen estaría a salvo de cualquier conflicto, tanto interno como internacional. Y recalco, centroamericanos a Centroamérica y no guatemaltecos a Guatemala o nicaragüenses a Nicaragua, porque así era. Para justificar este proceder, el gobierno hizo uso de la tradición de la retórica del legalismo internacional. Se calcula que, en los primeros meses, se deportaba a 250 personas diariamente.<sup>58</sup>

Además de lo estipulado en los tratados de asilo y derechos humanos firmados por México, el artículo 15 de la Constitución señala que no puede extraditarse a nadie a su país si su vida corre peligro.<sup>59</sup> El gobierno mexicano, cobijado bajo la tradición de principios, y respetuoso siempre del derecho internacional, pero sobre todo, ante la mirada internacional de los observadores que llegaban con las ONG, no quiso violar ni los acuerdos internacionales a los que estaba suscrito ni su Constitución. Por ello, el gobierno dijo que no extraditaría a los inmigrantes, pero que los deportaría. Éste término jurídico supone que no se violará ninguna de las garantías individuales del extranjero, a quien se le dará un tiempo razonable para arre-

---

<sup>57</sup> Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *op. cit.*, p. 326.

<sup>58</sup> En este proceso, documenta Friedland, la violación de los derechos humanos de los inmigrantes era terrible. Si, por ejemplo, un refugiado era detenido en la frontera norte, era encarcelado durante semanas hasta que el gobierno juntara el número de inmigrantes necesario para su extradición a Centroamérica. Incluso, llegó a detenerse a turistas, a quienes también se les deportó y confiscaron sus papeles. (*op. cit.*, p. 47). Además, puede revisarse *Americas Watch*, "Brutality Unchecked: Human Rights Abuses Along The U.S. Border with Mexico", an *Americas Watch Report*, A Division of Human Rights Watch, Nueva York, Mayo de 1992.

<sup>59</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, s.v. artículo 15; por otro lado, *La Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto de San José* señalan que ningún extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no el de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación por causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o sus opiniones políticas (véase, Friedland, *ibid.*, p. 15; y además Pilar Noriega García, *op. cit.*, pp. 282, 283.

glar todo lo necesario para su salida, además de que se le permitirá escoger un tercer país a donde ir.<sup>60</sup>

No obstante, lo que hizo realmente el gobierno fue capturar a los refugiados, manteniéndolos como prisioneros, pero sin ninguna garantía individual que la Constitución otorga a los mexicanos, como el derecho de audiencia, el amparo, la supervisión de una autoridad judicial. Se les confiscaron los documentos y se les llevó a la frontera sur.<sup>61</sup> Allí, si eran guatemaltecos, no se les entregaba a las autoridades personalmente, sino que se les dejaba a su suerte en la frontera, donde, evidentemente, eran capturados por el gobierno de Guatemala. En caso de ser de cualquier otra nacionalidad, sin importar ésta, se les abandonaba en manos de las autoridades guatemaltecas.<sup>62</sup> Es decir, México estaba libre de culpa ante la mirada internacional: las extradiciones sumarias se disfrazaron de deportaciones y jamás se entregó a nadie a las autoridades de sus respectivos países.<sup>63</sup>

Las actividades y el cabildeo internacional de las ONG eran bien conocidos y fueron tolerados por las autoridades, lo que demostraba claramente la naturaleza del régimen y sus mecanismos de acción. El gobierno no podía prohibir que estas organizaciones permanecieran en México, porque su imagen internacional se hubiera visto afectada. Además, al permi-

---

<sup>60</sup> Noriega, *ibid.*, p. 287.

<sup>61</sup> Friedland, *op. cit.*, p. 45.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>63</sup> La extradición supone la detención, en calidad de preso político, de los exiliados, a quienes no se les otorgan los mismos derechos que a un repatriado o deportado. Además, en el caso de la extradición existe la orden del gobierno de su nacionalidad de que el gobierno asilante los entregue a las autoridades de aquel. Por ello me refiero a este caso de estudio como extradición disfrazada, ya que el gobierno guatemalteco, argumentando que eran guerrilleros, pidió al gobierno mexicano que entregara a los refugiados, a quienes se les detuvo como extraditados. Es decir, el proceso de captura y traslado era el propio de una extradición, aunque al final se encubriera para no violar los tratados internacionales ni el artículo 15 constitucional.

tirles operar en el país, de manera discreta claro, el gobierno ayudaba a solucionar el problema que él prefería ignorar.<sup>64</sup>

En el sureste había al menos dos ONG, cristianas y dependientes de la diócesis, trabajando en torno al problema: los Comités de San Cristóbal y Tapachula, los cuales participaban de distinta manera. El primero, ayudaba a los refugiados más o menos organizados y bien localizados; mientras que el segundo socorría a un flujo constante de centroamericanos que llegaban desorganizados.<sup>65</sup> También en otras partes de la República, las ONG de derechos humanos se enfocaron en el mismo objetivo. Así se creó el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos (PARCA); y, en el norte, el Centro de Investigación y Estudios Migratorios (CIEM), quien defendía a los centroamericanos que iban a Estados Unidos. En el ámbito internacional, junto con las ONG europeas, la más destacada fue *Americas Watch*.

Estas ONG empezaron a denunciar la situación en foros internacionales, poniendo en evidencia la actitud y la violación de los derechos humanos del gobierno. Entre otras cosas, se le criticó el no haberse adherido a los tratados internacionales sobre refugiados. De inmediato, la reacción del gobierno mexicano fue la de excusarse ante el exterior: señaló que no se adheriría a ningún acuerdo sobre refugiados, ya que la legislación interna ofrecía ya demasiadas garantías para los refugiados.<sup>66</sup> Y, para legitimar su discurso, el presidente creó por decreto la Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR), en junio de 1980. Como ninguna de

---

<sup>64</sup> Sergio Aguayo y Patricia Weiss Fagen, *op. cit.*, p. 11.

Esta puede decirse que fue la actitud del gobierno mexicano hacia las ONG: fingía que ni las veía ni las oía, pero sabía perfectamente que estaban allí y todo lo que éstas hacían, entre otras cosas resolver un problema que el gobierno no tenía la voluntad política de solucionar. Además, no podía reprimir a las organizaciones porque, junto con éstas, estaba también la mirada del exterior. Es decir, en el contexto de la crisis económica de De la Madrid y en la crisis de legitimidad de Salinas, era mucho más costoso el tolerar a las ONG que reprimirlas.

En cuanto a la visión del gobierno de Guatemala hacia las ONG no pude encontrar nada.

<sup>65</sup> Aguayo, "Del anonimato al protagonismo", *op. cit.*, p. 327.

las dos maniobras realizadas iba dirigida, en realidad, a los refugiados, éstas no sirvieron de mucho en la práctica a los centroamericanos; y, para el gobierno, sólo serían un paliativo que mitigaría las críticas durante un par de años.

La falta de verdadera voluntad política del gobierno para resolver el problema de los refugiados saltó a la vista de inmediato. El gobierno creó un organismo que atendería un actor que nadie acababa de entender, la COMAR, cuya única razón de ser –los refugiados– no eran siquiera una figura reconocida por la ley mexicana ni por los Tratados firmados por México. Además, al ser la COMAR una institución compartida por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo, la disputa por el poder y los embrollos burocráticos imposibilitaron que se tomara cualquier decisión oportuna.<sup>67</sup> La pugna entre secretarías de Estado se dio con mayor fuerza entre la de Gobernación y Relaciones Exteriores, como consecuencia de sus desfases con la evolución del mundo externo: mientras que la primera buscaba resolver ese problema con base en las viejas pautas de control del sistema político -- la repatriación forzada de los refugiados --, la segunda, en cambio, empezaba a comprender que una medida así repercutiría en el prestigio internacional de México.

Pasó así un año de la creación de la COMAR y sus resultados eran vergonzosos. Las ONG de derechos humanos, por su parte, seguían como los refugiados, en la clandestinidad, pero poco a poco creciendo y multiplicándose. Ese año de 1981, éstas volvieron a presionar al gobierno de México, cabildeando al exterior. Esta vez, se dirigieron a Naciones Unidas que, hasta entonces, parecía no haberse dado cuenta de la magnitud de la tragedia. ACNUR estaba en México para ocuparse de los exiliados argentinos y chilenos. Fue una mera casua-

---

<sup>66</sup> Jorge Eduardo Rodríguez. "Fin a deportaciones masivas: asilo político selectivo". *Proceso*, 244 (1981), p. 24.

<sup>67</sup> Jorge Chabat, art. cit. p. 98.

lidad que tuviera que lidiar con el problema de los refugiados centroamericanos.<sup>68</sup> En semanas, tanto la ONU como el gobierno mexicano se pusieron a trabajar de manera conjunta. México, que se había resistido a adherirse a cualquier cosa que tuviera que ver con refugiados, en marzo firmó un acuerdo con el ACNUR, para garantizar la ayuda internacional a los inmigrantes.

No obstante, otra vez, la inconsistencia de la política del gobierno mexicano se hizo evidente. ACNUR podría ayudar a los refugiados, pero lo haría de lejos, porque en México no tendría espacio de acción, pues de lo contrario violaría los tradicionales principios de la política exterior mexicana de no intervención y autodeterminación. El único papel que entonces desempeñaría ACNUR sería el de enviar recursos a los refugiados, pero vía la COMAR, el organismo que hasta ese momento había servido de poco o nada.<sup>69</sup> Y por si a alguien le quedaba alguna duda de la buena voluntad del gobierno, éste reconoció como asilados a 58 guatemaltecos. Pero, poco después, deportó a 2000, porque supuestamente no cumplían individualmente con los requisitos para ser asilados.<sup>70</sup>

En 1982, Miguel de la Madrid llegó a la presidencia. Para su desgracia, corrían tiempos difíciles para el gobierno priista: la aguda crisis económica lo dejaba en una posición de vulnerabilidad sin precedentes; y, para colmo, el Partido Acción Nacional, su principal rival, empezaba un peligroso acercamiento con Estados Unidos, su más valioso aliado.

Dentro del programa de gobierno de De la Madrid, dos fueron las prioridades que delinearon su política exterior: por un lado, la relación con Estados Unidos; por el otro, el tema

---

<sup>68</sup> Entrevista con Sergio Aguayo Quezada, 20 de enero de 2003.

<sup>69</sup> Friedland, *op. cit.*, p. 5.

<sup>70</sup> Sergio Aguayo y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *op. cit.*, p. 267.

centroamericano.<sup>71</sup> Para llevarlas a cabo, en ese adverso contexto internacional, se intensificó el uso de los principios de política exterior, aplicándolos a situaciones concretas, más allá de su exaltación ritual. Se trataba de un capital político que había dado a México prestigio y autoridad moral. Así, de acuerdo con Bernardo Sepúlveda, para entonces Secretario de Relaciones Exteriores, “los objetivos de la política exterior del gobierno del Presidente De la Madrid fueron: la preservación de la soberanía de México, el fortalecimiento de su independencia política y económica, la búsqueda de una mayor solidaridad entre los países y la lucha por un orden internacional más justo”.<sup>72</sup>

De la Madrid fue más lejos que sus antecesores y reformó el artículo 89 constitucional para consagrar estos principios en la Carta Magna como criterios rectores de la política exterior de México, ya que, se dijo:

La elevación a rango constitucional de estos principios proporciona, sin duda, un sustento más firme a la defensa de la soberanía nacional y a la reafirmación de nuestra identidad cultural, fortalece los mecanismos para garantizar la seguridad de la nación, contribuye a su desarrollo mediante una participación más activa en el escenario internacional, y garantiza la continuidad de la política exterior.<sup>73</sup>

En 1982 se criticó duramente al país en el informe sobre la situación de los derechos humanos en el mundo que anualmente presenta el Departamento de Estado estadounidense al Congreso. Fue en parte por esto que en ese año el gobierno decidió aceptar que ACNUR se estableciera en México, pero no en Chiapas, sino en el Distrito Federal. El organismo internacional no tendría *status* jurídico alguno, por lo que, aunque desempeñó un papel cada vez más notorio, seguiría canalizando recursos económicos a través de la COMAR. Por otro lado, ese mismo año, las autoridades mexicanas aceptaron que 40 mil guatemaltecos no fue-

---

<sup>71</sup> Claude Heller, art. cit., p. 382.

ran deportados o extraditados, sino que permanecieran en el país, aunque no como asilados, sino como refugiados, lo que al final de cuentas era exactamente lo mismo para los guatemaltecos, porque no obtendrían nada del régimen, pero era un símbolo hacia el exterior. De cualquier manera, el resto de los centroamericanos que no fueron reconocidos como refugiados permanecerían también en el país, igual que los 40 mil guatemaltecos, ya que ante la cada vez más constante mirada del exterior el gobierno no podía realizar las deportaciones que hacía al inicio del conflicto.

Para finales de 1983 y principios de 1984, las ONG de derechos humanos habían crecido en número y tamaño, por lo que también en su importancia. Éstas seguían siendo una piedra en el zapato del gobierno mexicano, el cual se dio cuenta de que el conflicto tardaría más tiempo del esperado en resolverse y que, por ende, la estancia de los refugiados en Chiapas era altamente peligrosa, por las razones antes expuestas. Y, además, la presión de las ONG era insoportable en ese momento en el que el gobierno mexicano se encontraba metido en el *affaire* Contadora, donde declaraba que los países miembros “debían adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre Refugiados”, de los cuales México no era parte; que “debían establecerse mecanismos de monitoreo para la aplicación de estos principios”, mientras que por otro lado negaba su validez por ir en contra de la política exterior tradicional; y que “debía cooperarse estrechamente con ACNUR”, mientras que no dejaba actuar a ésta en el país.<sup>74</sup>

Debido a esto, en abril de ese año, los 43 mil guatemaltecos que habían sido reconocidos como refugiados serían víctimas de la buena voluntad del gobierno: les salió peor el remedio

---

<sup>72</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, *Política Exterior. Cuadernos de Renovación nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 15.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 21.

que la enfermedad. Estos guatemaltecos, al tener un *status* meramente simbólico, no recibían las consideraciones propias de un refugiado reconocido legalmente, como asistencia médica o económica. Pero, en cambio, sí quedarían a disposición de las autoridades, quienes decidieron reubicarlos en distintos campamentos, los cuales estarían en los estados de Quintana Roo y Campeche. ACNUR, como siempre, apoyó la decisión del gobierno.<sup>75</sup> En abril se tomó esta peregrina política de Estado, y entre julio y diciembre se llevó a cabo. Aproximadamente 17 mil guatemaltecos fueron reubicados con mucha precipitación, algunos de ellos con coerción y violencia.<sup>76</sup>

Se escogieron Quintana Roo y Campeche porque, por el perfil de los refugiados, cualquier proyecto de integración económica tendría que centrarse en actividades agrícolas.<sup>77</sup> La mayoría de los estados del sureste están plagados de conflictos agrarios crónicos. Campeche y Quintana Roo, en contraste, tienen una densidad de población muy baja y han estimulado la colonización de tierras.<sup>78</sup> En esos estados la recepción fue entusiasta porque se trataba de mano de obra barata, necesaria para algunos proyectos estatales de desarrollo. Además, en Chiapas los refugiados ya habían creado ciertos vínculos con las ONG de derechos huma-

---

<sup>74</sup> Friedland, *op. cit.*, p. 18.

<sup>75</sup> Sergio Aguayo y Patricia Weiss Fagen, *op. cit.*, p. 15.

<sup>76</sup> Sergio Aguayo y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *op. cit.*, p. 268.

Si bien es cierto que la decisión de reubicar a los campesinos guatemaltecos puede considerarse como una política de Estado, por las razones arriba expuestas, no por ello se convierte en una acción legítima, legal o justa. Siempre se pudieron haber tomado otras políticas de Estado. A finales del siglo XX, los fines del Estado ya no justifican necesariamente cualquier medio.

<sup>77</sup> La población refugiada es muy heterogénea, dividida por su origen étnico y geográfico, su experiencia productiva, el tipo de propiedad de tierra que tenían, la religión, las opiniones políticas, su experiencia en México, etc. No entraré en el detalle de estas características por no aportar nada importante a mi ensayo. Para saber más al respecto, véase, *ibid.*, pp. 268-278.

<sup>78</sup> Sin embargo, los refugiados no serían los propietarios de sus tierras.

nos. En cambio, en los campamentos la ayuda y cualquier relación con el exterior se haría por medio de la COMAR.<sup>79</sup>

Sin embargo, la falta de visión del gobierno se hizo evidente una vez más. Se intentó que los refugiados a que realizaran trabajo colectivo; la COMAR decidiría qué labor y cómo hacerla, lo que evidentemente no dio resultado, ya que incluso los inmigrantes con experiencia cooperativa tenían en Guatemala propiedad privada y responsabilidad individual. Además, la mayor parte de la tierra que se dio a los refugiados jamás había sido trabajada, por lo que después se descubriría que no era adecuada para cultivarse. Por otro lado, hubo a quienes se les asignaron actividades como la avicultura y la apicultura. No obstante, estos proyectos se enfrentaron al monopolio local. Hubo un grupo al que se le dijo que se dedicara a las artesanías, que evidentemente tuvo que lidiar con el problema de la comercialización de éstas.<sup>80</sup> Y, finalmente, después de que los refugiados terminaban con el trabajo colectivo forzado, tenían derecho a buscar trabajo en los alrededores, donde generalmente la única actividad era el corte de caña de azúcar. Empero, en promedio, los refugiados consiguieron allí trabajo sólo 6 días al mes.<sup>81</sup>

De este modo, puede verse que la primera reacción del gobierno fue ver el problema de los refugiados como uno de seguridad nacional y, por ende, de aplicar cualquier tipo de políticas, las cuales serían, según se dijo, de Estado. El gobierno mexicano no sabía qué hacer ante un problema sin precedentes como el de la inmigración masiva que ponía en evidencia las deficiencias de su régimen, que era autoritario, además de que le costaba tolerar la pre-

---

<sup>79</sup> Véase, Sergio Aguayo y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *op. cit.*, pp. 269-270.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 280-283.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 284.

sencia de ese nuevo actor tan incómodo por su poder de negociación al exterior, como lo fueron las ONG de derechos humanos.

## VII. La “derecho-humanización” de la política mexicana hacia los refugiados, 1984-1990

Las cosas de las que uno se siente completamente seguro nunca son verdad. Es la fatalidad de la fe y la lección de las novelas románticas.

