

DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS:

EL CASO DE MEXICO (1973-1992)

**Tesis que para optar por el título de
"Licenciado en Relaciones Internacionales"
presenta Adelaida Muñoz Martínez**

Director de tesis: Profr. Sergio Aguayo Quezada

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL COLEGIO DE MEXICO

México, D. F.

Noviembre , 1993.

A Carlos y Daly, mis padres

INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ESTADOS UNIDOS: ACTORES Y TOMA DE DECISIONES EN LA POLITICA EXTERIOR DE DERECHOS HUMANOS	6
I. Derechos humanos y toma de decisiones	7
II. Derechos humanos: actores gubernamentales y no gubernamentales en política exterior	12
III. De las negociaciones burocráticas: el Ejecutivo, el Congreso y los derechos humanos	26
CAPITULO II. DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS	30
I. Crisis interna y opinión pública	30
II. El gobierno de J. Carter y la consolidación de los derechos humanos en política exterior	36
III. Ronald Reagan: la imposibilidad de eliminar consideraciones de derechos humanos	45
CAPITULO III. DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MEXICO: LA INEXISTENCIA DEL TEMA	54
I. Factores externos	55
II. Factores internos: derechos humanos en la política exterior estadounidense	70
CAPITULO IV. DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA ESTADUNIDENSE HACIA MEXICO: LA INSERCIÓN EN LA AGENDA INFORMAL	86
I. 1983: una crisis económica y de credibilidad	87
II. Estados Unidos: derechos humanos en México	93

CAPITULO V. DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO: UN PROCESO INACABADO	117
I. Derechos humanos en México y el gobierno de Carlos Salinas	118
II. Cambios a nivel regional y mundial	127
III. La reacción de Estados Unidos a la situación de los derechos humanos en México	128
CONCLUSIONES	148
Notas	154
BIBLIOGRAFIA	

AGRADECIMIENTOS

Varias personas me ayudaron a desarrollar el presente trabajo. Es para mí un placer expresar mi agradecimiento a todos ellos. El doctor Sergio Aguayo Quezada supervisó con detenimiento los avances de la investigación. Sus rigurosas críticas y sugerencias constituyeron siempre una guía estimulante y un apoyo invaluable. Le estoy infinitamente agradecida.

La profesora Blanca Torres me alentó para trabajar con dedicación en mi trabajo de investigación y para continuar con estudios de Maestría. Además, el corto período durante el cual tuve la oportunidad de colaborar con ella me permitió obtener información fundamental para mi investigación, se lo agradezco mucho.

No tengo palabras para expresar cabalmente la suerte de tener amigos como Beatriz Zepeda y Efrén García quienes estuvieron conmigo en los mayores momentos de angustia y en quienes me pude recargar cuando el final de este trabajo parecía inalcanzable. Ambos leyeron con dedicación versiones preliminares de este texto. Sus comentarios, críticas y correcciones de estilo me permitieron mejorar el trabajo final. A Eduardo Peñaloza, quien con paciencia, cariño y dedicación puso orden en algunos capítulos le doy las gracias.

Asimismo estoy en deuda con mis amigos Eduardo Velasquillo y Fernanda Somoano, que actuaron como mensajeros, con Nadeem Qureshi, Miguel Angel Sanjuán y Enrique Casares que pacientemente ayudaron a la impresión de las versiones preliminares y del texto final.

A los jóvenes que integran el personal del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. les debo parte de la información contenida en esta tesis. Quedo en deuda con el equipo del laboratorio 41 del CINVESTAV, en especial con Oscar Chávez, de quien recibí siempre ayuda y buena disposición.

A mis padres les debo lo que soy y lo que he logrado. Este trabajo es una prueba de mi amor a ellos y de mi reconocimiento a todo el cariño con el que han rodeado mi vida. Su ejemplo, sus palabras de aliento y sus deseos de superación han sido siempre un estímulo para seguir adelante.

INTRODUCCION

En los últimos años, ha aumentado en forma sorprendente el interés mundial por los derechos humanos. Mayores niveles de educación y avances en las comunicaciones, por un lado, y el fortalecimiento de corrientes universalistas en favor del respeto a la vida, por otro, han contribuido a la formación de una cultura de derechos humanos. En el pasado reciente, la caída del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría dieron un nuevo impulso a la defensa de esos derechos. Las reformas políticas y económicas impulsadas en Europa del Este estuvieron acompañadas de mejorías sensibles en la situación de algunos derechos humanos: se liberaron presos políticos, se abrieron foros a la libertad de expresión y se llevaron a cabo elecciones democráticas y universales en varios países.

El fin del enfrentamiento bipolar tuvo, por su parte, repercusiones más amplias: los argumentos de seguridad nacional con los cuales los gobiernos --en especial los autoritarios-- habían justificado tradicionalmente la represión contra "agentes subversivos" --de izquierda y de derecha-- perdieron su vigencia.

México no ha sido ajeno a esos cambios mundiales. En años recientes, la sociedad mexicana se ha organizado para denunciar y limitar la impunidad de las autoridades que violan los derechos humanos. Esta tendencia se ha reforzado por el interés que ha despertado el problema en el exterior. El número de informes que desde 1988 han publicado organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales sobre la situación de los derechos humanos en México ilustra la preocupación por los abusos que se cometen cotidianamente en nuestro país.

Destacan las publicaciones de organizaciones estadounidenses, no solo por su número sino por la difusión que han tenido en México. Sin duda, el informe más comentado ha sido el de la organización Americas Watch, Derechos Humanos en México: Una Política de Impunidad.