Oscar Wilde, *El retrato de Dorian Gray*<sup>82</sup>

Para 1984, señalan Sergio Aguayo y Laura O’Dogherty, las ONG de derechos humanos habían adquirido gran importancia y, sobre todo, legitimidad.<sup>83</sup> Su activo cabildeo denunciando los abusos de las autoridades en la reubicación de los refugiados en los campamentos de Campeche y Quintana Roo fue un trampolín que les permitió ganarse mayor prestigio, dentro y fuera de México.<sup>84</sup> Ello no significaba, empero, que estas organizaciones transnacionales salieran airosoas en cada batalla librada contra el gobierno mexicano. En realidad, éste siguió conservando, aunque cada vez menos, la última palabra en temas que consideraba importantes. Podría decirse entonces que las pequeñas victorias parciales de los organismos de la sociedad civil, hasta ese momento, consistieron en abordar problemas considerados prohibidos o de jurisdicción exclusiva del Estado; en empujar a éste a defender y reivindicar esos temas; o bien, a elaborar estrategias paralelas de negociación que, en otro caso, no hubiera seguido.

---

<sup>82</sup> Oscar Wilde, *El retrato de Dorian Gray*, Madrid, EDIMAT, 2000, p. 198.

<sup>83</sup> Sergio Aguayo, “Del anonimato al protagonismo”, *op. cit.*, p. 330.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 327.

Es hasta mediados de la década de los años ochenta cuando las ONG de derechos humanos modifican sustancialmente el papel que desempeñaban en el escenario mexicano, pasando del anonimato al protagonismo, como bien lo definió Sergio Aguayo; y, por tanto, logrando apuntalar con mayor éxito sus políticas. Esta innovación en la actuación de los organismos transnacionales no fue sólo consecuencia de la experiencia, notoriedad y prestigio que habían ganado con el paso del tiempo, sino de la influencia de acontecimientos ajenos a ellos, pero que minaron la de por sí vulnerable legitimidad del gobierno.

El primero de estos eventos fue el sismo de septiembre de 1985 que atrajo la atención internacional hacia el tema de los derechos humanos en México, cuando quedaron al descubierto las brutales prácticas de tortura que se llevaban a cabo en la Procuraduría General del Distrito Federal, al ser encontrados decenas de cuerpos de los prisioneros que habían sido torturados por las autoridades.<sup>85</sup> Por otro lado, las dificultades económicas que enfrentaba el Estado acentuaron su ineficiencia en el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas, como la conservación de la seguridad ciudadana, y la capacidad para responder adecuadamente a imprevistos y catástrofes naturales. Así, debido a la parálisis del gobierno ante el desastre, la sociedad civil empezó a organizarse, entre otras formas, creando nuevos organismos no gubernamentales o ingresando a los ya existentes. Lo anterior, para Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, terminó con el mito mexicano de que todo problema – aunque no toda solución – debía ser canalizado a través del Estado.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> *Americas Watch, Human Rights in Mexico*, pp. 9-10. Cit. por Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 112.

<sup>86</sup> *Loc. cit.*; otra visión similar y muy simpática al respecto se encuentra en el libro de Sidney Weintraub, quien advirtió que “en 1985, el terremoto que devastó la ciudad de México es un parteaguas de la historia moderna. Allí se vieron afectadas las zonas donde habitaban las clases medias, quienes se movilizaron de manera independiente”. Molesto, el autor afirma que el ejército hizo poco, mal y tarde: “montó guardia en los escombros”, “¿para qué?”. El gobierno, por su lado, rechazó la ayuda internacional: “sacrificó vidas humanas en aras de ideas abstractas”. Weintraub visitó la zona del desastre y consternado concluyó que

Por otro lado, la crisis de legitimación política del régimen fue acentuada por los continuos ataques de algunos sectores del gobierno estadounidense, los cuales, por primera vez en años, pusieron en entredicho el carácter democrático del Estado mexicano, y criticaron además la corrupción de la élite política nacional. Posteriormente, a ello se sumaron las críticas abiertas con motivo de las elecciones legislativas de 1985 y las de Chihuahua de 1986; así como en las acciones a raíz del secuestro y asesinato del agente de la oficina estadounidense de combate al narcotráfico (DEA), Enrique Camarena Salazar, a principios de 1985.<sup>87</sup>

Finalmente, el hecho que más contribuyó al éxito de los organismos transnacionales de derechos humanos fue la propia actuación del gobierno mexicano en los foros multilaterales, en Contadora primero y en Cartagena después. En ambas conferencias, el gobierno se pronunció a favor de las normas internacionales acerca de los refugiados. Como de costumbre en este tema, al término las conferencias, las autoridades olvidaron lo acordado, la legislación mexicana y el trato a los inmigrantes siguieron exactamente igual que antes. No obstante, el gobierno no contaba con que las ONG retomarian ese discurso, haciéndolo su arma de lucha: pretendían así obligar al gobierno a cumplir lo que había reconocido y firmado ante el exterior. Así, meses más tarde, salió a la luz pública el primer reporte que hubo sobre derechos humanos en México, el cual fue publicado por *Americas Watch*, y en él se cuestionó específicamente el trato que el gobierno mexicano daba a los refugiados guatemaltecos. Dos años después, en 1986, Amnistía Internacional publicó un informe acerca de la violencia rural en el sureste mexicano.

---

desde entonces la gente se organiza mejor que el gobierno, pues no hay un líder: "el presidente no sirve". Además, "el gobierno se preocupa de la forma y no del fondo" (*A Marriage of convenience: relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 1990); además, Sergio Aguayo, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p. 28.

<sup>87</sup> José Antonio Crespo, art. cit., p. 93.

En los años siguientes, gracias en parte a la visible contribución de las organizaciones internacionales, las ONG mexicanas fueron evolucionando hacia un trabajo más profesional y una relación más madura con la población afectada. Los organismos que trabajaban con el flujo de refugiados campesinos y pobres, no reconocidos ni por ACNUR ni por el gobierno, abandonaron paulatinamente el secreto y empezaron su cabildeo más abiertamente en contra del régimen. Además, aparecieron en el escenario político nuevas e influyentes organizaciones, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la cual se dedicó durante ese periodo a la investigación del problema de los Refugiados y, por ende, a influir en los actores involucrados. Y, por si lo anterior no hubiera bastado al gobierno, incluso los refugiados empezaron a organizarse junto con estas ONG para enfrentarse tanto al gobierno mexicano, para exigirle un trato digno, como al guatemalteco, para presionarlo para que asegurara su regreso, voluntario y protegido.<sup>88</sup>

La importancia política de éstos y otros grupos domésticos de interés en México, y de sus contrapartes en Estados Unidos, Canadá y Europa, creció sensiblemente, mientras que sus miembros adquirirían conciencia de que sus áreas de acción estaban interrelacionadas, manifestando mayor interés en la posibilidad de buscar áreas comunes con otras organizaciones con ideas afines.<sup>89</sup> En parte, a ello se debió el gran éxito del primer encuentro de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados Centroamericanos que se llevó a cabo

---

<sup>88</sup> Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo", *op. cit.*, 332. Por otro lado, me parece interesante resaltar lo extraordinario que resulta el que los refugiados se hayan organizado, pues como dije arriba, en otra nota al pie, los guatemaltecos en los campamentos eran verdaderamente heterogéneos. Y resulta aún más interesante el saber, aunque no sea parte de este ensayo, el que al final este pequeño actor social se enfrentó al Estado mexicano y al Estado guatemalteco y los venció, logrando así el proceso de retorno.

<sup>89</sup> Como bien la afirmara Charles Lindblom, "Cuando líderes de grupos de interés encuentran asuntos comunes en torno a los cuales se pueden unir, aumenta la posibilidad de que se pueda dar una correspondencia entre las políticas que persiguen y las actitudes del encargado de tomar decisiones ante el cual deben apelar" (Charles Lindblom, *The policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968, p. 66, cit. por Cathryn L. Thorup, art. cit., p. 160).

en México, en julio de 1987, en donde participaron 50 ONG nacionales e internacionales, incluida una representación de refugiados no reconocidos que, por vez primera, apareció en público.<sup>90</sup>

Llegó 1988 y dentro de esta efervescencia los partidos se hicieron entonces más visibles en el escenario político.<sup>91</sup> En ese año hubo elecciones y éstas fueron vistas por amplios y diversos sectores como fraudulentas, y cuyos resultados fueron altamente competidos.<sup>92</sup> El autoritarismo mexicano había perdido fuerza, pero no al punto de tolerar la implantación de un pluralismo verdaderamente democrático.<sup>93</sup> Para Carlos Salinas, ni la situación interna, y menos la internacional, eran fáciles. El nuevo presidente había heredado una cuantiosa deuda y la credibilidad de su triunfo era débil. El exterior se había convertido en una fuente importante de legitimación del sistema político mexicano dentro de un contexto de crisis de legitimidad del gobierno.

En 1989, las ONG internacionales desempeñaron un papel central en el desarrollo de las locales. No sólo apoyaron financieramente a una nueva conferencia, sino que la legitimaron. En marzo, se realizó en México la primera Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre Refugiados, Desplazados y Retornados Centroamericanos. Ese mismo año, se creó también en México la Coordinación Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados, que agrupaba a 15 de las más visibles. Este organismo tenía como objetivo elaborar y divulgar la propuesta alternativa de las ONG a la modificación de la Ley General de Población, para que en ésta se reconociera la figura del Refugiado.

---

<sup>90</sup> El hecho de que hayan sido 50 ONG es muy significativo, ya que antes de 1984 sólo había tres o cuatro en el país.

<sup>91</sup> Ana Covarrubias Velasco, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, 39 (1999), p. 435.

El 29 de mayo de 1990, el presidente envió a la cámara de senadores una iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley General de Población, para, entre otros cambios, incorporar la figura del refugiado como calidad migratoria. Un mes después, el senado la aprobaría. No se trató, empero, de una decisión tomada por el presidente Salinas, sino simplemente de la puesta en práctica de una medida del sexenio anterior, la cual, por razones burocráticas, se retrasó hasta entonces. De cualquier modo, la reforma a la Ley General de Población coincidió con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ese mismo año. Ambas medidas, como explicaré más adelante, pretendían presentar al régimen de Salinas al exterior como un gobierno respetuoso de los Derechos Humanos.

## VI. Conclusiones

La crisis económica que inició en 1982 erosionó las bases de apoyo del autoritarismo mexicano. Tanto, que la exasperación de las relaciones políticas que se produjo a raíz del deterioro gubernamental, ha sido insistentemente interpretada como una crisis de legitimidad; esto es, el derrumbamiento de los símbolos y valores que habían sustentado más de medio siglo de estabilidad política, los cuales estaban asociados con la eficacia gubernamental para promover el crecimiento económico. Por ello, a partir de entonces, la legitimación del sistema político por medio de la política exterior tomaría mayor importancia que antes.

Al mismo tiempo, en Centroamérica los conflictos políticos, sociales y económicos convergieron dando como resultado el desplazamiento masivo de personas que, en su mayoría, tocaron suelo mexicano, aunque fuera sólo temporalmente. Los refugiados han llamado

---

<sup>92</sup> *Loc. cit.*

siempre la atención internacional, sobre todo en la última década, al haberse cobijado bajo la sombra de los derechos humanos. Por ello, algunas ONG internacionales de derechos humanos voltearon hacia México, donde se darían cuenta no sólo de las inadecuadas políticas del gobierno frente a los refugiados, sino de lo poco democrático del régimen.

Al mismo tiempo, en el estado de Chiapas, donde llegaba y se asentaba la mayor parte de los exiliados, pocas y mal organizadas ONG de derechos humanos mexicanas empezaban un gradual pero rápido proceso de crecimiento, proliferación, profesionalización e internacionalización. Éstas, de inmediato, tejieron vínculos con las ONG de derechos humanos internacionales recién llegadas con el fin de adquirir legitimidad tanto fuera como dentro del país, para poder así ganar cierto apoyo que les permitiera enfrentarse al gobierno mexicano sin temor a que éste las reprimiera.

Todos estos factores hicieron que el gobierno mexicano tuviera, en un primer momento, una respuesta confusa hacia el conflicto. Durante décadas, parte de la legitimidad del régimen venía de la política exterior tradicional, uno de cuyos pilares era el asilo. Éste, sin embargo, no podía seguirse sosteniendo ante la inmigración masiva de centroamericanos y todos los escollos que éstos traían consigo. Por ello, las autoridades hicieron uso, por un lado, de los viejos mecanismos autoritarios de control político del pasado; pero tratando, por el otro, de ocultar sus acciones represivas y su falta de voluntad de cambio ante el exterior. Es decir, el problema de los refugiados sería visto como uno de seguridad nacional, por lo que su solución sería una autoritaria política de Estado. No obstante, el que las ONG hayan estado involucradas desde el inicio, propició que el gobierno no pudiera actuar sin límites, sino con cierta precaución ante la mirada internacional y la presión de estos organismos. Sin em-

---

<sup>93</sup> Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano", *Foro Internacional*, 34 (1996), pp. 16.

**bargo, ante el vertiginoso proceso de derecho-humanización del tema de los refugiados, debido a la coincidencia de intereses de distintos organismos transnacionales, el gobierno no pudo sino cambiar su política. Por ello, modificó la política tradicional de asilo, aceptando la reforma a la Ley General de Población.**

**Como lo dijera, tan acertadamente, Oscar Wilde, las cosas de las que uno se siente absolutamente seguro, nunca son verdad. En el caso de la política tradicional de asilo y su permanencia, éste fue el caso.**

## CAPÍTULO IV

### EL GOBIERNO MEXICANO ANTE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PAÍS, 1988-2000

¿Qué estáis haciendo aquí? -- preguntó el gigante malhumorado a los niños.

Mi jardín es sólo mío; cualquiera puede comprender esto, y no permitiré que nadie, excepto yo, juegue con él. Así que decidió cercarlo con un muro altísimo, y colgó un cartelón en el que se leía: los intrusos serán castigados.

Una mañana, el gigante despertó en su cama cuando oyó una música deliciosa. ¿Qué fue lo que vio? Los niños se habían metido dentro a través de un pequeño boquete en el muro y se habían sentado en las ramas de los árboles.

Oscar Wilde, *El gigante egoísta*.<sup>1</sup>

#### I. Introducción

En México, los cambios que en el ámbito interno contribuyeron a la definición de una política exterior distinta nacieron en los ochenta, en medio de la coincidencia de la crisis económica con la política. En esa década, en el país se puso en marcha el nuevo modelo económico cuya base era, principalmente, la liberalización económica.<sup>2</sup> La manera en como se llevó a cabo la transformación del modelo de desarrollo, que había sido utilizado durante

---

<sup>1</sup> Oscar Wilde, *El gigante egoísta*, México, Época, 2002, pp. 122-124.

<sup>2</sup> Durante la década de los noventa, la economía mexicana sufrió cambios dramáticos en su estructura macro y microeconómica: se equilibró el presupuesto, se impusieron controles más estrictos al crédito, los precios y los salarios con el fin de romper con la inercia inflacionaria; además, se intensificó la privatización y la desregulación de la actividad económica y los mercados financieros. Esto es, México intentaba seguir lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington, que supone, entre otras cosas políticas macroeconómicas prudentes, orientación al exterior y capitalismo de libre mercado. Véase, Francisco Suárez Dávila, "La política

décadas, pretendía modificar el sistema económico y conservar, en la medida de lo posible, la estructura política.<sup>3</sup> Empero, aunque mucho más lento, el cambio político fue imposible de detener.

Al iniciarse la década de los noventa, resultaba evidente que el régimen político mexicano había entrado en una etapa de cambio, pero sin haberse logrado el consenso entre los principales actores políticos sobre cuál debería ser y cómo la institucionalización del nuevo modelo político, tanto interno como para el exterior. A ello contribuyó, en gran medida, que en el escenario internacional las relaciones de poder hubieran variado significativamente desde el fin de la Guerra Fría. Si bien las relaciones exteriores de México fueron siempre como las de cualquier país débil, malabareando "pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y su proximidad con Estados Unidos",<sup>4</sup> a partir del desmoronamiento de la Unión Soviética tuvo que desempeñarse en un ambiente enrarecido donde se ponían en evidencia cambios en los centros de poder, en la economía internacional, las fronteras, los actores internacionales, la definición del Estado y su soberanía, y en casi cualquier cosa.

Durante la década de los noventa, el Estado mexicano se enfrentó, simultáneamente, a las consecuencias que en el ámbito internacional trajo consigo el fin de la Guerra Fría y a los efectos de las aperturas y crisis económicas y políticas del interior. De entrada, en esos años, se profundizó la apertura económica iniciada con De la Madrid. La magnitud del cambio había sido tal que, para 1991, el país tenía una de las economías más abiertas del

---

financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI" en *Comercio Exterior*, 44 (1994), pp. 853-864.

<sup>3</sup> Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano", *Foro Internacional*, 34 (1996), pp. 11-12.

<sup>4</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 26 y 79.

mundo. Junto con lo anterior, desde 1990 se iniciaron negociaciones para buscar un tratado comercial con Estados Unidos y, a mediados de esa década, se buscaba llegar a un acuerdo de cooperación comercial con la Unión Europea.<sup>5</sup> En el escenario internacional, junto con la ola de democratización que vivía el continente – y debido a que la situación interna en cuanto al tema de derechos humanos se refiere, había mejorado en otros países - las ONG internacionales pudieron centrar su atención en países donde antes no lo habían podido hacer, como México. Fueron todas estas circunstancias las que hicieron que en los últimos años del antiguo régimen éste abandonara sus conceptos y objetivos clásicos de política exterior.

De este modo, víctima de ese proceso desigual de apertura económica y política, a México se le empezó a cuestionar la viabilidad democrática de su régimen y la situación de los derechos humanos. Entre los factores que hicieron posible este cambio, uno de los principales fue el vínculo sin precedente entre el Estado mexicano y un actor transnacional que, hasta antes de la década de los ochenta, pasaba prácticamente desapercibido, por su escaso número y su desconexión con las redes transnacionales: las organizaciones no gubernamentales.

Ahora bien, si estas ONG eran cuestionablemente novedosas, como señala Blanca Torres<sup>6</sup>, y si tuvieron un impacto incierto en el diseño de la política exterior, si el gobierno ha reaccionado a ellas con cautela, como afirma Ana Covarrubias<sup>7</sup>, entonces: ¿qué es lo que hizo que las ONG de derechos humanos avanzaran de manera exitosa sus intereses y

---

<sup>5</sup> Para algunos empieza en realidad en 1989. pues supuestamente la primera etapa era secreta.

<sup>6</sup> Blanca Torres. “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en Blanca Torres y Roberta Lajous, *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, p. 186.

<sup>7</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”. *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 429-452.

modificaran las políticas del país? Es decir, ¿cuándo tuvieron éxito? ¿qué variables contribuyeron para que una ONG internacional, o local con redes transnacionales, originara cambios aparentes en la tradicional política exterior de México?<sup>8</sup>

Mi argumento es que las ONG de derechos humanos tuvieron éxito porque aprovecharon la coyuntura por la que pasaba el régimen.<sup>9</sup> Éste tenía una legitimidad interna y externa precaria e inestable, ya que se encontraba en transición económica y política: el país cambió gradualmente de un régimen autoritario con un modelo económico agotado a otro con éxito relativo pero a tono con el resto del mundo.