Mi interés en el tema del presente trabajo surgió a raíz de preguntas y especulaciones sobre la posibilidad de que el interés estadounidense por los derechos humanos en México influyera positivamente en la lucha por el respeto a estos derechos. Lo anterior me impulsó a investigar a cerca del papel que han desempeñado los derechos humanos en la política exterior estadounidense, en especial hacia México.

Desde los años setenta, Estados Unidos ha incluido consideraciones de derechos humanos en su política exterior. Se puede observar dos conjuntos de derechos que en períodos distintos han sido privilegiados en la política gubernamental. Entre 1973 y 1980, la política de derechos humanos estuvo guiada por la preocupación en la integridad física de los individuos. A partir de 1981, se empezó a privilegiar derechos civiles y políticos.

Esta política ha conducido al debate interno en Estados Unidos de la situación de los derechos humanos de otros países. Como consecuencia de esto, varios gobiernos de América Latina han sido objeto de discusión por violaciones a los derechos humanos y algunos de ellos han sido unilateralmente sancionados por el gobierno estadounidense.

El objetivo central del presente trabajo es analizar el peso de las consideraciones de derechos humanos en la política del gobierno estadounidense hacia México desde 1973 hasta 1992. La hipótesis de este trabajo es que hasta ahora, Estados Unidos no ha incluido ese tipo de consideraciones en su política hacia México, a pesar de que el tema ha sido abordado por el Congreso estadounidense. Trataré de probar que esto se ha debido a que otros intereses se han

antepuesto a la defensa de los derechos humanos. Tomo 1973 como punto de partida ya que esa fecha marca la inserción de derechos humanos en la agenda de la política exterior estadounidense. Sin embargo, centraré mi análisis en los gobiernos de James Carter, Ronald Reagan y George Bush.

Considero pertinente señalar que entiendo por derechos humanos todos aquellos principios destinados a garantizar una vida digna para los seres humanos y que quedaron plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el presente trabajo, sin embargo, me ocuparé primordialmente del respeto a la integridad física de la persona y a libertades civiles y políticas, pues son los derechos que han recibido mayor atención en Estados Unidos y porque el espectro de los derechos humanos es tan amplio que resultaría muy difícil hacer un análisis profundo sobre cada uno en este espacio.

El análisis está dividido en dos partes: la primera de ellas abarca los capítulos I y II y contiene la presentación de los actores gubernamentales que participan en el proceso de toma de decisiones de política exterior estadounidense en materia de derechos humanos y de los actores no gubernamentales que logran influir --coyunturalmente-- en esas decisiones. En el capítulo I, utilizo el enfoque de política burocrática de Graham Allison (Modelo III) como marco explicativo. El contenido de ese capítulo no tiene como finalidad elaborar una falsación de ese modelo teórico, sino únicamente explicar de manera consistente y ordenada el comportamiento de los actores relevantes en la elaboración de la toma de decisiones referentes a los derechos humanos en la política exterior de Estados Unidos y de su influencia en la formulación de políticas específicas. El capítulo II, por su parte, trata la evolución de la política de derechos humanos, y en él intento explicar por qué éstos derechos empezaron a formar parte de la política

exterior de Estados Unidos, y por qué se mantuvieron como una consideración en la toma de decisiones a pesar de la abierta oposición del presidente Reagan en los primeros años de su gobierno.

La segunda parte del trabajo comprende tres capítulos (capítulos III, IV y V) ordenados cronológicamente sobre la política estadounidense hacia México. El capítulo III abarca el período 1973-1983, caracterizado por la inexistencia de debates internos en Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en México. Analizo los factores externos e internos que influyeron para que esas consideraciones no estuviera presentes en los debates gubernamentales y, por tanto, tampoco lo estuvieran en la política estadounidense hacia México. El capítulo IV está dedicado a analizar los cambios que propiciaron la inserción del tema en la agenda informal bilateral a mediados de la década de los ochenta y los factores que impidieron la formulación de una política de derechos humanos hacia México. El último capítulo se dedica al análisis de la relación México-Estados Unidos durante el gobierno de George Bush. En él intentaré probar que a pesar del creciente interés que sectores de la opinión pública estadounidense han mostrado por los derechos humanos en México, en especial las ONGs la cordialidad y el pragmatismo que caracterizaron a la relación bilateral fueron decisivos para que el Ejecutivo estadounidense minimizara los abusos cometidos en México y magnificara las reformas emprendidas por el gobierno de Carlos Salinas.

Deseo señalar de antemano las limitaciones de este trabajo. La información sobre derechos humanos en México es escasa; aquella sobre el papel que desempeñan en la relación bilateral, casi nula. Aunque la política estadounidense de derechos humanos ha sido un tema abordado por distintos autores, rara vez se ha mencionado a México. Ello, acaso, ponga en relieve, una vez

más, la poca importancia que, hasta fechas recientes, han revestido los derechos humanos en las relaciones México-Estados Unidos.

CAPITULO I

ESTADOS UNIDOS: ACTORES Y TOMA DE DECISIONES EN LA POLITICA EXTERIOR DE DERECHOS HUMANOS

El año de 1973 marca la fecha en que los derechos humanos empezaron a formar parte de las consideraciones de la política exterior estadounidense pues el Congreso, contra la voluntad del Ejecutivo, usó su poder a favor de tales derechos, al condicionar la ayuda económica y militar al exterior, a que los países beneficiados los respetaran. Esas iniciativas representaron un giro en la toma de decisiones de política exterior estadounidense.

Para entender ese cambio resulta necesario conocer qué actores y qué valores lo motivaron y cuáles procedimientos de política exterior se vieron afectados. En el presente capítulo me propongo presentar a los principales actores del proceso de toma de decisiones relacionadas con derechos humanos y la forma en que éstos interactúan. Para ello utilizaré elementos del modelo burocrático de Graham Allison, el cual pone énfasis en la negociación entre los distintos actores gubernamentales. Destacaré además la importancia de un sistema de valores compartido, así como el papel de actores no gubernamentales que, aunque no participan directamente en la toma de decisiones, sí han logrado influir --coyunturalmente-- en ese proceso.

I. Derechos humanos y toma de decisiones

I.1 Actores y toma de decisiones en política exterior: el modelo burocrático

En su libro Essence of Decision,¹ Graham Allison explica la crisis de los misiles de octubre de 1962 con tres modelos conceptuales de toma de decisiones de política exterior. El modelo clásico (Modelo I) explica el comportamiento de los gobiernos nacionales como el de actores racionales y unitarios. El modelo de procesos organizacionales (Modelo II), pone énfasis en los productos (outputs) de las principales organizaciones del gobierno, las cuales funcionan de acuerdo con patrones regulares de comportamiento. En el modelo burocrático (Modelo III) se establece que la política exterior es resultado de la negociación entre los distintos actores del sistema.

El presente capítulo se enmarca en este último modelo conceptual pues permite entender porque los derechos humanos forman parte de la política exterior estadounidense. Efectivamente, en el modelo burocrático de toma de decisiones (Modelo III) el Estado no es un ente racional y unitario, sino que está compuesto por varios actores que no sólo centran su atención en cuestiones estratégicas sino en una variedad de problemas internacionales. Actúan de acuerdo con sus propias concepciones de objetivos nacionales, organizacionales y personales.² El aparato burocrático nacional constituye una arena compleja para la negociación en la cual el poder se encuentra estructurado jerárquicamente.³ Las responsabilidades de cada actor alientan las diferencias entre lo que cada uno ve y juzga que es importante. Así, la toma de decisiones resulta

de un proceso político en el cual, un grupo de actores comprometido con un curso de acción se impone sobre otros que luchan por alternativas distintas; en otros casos triunfa el compromiso.⁴

Además de sus responsabilidades y de su posición organizacional, cada actor lleva consigo un bagaje propio, que incluye sensibilidad hacia ciertas cuestiones, compromisos con distintos proyectos y hasta deudas con grupos de la sociedad. De ello se desprende que la postura de cada actor o grupo de actores está determinada por prioridades organizacionales localistas, pero también por intereses precisos, como son los de seguridad nacional, los internos y los personales. Generalmente, los objetivos de seguridad nacional son ampliamente aceptados por los distintos actores. Sin embargo, no siempre hay consenso sobre cómo se ve afectado el interés nacional en casos específicos.⁵

El impacto que pueda tener cada uno de los actores participantes en la política resultante dependerá de su poder, definido como la influencia efectiva en las decisiones y acciones gubernamentales.⁶ La negociación se lleva a cabo por medio de canales de acción, es decir, estructuras que regulan tanto la actividad gubernamental cuanto la preselección de los actores principales destacando de esa forma "quién tiene el poder".⁷ Esos canales están determinados por lo que Allison denomina "reglas del juego", que se encuentran en la Constitución, estatutos, interpretaciones de la Corte, órdenes del Ejecutivo, convenciones y hasta en la cultura. Unas reglas son implícitas y otras explícitas; unas estables y otras cambiantes.⁸

A los actores burocráticos se suma otro grupo de actores: los no gubernamentales, que Allison denomina "jugadores ad hoc". Ese grupo está conformado, entre otros, por la prensa y por portavoces de importantes grupos de interés. Para fines de este análisis, dividiré este conjunto de actores en dos: la opinión pública y grupos de interés organizados --las ONGs. Destacaré

además, la importancia de un sistema de valores compartido por los distintos actores, el cual puede reflejarse en lo que Allison denomina el "bagaje" que cada jugador trae consigo y que puede tener un peso significativo en la concepción que tengan los actores sobre el exterior y sobre los intereses nacionales.

I.2 De la importancia de un sistema de valores compartidos: valores estadounidenses y política exterior

Los valores morales y el concepto que cada sociedad tiene de sí misma pesa significativamente en la opinión pública y en la formulación de la política exterior:

Como la gente que las compone, las naciones tienen un concepto de sí mismas al que están ligadas filosófica y emocionalmente. Como la gente, en ocasiones traicionan estos principios básicos bajo el impulso de poderosos deseos o temores; pero a menos que la misma concepción de sí misma cambie, las consecuencias de despreciarla serán, tarde o temprano, traumáticas para la nación y sus líderes.⁹

La formulación de políticas no se crea en el vacío pues el tipo de sociedad dentro de la cual los actores gubernamentales toman decisiones y determinan metas y cursos de acción tiende a dejar su sello en las políticas formuladas. Rasgos específicos como la experiencia histórica, un sistema de valores y creencias y el grado de cohesión ideológica, pueden tener relevancia en la formulación de políticas. Es importante subrayar, sin embargo, que en general, estos factores afectan sólo los lineamientos generales de la política exterior y no políticas específicas. Empero,

no son marginales pues son permanentes en su impacto y explican tendencias de largo plazo tanto en la política como en la opinión pública.