Ante la disminución de legitimidad interna y externa, el gobierno buscó reactivar el respaldo del exterior, el cual dependía en gran medida de la postura de las ONG, nacionales e internacionales. Éstas, sabiendo su poder relativo, vincularon sus temas de interés a otros más importantes para el gobierno en ese momento como los comerciales y económicos, por lo que representaban una amenaza al proyecto de transición selectiva del régimen autoritario mexicano. Como se discutirá a continuación, las ONG de derechos humanos influyeron claramente en el curso y resultado de la negociación de los acuerdos comerciales con América del Norte y la Unión Europea. Los organismos civiles desempeñaron una actuación importante en el establecimiento de los parámetros de política exterior al limitar

---

<sup>8</sup> Junto con estas preguntas, a lo largo del capítulo se responderán otras que, aunque no son centrales, sus respuestas sirven para comprender a cabalidad la actuación de las ONG, como por ejemplo, ¿a quién se aliaron y quién recogió sus demandas?

<sup>9</sup> De acuerdo con Guadalupe González González, los grupos de interés sociales, tanto los beneficiarios de programas de liberalización como aquellos cuyos intereses se han visto amenazados por el aumento de la competencia internacional, tienen grandes incentivos para buscar la intervención y el apoyo de actores internacionales, como algunas ONG, a fin de fortalecer su posición interna cuando se abordan los temas de política exterior, ("Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Humberto Garza Elizondo, editor, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 27-79).

la capacidad de los funcionarios públicos para manejar sus relaciones exclusivamente de gobierno a gobierno.

Así, el Estado no tuvo más remedio que aceptar un cierto grado de injerencia, directa o indirecta, de actores transnacionales en temas que, anteriormente, se consideraban exclusivos de jurisdicción interna; se vio obligado a redefinir su concepto de soberanía, al reconocer la validez de las demandas internacionales, y se vio forzado a cambiar sus prácticas en materia de derechos humanos, aunque fuera sólo en el discurso. Y aunque lo aclaré desde el inicio de la tesis, no está por demás que repita que no hablo de pérdida de soberanía, como muchos otros autores hacen, sino de redefinición, ya que los actores transnacionales necesitan que el Estado tenga un mínimo de control y autoridad sobre el asunto en cuestión para poder ser efectivos. Este cambio retórico indica que existía por lo menos el reconocimiento de que había ciertas justificaciones que ante el exterior eran ya inaceptables.<sup>10</sup>

Antes de continuar, quizá sea necesario volver a aclarar que en el cambio de la política exterior tradicional en México no sólo influyeron las ONG de derechos humanos, sino elementos coyunturales y estructurales al régimen, como por ejemplo la crisis económica, la globalización o el cambio en el modelo económico. Durante la década de los noventa, a estos factores debe agregarse el que debido a que se planteó como prioridad del gobierno la promoción de la inversión extranjera y el acceso a los mercados internacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores perdió poder en el proceso de toma de decisiones de la

---

<sup>10</sup> Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders*. Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 79.

política exterior, ocasionando que otras secretarías adquirieran mayor importancia, como la de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) o la de hacienda.<sup>11</sup>

## II. *Carlos Salinas: la tentación del autoritarismo*

En cuanto a mí, al que les habla, creo que desciendo de algún opulento rey o príncipe de los tiempos antiguos, pues jamás han podido ver un hombre con mayores deseos de ser rey y rico, para pasarlo bien, no trabajar, vivir sin cuidados y enriquecer a mis amigos y a todos los hombres de bien y de saber. Pero me consuelo, porque en el otro mundo lo seré y seguramente más grande lo que ahora me atrevería a desear. Ustedes, ante tales o mejores pensamientos, reconfortaos contra su desgracia y beban de lo fresco si pueden.

Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*.<sup>12</sup>

### a) *La debilidad desde el origen*

Es menester que el que toma el Estado haga atención en los actos de rigor que le es preciso hacer, a ejercerlos todos de una vez e inmediatamente, a fin de no estar obligado a volver a ellos todos los días.

Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Véase, Gustavo Vega Cánovas. "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", en Humberto Garza Elizondo, editor. *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 102-138; Guadalupe González, art. cit., pp. 27-79; y Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena y López Negrete, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en Humberto Garza Elizondo, editor, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 139-168.

<sup>12</sup> Rabelais. *Le Gargantua et le Pantagruel*, en *Ouvres de Rabelais*, Paris, s. f., p. 82.

<sup>13</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1961, p. 50.

Llegó 1988 y con él el fin del gobierno de Miguel de la Madrid. Al término del sexenio, era evidente que lo que en un principio se pretendía fuera una reforma económica traería consigo gran ímpetu de reforma política difícil de detener. Dentro de la turbulencia económica y política de esos años, los partidos habían logrado mostrarse con mayor claridad en el contexto político nacional.<sup>14</sup> La oposición electoral fue un canal a través del cual se manifestó cierta porción de la población descontenta por el deterioro. Sin embargo, si bien el régimen autoritario se había debilitado, no lo había hecho al grado de permitir la institución de un sistema electoral verdaderamente plural y, por ende, democrático.<sup>15</sup> La liberación económica y política llevaron ritmos distintos, pues mientras que la primera avanzó a pasos agigantados, la segunda tardaría al menos un sexenio más en aparecer y de manera incierta.

El sucesor de Miguel de la Madrid fue Carlos Salinas.<sup>16</sup> Éste carecía de la legitimidad electoral que había respaldado a otros presidentes priistas, debido a las dudosas elecciones - por emplear un eufemismo -- que lo llevaron al poder.<sup>17</sup> El 7 de julio de 1988, entre otras irregularidades, el sistema de cómputo se cayó y el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, calló ante los reclamos de la oposición. Sería hasta el 9 de julio cuando empezaron a conocerse los inverosímiles resultados electorales.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ana Covarrubias Velasco, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *op. cit.*, p. 435.

<sup>15</sup> Véase, Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano", *op. cit.*, pp. 16.

<sup>16</sup> Los datos oficiales afirman que Salinas de Gortari ganó con el 50.7 % de los votos, mientras que Cárdenas tuvo supuestamente el 31.06 % y el candidato del PAN, Manuel Clouthier el 16.8 %.

<sup>17</sup> En esas elecciones posiblemente ganó Cuauhtémoc Cárdenas, ex - militante del PRI, hijo del legendario general y presidente Lázaro Cárdenas, y, en ese momento, cabeza de la coalición de movimientos de izquierda, el Frente Democrático Nacional, que dio lugar posteriormente al PRD.

<sup>18</sup> "Además de Bartlett, como responsables de la caída del sistema en el 88 fueron señalados, entre otros, el entonces subsecretario de Gobernación, Elías Calles; José María Morfín Patraca, director de Procesos Electorales (RFE); Oscar Lassé, director de Servicios de Información del Proceso Electoral; Elías Ramírez Gómez, director técnico del RFE; Rubén Guerra Hasbun, director de Organización y sistemas de

La jornada electoral fue declarada fraudulenta, tanto por Cuauhtémoc Cárdenas, como por el candidato del PAN, Manuel Clouthier.<sup>19</sup> Esas elecciones serían un parteaguas en la vida política del país, no sólo por la dudosa legitimidad de la victoria priista, sino porque a partir de entonces el PRD y el PAN desempeñarían un papel mucho más importante en el escenario mexicano; además, porque terminaron con el monopolio del PRI en el Senado.<sup>20</sup>

De este modo, el nuevo presidente, cuya credibilidad de triunfo era escasa, llegó al poder con un escenario interno e internacional particularmente complejo, no sólo por haber heredado un país con una deuda cuantiosa, sino por la efervescencia política que padecía. Asimismo, tuvo que lidiar con los problemas que trajo consigo la reestructuración institucional y burocrática que implicaba el viraje en las prioridades de la agenda del Estado, pues debe recordarse que, a partir de entonces, al menos en el ámbito de las relaciones con el resto del mundo, las actividades gubernamentales se centraron, principalmente, en la liberalización económica.<sup>21</sup> Esto es, si bien es cierto que la Secretaría de Relaciones Exteriores, debido a su estructura, era la más profesionalizada de México, también lo es que tales características la convertían en una de las más conservadoras, donde el cambio y la innovación eran difíciles: sus miembros no eran especialistas en temas

---

Gobernación, y Dióodoro Guerra, actual director del Conalep” (Eliás Chávez, “Manejan el equipo de cómputo paralelo del IFE antiguos colaboradores de Manuel Bartlett”, *Proceso*, núm. 925, 1994, p. 18).

<sup>19</sup> En contraste con la élite de Acción Nacional, Cárdenas siguió una línea de confrontación directa en contra de Salinas y el PRI.

<sup>20</sup> *Washington Office on Latin America* y Academia Mexicana de Derechos Humanos, “The 1994 Mexican election: a question of credibility”, agosto 15 de 1994, p. 12.

<sup>21</sup> Un extraordinario estudio de la reestructuración que sufrió la Secretaría de Relaciones Exteriores y la SECOFI con el objetivo de redefinir su papel en el desempeño de la política económica exterior véase a Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N. art. cit., pp. 154.

económicos, sino políticos, legales y culturales, por lo que no apoyaban una acelerada apertura del país hacia el exterior.<sup>22</sup>

De 1988 a 1994, el sistema político mexicano no contaba con los medios tradicionales de legitimidad, ni legal ni históricamente, tanto por el problema de las elecciones como por el rompimiento deliberado con parte de la práctica oficial del pasado. Debido a lo anterior, desde el inicio de su mandato, la necesidad de legitimarse en el exterior, cuando dentro no podía, hizo que Carlos Salinas invitara a su toma de posesión, no sólo a actores internos que anteriormente habían sido excluidos, como la Iglesia, sino sobre todo a presidentes y ministros del extranjero, tanto del mundo capitalista como del socialista. Además, reflejo también de la carente legitimidad de su gobierno fue el que Salinas, pese al cambio en las prioridades de la agenda del Estado, no cambiara la retórica. Esto es, el presidente utilizó y explotó, como se verá más adelante, los temas clásicos del discurso político, como la defensa de la soberanía, por ejemplo.

Por otro lado, la falta de legitimidad hizo necesario que el gobierno volviera a consolidar el viejo poder presidencial que empezaba a tambalearse. Para acallar las denuncias del fraude electoral las primeras medidas de Salinas como mandatario fueron de fuerza. Desde la primera semana en la presidencia, creó la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), con el único fin de "centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales, de manera más efectiva y expedita".<sup>23</sup> En enero de

---

<sup>22</sup> La SRE es la única no militar que cuenta con un servicio de carrera. El reclutamiento y promoción dentro de la SRE son realizados con base en el mérito, mediante la aplicación de exámenes periódicos. De ahí que sus funcionarios tienen, normalmente, el mayor número de años de servicio dentro de la burocracia mexicana.

<sup>23</sup> Esto responde, de acuerdo con Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena y López Negrete, "a que, debido a su posición en el sistema, los presidentes son actores centrales que están motivados para crear una estructura burocrática centralizada, coordinada y unificada".

La OPR estaba integrada por cinco gabinetes especializados compuestos por los secretarios de Estado. El presidente mismo y el titular de la OPR participaban en todas las reuniones que se realizaban a puerta cerrada

1989 hace detener a los líderes del sindicato de Pemex, Joaquín Hernández Galicia "la Quina" y Salvador Barragán. Les siguieron Eduardo Legorreta y José Antonio Zorrilla, un banquero y un policía político. Mediante estas acciones, de marcado tinte autoritario, Salinas intentó afirmar la supremacía del poder del Estado y, en especial, restablecer el prestigio de la Presidencia y construirse una buena imagen personal. Curiosamente, lo consiguió, ya que, como dice Bernardo Mabire, "un presidente autoritario goza de simpatías en una sociedad autoritaria".<sup>24</sup>

Otra medida de política interna tomada por Salinas que tendría sensibles repercusiones en la consolidación del movimiento civil organizado fue lo que se conoció como Miscelánea Fiscal de 1989. Ésta iniciativa del ejecutivo buscaba modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta, desapareciendo la exención que tenían las Asociaciones civiles -- figura jurídica en la que entran la mayoría de las ONG -- de pagar tal contribución fiscal. La reacción de algunas ONG dedicadas al desarrollo y los derechos humanos fue la de organizarse para preparar una iniciativa de ley que fue presentada a los partidos en el Congreso, pero que finalmente no fue atendida. Sin embargo, la reunión de las ONG dio origen a la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia que, gradualmente, fue profesionalizándose, cabildeando demandas cada vez más ambiciosas y complejas.<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, debe reconocerse que, en parte, debido al aumento de la presión y organización social, y la apertura económica, había mayores limitaciones al uso de la

---

y cuyos acuerdos tomados tenían el carácter de secreto. Las áreas de especialización de los gabinetes de la OPR eran: economía, agricultura, seguridad nacional, desarrollo social y, por supuesto, política exterior. (Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena, art. cit., p. 149).

<sup>24</sup> "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari". *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 547.

<sup>25</sup> Esta Conversión tenía como antecedente a otras ONG que se destacaron en los ochenta por su lucha por las causas de los refugiados centroamericanos. Véase, Sergio Aguayo Quezada, *Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, mimeógrafo, p. 7.

coerción. El resultado, por consiguiente, fue el aflojamiento de los controles autoritarios que facilitaron que dentro del país la sociedad civil se organizara. Prueba de ello fue que al finalizar el sexenio de Salinas había cerca de 200 ONG comprometidas con la lucha de los derechos humanos, las cuales nutrieron de información los reportes anuales de organizaciones civiles transnacionales, como *Americas Watch* y Amnistía internacional, cuya influencia es visible en todo el mundo.<sup>26</sup>

Quizá de mayor importancia para Salinas que restaurar su popularidad interna, fue mejorar la imagen de México en el exterior (en la mentalidad oficial, tienden a confundirse los objetivos de incrementar el prestigio del país y difundir una buena imagen del presidente en el exterior). Para ello, la estrategia del gobierno mexicano para presentar sus intereses fue la del cabildeo, cuyo incremento presupuestal de 1985 a 1991 fue de más de cien veces, al menos en Estados Unidos.<sup>27</sup>

El aumento de la preocupación del gobierno salinista por su imagen internacional, particularmente ante el público norteamericano, se debía, entre otras cosas, al creciente interés de los llamados sectores no oficiales estadounidenses -- iglesias, sindicatos, organizaciones sociales -- por lo que pasaba en México. Como lo afirma Cathryn L. Thorup, la importancia de los grupos de interés doméstico en la relación bilateral se hizo patente primero en Estados Unidos, donde las ONG se constituyeron en actores bien establecidos y reconocidos que ejercían influencia en diversas áreas, y donde se hizo cada

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el reporte de 1993 de *Human Rights Watch*, en 1991 sólo había 65 ONG encargadas de los derechos humanos. Véase, *Human Rights Watch, World Report*, Nueva York, 1993, p. 131. (En adelante, HRW).

<sup>27</sup> Véase, Todd Eisenstadt. "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)". *Foro Internacional*, 36 (1992), pp. 667-702.

vez más evidente la relevancia directa que tenía México para sus intereses.<sup>28</sup> De ahí que, en 1989, de acuerdo con Juan Méndez, director de *Americas Watch*, la organización decidiera realizar una investigación sobre la situación de los derechos humanos en México.<sup>29</sup> El proyecto de *Americas Watch* tuvo el apoyo de algunas ONG mexicanas, contribuyendo al estrechamiento de los vínculos entre las organizaciones civiles del país y las transnacionales.<sup>30</sup>

b) *Diplomacia ciudadana en el TLCAN: la apertura política forzada*

El nacionalismo mexicano en nuestros tiempos, y de cara al siglo XXI, reafirma su herencia histórica y no olvida las heridas causadas a la nación por pretensiones intervencionistas, añoranzas de fueros o abusos de grupos de poder. Pero si nacionalista es lo que fortalece a la nación, las fórmulas de otros tiempos, en un mundo que tanto ha cambiado, ya no robustecen al país y podrían debilitarlo. Nuestro nacionalismo se expresa hoy a favor de la interrelación económica...<sup>31</sup>

Carlos Salinas

Con un margen mínimo y cuestionado de éxito en las elecciones que lo llevaron al poder; con un nuevo modelo económico en marcha; pero, sobre todo, con la expectativa de iniciar las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, la legitimidad del gobierno tanto dentro como afuera de México era más

---

<sup>28</sup> Cathryn L. Thorup. "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: nuevos diseños organizativos", *Foro Internacional*, 35 (1995), p. 160.

<sup>29</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, op. cit., p. 8.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, *HRW. World Report*, Nueva York, 1993, p. 132.

<sup>31</sup> Carlos Salinas de Gortari. "Cuarto informe de gobierno", 1 de noviembre de 1992.

frágil que nunca.<sup>32</sup> El gobierno necesitaba con urgencia el respaldo del exterior para apuntalar sus políticas en el ámbito internacional y, junto con ello, recibir la ayuda necesaria para lograr cierta legitimidad sustantiva al interior.

Debido a esto, el gobierno se vio obligado a enfocar sus esfuerzos diplomáticos en su relación con Estados Unidos y a hacer uso del cabildeo para influir en la toma de decisiones de quienes dirigían la política norteamericana hacia México. Asimismo, pese a que se mantuvieron parte importante de las posturas y del discurso tradicional de México en la ONU y la OEA, el gobierno tuvo que ser mucho más cuidadoso en estos foros multilaterales.<sup>33</sup> Prueba de ello fue el rechazo, en 1991, de la candidatura a ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para el período 1992-1994, pese a los tradicionales esfuerzos de México por lograrlo.<sup>34</sup> Ello se debió, según Jorge Castañeda, a que el serlo "podía orillar a tomar posiciones que incomodaran a Estados Unidos mientras se estaba negociando el tratado".<sup>35</sup> Y, en general, la política activa y propositiva de México en la ONU decreció sensiblemente.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> El acuerdo de libre comercio más importante de México es el TLCAN. Al hacerlo, México decidió acercarse a Estados Unidos, rompiendo así una larga tradición que, al menos en el discurso, hablaba de una cierta rivalidad con el vecino del norte. La decisión de negociar este acuerdo, según Vega Cánovas, fue el resultado de: "el ya existente Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, la escasez de capital extranjero fuera de la región de América del Norte la emergencia de bloques económicos regionales, y el limitado potencial de la Ronda Uruguay para lograr un sistema de comercio multilateral". Debido a lo anterior, se pensó que la integración con un país rico como Estados Unidos brindaría beneficios más allá de la eficiencia comercial, como la estimulación de la inversión extranjera directa y la promoción de transferencia tecnológica. (art. cit., p. 111).