Se puede afirmar que en Estados Unidos, la experiencia histórica dió lugar a una serie de mitos y valores que por mucho tiempo han mantenido la cohesión ideológica de esa sociedad en política exterior:

Más que otras sociedades modernas, Estados Unidos confía, de hecho, depende de mitos para cimentar su confianza en políticas actuales. Los estadounidenses somos profundamente ahistóricos: no compartimos un sentido coherente de nuestra historia en términos formales y académicos. La cultura popular y no un sistema educativo determina nuestro sentido de identidad[...] Nuestros mitos nacionales[...] son tanto representaciones de identidad como instrumento real de culturización. Los mitos dan a cada uno de nosotros nuestro sentido de pertenencia, nuestra membresía como estadounidenses. Este proceso de culturización, por medio del mito, también se logra por aquello que muchos creen es sólo entretenimiento: la televisión y el cine.¹⁰

La exitosa expansión del poderío económico, político y militar estadounidense no sólo infundió un sentimiento básico de orgullo y optimismo a sus nacionales sino que los ha convencido de que las tareas que se impongan son factibles. Esa confianza en sí mismos ha conducido a un sentimiento de superioridad frente a la mayoría de los países y a la creencia de que si los demás siguieran las prescripciones estadounidenses de éxito "las cosas estarían mejor en todas partes".¹¹

La cultura política y el sistema de valores estadounidenses contienen importantes elementos moralistas que, desde los primeros años de su historia, han hecho creer a esa sociedad en su carácter excepcional. La corriente moralista en política exterior refleja las creencias políticas, sociales y religiosas de ese país. Ese moralismo, aunado a que el surgimiento de Estados Unidos

como nación se basó en la proclamación de derechos inalienables, permiten entender por qué los derechos humanos han tenido resonancia en la tradición estadounidense.²

Por otra parte, esa sociedad valora de modo muy significativo la iniciativa individual. El credo económico en la empresa privada y en un sistema de libre mercado se desprenden de ese valor. El "modo de vida americano" (American way of life) frecuentemente se equipara con ese tipo de economía. La sociedad asume como dogma que el libre mercado es capaz de producir altos niveles de vida; ello permite entender su aversión hacia los sistemas de corte socialista, los cuales representan la antítesis del modelo económico en el que viven. Se debe añadir que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el comunismo soviético, por su poderío militar, se convirtió en la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Ahora bien, "anticomunismo" y "derechos humanos" son conceptos demasiado abstractos por lo que, en casos específicos puede haber rompimientos en el consenso sobre cómo actuar respecto a ellos. Tanto el público como el gobierno estadounidenses comparten una serie de valores que influyen en sus percepciones. Los actores gubernamentales, sin embargo, tienen responsabilidades específicas como son la defensa de los intereses estadounidenses en el exterior y la seguridad nacional. Cuando la sociedad se siente al abrigo de amenazas externas, pueden surgir expresiones de tipo humanitario en los diferentes actores del proceso burocrático de toma de decisiones.

II. Derechos Humanos: actores gubernamentales y no gubernamentales en política exterior

Para propósitos del presente análisis distinguiré entre dos tipos de actores, los no gubernamentales --opinión pública y organizaciones de derechos humanos-- y los gubernamentales --el poder Legislativo y el Ejecutivo. Los primeros logran limitar las decisiones de los segundos pero no influyen directamente en la toma de decisiones. Se puede afirmar que los actores gubernamentales constituyen el núcleo del proceso de toma de decisiones, alrededor del cual los actores no gubernamentales forman círculos concéntricos.

II.1 Los actores no-gubernamentales

El público influye en las decisiones políticas en la medida en que su opinión sirve para alterar la conducta que desean seguir los encargados de formular la política exterior.¹³ Los derechos humanos constituyen un caso interesante en el que la opinión pública y organizaciones no gubernamentales (ONGs) han logrado influir en la toma de decisiones. Ambos han permanecido como barrera de contención al poder gubernamental, en la medida en que su fuerza moral, su prestigio y su información han logrado influir en las decisiones de política exterior.

II.1.1 La opinión pública

En los sistemas democráticos, el público tiene un papel central en política interna como legitimador de la autoridad; en época de elecciones, puede expresar su simpatía o descontento por medio del voto. En política exterior, en general, la voz del público desempeña un papel menor. Empiezo por definir "opinión pública". Nicola Matteucci, señala en el Diccionario de Política¹⁴ que la expresión "opinión pública" se utiliza correctamente en dos acepciones:

En la primera, opinión pública es el conjunto de las opiniones de los miembros de una sociedad sobre un fenómeno particular[...] Sin embargo, en otros contextos el término designa algo más y algo diferente de la suma de las opiniones individuales[...] la referencia no es ya a la opinión del público en general sino a aquellos sectores de la sociedad, atentos e informados, que presumiblemente ejercen un peso sobre las decisiones públicas o, por lo menos, controlan las actividades de la dirigencia.¹⁵

Esa doble acepción supone la existencia de distintos tipos de público. Gabriel Almond coincide con Matteucci, al dividir el público estadounidense en dos: el "público general" o "masa" y el llamado "público atento". Sostiene que el público general, que consiste en 75 a 90% de la población adulta, está desinformado sobre cuestiones específicas de política exterior y asuntos exteriores en general; carece de iniciativa, pone poca atención a lo que sucede y no tiene opinión estructurada. Su respuesta a cuestiones de política exterior es altamente emocional y muy fluctuante: frente a un asunto específico, pasa del pesimismo al optimismo con gran rapidez.¹⁶

En contraste, Almond considera que el público atento es muy reducido (cerca del 10% de la población adulta) aunque tiene tendencia a aumentar. En ese grupo entrarían empresarios, educadores, profesionistas, y periodistas, entre otros. En ocasiones pertenecen a alguna organización civil y leen publicaciones como Time y Newsweek. En buena medida, están más informados sobre política exterior que el resto de la población. Aunque son una minoría, tienen los medios para expresarse y fungir como portavoces o representantes de la sociedad civil.¹⁷