<sup>33</sup> De acuerdo con Ricardo Macouzet, en ambos organismos se siguió con la retórica de la política exterior tradicional del gobierno de México y se continuó privilegiando la defensa de temas considerados como permanentes e insoslayables, como la paz, la seguridad internacional, etcétera. ("Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 701).

<sup>34</sup> Guadalupe González González, art. cit., p. 50.

<sup>35</sup> Cit. por Ricardo Macouzet, art. cit., p. 719.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 701.

Esta coyuntura fue aprovechada por las ONG para influir en la conducta gubernamental en el área de los derechos humanos.<sup>37</sup> En mayo de 1990 los organismos transnacionales lanzaron su primer gran golpe al gobierno mexicano, cuando fue asesinada en Sinaloa Norma Corona Sapien, importante activista de derechos humanos, quien había denunciado, con base en una exhaustiva investigación, la responsabilidad de la policía judicial federal y su impunidad en el secuestro, tortura y asesinato de civiles. Este hecho, a diferencia de lo que ocurría en los sexenios anteriores al delamadridista, no pudo ocultarse ante el mundo externo, sobre todo cuando, desde la década pasada, en los foros multilaterales, los derechos humanos se habían convertido en un tema importante de la política exterior de los Estados y los organismos internacionales. Ello explica que, días después de la muerte de Corona, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declarara que México violaba, de manera flagrante, la Convención sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA).<sup>38</sup>

En ese mismo año, *Americas Watch* emprendió una seria investigación acerca de la condición de los derechos humanos en México. El reporte hizo notar que el gobierno había sido muy cuidadoso en construir una buena imagen de sí como paladín de los derechos civiles, pero que, en realidad, la situación de éstos era bastante precaria. Tanto, que la organización transnacional concluyó que los abusos cometidos por las autoridades era algo

---

<sup>37</sup> Entre 1989 y 1990, el Partido Acción Nacional (PAN) denunció sin éxito ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las irregularidades del partido de gobierno en las elecciones de Durango, en 1985; y de Chihuahua, en 1986. La Comisión, que nunca antes había tratado un caso sobre México, se pronunció al respecto y reconoció que el PRI había sido responsable de las anomalías electorales. Sin embargo, como era su costumbre, el gobierno declaró que de aceptar lo dicho por la CIDH México perdería su soberanía, pues lo expresado por la Comisión no era sino una clara intervención de acuerdo con estipulado en la Carta de la OEA. (Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior". *op. cit.*, p. 438; Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *op. cit.*, p. 112).

<sup>38</sup> *Loc. cit.*

"institucionalizado en la sociedad mexicana".<sup>39</sup> El documento afirmaba que la policía había maltratado, torturado e, incluso, asesinado a personas durante los procesos de investigación criminal. El organismo puso también en evidencia las violaciones en las que supuestamente el gobierno estaba directamente involucrado, como las desapariciones, las arbitrariedades cometidas contra sindicatos independientes, la violación a las libertades de expresión de la prensa, la relación entre elecciones y violencia, y las transgresiones ligadas a la disputa de tierras.

Gracias al cabildeo de las ONG y de las redes transnacionales tejidas por éstas, el documento recibió gran cobertura en la prensa internacional, de manera particular en Washington, donde se iniciaban las negociaciones del TLCAN.<sup>40</sup> El impacto del reporte de *Americas Watch* fue tal que, por primera vez en la historia, obligó al Congreso estadounidense en ese año a sostener audiencias sobre la situación de los derechos humanos en México. Así, el tema se introdujo en los subcomités de *Derechos Humanos*, *Organizaciones Internacionales* y *Western Hemisphere Affairs* de la Cámara de Representantes, que además, desde entonces, recibe los testimonios de Amnistía Internacional al respecto.

Esta situación era especialmente adversa para el gobierno salinista, pues el reporte de la organización salió días antes de que el presidente mexicano y George Bush anunciaran el inicio de las negociaciones para el acuerdo comercial. Por ello, intentando limpiar su imagen en el exterior para adquirir respaldo y legitimidad internacionales, Salinas se vio obligado a redefinir la soberanía al reconocer la validez de las demandas de los organismos transnacionales. Esto es, el Estado mexicano tuvo que aceptar la injerencia de las ONG en

---

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

el diseño de políticas específicas relacionadas con los derechos humanos, llegando al extremo de crear nuevas estructuras jurídico-institucionales y modificando la aplicación de las disposiciones legales.

Como se explicó con detalle en el capítulo anterior, ante el acoso de las críticas internacionales sobre las continuas violaciones a los derechos de los inmigrantes guatemaltecos, el gobierno cambió uno de los pilares de la política exterior tradicional. Salinas no tuvo otra alternativa que enviar, a finales de mayo de 1990, una iniciativa de decreto que modificaba la *Ley General de Población*, para incorporar la figura del refugiado como calidad migratoria, con las consecuencias que ello traía consigo, como el aceptar la intervención del mundo externo en asuntos que anteriormente se consideraban exclusivos de competencia interna.

Mucho más importante fue, tan sólo días después, la segunda medida tomada por Salinas fue una de política interna pero con un claro mensaje para el exterior, que sería bien aprovechado por la cancillería. En junio de ese año, fue creada en unas horas la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Con ello se pretendió hacer creer al mundo externo que, con la instauración de la Comisión, la situación de los derechos humanos estaría bajo control, además de que pretendía alzar la imagen de un gobierno supuestamente interesado en el problema. Prueba que la creación de la CNDH era una maniobra más bien dirigida al público internacional fue que sus informes, cuyo contenido estaría escrito en inglés y español, se enviarían a las principales organizaciones e instituciones de derechos humanos en Estados Unidos.<sup>41</sup>

---

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

<sup>41</sup> Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *op. cit.*, p. 439; Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 114.

Finalmente, también en 1990, se intensificó la presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las ONG de derechos humanos y el PAN, que habían ligado sus intereses con relación al reclamo por los fraudes electorales de 1985, 86 y 88. Debe recordarse en este sentido que, por la amplitud que tiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las ONG que se identifican a sí mismas como de derechos humanos pueden muy bien, en ocasiones, trabajar en la promoción de la democracia y, por ende, incorporar en su agenda el tema electoral.<sup>42</sup> Ante esto, la primera respuesta del gobierno fue la de resistirse, argumentando que la intromisión de la CIDH violaba la soberanía estatal del país y, por tanto, lo estipulado en la carta de la OEA. Sin embargo, al fin de cuentas, ese año, el gobierno entró en negociaciones con los partidos políticos y comenzó la modificación de las leyes y procedimientos electorales.

Durante todo el sexenio, la principal prioridad de Salinas y su equipo económico era la firma del TLCAN. Para lograrlo, a pesar de los problemas que afectaban la imagen de México en el exterior, entre los que puede mencionarse, como ya se vio, el activismo de las ONG de derechos humanos, el gobierno echó a andar una campaña para confirmar la credibilidad de México como un socio económico confiable. Para ello, los 42 consulados en Estados Unidos se equiparon con mayores recursos, con nuevos empleados mejor capacitados y con titulares activos cuyo objetivo era establecer una mejor relación con la administración local. Al mismo tiempo, se estableció una oficina del TLCAN en Washington, para fortalecer la percepción de México en Estados Unidos y apuntalar la

---

<sup>42</sup> Esto se debe a que, en teoría, uno de los principales componentes de la democracia es el de las elecciones confiables y libres. Al respecto véase a Sergio Aguayo y Luz Paula Parra Rosales, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, pp. 1-50.

firma del acuerdo comercial.<sup>43</sup> El cabildeo se dirigió principalmente al congreso estadounidense, donde algunos de sus miembros recogieron, o al menos escucharon, las demandas de las ONG.<sup>44</sup>

La minoría de congresistas norteamericanos que atendieron el cabildeo de las ONG inició una campaña para vincular el acuerdo comercial con la democracia y los derechos humanos.<sup>45</sup> A ello, el gobierno mexicano contestó que "la democracia no estaba sujeta a ninguna evaluación externa" y que se rehusaba a incluir cualquier consideración política. El presidente estadounidense George Bush estuvo de acuerdo con ello y afirmó que no quería "imponer a México ningún modelo". Además, se dijo que Salinas estaba "llevando a cabo la reforma política al mismo tiempo, por lo que no se cuestionaba su política económica... si hubieran sido como los chinos no los hubiéramos aceptado". Y, finalmente, el gobierno norteamericano, para apaciguar a las ONG alebrestadas, argumentó que los derechos humanos se incluirían en el apartado de los derechos laborales de los trabajadores.<sup>46</sup>

La negociación formal del tratado inició en 1991. Durante ese periodo sólo unos cuantos congresistas, junto con la red de ONG, se atrevieron a cuestionar el que se estuviera negociando un tratado de libre comercio con un país no libre y democrático. Para evitar cualquier conflicto mayor con los organismos civiles, la Casa Blanca compartamentalizó los temas a tratar, por lo que separó la democracia y los derechos humanos de los temas comerciales.<sup>47</sup> Además, la administración Bush se empeñó en mostrar a México como

---

<sup>43</sup> Para 1993, el gobierno de México había gastado más de 30 millones de pesos en su cabildeo a favor del TLCAN.

<sup>44</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1994, p. 118.

<sup>45</sup> Jacqueline Mazza, *Don't disturb the neighbors. The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*. Nueva York, Routledge. 2000, p. 62-89.

<sup>46</sup> Jacqueline Mazza, *ibid.*, p. 72-77.

<sup>47</sup> Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 572-591.

reformista y democrático. Y por si quedaba alguna duda, el Departamento de Estado aclaró que: "el costo que se paga por criticar públicamente a México es el riesgo de dañar otros intereses más importantes en otras áreas".<sup>48</sup> Después, cuando llegó William Clinton al poder, pese a criticar la falta de voluntad política de Bush para impulsar los derechos humanos, conservó intacta la posición de su predecesor en México.

Parecía que la estrategia de Salinas había resultado triunfante. México tuvo éxito en aislar en las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos los puntos conflictivos de la agenda bilateral, como la migración, el tráfico de drogas y, sobre todo, los derechos humanos. Pese a que organizaciones tan importantes como *Human Rights Watch* dedicara una sección especial, cada año durante ese sexenio en su reporte mundial, acerca de la importancia de incluir en el acuerdo comercial el tema de los derechos humanos, esto no significó un obstáculo grave para la firma del TLCAN.<sup>49</sup> El gobierno norteamericano no incluyó ningún tipo de estipulación dentro del tratado que estuviera vinculado con los derechos humanos, como sí tuvo que hacerlo bajo la presión del cabildeo de las ONG ambientalistas. Sin embargo, como lo comprueba Jacqueline Mazza, si no lo hizo, no fue porque no importara el tema de los derechos humanos, sino, precisamente, porque importaba demasiado. Se trataba de un tema tan delicado que su inclusión en la agenda pudo haber obstaculizado la firma del tratado. De cualquier manera, resulta interesante que se haya incluido en el periodo de discusión sobre la firma del tratado un asunto que poco o nada tiene que ver con el comercio o las finanzas, el tema de la protección de los derechos civiles.

---

<sup>48</sup> Jacqueline Mazza, *op. cit.*, p. 87.

c) *ONG y zapatismo*

Detrás de nosotros estamos ustedes.

Subcomandante Insurgente Marcos.<sup>50</sup>

Una de las principales cualidades del régimen mexicano, hasta ese momento, había sido su estabilidad. La permanencia no interrumpida de un mismo partido en el gobierno; la ausencia forzada de organizaciones civiles no gubernamentales; la falta de oposición política fuerte, con un proyecto de nación claro; y la debilidad de la sociedad civil en su conjunto frente al gobierno, habían logrado que el sistema se caracterizara por ser muy poco democrático, pero bastante predecible. Sin embargo, al final del mandato salinista esta situación cambiaría, pues desde junio de 1993, inició lo que sería una larga cadena de sobresaltos para el gobierno. Ese mes, en el aeropuerto de la ciudad de Guadalajara, fue asesinado el Cardenal Juan Jesús Posadas. Después, en 1994, la intranquilidad política dejaría de ser la excepción, para convertirse en la regla.

El primer día de su último año como presidente, el mismo que entraba en vigor el TLCAN, se levantó en Las Cañadas, Chiapas, un movimiento armado de indígenas, llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La rebelión causó gran consternación en la clase política mexicana quien, reaccionó de diversas maneras. Sin embargo, PRI, PAN, PRD, la Iglesia Católica, la Secretaría de Gobernación, líderes empresariales y formadores de opinión pública coincidieron en proclamar que la violencia política que estalló en Los Altos de Chiapas no era la respuesta más adecuada contra la

---

<sup>49</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1993, p. 132; *HRW, World Report*, Nueva York, 1994, p. 119.

<sup>50</sup> Subcomandante Insurgente Marcos, *Detrás de nosotros estamos ustedes*. México, Plaza y Janés, 2000.

injusticia social extrema acumulada durante décadas, pues no sólo era ilegal, era suicida, y resultaba un obstáculo en el propio proceso de reforma que se llevaba a cabo.

En un mundo donde ya no había supuestas fuerzas comunistas o anticomunistas detrás de los movimientos sociales, el levantamiento zapatista reaccionaba, entre otras cosas, contra la pobreza y la desigualdad social que en Chiapas no ha variado mucho desde el porfiriato. Claro que, si bien era cierto que la injusticia social en el sur del país tiene raíces centenarias, también lo es que se ha incrementado como nunca, con las políticas neoliberales y autoritarias encabezadas por la élite tecnocrática, de la que era parte y paladín Salinas, el arquitecto del drama chiapaneco.

Sin embargo, lo que seguramente obnubilaba más al equipo salinista y al PRI era que el conflicto zapatista ponía en entredicho la viabilidad institucional del gobierno y el éxito del cambio salinista, lo que era un punto particularmente sensible en ese momento en que se estaba en periodo pre-electoral y en vísperas de la entrada en vigor del TLCAN. Si la retórica oficial defendía su monopolio legítimo del uso de la violencia física y cuestionaba la legitimidad de la rebelión armada de los indígenas, entonces ¿cuál era el camino que éstos debieron haber seguido? Si la agresividad no era la ruta, entonces, ¿cuál era? Nadie en su sano juicio podía sugerir, y menos creer, que las instituciones y el liderazgo político vigente eran la opción única o más adecuada para el zapatismo, y en general para casi cualquier otro actor político que quisiera enfrentarse o cuestionar al régimen.

El movimiento indígena chiapaneco ponía en evidencia la ineficiencia de un sistema electoral y de partidos que era poco útil, que servía más como fuente de ilegitimidad que de legitimidad, y prueba de ello había sido la elección de Salinas. El estallido también ponía en entredicho la actuación de los congresistas locales y nacionales que eran ejemplo de la

inutilidad política, quienes ya electos no representaban a nadie más que a sí mismos y que dependían casi enteramente de la voluntad presidencial. En fin, se cuestionaba la legitimidad sustantiva de Salinas y, por ende, del PRI en su conjunto, lo que, en el ambiente interno e internacional de ese año, resultaba especialmente peligroso para la conservación del régimen autoritario.

La supervivencia del grupo neozapatista fue resultado de distintos factores, entre los que se destacan, según Lorenzo Meyer, "su inteligente discurso".<sup>51</sup> Empero, en el escenario del problema chiapaneco, los organismos transnacionales desempeñaron un papel importante, pues fue gracias a ellos que el mensaje de los indígenas pudo ser escuchado. Las ONG de derechos humanos no sólo habían tenido éxito parcial al enfrentarse al gobierno para modificar ciertas políticas de su interés durante la coyuntura que representaba el acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, sino que su influencia repercutió a más largo plazo, pues crearon una red transnacional que protegió a los zapatistas de la tradicional cultura represiva del gobierno mexicano frente a grupos disidentes, sobre todo guerrilleros.<sup>52</sup> Además, los organismos de la sociedad civil contribuyeron a que el EZLN fuera reconocido oficialmente como interlocutor válido para negociar una "paz digna".<sup>53</sup> Así, las ONG de derechos humanos habían logrado una innovación sensible con respecto a

---

<sup>51</sup> Este discurso iba en contra de la discriminación y la desigualdad, sin referencias marxistas directas, subrayando siempre el agravio histórico y haciendo constante referencia a elementos étnicos y éticos: quinientos años de explotación y discriminación de los gobiernos y las clases dominantes hacia las comunidades y la cultura indígenas, particularmente en Chiapas (Lorenzo Meyer, "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 250-256).

<sup>52</sup> Claro que en la defensa de los zapatistas no sólo participaron las ONG de derechos humanos, sino de casi cualquier otro tipo. Pero también influyeron otros actores transnacionales, como la Iglesia Católica. Sin embargo, no puede saberse con exactitud qué tanto tuvo que ver uno u otro. Yo trato aquí de las ONG de derechos humanos, que desempeñaron un papel principal, aunque no hayan sido determinantes.

<sup>53</sup> Lorenzo Meyer, "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *op. cit.*, p. 251.

los derechos humanos que hacía prohibitivo el costo político interno y externo de la represión.

Como consecuencia del poder y profesionalización que habían alcanzado las ONG nativas y externas en México, los problemas abordados por éstas y las políticas que cabildeaban adquirieron, con cierta rapidez, un carácter internacional.<sup>54</sup> Por ello, gracias a que las organizaciones transnacionales tomaron como causa al movimiento zapatista, éste cimbró los logros alcanzados hasta entonces por Salinas en materia de política exterior, pues terminó, como señala Covarrubias, con “la buena imagen de México en el exterior”, la cual había sido muy cuidada, durante ese sexenio, para obtener respaldo y legitimidad.<sup>55</sup> Con el levantamiento indígena se puso en evidencia que las ONG sí representaban un problema de soberanía, pues ponían en entredicho el poder del gobierno en un tema que, en el pasado, se hubiera considerado exclusivo de la jurisdicción estatal.<sup>56</sup> El gobierno no podía controlar y ocultar información para maquillar los errores de su política interna, como lo había hecho en el movimiento del 68.<sup>57</sup>

La intromisión de los organismos transnacionales de derechos humanos obligó al Estado mexicano a reconocer la validez de las demandas internacionales con relación al problema zapatista.<sup>58</sup> La respuesta del presidente Salinas fue la de defenestrar al secretario de

---

<sup>54</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1995, p. 111.

<sup>55</sup> Ana Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 439. Por otro lado, cabe recordar que, para 1995, la meta de los zapatistas se había desradicalizado. Para entonces, “su meta era contribuir, en unión de un amplio espectro de fuerzas y actores sociales, a introducir la democracia política y presionar para transformar las deplorables condiciones de vida de las comunidades indígenas”. La base de este discurso, y de allí viene su éxito, podía ampliarse a un México donde los agravios indígenas se podían mezclar con los de la gran masa popular e incluso las clases medias (Lorenzo Meyer, “La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen”, *op. cit.*, p. 251).

<sup>56</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1995, p. 111.