Almond afirma que en Estados Unidos la respuesta característica a asuntos externos es de "indiferencia". Gracias a ello, los formuladores de política exterior gozan de un amplio margen de maniobra.¹⁸ Solo en momentos de crisis, en los que asuntos de alto nivel emocional llegan a los foros y cautivan a la opinión pública, los límites impuestos por ésta se alteran y marcan pautas más estrictas: "Una crisis de política exterior [...] puede transformar la indiferencia en vaga aprehensión, en fatalismo, en angustia".¹⁹

Cuando el público decide participar cuenta con canales de acción para hacer patente su descontento y tratar de influir en las decisiones políticas; los canales son variados, e incluyen, desde la organización de manifestaciones multitudinarias hasta el ejercicio de su poder de voto en las elecciones. El sufragio afecta tanto al Presidente, cabeza del Ejecutivo, como al poder Legislativo. La diferencia es que el Congreso mantiene un contacto cotidiano con su electorado, mientras que el poder Ejecutivo no.

El público estadounidense sólo influye de modo indirecto ante el poder Ejecutivo, al establecer los límites dentro de los cuales los formuladores de política pueden operar. En ese sentido, la opinión pública actúa más como un tope que como una interferencia cotidiana en asuntos específicos. Cabe destacar que, para que el público establezca límites, necesita conocer las opciones consideradas, pero en general, las opciones se presentan al público sólo después de los hechos. En esos casos, si el público atento está en desacuerdo puede expresarlo y presionar más si el gobierno aplica de nuevo una política similar. Eso sólo significa imponer un límite después de que ha sido rebasado.

En realidad no existen canales directos de comunicación entre el público y el poder Ejecutivo. Este último no parece estar interesado en el establecimiento de contactos cotidianos que le permitan conocer la opinión del público sobre sus iniciativas. En cambio, valora el aislamiento de sus planes de cualquier presión pública, pues ello le permite mayor control sobre sus decisiones.²⁰

Con el Congreso, en cambio, el público estadounidense tiene mayor contacto y ejerce mayor influencia. Los congresistas tienen contactos regulares con su electorado; las presiones de

este último pueden contar para que el Legislativo vote en favor o en contra de cuestiones específicas, aunque claro, éstas deben competir con otros intereses y prioridades.

En asuntos de derechos humanos, durante los años setenta, la opinión pública estadounidense desempeñó un papel destacado. La guerra de Vietnam y el escándalo Watergate confluyeron para provocar un ambiente de crisis interna en la sociedad pues fueron cuestionados valores e instituciones estadounidenses. Las manifestaciones de descontento de la opinión pública fueron decisivas para que el Congreso incluyera consideraciones de derechos humanos en política exterior.

Desde una perspectiva más amplia, el público general estadounidense parece favorecer políticas de fomento al respeto de los derechos humanos. Por su cultura política, sus mitos y sus valores, la sociedad estadounidense simpatiza con políticas que enaltecen la libertad y la democracia. El público tiene la percepción de que Estados Unidos es moralmente superior y que por tanto posee el papel histórico de defender esos valores. Sin embargo, la opinión del público también se caracteriza por lo que Almond describe como las "limitaciones inherentes a la sociedad moderna" para captar el significado de los problemas más importantes de la política pública, es decir, que el público suele ser incompetente para comprender cuestiones complejas de política exterior.²¹

En general, el entusiasmo por los derechos humanos en Estados Unidos es importante cuando se consideran en abstracto. En casos concretos, es decir cuando se habla de un país o de una política específica, el apoyo público puede disminuir si estas consideraciones entran en conflicto con intereses económicos o de seguridad.²² Efectivamente, la prosperidad interna es una preocupación central del público, el cual no siempre estará dispuesto a pagar los costos

económicos de la defensa de los derechos humanos en el exterior.²³ Por otra parte, el público tampoco apoyará iniciativas que, desde su perspectiva, pongan en peligro la seguridad nacional. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los ochenta, para el público estadounidense, el comunismo representó la principal amenaza a esa seguridad, aunque, como consecuencia de la guerra de Vietnam, el público atento se mostró más crítico ante la amenaza real del comunismo y la forma de contenerlo.

Se debe agregar que como parte de un fenómeno mundial que se ha desarrollado en los últimos años, la opinión pública tiende a prestar mayor atención a consideraciones de derechos humanos. ONGs y los medios de comunicación masiva han desempeñado un papel relevante como informadores y educadores de la sociedad sobre el valor de estos derechos. El público mismo se muestra interesado en escuchar o leer información sobre esos temas. En un estudio realizado sobre el número de artículos clasificados como "derechos humanos" que fueron publicados por el diario The New York Times entre 1975 y 1988, se concluyó que los derechos humanos recibieron mucha atención durante los primeros años del gobierno de James Carter y que aunque la cobertura de ese tema declinó después de 1977, nunca ha regresado al nivel anterior.²⁴

De lo dicho anteriormente, puede concluirse que la opinión pública se interesa por los derechos humanos. Esa preocupación, sin embargo, es limitada si se toma en cuenta que para el público la política exterior tiene menor prioridad que preocupaciones de tipo interno. Además, la simpatía por los derechos humanos no forzosamente se traduce en activismo. El papel de la opinión pública sigue siendo indirecto y su influencia coyuntural. No obstante, existen sectores del público especialmente interesados en la promoción de los derechos humanos y que,

organizados activamente, trabajan en forma sistemática para que esas consideraciones sean tomadas en cuenta por el gobierno en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

II.1.2 Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

Las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) de derechos humanos son grupos de interés formados por el llamado público atento, cuyo principal objetivo es la promoción de esos derechos. Son independientes del gobierno y, en general, la mayor parte de sus denuncias van dirigidas contra éste, como principal responsable de los abusos.

Cada ONG tiene particularidades distintas sea por el tipo de gente que la compone o por la clase de actividad que desempeña. Mientras que algunas son de inspiración religiosa otras son laicas; ciertas se dedican a la investigación o a la educación, mientras que otras centran sus actividades en la acción social y algunas más se circunscriben a casos específicos, como los derechos de la mujer o de los refugiados.²⁵

En Estados Unidos, las ONGs de derechos humanos han desempeñado diversas funciones: han cooperado estrechamente con miembros del Congreso y del Departamento de Estado; han sido fuentes de información precisa sobre víctimas de abusos por parte de regímenes represivos; han establecido estrategias de acción, y hasta han formulado propuestas de legislación ante el Congreso estadounidense. Además, han ayudado a canalizar recursos hacia grupos de derechos humanos en el exterior; han establecido redes internacionales de comunicación entre ellas, y; han fomentado contactos entre activistas de otros países y funcionarios estadounidenses.²⁶ David Forsythe opina que por su activismo, desde los años setenta, ONGs como Amnistía Internacional(AI), la Comisión Internacional de Juristas, La Liga Internacional de Derechos

Humanos, Americans for Democartic Action (ADA) y Washington Office for Latin America (WOLA) tienen mayor impacto en la opinión pública, en la política y en la legislación de Estados Unidos que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.²⁷

Las actividades de las ONGs de derechos humanos que se integran al marco de la política exterior, están dirigidas a influir en las decisiones gubernamentales. Tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo consideran a estos grupos de interés participantes legítimos en la formulación de políticas, aunque algunos tienen mejor imagen que otros.²⁸ En su lucha por influir en las decisiones gubernamentales, las ONGs actúan de dos formas: recopilando y difundiendo información precisa sobre los casos de violaciones a los derechos humanos y haciendo labor de cabildeo, el cual,

puede dirigirse a legisladores, administradores, a las cortes, al público atento o masivo. Los recursos de los cabilderos incluyen ante todo la calidad de la información que tratan de impartir; segundo, la legitimidad del "lobby" en el contexto de los valores sociales, y después, sin orden particular, el dinero, la membresía, la organización y el liderazgo. Las tácticas de cabildeo incluyen saber quiénes son los tomadores de decisiones apropiados, cómo abrir y mantener canales de comunicación con ellos, cuándo se ha llegado a cierto nivel en la toma de decisiones en el proceso político, y cuál es la mejor forma de hacer una presentación.²⁹

El cabildeo de las ONGs de derechos humanos puede calificarse como informal dado que carecen de un registro legal.³⁰ La pregunta a contestar es en qué medida influyen en el gobierno. Las ONGs que actúan como lobbies tienen, ante todo, serias limitaciones financieras. Ello se hace patente cuando deben actuar contra firmas privadas de cabildeo --que trabajan en favor de gobiernos extranjeros que desean evitar restricciones a la ayuda económica o militar prevista para ellos. Por otra parte, la membresía de esas organizaciones es políticamente reducida en el sentido

de que la votación en el Congreso en cuestiones de derechos humanos no dependerá del daño o recompensa electoral que le puedan infligir miembros de ONGs como electorado.

En realidad, los instrumentos más útiles de las ONGs para influir en el Congreso son su prestigio moral, su liderazgo y su organización. Se puede afirmar que las ONGs han perfeccionado sus estrategias de acción ante el gobierno; las primeras no contaban más que con la buena voluntad de sus miembros para dedicarse al cabildeo en los corredores del Congreso, sin conocer los entuertos burocráticos de la toma de decisiones.³¹ Sin embargo, hacia finales de la década de los ochenta, ONGs como WOLA, el lobby de cuáqueros y ADA ya tenían un juicio sofisticado sobre el proceso de toma de decisiones. Sabían dónde y cuándo se tomaban las decisiones importantes, quiénes las tomaban y quiénes se oponían.³²

La experiencia del cabildeo ha enseñado a los líderes de las ONGs a circunscribir metas y hacer demandas más específicas, como la eliminación de algún programa de ayuda específico, o la negación de préstamos bancarios a un país en especial. Se han dado cuenta de que los llamados a la justicia se vuelven significativos cuando van ligados a propuestas concretas.

Por último, el prestigio moral cuenta mucho en una sociedad moralista como la estadounidense. Es por eso que los recursos de los cabilderos incluyen ante todo la calidad de la información que tratan de impartir y la legitimidad del "lobby" dentro del contexto de los valores sociales. En ese sentido, las ONGs de derechos humanos han luchado por ganarse ese reconocimiento social perfeccionando sus técnicas de investigación y la calidad de sus informes así como destacando los valores morales y humanitarios en los que se apoyan para defender sus actividades e iniciativas ante los grupos de actores sobre los que intentan influir.

Los miembros del Congreso han sido el principal objetivo de las ONGs. Ello se debe a que el Congreso es más receptivo a la opinión pública y a grupos de interés que el Ejecutivo. La labor de cabildeo de estos grupos en el Congreso ha sido favorecida por el interés de congresistas que simpatizan con políticas de derechos humanos. Pero rara vez las ONGs han logrado hacer cambiar la opinión de los miembros del Legislativo que se oponen a ese tipo de consideraciones. Ahora bien, siempre existen grupos de legisladores indecisos o hasta indiferentes al tema de los derechos humanos. Es ahí donde las ONGs tienen un importante margen de acción. El caso de derechos humanos en América Latina constituye un buen ejemplo pues tradicionalmente ha existido un amplio margen de votos no comprometidos de miembros del Congreso que simplemente no tienen tiempo o interés en esa área geográfica o en cuestiones de derechos humanos. En suma, en asuntos de relativamente baja importancia para ellos y para su electorado, algunos miembros del Congreso permiten la influencia de cabilderos de derechos humanos.