<sup>57</sup> Keck y Sikkink, *op. cit.*, 115.

<sup>58</sup> Véase Denise Dresser, “Treading Lightly and without a Big Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico”, en Tom Farer, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 334.

gobernación, Patrocinio González Garrido, conocido por su política de mano dura. En su lugar quedaría el doctor Jorge Carpizo, abogado respetado internacionalmente por su activismo en el ámbito de los Derechos Humanos.<sup>59</sup> Otra de las medidas tomadas por Salinas fue declarar el cese unilateral al fuego en Chiapas, además de nombrar al Regente de la Ciudad de México, ex secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Camacho, Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

Al término del sexenio de Salinas había ya una variación notoria en la política exterior e interna con relación a los derechos humanos, como consecuencia de la influencia de las ONG. Ante la difícil posición del presidente mexicano, éste puso como prioridad en su agenda de política exterior el evitar cualquier conflicto diplomático que pudiera entorpecer, aún más, los intereses compartidos con Estados Unidos. Las ONG de derechos humanos captaron este dilema, aprovecharon la coyuntura, y lograron así politizar y, sobre todo, internacionalizar un tema que años antes era exclusivamente interno. Al hacer esto, se dio mayor atención al problema de los derechos humanos, aunque no fuera incluido en la agenda trilateral, ante la posible firma del TLCAN.<sup>60</sup> Las ONG de derechos humanos no sólo habían triunfado en la modificación sustantiva de las políticas de su interés, sino también, aunque en menor grado, habían empezado a fomentar en la sociedad civil una preocupación por el respeto a los derechos humanos y, por ende, la mayor facilidad de creación y acceso de nuevas organizaciones. Por ejemplo, frente a la rebelión zapatista,

---

<sup>59</sup> Human Rights Watch fue una de las primeras ONG que cuestionar la designación de Carpizo pues, pese a su currículo, era evidente que se trataba de una de los malabarismos políticos de Salinas para legitimarse al exterior. Véase, *HRW, World Report*, Nueva York, 1994, p. 115.

<sup>60</sup> Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", *op. cit.*, p. 193.

como afirma Lorenzo Meyer, las ONG reconocieron casi de inmediato "la legitimidad de las demandas y los métodos de los rebeldes y exigieron un respeto a los derechos humanos sin precedentes en la historia del trato del régimen a sus enemigos".<sup>61</sup> De ahí que de 4 ONG de derechos humanos que había antes de 1988, hubiera alrededor de 200 en 1993 antes de finalizar el sexenio de Salinas.

### III. Ernesto Zedillo: la resistencia al cambio

Hola. Puesto que eres un pobre diablo, es de razón que pases adelante, porque los pobres diablos pasan por todas partes sin gabelas ni peajes; pero no es costumbre que vayan tan bien montados; por tanto, señor pobre diablo, baja de tu cabalgadura, que me pertenece, y si ella no me lleva, tu, señor diablo, me llevaréis, porque tengo mucho deseo de que un pobre diablo como tu me lleve.

Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*.<sup>62</sup>

#### a) Mil novecientos noventa y cuatro: el escenario interno

Sólo oía su propia voz y a ésta le faltaba autoridad. Evitaba cuidadosamente discutir la prudencia que había adoptado porque nunca la interiorizó. Nunca coincidió con el personaje que encaraba ruidosamente.

Simone de Beauvoir, *Memorias de una joven formal*.<sup>63</sup>

Parecía, y en algún sentido era cierto, que lo único que en México estaba claro antes de las elecciones de agosto de 1994 era la incertidumbre y la desconfianza.<sup>64</sup> Los meses anteriores

---

<sup>61</sup> Lorenzo Meyer, "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *op. cit.*, p. 258.

<sup>62</sup> Rabelais, *op. cit.* p. 219.

al proceso electoral, dentro y fuera del país, algunos periodistas, analistas políticos y académicos escribían, una y otra vez, acerca de la atmósfera enrarecida que en México se respiraba. Ese año, la acostumbrada estabilidad y tranquilidad del sistema se habían visto amenazadas por acontecimientos de distinta índole, pero que, al final de cuentas, mostraban el desgaste del régimen priista, y el cada vez más ineficiente uso de sus mecanismos tradicionales de control político autoritario. En ese momento, los debates de los diferentes actores del teatro político mexicano se centraban, principalmente, en las condiciones en que habría de realizarse la jornada electoral y en los escenarios posibles después de ésta.<sup>65</sup>

El principal problema de esas elecciones era la falta de confianza de los partidos de oposición, de la sociedad civil organizada, de la población interna y del mundo externo, ya que, pese a las reformas electorales de Salinas, se creía firmemente que la contienda no sería limpia ni justa.<sup>66</sup> El fraude, ciertamente, se esperaba vendría del PRI, que no había perdido el poder en ninguna elección desde su fundación, en 1946; y que había sido fuertemente cuestionado por las elecciones presidenciales de 1988, ante su posible derrota frente a la coalición de izquierda encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Simone de Beauvoir, *Memorias de una joven formal*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999, p. 204.

<sup>64</sup> Además de la prensa de la época, para constatar la percepción pública del momento puede verse a Jerry Hagstrom, "Mexican Revolution?", *National Journal*, (1994), pp. 1738-1742.

<sup>65</sup> Denise Dresser, "Five scenarios for México", *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 55-71.

<sup>66</sup> Nancy Belden, John Russonello y Javier Alagón, *Survey of electoral preferences in Mexico, 1994*, México, Agosto 11 de 1994, p. 4.

<sup>67</sup> Desde 1993, PAN y PRI habían acordado una serie de reformas electorales que incluían, entre otras cosas, la apertura en el Senado de un asiento adicional por cada estado de la república para los partidos que terminaran en segundo lugar; también, la eliminación de la "cláusula de gobernabilidad", que asignaba automáticamente el 51 % de los asientos del Congreso al partido que obtuviera el 35 % de la votación; el fortalecimiento del papel autónomo desempeñado por el Instituto Federal Electoral; la estipulación de límites y reglas para el financiamiento de partidos, gastos de campaña; el reconocimiento de *status* legal para los observadores electorales nacionales, permitiéndoles supervisar el proceso en cualquier etapa de este; y el acceso a los medios de comunicación. En agradecimiento del concordato, Salinas premió al PAN con tres gubernaturas, una quinta parte de los asientos del Congreso y algunas presidencias municipales. Así, Acción Nacional gozó durante el salinismo un trato privilegiado con el presidente de la república, mucho mejor que el que recibía el propio PRI.

La presión por elecciones creíbles venía también del exterior. Ese año había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, firmado por México, Estados Unidos y Canadá, el cual era visto como uno de los mayores logros de los ámbitos político y económico del gobierno del presidente Carlos Salinas.<sup>68</sup> Las elecciones ponían en duda la relación entre la apertura de mercado y la democracia, parte de la doctrina en que se sustenta la política exterior norteamericana, sobre todo en ese momento en que distintos gobiernos de América Latina reconsideraban los costos del ajuste económico estructural impulsado por Estados Unidos.<sup>69</sup>

En la efervescencia política de 1994, sustentándose en la experiencia de los comicios de 1988, distintas organizaciones no gubernamentales se unieron para intentar, en la medida de lo posible, defender y hacer respetar los derechos políticos. Así nació, por ejemplo, Alianza Cívica, que dio cobijo a 400 de estas ONG y, desde entonces, impulsó la promoción de la democracia por medio de elecciones confiables. Las organizaciones que conformaban Alianza Cívica, y muchas otras que no estaban dentro de ésta, tenían la experiencia adquirida durante años de observar elecciones, y se vieron beneficiadas del apoyo de sus contrapartes en el extranjero e instituciones internacionales que tenían también como objetivo la promoción de la democracia y los derechos humanos.<sup>70</sup> El gobierno mexicano no tuvo más remedio que tolerar esta situación y en ese año, por primera vez en la historia, se aceptó oficialmente la presencia de observadores extranjeros en las elecciones.

---

<sup>68</sup> Al respecto véase. Carlos Alba Vega, "México después del TLCAN", *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 141-191.

<sup>69</sup> John Bailey, *The 1994 Mexican presidential election*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1994, p. 2.

<sup>70</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1995, p. 110.

b) *Apertura errática*

Esto podría verse una prueba más de la tiranía de ideas que, por estar tan arraigadas, no pueden cortarse sin padecer el asedio de su recuerdo, más aún porque a pesar de que una parte del viejo legado ideológico se ha vuelto un obstáculo para la acción del gobierno, otra -- no menos importante -- sigue siéndole de gran utilidad, lo cual agrava el conflicto de quien se ha comprometido con las complejidades tortuosas del cambio selectivo.<sup>71</sup>

Bernardo Mabire.

El sexenio de Zedillo empezó mal: con un puesto que de acuerdo a la vieja tradición priista no le correspondía, pues llegó allí de manera circunstancial, cuando la planeada sucesión pactada se vino abajo con el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio; frente a la peor crisis económica que México había enfrentado en los años recientes;<sup>72</sup> con un movimiento indígena que reclamaba ciertas reivindicaciones sociales básicas, producto de los problemas sociales y económicos acumulados y no resueltos por las administraciones anteriores;<sup>73</sup> y con un paquete de rescate financiero sin precedentes hecho a muy alto costo político por el presidente norteamericano William Clinton sin el apoyo del Congreso de su país.<sup>74</sup> Debido a todos estos problemas la imagen internacional de México estaba seriamente dañada, por lo que la primera tarea de la administración de Zedillo era vencer la crisis de credibilidad. Y en ello se centraron sus esfuerzos internacionales, sobre todo, durante el primer año. Prueba

---

<sup>71</sup> Bernardo Mabire. art. cit., pp. 565.

<sup>72</sup> De acuerdo con Gustavo Vega, esa había sido la peor crisis económica que padeció el país desde la década de los años treinta. "con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2 por ciento" (Gustavo Vega Cánovas, art. cit. p. 102).

<sup>73</sup> Lorenzo Meyer advierte que en 1990 "la marginalidad económica iba de 40% en Baja California a 80% en Chiapas" ("La crisis del presidencialismo mexicano", *op. cit.*, p. 27).

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 28.

de lo anterior fue que, por primera vez, el tradicional capítulo de política exterior no fue leído en el informe presidencial.<sup>75</sup>

Con esta ola de problemas viejos y nuevos y ante la necesidad de apoyo externo debido a la inestabilidad y crisis interna, las ONG de derechos humanos tuvieron una oportunidad única para promover sus intereses. En la coyuntura, las organizaciones aumentaron la presión sobre el gobierno mexicano tejiendo nuevas redes y fortaleciendo las ya existentes con otros actores; además, trataron de institucionalizar el tema para lo cual se cobijaron bajo la bandera del zapatismo y denunciaron en el ámbito internacional las violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas.

El gobierno mexicano había aprendido ya que el tema de los derechos humanos no era un asunto menor y que las ONG relacionadas podían ser un problema serio para los objetivos del gobierno. Para hacerle frente, la administración de Zedillo tuvo que hacer una serie de cambios a la política exterior tradicional. El primero de ellos fue invitar, de manera oficial, a organizaciones internacionales, gubernamentales o no, para investigar la situación de los derechos humanos en México. Como señala Ana Covarrubias, “tomó la iniciativa”.<sup>76</sup> Si bien es cierto lo anterior, lo fundamental de este cambio fue que el gobierno mexicano, pese a su añeja tradición de no intervención y autodeterminación, aceptó oficialmente que algunos actores externos --aquellos que no hacían peligrar demasiado la estabilidad del régimen-- se inmiscuyeran en asuntos internos.

Una de las primeras visitas fue la de representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en julio de 1996. Estos investigaron, influidos por las ONG

---

<sup>75</sup> Guadalupe González González, art. cit., p. 54.

<sup>76</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”. *op. cit.*, p. 439.

locales, los casos de violaciones de derechos humanos de Aguas Blancas<sup>77</sup>, del general brigadier José Francisco Gallardo<sup>78</sup>, de los trabajadores migratorios y la militarización de la seguridad pública. En su entrevista con el presidente Zedillo, éste reiteró el compromiso de su gobierno de promover, proteger y respetar los derechos humanos. Después, José Ángel Gurriá Treviño, entonces secretario de Relaciones Exteriores, señaló que el gobierno de México recibía a la CIDH para “dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro país”.<sup>79</sup> Aunque más tarde el boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones condicionó lo anterior a que se respetara la soberanía nacional.

Esta posición tan ambigua del gobierno mexicano frente a los derechos humanos fue una constante durante el periodo de Zedillo como señala Covarrubias.<sup>80</sup> Sin embargo, considero que esta postura siguió sólo durante algún tiempo, hasta que reapareció la coyuntura que pudieron aprovechar las ONG: el Tratado con la Unión Europea. Y, de cualquier manera, lo

---

<sup>77</sup> El 28 de junio de 1995, pobladores del municipio de Atoyac de Álvarez y, en general, del estado de Guerrero, atendieron al llamado de protesta de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, OCSS. Afuera del poblado de Aguas Blancas, la policía judicial del estado y la policía motorizada detuvieron a dos camionetas que se dirigían a la protesta. Luego, la policía abrió fuego a quienes iban en los vehículos, dando muerte a 17 personas e hiriendo a otras 14. Después de la masacre, la policía plantó armas sobre los cadáveres de las víctimas con el fin de justificarse, argumentando que actuaron en defensa propia. La CNDH elaboró un detallado reporte de lo ocurrido, donde se da cuenta de la violencia innecesaria de la policía y de las maniobras que hicieron para ocultar las ejecuciones. *HRW, World Report*, 1996, p. 112.

<sup>78</sup> El general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez fue detenido el 9 de noviembre de 1993, por cargos relacionados con un presunto delito de malversación del que había quedado absuelto cuatro años antes. Su detención se relacionó además con la publicación del artículo “Las necesidades de un *Ombudsman* militar en México”, en el número 22 de la revista *Forum*, de octubre de 1993. Este artículo resumía la tesis de maestría del general sobre la necesidad de instituir la figura del defensor público dentro de las fuerzas armadas. Al final del proceso, el general fue acusado de catorce delitos. Y desde 1994 es preso de conciencia de AI. Amnistía Internacional, *La disidencia silenciada. El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez*, Londres, 1997, pp. 2-11. (Índice AI: AMR 41/31/97/s)

<sup>79</sup> Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 440.

<sup>80</sup> Esta es la hipótesis central de su investigación, cuyo estudio se centra sólo en la reacción del gobierno mexicano hacia el exterior. Sin embargo, con relación a la política interna las cosas no fueron muy distintas. En febrero de 1995, por ejemplo, los zapatistas acusaron al presidente Zedillo de un doble juego: simular negociar par, en realidad, intentar la solución militar. Sobre esto último véase, Lorenzo Meyer, “La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen”, *op. cit.*, p. 259.

novedoso fue que el Estado aceptó redefinir su soberanía al consentir la validez de las demandas internacionales, aunque fuera en el discurso, pero como consecuencia de una imposición.

Al final de su visita, la CIDH identificó los problemas más sobresalientes: uno, la impunidad, particularmente de los funcionarios del gobierno; dos, que el ejército fuera utilizado en funciones policíacas o de seguridad, ya que con el poco limpio historial del aparato militar, se temían violaciones más graves a los derechos humanos; tres, la existencia de grupos paramilitares, como las guardias blancas.

Un año después, en 1997, la Asamblea General de la OEA publicó un informe donde se leía que México, después de Colombia, había sido el país que mayor número de recomendaciones había recibido de la CIDH. Simultáneamente, las ONG de derechos humanos acusaron al gobierno de no haber puesto en marcha las sugerencias de la Comisión, particularmente en el caso del general Gallardo<sup>81</sup>, del ejido Morelia y Aguas Blancas.<sup>82</sup> Ante el ridículo internacional, el gobierno mexicano declaró instantáneamente, que en el caso Gallardo no se habían violado los derechos humanos.<sup>83</sup> Por su parte, Mireille Rocatti, presidenta de la CNDH, aseguró durante una visita a España, donde fue fuertemente criticada por este *affaire*, que “el caso del general Gallardo no es una violación

---

<sup>81</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció por la liberación inmediata e incondicional de Gallardo y fue respaldada por AI. Según la CIDH, “el Ministerio Público mexicano, ordinario o militar ha utilizado su potestad pública para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a confluir en la privación de la libertad personal al General José Francisco Gallardo, a través de actos con apariencia legal” (Amnistía Internacional, *La disidencia silenciada. El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez*, Londres, 1997, pp. 2-11). Índice AI: AMR 41/31/97/s

<sup>82</sup> Para el *affaire* Aguas Blancas, tres fiscales especiales habían sido nombrados para el caso, pero ninguno pudo resolver el caso. (HRW, 1996, p. 112).

<sup>83</sup> Para la Secretaría de Relaciones Exteriores, “el general preso no es perseguido por sus ideas, como tampoco se han violentado sus derechos humanos” (“No se liberará a Gallardo: fuentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *La Jornada*, 25 de enero de 1997).

a las garantías individuales, sino a fraudes cometidos anteriormente”.<sup>84</sup> Incluso un año después, el gobierno seguía siendo cuestionado por estos problemas, y al aumentar la presión internacional, la nueva secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green -- quien sustituyó a Gurría en enero de 1998 -- señaló que no se había logrado nada porque era asunto de competencia militar. En los otros casos, Green dijo que “se ha cumplido con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hasta el punto donde podíamos cumplir”.<sup>85</sup>

Otra visita que recibió el gobierno mexicano a mediados de 1997 fue la de Nigel Rodley, relator especial contra la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Éste pretendía investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército en Chiapas, Guerrero y Oaxaca en contra de miembros tanto del EZLN como del EPR.<sup>86</sup> En el proceso, se reunió con distintas organizaciones de derechos humanos locales, como el Centro Miguel Agustín Pro, el Centro Fray Francisco de Vitoria, La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, las cuales le brindaron información necesaria acerca de las víctimas, defendidas por estas ONG.<sup>87</sup>

Resulta interesante que se haya aceptado la intromisión de la ONU en la política interna de derechos humanos, pues refleja sin lugar a dudas el cambio en la política del gobierno mexicano. Como señalé arriba, justo antes de la llegada de Salinas al poder, el gobierno había declarado que esta organización podría intervenir sólo en el caso de violaciones

---

<sup>84</sup> *Proceso*, 20 de abril, 1997.

<sup>85</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”. *op. cit.*, p. 442.

<sup>86</sup> Todas estas violaciones a supuestos zapatistas pueden revisarse en *HRW. World Report*, Nueva York, 1997, p. 111-113.