Otra actividad de esos lobbies ha sido sugerir a miembros del Congreso tácticas para "vender" derechos humanos en el Capitolio. La enmienda Harkin, por ejemplo, fue redactada por los cuáqueros y WOLA; ADA se encargó de la labor de lobby para que fuera aceptada en el Congreso.³³ Por ello, Lars Schoultz ha afirmado que "cada pequeño pedazo de legislación aprobado durante los 94° y 95° Congresos (1975-1978) se logró con el apoyo activo de los grupos de interés de derechos humanos".³⁴ Esos años fueron los de mayor activismo legislativo en materia de derechos humanos.

Frente al Ejecutivo, la labor de cabildeo ha resultado más difícil. Ello se debe a que, en general, el poder Ejecutivo se muestra renuente a adoptar consideraciones que puedan interferir en sus planes o limitar su margen de acción. El gobierno de James Carter fue un período

excepcional, pues el mismo presidente impulsó una política favorable a consideraciones de derechos humanos en política exterior. Gracias al trabajo de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado, mejoraron los contactos entre el Ejecutivo y las ONGs. No obstante, en general, tanto el Departamento de Estado como el del Tesoro y los presidentes en turno han sido celosos guardianes de sus intereses.

Por último, las ONGs han ayudado a crear un clima de opinión favorable a la defensa de los derechos humanos. Han funcionado como alarma, que indica dónde y en qué medida suceden violaciones a los derechos humanos y qué se puede hacer al respecto. Las ONGs de derechos humanos no tienen poder económico ni electoral para presionar al Congreso pero cuentan con un invaluable prestigio moral que en la sociedad estadounidense posee un peso significativo. Durante los años setenta, las ONGs tuvieron la difícil tarea de impulsar reformas legales que vincularan ayuda exterior con derechos humanos. A partir de los años ochenta, en cambio, se dedicaron a defender sus logros y desde entonces se mantienen en una posición defensiva.

II.2 Los actores gubernamentales

Estados Unidos no tiene una política exterior única e integrada. David Forsythe afirma que la Constitución estadounidense invita al enfrentamiento pues a pesar de que el régimen político es presidencialista, el Congreso tiene capacidad para influir en la política exterior.³⁵ Sin pretender hacer un análisis profundo sobre la Constitución de Estados Unidos, me limitaré a afirmar que la flexibilidad de ese sistema constitucional permite que el equilibrio de los poderes evolucione.

Ello explica por qué, en política exterior, la competencia del poder Ejecutivo, en particular del Presidente, aumentó en detrimento del Congreso hasta la década de los setenta.³⁶ La guerra de Vietnam y el creciente descontento de la población sacó al Congreso de su letargo y revirtió esa tendencia.

II.2.1 El Congreso y los derechos humanos

En términos generales, el Congreso tiene un papel de supervisor y consultor de la política exterior y cuenta con dos importantes recursos para influir en esas decisiones: la ratificación de los tratados internacionales y el control del presupuesto gubernamental anual. Se ha dicho que por muchos años mantuvo un papel pasivo en política exterior. La guerra de Vietnam y la oposición del Legislativo a un mayor involucramiento en esa guerra marcaron el precedente de un papel más activo en política exterior. 1973 marcó el inicio de una era de nuevo activismo en el Congreso y la búsqueda de mayor equilibrio en los poderes. Las consideraciones de derechos humanos se insertaron en la nueva corriente que intentaba moralizar la toma de decisiones en política exterior y que reflejaba, por primera vez desde el inicio de la Guerra Fría, un claro rompimiento en el amplio consenso sobre política exterior que caracterizó al gobierno por muchos años.

El Congreso es un actor gubernamental altamente permeable a cuestiones internas y a la influencia del público. Ello explica por qué en los años setenta otorgó tanta importancia al descontento de la población por la política exterior y a las exigencias de moralizar la política. Además, por el número de individuos que lo componen, el Congreso es una institución muy

plural. En asuntos políticos específicos, algunos congresistas logran imponer sus intereses a los demás.

En el caso de los derechos humanos, congresistas interesados en valores humanitarios han entrado en la escena política y han pugnado por insertar consideraciones de derechos humanos en la política exterior. El punto de partida fue una situación coyuntural peculiar --la crisis de valores y de confiabilidad en las instituciones a principio de los años setenta-- permitió que algunos actores del poder Legislativo expresaran por primera vez ese tipo de intereses. Ello se manifestó en audiencias especiales, en limitaciones a la ayuda exterior a determinados países y en enmiendas "de enlace", que someten programas de ayuda exterior a las condiciones imperantes de los países receptores.

Miembros del Congreso han luchado por que se aprueben restricciones a la ayuda económica y militar a regímenes represivos. A esos actores se han sumado tanto aquellos miembros del Legislativo interesados en mantener sus prerrogativas como aquellos que se oponen a los gastos de políticas de ayuda al exterior.³⁷

II.2.2 El Ejecutivo y los derechos humanos

Hasta 1976, no había políticas de derechos humanos dentro del Ejecutivo pues los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford se negaron a incorporar mecanismos institucionales que tomaran en cuenta esas consideraciones en la política exterior de Estados Unidos. Actualmente, son coordinadas por la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado. Esta Subsecretaría es, sin duda, un actor importante en la toma de decisiones sobre ayuda

al exterior debido a que tiene acceso a todas las propuestas de ayuda, puede emitir reservas al respecto y negarse a firmar propuestas que considere inapropiadas.