<sup>87</sup> Las organizaciones informaron al relator acerca del subregistro de casos, que es el nombre maquillado usado por las agencias del ministerio público para esconder las prácticas de tortura. Así, según esta

masivas y sólo si se habían agotado antes las instancias internas, lo cual no era el caso. Sin embargo, resulta aún más sorprendente la serie de declaraciones de la cancillería, ya que muestran la imperiosa necesidad del gobierno zedillista de respaldo internacional y de evitar obstáculos, y ante el temor de la influencia que podían llegar a tener las ONG de derechos humanos en ello.

Dando un giro de 180 grados a la política tradicional, el gobierno no se cobijó ya bajo la sombra de la no intervención y la autodeterminación. Por el contrario, aseguró que aceptaría las recomendaciones del relator, “con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran” en el delito de la tortura.<sup>88</sup> Como bien señala Covarrubias, al igual que en el caso de la visita de los representantes de la CIDH, uno de los propósitos del gobierno de México era externo: que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU constatará que “estamos luchando contra el fenómeno de la tortura”, en palabras de Gurría.<sup>89</sup>

En el país las cosas siguieron más o menos igual, o quizá peor, pero al exterior sonaban bien ante el menester de conseguir apoyo y ayuda.<sup>90</sup> Organizaciones como *Human Rights Watch* cuestionaban internacionalmente que en México el presidente pusiera tanta atención en cuidar la retórica de los derechos humanos en su política exterior, cuando en realidad la situación de éstos seguía tan deteriorada.<sup>91</sup> En respuesta, por si alguien no se había enterado aún del cambio en la política exterior de México, Gurría les repitió que la invitación al relator de la ONU formaba “parte de toda una nueva actitud ante temas de derechos

---

clasificación se trata de “homicidio, abuso de autoridad o lesiones” (Ana Covarrubias Velasco. “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 443).

<sup>88</sup> Cit. por *ibid.*, p. 443.

<sup>89</sup> *Loc. cit.*

<sup>90</sup> Véase, *HRW. World Report*, 1998, Nueva York, pp. 124-129.

<sup>91</sup> *Loc. cit.*

humanos, el asunto de la tortura, que a su vez se inscribe en el ámbito más amplio de la democracia en el país”. Todo esto no mostraba sino “total apertura”:

ése es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podrían estar cuestionando a nuestro país.<sup>92</sup>

La última reunión relacionada con este tema durante el mandato de Zedillo fue la del secretario general de Amnistía Internacional (AI): Pierre Sané.<sup>93</sup> Pese al cambio en la política exterior evidenciada durante la estancia del relator de la ONU, el gobierno echó abajo parcialmente los éxitos alcanzados hasta entonces por las ONG de derechos humanos. Este retroceso, para beneficio de las organizaciones, duró poco tiempo: a partir de entonces las ONG de derechos humanos aprovecharon otra coyuntura y avanzaron más en sus políticas. El fracaso aparente de los intereses de las ONG durante la visita de AI se debió a distintos factores, dos los más importantes: primero, la visita no había sido promovida por el gobierno y este tuvo que dar su autorización; segundo, pese a lo acordado, el presidente se negó a recibir a Sané, lo que fue correctamente interpretado como un desaire del gobierno mexicano.<sup>94</sup>

Desde su llegada, Pierre Sané fue claro al advertir que el gobierno mexicano no mostraba ninguna voluntad política para resolver el crítico problema de derechos humanos: persistían la tortura, las desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, la censura y la agresión

---

<sup>92</sup> Cit. por Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit.*, p. 443.

<sup>93</sup> La visita había sido programada desde el 13 de noviembre de 1995, durante la visita del Secretario Adjunto de AI, Derek Evans, quien se había entrevistado con el secretario Gurría Treviño. Lo anterior fue además confirmado en noviembre de 1996 por la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante la visita de una delegación de AI. Sin embargo, por reticencias del gobierno mexicano, Sané fue recibido hasta septiembre de 1997. Véase, AMR 41/91/97/s.

hacia los medios de comunicación y defensores de los derechos humanos. Relacionado con esto, advirtió el peligro que representaba la militarización de la seguridad pública.<sup>95</sup> Pero la gota que derramó el vaso de Sané fue el rechazo del ejecutivo y del secretario de gobernación a recibirlo. En respuesta, Amnistía Internacional, sabiendo el poder relativo con el que contaba, amenazó al gobierno de Zedillo con iniciar una campaña internacional para denunciar las violaciones que ocurrían en México.

### *c) México en la mira de Europa*

El señor Vinteuil lo decía, y, en efecto, es cosa digna de notarse la admiración que despierta una persona por sus cualidades morales en los padres de otra cualquiera persona con quien tenga relaciones carnales.

Marcel Proust, *Por el camino de Swann. En busca del tiempo perdido.*<sup>96</sup>

En 1997, en medio de fuertes impactos externos que presionaban su economía<sup>97</sup>, el gobierno mexicano firmó con la Unión Europea algo que se llamó Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación e inició negociaciones para celebrar un acuerdo general de libre comercio, proceso que concluyó hasta 1999.<sup>98</sup> El acuerdo, hasta ese

---

<sup>94</sup> Amnistía Internacional expresó su “sorpresa y desagrado” ante la cancelación de la entrevista con Zedillo, hecha vía telefónica, el mismo día, y sin ningún tipo de explicación, pese a que se había confirmado ésta por lo menos en tres ocasiones de manera oficial por AI. (*Loc. cit.*)

<sup>95</sup> AMR 41/94/97/s

<sup>96</sup> Marcel Proust, *Por el camino de Swan. En busca del tiempo perdido*, Madrid, 2000, p. 183.

<sup>97</sup> Además de que el gobierno enfrentó la crisis financiera asiática, desde ese año, el precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas, al caer de aproximadamente 18 dólares estadounidenses en 1997 el barril, a 8.50 en 1999. Véase Gustavo Vega Cánovas, art. cit., p. 107.

<sup>98</sup> Debe recordarse que desde 1990 Salinas buscó un acercamiento comercial con Europa, durante la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos. Empero, en ese momento, fue poca la atención que los miembros de la Unión Europea le dieron a Salinas, por estar más concentrados en lo que ocurría en los países de Europa del Este. Además, si bien la Comisión Europea había encomiado los esfuerzos del gobierno mexicano por liberalizar y reformar la economía, también cuestionó que la democratización política había

momento, era el más incluyente que había negociado la UE con un solo país, y era, además, el primero que había negociado con un país latinoamericano.<sup>99</sup>

Los europeos, en contraste con los estadounidenses, condicionaron la negociación de la liberalización comercial a una primera etapa discusión de los componentes políticos.<sup>100</sup> En realidad, las negociaciones que dieron lugar al acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 al 8 de diciembre de 1997.<sup>101</sup> En cambio, las negociaciones estrictamente comerciales duraron sólo un año y medio, de julio de 1998 a noviembre de 1999.<sup>102</sup> Las dificultades de este proceso se debieron, principalmente, a la insistencia de la UE de incluir una cláusula democrática, con referencias explícitas a la democracia y los derechos humanos como elementos centrales del acuerdo, excluyendo las referencias a la no intervención en las que México insistía.<sup>103</sup> Durante los años que duraron los encuentros para llegar a un entendido político entre la UE y México, la situación de los derechos humanos causó revuelo en el Parlamento Europeo, gracias, en gran parte, al cabildeo de las

---

avanzado muy poco. Véase, Judith Arrieta Munguía, "La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 49 (95-96), p. 137.

<sup>99</sup> El acuerdo era además comprehensivo, pues llegó más allá de la liberación de aranceles para incluir reglas de origen, estándares técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, competencia, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de resolución de disputas. (Vega Cánovas, art. cit., p. 128).

<sup>100</sup> Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N., art. cit., p. 155.

<sup>101</sup> Después, en 1993, ya con el TLCAN a punto de entrar en vigor, Salinas viajó nuevamente a Europa para proponer el robustecimiento de los vínculos comerciales. Sin embargo, en esa ocasión las negociaciones se detuvieron por el levantamiento zapatista. Ante esto, el Parlamento Europeo emitió cuatro resoluciones sobre el tema, en las cuales exigía la solución pacífica del conflicto, el respeto a los derechos humanos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas (Judith Arrieta Munguía, art. cit., p. 138).

<sup>102</sup> En esta ocasión, a diferencia de lo que en parte pasó con Salinas, la lentitud de las negociaciones del acuerdo comercial no tuvo su origen en los problemas burocráticos entre la cancillería y la SECOFI, pues la secretaria que desempeñó el papel central en este proceso fue la de Relaciones Exteriores, debido a que el brete entre el gobierno de México y la Unión Europea tenía poco que ver con las relaciones comerciales y sí mucho con lo político, lo cual coincidía con las preferencias de los miembros del servicio diplomático.

<sup>103</sup> La cláusula democrática se entiende esencialmente como la facultad que tiene uno o varios actores internacionales, ya sean países o instituciones, para condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo, e incluso relaciones diplomáticas o comerciales en el caso de los países, a que el Estado receptor cumpla con una serie de requisitos que definan su régimen como democrático. (Véase, Ana Covarrubias Velasco, "La cláusula democrática", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 62-63 (2001), pp. 63-77).

ONG. Éstas visitaron el Parlamento en numerosas ocasiones para ofrecer su testimonio y acompañaron a los eurodiputados en sus visitas al país.

El gobierno mexicano se había negado rotundamente a aceptar la cláusula democrática y de derechos humanos que exigía la UE, pues se argumentaba que iba contra la tradicional política de no intervención y autodeterminación del país. Sin embargo, después del *affaire* con las ONG, no había más remedio que reconocer la condicionalidad impuesta por la UE.<sup>104</sup> Si Zedillo no había aceptado por la buena, lo haría por la mala. La firma del tratado con la Unión Europea era una meta deseada por el gobierno mexicano, no sólo porque reforzaba su apertura económica y contribuía a diversificar la economía, sino porque ayudaba a crear una “buena imagen” hacia el exterior: México sería socio del segundo bloque comercial más importante del mundo.

En este contexto, las ONG siguieron cabildeando dentro y fuera del país, para aprovechar la erosión del régimen autoritario y avanzar sus intereses. Ante la firma del acuerdo comercial con la UE el gobierno se vio obligado a ir modificando su postura. Se dejó de lado la reticencia absoluta a la cláusula democrática y el argumento del respeto a la soberanía y los principios tradicionales de política exterior. La cancillería optó, en cambio, por restar importancia al problema, afirmando que la cláusula no constituía ningún impedimento pues México contaba “ya con democracia” y se preocupaba por los derechos humanos: “la democracia es nuestra práctica todos los días”, afirmó Gurría Treviño.<sup>105</sup> Poco después, la misma SRE reconoció la cláusula democrática y de derechos humanos, pues

---

<sup>104</sup> Con relación al proceso de democratización por condicionalidad véase Laurence Whitehead, “Three International Dimensions of Democratization”, en Laurence Whitehead (comp.), *The International dimensions of democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 4-25; también Philippe C. Schmitter, “The influence of the international Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies”, en *ibid.*, p. 26-54.

<sup>105</sup> *Proceso*, 14 de abril de 1997.

México coincidía con los objetivos democráticos de la UE.<sup>106</sup> Así, el 7 de abril de 1997 México acabó por aceptar la Cláusula democrática y dos meses más tarde se iniciaron formalmente las negociaciones entre ambas partes, que concluyeron el 8 de diciembre del mismo año.

El proceso de negociaciones no fue sencillo para la administración de Zedillo. Las ONG europeas e internacionales y los eurodiputados más comprometidos con la defensa de la democracia y los derechos humanos en América Latina distaban de compartir el optimismo de la cancillería mexicana y de la Comisión Europea ante el repentino cambio de actitud del gobierno mexicano. Para los eurodiputados descontentos con el gobierno zedillista, en México se vivía una "situación sumamente peligrosa", pues, al menos en Chiapas, "los paramilitares" seguían "aterrorizando" a las poblaciones indígenas, con la más "absoluta impunidad". Simultáneamente, la Federación Internacional de Derechos Humanos, el Presidente de la Organización Mundial contra la Tortura, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana, el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos y *Human Rights Watch* presentaron, cada uno, informes sobre la violación de los derechos humanos en México.<sup>107</sup> Para estas organizaciones, con razón, era necesario que se presentaran estos reportes donde se detallaría "la arbitrariedad que impera en el campo mexicano", pues la supuesta transformación del gobierno mexicano no se debía sino a la búsqueda de "una victoria diplomática en víspera de las tan temidas elecciones de julio, temidas por el PRI, obviamente". Para Jean Paul Marthoz, jefe de la representación europea de *Human Rights Watch*, si lo que buscaba Zedillo era obtener "puntos a su favor a nivel de imagen internacional con esa decisión, se equivocaba".

---

<sup>106</sup> Loc. cit.: también. Ana Covarrubias Velasco. "La cláusula democrática", *op. cit.*, p. 70.

Más tarde, en octubre, tan sólo un mes después del desprecio del gobierno mexicano a Amnistía Internacional durante su visita a México, Zedillo visitó Francia en su gira europea para promover la firma del acuerdo comercial. Allí, el presidente se vio obligado a entrevistarse con distintas ONG de derechos humanos. AI fue excluida nuevamente. Los representantes de las organizaciones cuestionaron entonces a Zedillo el no haber recibido a Sané. Pero, aprovechando la ocasión, sabiendo de la vulnerabilidad del régimen mexicano en el exterior y de la importancia que daba a su imagen en ese momento en el que se estaba en tratos para la firma del acuerdo, las ONG acusaron a México de ser el país latinoamericano con el peor historial de casos de impunidad y agresión. Además, señalaron que había una peligrosa e indeseable militarización en estados donde no existía el pretexto de movimientos rebeldes y en el Distrito Federal. También, se le pidieron cuentas acerca de la expulsión de los observadores de la Federación Internacional de Derechos Humanos, lo que nunca había ocurrido en América Latina, ni siquiera durante la dictadura de Augusto Pinochet, en Chile.<sup>108</sup> Además, las ONG amenazaron al gobierno mexicano con que impedirían la firma del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, a menos que el país cambiara radicalmente su posición en cuanto a los derechos humanos, le gustara o no.<sup>109</sup> Y por si fuera poco, Pierre Sané no limitó su cabildeo a la UE, sino que visitó de manera oficial Estados Unidos para decir que:

ante la genuina y fundamentada preocupación de la comunidad nacional e internacional por la crítica situación de los derechos humanos en México, el gobierno del Presidente

---

<sup>107</sup> *Proceso*, 14 de abril de 1997.

<sup>108</sup> Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", op. cit... p. 445.

<sup>109</sup> Sané declaró: "En nombre de las miles de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en México, que nos han hecho llegar sus denuncias ante la falta de respuesta efectiva por parte de las autoridades responsables en su país. reiteramos nuestro llamado urgente al Presidente Zedillo a rectificar la política de su gobierno en materia de derechos humanos" (AMR 41/94/97/s)

Zedillo deberá rectificar su inexplicable política de negar tal realidad, a fin de cumplir con los ineludibles compromisos en la materia.<sup>110</sup>

A finales de ese año, para empeorar la de por sí ya desgastada situación del gobierno, la presencia de observadores extranjeros aumentó sin control a partir del asesinato de un grupo de 45 campesinos en el pueblo de Acteal, en Chiapas, el 22 de diciembre de 1997, cometido por un grupo paramilitar, al que se ligaba con el PRI.<sup>111</sup> Después de este hecho, muchas ONG dentro y fuera del país tenían una opinión desfavorable del gobierno y su partido, lo que minaba su buena imagen hacia el exterior. Por ello, los organismos civiles iniciaron entonces una rápida y efectiva campaña de información en Europa. El 15 de enero, el Parlamento Europeo, después de escuchar lo dicho por las ONG, exigieron a Zedillo que los responsables materiales e intelectuales de la matanza no quedaran impunes.<sup>112</sup>

Las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea habían entrado en marcha, pero la posición de México seguía siendo, de un modo u otro, incierta. Amnistía Internacional, en su *Reporte Anual*, señaló que un gran número de activistas de derechos civiles, entre los que hubo defensores de los derechos humanos y periodistas, sufrieron amenazas de muerte, agresiones y secuestros. Además, la tortura se practicó de forma generalizada, decenas de personas fueron ejecutadas extrajudicialmente y decenas “desaparecieron” tras ser arrestadas por las fuerzas de seguridad.<sup>113</sup>

Las ONG de derechos humanos sabían que mientras el acuerdo no estuviera firmado, la posición del gobierno mexicano era vulnerable. Aprovechando esta situación, en marzo de

---

<sup>110</sup> Índice AI: AMR 41/94/97/s

<sup>111</sup> La mayoría de quienes perecieron fueron mujeres y niños. La policía no intervino para tratar de impedir la masacre y ni siquiera fue capaz de mantener la escena del crimen para que fuera analizada por las autoridades. (AMR 41/118/97/s; véase también, *HRW, World Report*, Nueva York, 1999, p. 132).

<sup>112</sup> *Crónica*, 16 de enero de 1998.

<sup>113</sup> Amnistía Internacional, *Reporte Anual*, Londres, 1997.

1998, la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH) publicó un informe donde señalaba el grave deterioro de los derechos humanos en Chiapas, y recomendaba establecer un mecanismo de “seguridad de la cláusula democrática y de derechos humanos” como parte del acuerdo.<sup>114</sup> Al mismo tiempo, La Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, después de dos semanas de investigación en México, declaró en Europa que la situación en Chiapas indicaba que el gobierno buscaba “más una solución violenta al conflicto” que una negociada, y que, conforme a la legislación internacional, había elementos y condiciones para acusar al gobierno mexicano de genocidio”, pues se quería exterminar a un grupo de la población por “razones étnicas, religiosas y políticas”.<sup>115</sup>

Zedillo reaccionó de inmediato, parecía haber aprendido la lección. Pocos días después de los informes, Rosario Green visitó el Parlamento Europeo con el fin de desmentir las versiones publicadas por las ONG. La recién nombrada canciller, de acuerdo con su trayectoria, se identificaba dentro del país con la “política exterior tradicional”; sin embargo, para el exterior, era una de las fundadoras de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, lo que mostraba la supuesta “nueva actitud” del gobierno mexicano y, por ende, se suponía que le daba un cierto voto de confianza. Y efectivamente así fue: Green aseguró que en México había democracia, que iba mejor la situación de los derechos humanos y que todas las ONG eran bienvenidas en México.<sup>116</sup> Por su parte, Sandra Fuentes, embajadora de México en Francia, declaró ante la prensa Europea que no había por qué alarmarse, pues

---

<sup>114</sup> Ana Covarrubias. “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit...* p. 446.

<sup>115</sup> *Proceso*. 1 de marzo de 1998.

<sup>116</sup> Ana Covarrubias. “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *op. cit...* p. 446.

"las ONG se preocupan por los derechos humanos en todo el mundo", no sólo en México, por lo que "tienen un debate permanente con los gobiernos. Es un debate normal".<sup>117</sup>

Durante los debates en el Parlamento Europeo, la discusión se centró en la marginalización de amplios sectores de la población y la tensa situación en Chiapas. Los integrantes del Partido Popular Europeo y del Partido Socialista Europeo, mayoritarios en el parlamento, insistieron en la importancia de contar con un instrumento jurídico que permitiera presionar a favor de los derechos humanos y sociales de los mexicanos. Los miembros de los grupos Confederal de la Izquierda Unitaria Europea, la Izquierda Verde Nórdica, el Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformadores o de Los Verdes, denunciaron "la ausencia real del gobierno mexicano" para resolver pacíficamente el conflicto chiapaneco y mejorar la situación de los derechos humanos.<sup>118</sup>

En abril, los acuerdos interinos fueron ratificados por el Senado mexicano y por once de los quince Estados miembros de la UE. Los países que faltaron de ratificar el acuerdo interino pretextaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en México. Bélgica, por ejemplo, hizo severas recomendaciones al gobierno mexicano, particularmente por los casos más publicitados por las ONG, como lo fueron el de la violencia "incesante" en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. También se pronunció a favor de que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos abriera una oficina permanente en México. Y, finalmente, exigió que México entregara un informe anual sobre la situación de los derechos humanos, con base en "datos proporcionados por las ONG".<sup>119</sup> Alemania, por su parte, se pronunció de manera similar a la belga. E Italia pidió aplazar la

---

<sup>117</sup> *Proceso*, 1 de marzo de 1998.

<sup>118</sup> *Proceso*, 17 de mayo de 1998.

<sup>119</sup> Véase, "Presionan ONG europeas sobre la cláusula democrática", *Proceso*, 12 de diciembre de 1999.

firma hasta poder investigar "más a fondo" la situación de los derechos humanos en México.

Valiéndose de las condiciones de Bélgica, Italia y Alemania, la Iniciativa de Copenhague para América Central (CIFCA), una amplia coordinación de ONG europeas, decidió lanzar una campaña de información y cabildeo sobre la situación de los derechos humanos en México ante la UE y el Parlamento Europeo. Paul Wheeler, integrante de la organización, explicó que lo hacían "a pedido de numerosas ONG mexicanas que nos solicitaron apoyarlas y asesorarlas para que pudieran intervenir en el marco de las negociaciones del tratado entre la UE y México".<sup>120</sup> Junto con la CIFCA, aunque de manera independiente, participaron en esta batalla por el cumplimiento de la cláusula democrática la Federación Internacional de Derechos Humanos, *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional. Todas ellas, como primer condición, pedían que México hiciera un informe anual sobre la situación de los derechos humanos, con base en la información de las ONG mexicanas.

En respuesta, para evitar algún cuestionamiento más severo del exterior, Zedillo recurrió al tradicional discurso de la no intervención y la autodeterminación. En mayo, se acusó a las ONG de violar la soberanía del país.<sup>121</sup> Y después de ello, se aplicó estrictamente la legislación migratoria, expulsando sin miramiento a cualquier representante de cualquier ONG de derechos humanos, por respetable y poderosa que ésta fuera. Poco después, se elaboró una ley para la observación internacional. De acuerdo con ésta, las visitas de los observadores deberían hacerse en grupos de diez personas y su duración sería de no más de diez días. De igual forma, los interesados debían solicitar la autorización del gobierno

---

<sup>120</sup> *Loc. cit.*

<sup>121</sup> Ana Covarrubias Velasco. "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior". *op. cit.*, p. 448.

mexicano con seis meses de anticipación, y deberían probar la seriedad de la organización a la que pertenecen, así como su experiencia laboral.<sup>122</sup>

Quien primero sufrió la medida de Zedillo fue un grupo de 121 italianos, entre los que se encontraban parlamentarios, miembros de organizaciones civiles, académicos y de la iglesia católica, cuyo propósito era "realizar labores de observación a los derechos humanos de los indígenas en Chiapas". Desde su llegada al aeropuerto de la Ciudad de México, Federico Mariani, quien encabezaba el grupo, se quejó de las restricciones del gobierno mexicano, pues les habían permitido visitar sólo tres de los siete municipios solicitados; y porque les dejaron permanecer sólo diez días, y no 22, como ellos pretendían. El grupo de italianos afirmó que su visita a México se debía a su preocupación por lo que desde el exterior se había llegado a saber respecto "al movimiento armado zapatista y lo que ello implicaba para la próxima firma del acuerdo comercial". Reiteró, además, "que los resultados de esta visita tendrían una influencia especial sobre la determinación que tome el gobierno de Italia para dar su apoyo a la inserción de México a la Unión Europea", pues "todos somos indios del mundo".<sup>123</sup>

La nueva legislación entorpecía evidentemente el trabajo de las ONG. Normalmente las visitas se hacen con carácter de urgente, pues aunque se sabe de la grave situación de los derechos humanos en el país no se puede prever cuándo podría empeorar, cometiendo actos estilo Acteal, el Charco, etc. Para algunos autores, esta ley retomaba la posición tradicional del país, rechazando parcialmente cualquier tipo de intervención desde el extranjero.<sup>124</sup> En mi opinión, por el contrario, esto ejemplifica que el gobierno, pese a su renuencia, se ve

---

<sup>122</sup> *HRW, World Report*, Nueva York, 1999, p. 132.

<sup>123</sup> *El Universal*, 2 de mayo de 1998.

obligado a reconocer las exigencias extranjeras y aceptar, por ende, a observadores internacionales que vengan a certificar la política de derechos humanos. El que Zedillo haya reglamentado la observación se debe a la avalancha de ONG que habían venido a cuestionar la situación de derechos humanos, lo que contribuye, por lo tanto, a minar la buena imagen del gobierno. Pero, al final de cuentas, ni Salinas ni Zedillo pudieron evitar la influencia de estas ONG, y fueron obligados a hacer cambios en su política exterior.

El momento cumbre de las ONG de derechos humanos durante el sexenio de Zedillo se dio cuando, en mayo de 1998, el gobierno aceptó reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta disposición no tenía precedentes y hasta ese momento había sido el mayor logro de las organizaciones en México. De acuerdo con Rosario Green, la jurisdicción de la Corte “complementará los instrumentos nacionales en materia de derechos humanos y brindará un espacio para ir a dirimir, dónde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia”.<sup>125</sup> El auge de los organismos civiles fue tal que el secretario de relaciones exteriores creó una oficina para coordinar las relaciones del gobierno mexicano con las ONG. Así, Zedillo se vio obligado a reconocer la validez de las demandas del exterior, ya no sólo en el discurso, sino en el ámbito jurídico, con todo lo que esto implicaba.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”. *op. cit.*, p. 448.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>126</sup> Al final del sexenio se llevaron a cabo otras acciones importantes, como la excarcelación de Manuel Manríquez, indígena otomí acusado de asesinato, después de que éste se declarara culpable en un interrogatorio que se le hizo sin interprete y con brutales torturas. Este caso fue tomado como causa particular de Amnistía Internacional, declarando al acusado preso de conciencia. Pero además el asunto fue cabildeado por la CIDH y el Comité contra la Tortura de la ONU. (AMR 41/06/99:s)

El último año del sexenio creció visiblemente la tensión y la complejidad de la relación entre el gobierno de Zedillo y las ONG de derechos humanos.<sup>127</sup> A finales de febrero, Zedillo seguía cabildeando en Europa el tratado de la UE con México. En España, por ejemplo, habló del "esfuerzo del Ejecutivo Federal" para fortalecer la cultura de los derechos humanos en México. Rosario Green, por su parte, advertía que Zedillo había "mantenido invariablemente su congruencia y que estaba construyendo adentro (del país) esa democracia que predica afuera".<sup>128</sup> Pese a esto, sólo tres semanas después, las ONG saborearon los resultados de su cabildeo en Washington y Naciones Unidas, pues tanto el gobierno estadounidense como el organismo multilateral manifestaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en el país. Asma Jahangir, relatora especial de la ONU, destacó las tareas pendientes de Zedillo, entre las cuales estaba el combate a la impunidad "de que gozan ciertas clases y categorías privilegiadas", entre ellas las Fuerzas Armadas. En México hay, afirmó la relatora, "impunidad selectiva". En respuesta, la SRE y la CNDH acusaron a la relatora de "falta de equilibrio y objetividad" y de excederse en su encomienda.<sup>129</sup>

El contraataque no se hizo esperar, y los dirigentes de las ONG afirmaron que el reporte de Jahangir era confiable y que, incluso, se había "quedado corto", pues se había centrado en casos espectaculares -- Acteal, El Charco, Aguas Blancas y las mujeres de Ciudad

---

<sup>127</sup> No sólo empeoró la relación de las ONG que buscaban hacer respetar la cláusula democrática, sino de aquellas que luchaban por impedir el TLCUE, entre las cuales, una de las más visibles era la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, la cual inició una visible labor de información y cabildeo. Véase, *Proceso*, 19 de Marzo de 2000.

<sup>128</sup> *El Universal*, 2 de diciembre de 1999.

<sup>129</sup> El disgusto del *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, venía de que la relatora no tomó en cuenta "las actuaciones de la CNDH" (*Proceso*, 27 de febrero de 2000).

Juárez -- y no en las denuncias rutinarias.<sup>130</sup> Una semana después, El Departamento de Estado estadounidense dio a conocer su reporte sobre Derechos Humanos en varios países, entre ellos México, en el cual se enlistan los "abusos persistentes" en el país. Una semana más tarde, a principios de marzo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró en Washington dos audiencias sobre casos de ejecuciones en México, que habían sido presentadas ante la OEA.

El 23 de marzo de 2000, en Lisboa, pese a las reticencias iniciales para aceptar el condicionamiento democrático, el presidente mexicano declaró con los dirigentes de la UE que estaba definitivamente concluido el TLCUE, el cual entraría en vigor el 1 de julio, en víspera de las elecciones presidenciales.<sup>131</sup> En septiembre, después de dos años de la conferencia internacional de Roma, México suscribió el estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Aunque la firma se hizo ad referendum, bajo el argumento de que el tratado debía adecuarse a lo estipulado por la Constitución, mostraba la nueva actitud del gobierno mexicano ante el establecimiento de mecanismos jurídicos internacionales supranacionales, lo que no había hecho en 1993 ni en 1994 frente la creación de los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. En principio, de ratificarse el estatuto, el Estado se hubiera visto obligado a aceptar la jurisdicción de la CPI, orientada a eliminar la impunidad y a castigar a los responsables de violaciones graves a los derechos humanos.<sup>132</sup> Esto es, el gobierno de Zedillo reconocía que la Corte pudiera ser un parámetro

---

<sup>130</sup> Entre las ONG más destacadas en este cabildeo estuvieron: ONG de mujeres en Ciudad Juárez, la Asociación de familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro Binacional de los derechos humanos en Tijuana, Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos. (*Loc. cit.*)

<sup>131</sup> Ya desde noviembre de 1999 el Parlamento Europeo había aprobado por 322 votos a favor y 55 en contra el TLCUE. (*EL financiero*, 17 de marzo de 2000)

<sup>132</sup> Sergio García Ramírez. "Un tema de hoy: La Corte Penal Internacional", *Excélsior*, 20 de septiembre de 2001.

de medición del comportamiento del Estado. Lo anterior equivalía a aceptar la supremacía de los derechos humanos sobre la soberanía estatal y, por ende, sobre la retórica de la política exterior tradicional.

#### *IV. Consideraciones finales*

Durante la década de los noventa del siglo pasado, el país experimentó una de las peores crisis económicas en su historia. Simultáneamente, se concretó el cambio de modelo económico que ya se perfilaba desde el sexenio de De la Madrid. Ambos procesos, al combinarse, crearon la necesidad de un tercero: la liberalización política. Ésta, sin embargo, no estaba en los planes de los presidentes Salinas y Zedillo, por lo que se llevó a cabo con un ritmo mucho más lento que la liberalización económica.

El descontento provocado por la resistencia al cambio contribuyó a que ciertos segmentos de la población se organizaran en organismos civiles. La coyuntura histórica sirvió para que las ONG apuntalaran sus intereses en forma mucho más eficaz al vincular sus demandas a los temas comerciales, que, en ese momento eran los más importantes en la agenda política hacia el exterior del gobierno mexicano.

Los esfuerzos del régimen por restaurar su legitimidad, tanto hacia afuera como adentro, lo obligaron a reaccionar ante las presiones de una sociedad civil organizada de un modo que, probablemente, no lo hubiera hecho antes. Los triunfos de las ONG sobre el gobierno mexicano forzaron a éste a redefinir su concepto de soberanía, uno de los principios que, hasta entonces, habían fundamentado su política exterior. La relativa "desautorización" del sistema político sirvió para abrir aún más espacios a las ONG de derechos humanos y, por

tanto, debilitar todavía más la capacidad de negociación del régimen. Por ello, los intentos de las administraciones de Salinas y Zedillo por frenar la apertura no hicieron, en realidad, sino acelerarla. Irónicamente, la legitimación presidencial al tema de los derechos humanos contribuyó a la creación de las organizaciones independientes comprometidas con esa lucha: el presidencialismo autoritario nutrió la organización social que lo erosionaba. Una vez echado a andar el cambio, el régimen autoritario estaba condenado a caer víctima de sus propias contradicciones.

En México, el muro del gigante egoísta no fue lo suficientemente alto ni lo bastante grueso. Como en el cuento de hadas de Oscar Wilde, citado al inicio de este capítulo, las ONG lograron abrir un boquete y meterse al jardín en bandada. Tal vez, de nuevo como en el cuento, esto haga que el jardín florezca, de modo que el mismo gigante se vea obligado a reconocer su utilidad.

## CONCLUSIONES

Un día la ciudad desapareció. De cara al desierto y con los pies hundidos en la arena, todos comprendieron que durante setenta largos años habían estado viviendo en un espejismo.

Jairo Aníbal Niño, *Cuento de arena*.<sup>1</sup>

Terminada la Revolución, el régimen que nacía necesitó, para consolidarse, una política exterior que lo defendiera de los embates del mundo externo, que, hasta entonces, habían causado tantas dificultades a los sucesivos gobiernos mexicanos. Los principios decimonónicos de no intervención y autodeterminación fueron adaptados a la coyuntura histórica por los ganadores de la lucha armada y empleados por los mandatarios posrevolucionarios para sostener la legitimidad y efectividad de sus acciones. Esto fue cobrando mayor importancia cuando, alrededor de 1940, ya bien asentadas las bases del control político del régimen, los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con crecientes dificultades para mantener la legitimidad revolucionaria que se agotaba, se sirvieron de estos principios como coartada para ocultar la verdadera naturaleza del régimen, un régimen autoritario que necesitaba fundamentos sólidos e inmutables tan estables como el propio régimen aspiraba a ser.

El sistema funcionó, y funcionó bien, durante décadas. El Estado mexicano, con el presidente a la cabeza, se convirtió en un ente aparentemente invulnerable y omnipotente. Los principios tradicionales de política exterior, según los cuales ningún actor externo tenía

---

<sup>1</sup> Jairo Aníbal Niño, *Cuento de arena*, en *Relatos Vertiginosos. Antología de cuentos mínimos*, México, Alfaguara, 2000, p. 167.

derecho a inmiscuirse en las decisiones del Estado, cumplían una doble función: al tiempo que impedían que el exterior se percatase de la incómoda realidad del país, servían para que los ciudadanos creyeran que el gobierno desempeñaba bien su papel de defensor del interés nacional.

Conforme pasaba el tiempo, la política exterior de México, supuestamente inamovible, fue adaptándose a las necesidades de los sucesivos presidentes; seguía el ejemplo del *Gatopardo*<sup>2</sup>: cambiaba para que todo siguiera igual. Incluso durante aquellos sexenios cuya política exterior se caracterizó por su activismo, ésta mantuvo, como fin último, la preservación del *status quo*. Como bien lo dice Humberto Garza, "la política exterior tradicional buscaba cambiar al mundo sin cambiar a México, y sin cambiar ella misma".<sup>3</sup>

Sin embargo, en la década de los ochenta, las contradicciones internas del régimen empezaron a ser más evidentes y pusieron en entredicho su funcionamiento. Los principios de política exterior, esencialmente estáticos, no podían resistir los profundos cambios que comenzaban a transformar la faz de México y de todo el mundo. Entre los principales cambios que tuvo que enfrentar el régimen en esos años, estuvo una crisis económica, consecuencia, sobre todo, de la caída en los precios del petróleo. Pese a que los signos de alarma habían aparecido con anticipación, casi nadie había podido prever la magnitud del problema ni la velocidad con la que éste contribuyó al deterioro del sistema político mexicano, cuya monumental deuda financiera con el exterior lo había puesto en una situación vulnerable, por decir lo menos. De ahí que, en el marco de una crisis económica, le fuera difícil al gobierno mantener sus pautas tradicionales de comportamiento.

---

<sup>2</sup> Véase la novela del mismo nombre de G. T. De Lampedusa.

<sup>3</sup> Humberto Garza Elizondo. "Los cambios de la política exterior: 1989-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 538.

Dada esta circunstancia, los cambios no tardarían en hacerse notar. La liberalización económica impulsada por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo dio pie a la transformación de las prioridades internacionales de México: la política exterior se centró en lo económico. A partir de entonces, el objetivo prioritario en la agenda del gobierno mexicano hacia el exterior fue lo comercial y financiero. Era condición indispensable para ello que el país apareciera ante la mirada del mundo como un socio estable y confiable. El régimen ya no podía darse el lujo de ignorar la opinión internacional usando como pretexto los principios tradicionales. El cambio del modelo económico, lo quisieran o no sus promotores, tenía que ir acompañado por un proceso paralelo de liberalización política, el cual, sin embargo, debido a la reticencia de los gobernantes, iba a seguir un ritmo muy diferente. Así, el carácter desigual del proceso de liberalización en México y la crisis de legitimidad inherentes al régimen político en transición son dos de las variables que, en la elaboración de este estudio, encontré útiles para explicar las respuestas del gobierno mexicano, siempre parciales y desiguales, a la globalización.

Esta coyuntura fue hábilmente aprovechada por las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos para presionar al régimen y forzarlo a escuchar, al menos, sus demandas. Para lograrlo, estos organismos civiles ataron sus temas de interés a aquellos que, a la sazón, resultaban de mayor importancia en la agenda del gobierno: los comerciales y financieros. El número y la capacidad de influencia de las ONG habían crecido tanto en los últimos años que llegaron a representar un peligro al proyecto de transición selectiva que la élite política tenía en mente. De tal suerte, el gobierno no pudo sino redefinir su concepto de soberanía y admitir y aún lisonjear la intervención de estos actores, relativamente novedosos, en el tratamiento de temas, internos o externos, relevantes en su relación con el mundo. De este modo, las ONG contribuyeron a

internacionalizar el tema de los derechos humanos en México y, por tanto, influyeron en el diseño de la política exterior del Estado mexicano. Hubo cambio en los instrumentos jurídicos, pero, sobre todo, en la retórica oficial, cambio importante ya que implicaba el reconocimiento de problemas que reclamaban soluciones inaplazables y el fin de una era de mitos que poblaron el discurso de la política mexicana por décadas.

Otra conclusión que puede desprenderse de este estudio es que, dada la incapacidad de las teorías clásicas de Relaciones Internacionales, como el realismo, para explicar satisfactoriamente este fenómeno, para llegar a las conclusiones enunciadas, fueron indispensables los conceptos y variables elaborados por teóricos del transnacionalismo, como Risse-Kappen, Keck y Sikkink. Sin embargo, éstos tampoco resultaron suficientes para analizar las complejidades del caso, por lo que tuve que echar mano de explicaciones complementarias que componen el entramado teórico de la tesis. Lo anterior sugiere que si bien durante mucho tiempo las aproximaciones realistas sirvieron bien en el momento de analizar las circunstancias internacionales de México, son hoy insuficientes, por lo que puede resultar útil otro tipo de explicaciones.

Resultado de la revisión histórica hecha en este estudio me parece interesante subrayar que si bien el tema de los mecanismos de control político de los que se valió el régimen autoritario mexicano ha sido ya estudiado, éste no se ha vinculado lo suficiente con la política exterior ni con la retórica ni el simbolismo bajo el que se cobijaron los gobiernos de la Revolución. Incluso, algunos de los análisis hechos sobre la política exterior de la segunda mitad del siglo XX han sido más bien narraciones anecdóticas centradas en el estilo personal de gobernar de los presidentes. En el mejor de los casos, algunos han tratado de explicar el porqué el gobierno reaccionó de una u otra forma ante el contexto internacional, pero que, al fundar sus disertaciones intelectuales en la teoría realista, han

dejado de lado circunstancias y actores que, sin duda, también influyeron en el proceso de toma de decisión; o bien, han analizado la política exterior sin relacionarla, con entera propiedad, a la naturaleza del régimen, por lo que su estudio es incompleto o se antoja ingenuo.

Profundizar en el análisis de la evolución de la política exterior en un nuevo escenario político nacional, frente a nuevos actores y circunstancias internacionales, parece indispensable. Ello es importante sobre todo ahora que el tema del cambio es un lugar común en las discusiones políticas. La investigación del desarrollo de la política exterior en los últimos veinte años contribuiría, en gran parte, a comprender el tipo de diplomacia y la retórica del nuevo régimen. Además, serviría en el diseño de la nueva política exterior, pues de la experiencia histórica se deduce que ésta ha influido visiblemente en la consolidación y en el proceso de cambio de nuestro régimen político

El cambio político ocurrido en México en el año 2000 representa una oportunidad para intentar terminar con la impunidad imperante en el pasado y llevar a la práctica las causas por las que han luchado los organismos civiles de derechos humanos. Sin embargo, también representa un riesgo: el de que la nueva retórica se convierta en una nueva fachada, de que el cambio se reduzca a la inversión del espejo perverso. Esto es, que sigan sin respetarse los derechos fundamentales como antes de la transición, pero ahora escondidos tras la pantalla de un discurso que insista en su diferencia con el pasado y en su compromiso con los derechos humanos por encima de la soberanía, la autodeterminación y la no intervención que antes eran la base de la política exterior. A fin de cuentas, en tanto que los derechos humanos sigan violándose cotidianamente en México, la victoria de las ONG que defienden esta causa estará lejos de ser definitiva.

## BIBLIOGRAFÍA

### *I. Fuentes primarias*

#### *a) Archivo de Naciones Unidas*

*E/CN.4/1998/38/Add.2. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura. Visita a México.*

*E/CN.4/1998/101/ADD.2. Informe de la relatora Especial sobre Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía. Visita a México.*

*E/CN.4/Sub.2/2000/40. Informe presentado por la Presidenta Relatora del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos.*

#### *b) Archivo de la OEA*

*OEA/Ser.L/v/II.100, Doc. 7, rev. 1, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.*

#### *c) Archivo de la CNDH*

*Comisión Nacional de Derechos Humanos, Reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos, México, CNDH, 1996.*

**d) *Archivo de la CEPAL***

CEPAL, *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*, Naciones Unidas, 2001.

CEPAL, “El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica”, *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 89, Naciones Unidas, 1993.

**e) *Archivo de Human Rights Watch***

*Americas Watch*, “Brutality Unchecked: Human Rights Abuses Along The U.S. Border with Mexico”, an *Americas Watch Report*, A Division of Human Rights Watch, Nueva York, Mayo de 1992.

*Human Rights Watch, World Report*, Nueva York, 1993.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1994.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1995.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1996.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1997.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1998.

*HRW, World Report*, Nueva York, 1999.

**f) *Archivo de Amnistía Internacional***

AMR 41/31/97/s.

AMR 41/91/97/s.

AMN

AMNISTIA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional, *Reporte Anual*, Londres, 1997.

**g) Fuentes hemerográficas**

*Proceso*, 244 (1981), p. 24.

*Proceso*, 925, (1994), p. 18.

*Proceso*, 20 de abril, 1997.

*Proceso*, 1 de marzo de 1998.

*Proceso*, 17 de mayo de 1998.

*Proceso*, 12 de diciembre de 1999.

*Proceso*, 27 de febrero de 2000.

*Proceso*, 19 de Marzo de 2000.

*La Jornada*, 25 de enero de 1997.

*El Universal*, 2 de mayo de 1998.

*El Universal*, 2 de diciembre de 1999.

*EL financiero*, 17 de marzo de 2000.

*Excélsior*, 20 de septiembre de 2001.

**h) Entrevistas**

Entrevista con Sergio Aguayo Quezada, 20 de enero de 2003.

## II. Fuentes secundarias

Aguayo Quezada, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.

-----, "Orígenes y consecuencias del auge de los organismos civiles durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", mimeógrafo.

-----, y Luz Paula Parra, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

-----, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

-----, *1968. Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.

-----, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, 32 (1992), p. 323-341.

-----, y Laura O'Dogherty, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *Foro Internacional*, 27 (1986), p. 266-295.

-----, y Patricia Weiss Fagen, *Central Americans in Mexico and The United States*, Washington, Georgetown University, 1988.

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y arena, 1989.

Alba Vega, Carlos, "México después del TLCAN", *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 141-191.

- Arendt, Hannah, *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*, Nueva York, Penguin Books, 1983.
- Aristóteles, *La República*, libro VI, cap. IV.
- Aron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, París, Gallimard, 1965.
- Arriaga, Víctor, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 572-591.
- Arrieta Munguía, Judith, " La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 49 (95-96), pp. 123-148.
- Bailey, David, *Viva Cristo Rey. The Cristero Rebellion and the Church-State conflict in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1974.
- Bailey, John, *The 1994 Mexican presidential election*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1994.
- Barker, Rodney, *Political legitimacy and the State*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Basañez, Miguel, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990.
- Baumont, Maurice, *La faillite de la paix*, París, Presses Universitaires de France, 1946.
- Beauvoir, Simone de, *Memorias de una joven formal*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999.
- Beitz, Charles, *Political theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Belden, Nancy, John Russonello y Javier Alagón, *Survey of electoral preferences in Mexico, 1994*, México, Agosto 11 de 1994.
- Bizberg, Ilán, "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 695-735.

- Blancarte, Roberto, *Historia de la Iglesia Católica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Carothers, Thomas, *In the name of democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, California, University of California Press, 1991.
- Carrillo Flores, Antonio, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, 6 (1966), pp. 233-246.
- Castañeda, Jorge, "Revolution and foreign policy: Mexico's experience", *Political Science Quarterly*, 78 (1963).
- Castillo, Manuel Ángel, "La economía centroamericana y la inmigración a México", *Comercio Exterior*, 43 (1993), pp. 763-773.
- Chabat, Jorge, "La política exterior de Miguel de la Madrid. Las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting (comp.), *México. Auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Clark, Gordon y Michael Dear, *State apparatus. Structures and language of legitimacy*, Boston, Allen and Unwin, 1984.
- Coicaud, Jean-Marc, *Légitimité et politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1997.
- Córdova, Arnaldo, "México, Revolución burguesa y política de masas", en Adolfo Gilly, *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1979, pp. 55-90.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1976.
- , *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

- , "Change in Latin America: the Mexican and Cuban revolutions", Lincoln, The University of Nebraska, 1961.
- Covarrubias, Velasco Ana, "Revolución, nacionalismo y política exterior", en *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 329-344.
- , "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, 39 (1999), p. 429-452.
- , "La cláusula democrática", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 62-63 (2001), pp. 63-77.
- Crespo, José Antonio, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting (comp.), *México. Auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 15-33.
- Domínguez, Jorge, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 25-56.
- Dresser, Denise, "Treading Lightly and without a Big Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico", en Tom Farer, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Dresser, Denise, "Five scenarios for México", *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 55-71.
- Eisenstadt, Todd, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, 36 (1992), pp. 667-702.

- Falcón, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1998.
- , *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.
- Fernández de Castro, Rafael, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 45-68.
- Ferris, Elizabeth, "Mexico's Foreign Policies: a Study in Contradictions", *The dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 213-227.
- , *The Central American Refugees*, Nueva York, Praeger, 1986, pp. 1-39.
- Flores Olea, Víctor, "Poder, legitimidad y política en México", *El perfil de México en 1980*, t. 3, Siglo XXI, México, 1976, p. 463-502.
- France, Anatole, *Novelas completas y otros escritos*, trad., Luis Ruiz Contreras, España, Aguilar, 1967.
- Friedland, Joan, *Seeking safe ground. The legal situation of Central American refugees in Mexico*, San Diego, Mexico-United States Law Institute University of San Diego, 1987.
- Galeana, Patricia, *La disputa por la soberanía, 1848-1876*, México, Senado de la República, 2000.
- García, Manuel y Griego, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres, *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 87-117.

- Garza Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 443-457.
- , "Los cambios de la política exterior: 1989-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 534-544.
- Gil Villegas, Francisco, "Cambio Constitucional en México Durante el Sexenio de Salinas De Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1996), pp. 159-187.
- Gilly, Adolfo, "La guerra de clases en la Revolución Mexicana", en Adolfo Gilly *et. al*, *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1979, pp. 21-54.
- González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", mimeógrafo.
- , "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Humberto Garza Elizondo, editor, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 27-79.
- González Navarro, Moisés, "La venganza del sur", *Historia Mexicana*, (1972), pp. 677-692.
- Grass, Günter, *El tambor de hojalata*, Madrid, Alfaguara, 1999.
- Hagstrom, Jerry, "Mexican Revolution?", *National Journal*, (1994), pp. 1738-1742.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl, "Emiliano Zapata, apóstol y mártir del agrarismo mexicano, 1924", *Obras completas*, Lima, Juan Mejía, 1977, pp. 35-39.
- , *El antiimperialismo y el APRA*, Santiago de Chile, Ercilla, 1936.
- Heller, Claude, "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 380-397.

- Hirschman, Albert O., "Ideología: ¿misión o túnica de Neso?" Comentario al trabajo de A Gerserkron, "La ideología como determinante de sistemas", en Alexander Eckstein, *Comparación de Sistemas Económicos. Enfoques teóricos y metodológicos*, México, El manual moderno, 1978.
- Huntington, Samuel, "American Ideals versus American Institutions", *Political Science Quarterly*, 97 (1982), pp. 1-37.
- Jones, Chester Lloyd, "Roots of the Mexican Church conflict", en *Foreign Affairs*, 14 (1935), pp. 135-145.
- Juárez, Benito, "Manifiesto del Presidente de la República desde Chihuahua al iniciar 1865", en *La lucha por la soberanía*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1988.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1982.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activist beyond borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- , "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 404-428.
- Kissinger, Henry, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Klarén, Peter F., *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Lima, IEP, 1976.
- Krasner, Stephen, "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations", en Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 257-279.

- Lajous, Roberta, *La política exterior del porfiriato*, México, Senado de la República, México, 2000.
- Ley General de Población*, México, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación.
- Lindblom, Charles, *The policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968.
- Linz, Juan, "An authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt y Yuje Littunen, *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Transactions of the Wetermarck Society, 1964, pp. 291-341.
- Lippman, Walter, "Church and State in Mexico: the American mediation", en *Foreign Affairs*, 8 (1930).
- Lipset, Seymour Martin, "Social conflict, legitimacy and democracy", en William Connolly, *Legitimacy and the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
- Loeza, Soledad, "Delamadridismo: La segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, Niso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lusting, *México: auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Mabire Ponce, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 545-571.
- Macouzet, Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 700-728.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1961.
- Mares, David, "Strategic interests in the U.S. - Mexican relationship", en pp. 19-26.

- Marcos, Subcomandante Insurgente, *Detrás de nosotros estamos ustedes*, México, Plaza y Janés, 2000.
- Mariás, Javier, *Mañana en la batalla piensa en mí*, Madrid, Alfaguara, 1998.
- Marín Bosch, Miguel, "Presencia de México en las Naciones Unidas: cuarenta años de cooperación", Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, 1986, pp. 129-152.
- Mazza, Jacqueline, *Don't disturb the neighbors. The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*, Nueva York, Routledge, 2000.
- Meyer, Jean, *La Cristiada. El conflicto entre la Iglesia y el Estado, 1926-1929*, México, Siglo XXI.
- Meyer, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo, (1928-1940)", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 453-476.
- , "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 250-256.
- , *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*, México, Océano, 2001.
- , "México en un triángulo. México, Estados Unidos y Europa", en Anne Staples *et al.*, *Diplomacia y revolución: homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 123-140.
- , *La marca del nacionalismo*, México, Senado de la República, 2000.
- , "México y sus imperialismos. Activación y desactivación del nacionalismo en el siglo XX", en Fernando Serrano Migallón, *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 77-96.

- , "The Exception and the Rule" en Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991, pp. 93-110.
- , *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.
- , "La encrucijada", *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1998.
- , "La crisis del presidencialismo mexicano", *Foro Internacional*, 34 (1996), pp. 11-30.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro XVIII, México, Porrúa, 1976.
- Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1993.
- Niño, Jairo Aníbal, *Cuento de arena*, en *Relatos Vertiginosos. Antología de cuentos mínimos*, México, Alfaguara, 2000.
- Noriega, Pilar, "La extradición sumaria de perseguidos políticos y el derecho de asilo", en David Fernández, *Los derechos humanos en México: la tentación del autoritarismo*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1997, pp. 277-286.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Ortega, Reynaldo, "Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México", en Reynaldo Ortega, *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, 267-322.
- Packenham, Robert, *Liberal America*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

- Paz, Octavio, "De la Independencia a la Revolución", en *Obras Completas*, tomo 8, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 124-144.
- Plutarco, *Vida de Solón*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Proust, Marcel, *Por el camino de Swan. En busca del tiempo perdido*, Madrid, 2000.
- Quirk, Robert, *The Mexican Revolution and the Catholic Church 1910-1929*, Bloomington, Indiana University Press, 1986.
- Rabelais, *Le Gargantua et le Pantagruel*, en *Ouvres de Rabelais*, Paris, s. f.
- Reyna, José Luis, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", *Cuadernos del CES*, núm. 3, México, El Colegio de México, 1974, pp. 3-30.
- , "Estado y autoritarismo", *Nueva Política*, 1 (1976), pp. 75-98.
- Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", en Garza Elizondo, Humberto, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.
- Risse-Kappen, Thomas, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 374-403.
- , "Bringing Transnational Relations Back in: Introduction", en Thomas Risse-Kappen (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Rodríguez Piña, Javier, *Guerra de castas. La venta de indios mayas a Cuba, 1848-1861*, México, CONCAULT, 1990.
- Rosati, Jarel A., Martin W. Simpson III, Joe D. Hagan, "The Study of Change in Foreign Policy", en *Foreign Policy Restructuring*, South Carolina, South Carolina University Press, 1998, pp. 9-13.

- Rosenau, James N., "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", en B. Farrel, *Approaches to Comparative and International Politics*, Illinois, Northwestern University Press, 1966.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto informe de gobierno", 1 de noviembre de 1992.
- Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena y López Negrete, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en Humberto Garza Elizondo, editor, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 139-168.
- Schmitter, Philippe C., "The influence of the international Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en Laurence Whitehead (comp.), *The International dimensions of democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 26-54.
- Sepúlveda, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, 24 (1984), pp. 407-414.
- , *Política Exterior. Cuadernos de Renovación nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Serrano Migallón, Fernando, "El asilo político", en Fernando Serrano Migallón, coordinador, *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, pp. 369-394.
- Service, Robert, *A history of twentieth-century Russia*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- Shapira, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 62-91.

- Shaw, Malcom, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Shearer, *Starke's International Law*, London, Butterworths, 1994.
- Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47 (1993), pp. 411-441.
- Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Spenser, Daniela, "Trabajo forzado en Guatemala, bracerismo guatemalteco en Chiapas", *Cuicuilco*, año IV, México, enero de 1984, pp. 5-10.
- Suárez Dávila, Francisco, "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", *Comercio Exterior*, 44 (1994), p. 853-864.
- Thorup, Cathryn L., "Diplomacia ciudadana en América del norte", *Foro Internacional*, 35 (1995), pp. 155-218.
- Tocqueville, Alexis de, *La Démocratie en Amérique*, tomo I, 1er. vol., París, Medici, 1947.
- Torres, Blanca, *De la segunda guerra al mundo bipolar*, México, Senado de la República, 2000.
- , "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Blanca Torres y Roberta Lajous, *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000, pp. 169-196.
- , "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, 39(1999), p. 543-478.
- Vázquez, Josefina Zoraida, "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1998.

-----, *México y el expansionismo norteamericano*, México, Senado de la República, 2000.

-----, *México, Gran Bretaña y otros países, 1821-1848*, México, Senado de la República, 2000.

-----, y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.

Vega Cánovas, Gustavo, "La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica", en Humberto Garza Elizondo, editor, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México-Tecnológico de Monterrey, 2002, pp. 102-138.

Walzer, Michael, *Just and unjust wars*, Nueva York, Basic Books, 1977.

*Washington Office on Latin America* y Academia Mexicana de Derechos Humanos, "The 1994 Mexican election: a question of credibility", agosto 15 de 1994.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

-----, *El político y el científico*, México, Colofón, 1998.

Weintraub, Sidney, *A Marriage of convenience: relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 1990.

Whitehead, Laurence, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (comp.), *The International dimensions of democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 4-25.

Wickham-Crowley, Timothy, *Guerrillas and Revolution in Latin America. A comparative study of insurgents and regimes since 1956*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

Wilde, Oscar, *El retrato de Dorian Gray*, Madrid, EDIMAT, 2000.

-----, *El gigante egoísta*, México, Época, 2002.