Continuamente han surgido conflictos entre las Oficinas Regionales del Departamento de Estado y la Oficina de Derechos Humanos, debido a que sus funciones difieren. Las primeras procuran que el gobierno estadounidense mantenga buenas relaciones con países aliados. Por ello, se oponen a que consideraciones de derechos humanos se involucren en las relaciones bilaterales, pues desde su perspectiva crean tensiones con regímenes represivos pero "amigos". Por ley, sin embargo, cada Oficina Regional debe contar por lo menos con un funcionario responsable de coordinar los esfuerzos de derechos humanos.

Mientras la Oficina de Derechos Humanos fue sólo una coordinación, el Departamento de Estado pudo ignorarla. Una vez elevada de rango y mientras estuvo dirigida por la activista de derecho humanos Patricia Derian, la Oficina se encargó de cuestionar las decisiones de ayuda económica o militar a países que mantuvieran un patrón de severos y sistemáticos actos represivos. A pesar del apoyo que gozaron esas consideraciones durante el gobierno de James Carter, esa Subsecretaría fue continuamente bloqueada y aislada por otras del Departamento de Estado. Durante el gobierno de Ronald Reagan --según el testimonio de algunos funcionarios de esa oficina-- el nuevo director, Elliot Abrams, rara vez se mostró en desacuerdo con las decisiones finales del Departamento de Estado, pues la Oficina de Derechos Humanos se encontraba "armoniosamente ideologizada" e integrada al resto de las Oficinas de ese Departamento.³⁸

Las consideraciones de derechos humanos y su vinculación con la ayuda económica y militar han entrado en conflicto con los intereses y las funciones de otras secretarías de Estado. Los

militares, por ejemplo, se han mostrado renuentes a interiorizar consideraciones de derechos humanos en el Departamento de Defensa. En esa Secretaría no hay ninguna oficina encargada de someter decisiones a consideraciones de derechos humanos, pues la Defensa tiende a interpretar su misión como una de análisis y preparación estratégicos.

El Departamento del Tesoro también ha rechazado que se vincule ayuda económica con consideraciones de derechos humanos. Esa Secretaría está encargada del voto de los representantes de Estados Unidos ante instituciones financieras internacionales, por lo que se opone a la "politización" de esas instituciones. Ello explica por qué durante el gobierno de James Carter, el Departamento del Tesoro hizo labor de cabildeo en contra de la adopción de la sección 701 de la Ley sobre Instituciones Financieras Internacionales.

Los funcionarios de Departamento de Comercio, a su vez, han considerado que es poco realista interferir en prácticas comerciales estandarizadas, al controlar las exportaciones, pues sólo se provoca que los competidores externos tengan más ventajas comerciales que Estados Unidos en los mercados internacionales. A pesar de su desacuerdo, el Departamento de Comercio se ha apegado en general a los dictámenes de la Ley de Administración de Exportaciones de 1979, que restringe la exportación de ciertos productos, tal como equipo de control del crimen a regímenes represivos. Una excepción fue la aprobación de licencias para exportar bastones para toques eléctricos a Sudáfrica y Corea del Sur; ambas decisiones causaron críticas y controversia en la prensa y en la opinión pública estadounidense.

III. De las negociaciones burocráticas: el Ejecutivo, el Congreso, y los derechos humanos

En la toma de decisiones de política exterior estadounidense, vinculadas con derechos humanos, ha habido negociaciones burocráticas horizontales --es decir entre miembros del mismo grupo de actores-- y verticales --entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por cuestiones de espacio, me centraré primordialmente, en las negociaciones entre el Congreso y el Ejecutivo.

La prominencia del enfoque burocrático en el caso de derechos humanos se debe al número de agencias gubernamentales que participan en las decisiones cotidianas. En general, la toma de decisiones esta descentralizada y fragmentada. Entre los participantes hay cierto grado de independencia e intereses conflictivos. En ese sentido, los derechos humanos atraviesan una variedad de burocracias de política exterior. Se puede afirmar que la política de derechos humanos es una responsabilidad compartida o el resultado de la negociación de conflictos.

La perspectiva burocrática permite determinar hasta qué punto se comparten los mismos valores, cuándo no, y en ese caso, cuáles son los valores o intereses que compiten. Coyunturalmente, actores con interés particular en derechos humanos han podido insertar esas consideraciones en la formulación de la política exterior al trabajar en la burocracia gubernamental. Así, han obtenido un papel más amplio en el proceso de toma de decisiones por medio de las organizaciones e instituciones existentes que les permiten acomodarse en el poder y mantener sus perspectivas.

Las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo sobre consideraciones de derechos humanos en política exterior se han caracterizado por la voluntad del Congreso de legislar en favor de esos derechos y la oposición del Ejecutivo a que, de ese modo, su margen de acción quede limitado o que las relaciones con el exterior se vean afectadas.

El Congreso se ha valido de su poder legislativo y de su control sobre el presupuesto para lograr sus fines. El Ejecutivo ha ejercido su poder de veto y presiones sobre congresistas para que los proyectos de ley no sean aprobados. Además, ha aprovechado la flexibilidad de la Constitución para interpretarla a su conveniencia y desobedecer al Congreso. Debido a que ambos actores tienen la capacidad para influir en el otro, el margen de negociación ha sido muy amplio. Pero el Ejecutivo sigue llevando la batuta en política exterior.

Para ejemplificar el complicado proceso de negociaciones sobre derechos humanos en política exterior, analizaré el caso de la ayuda económica, la cual depende tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Ese tipo de ayuda se ha canalizado principalmente por medio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y por el programa Alimento para la Paz aunque también se ha recurrido a instituciones financieras internacionales, en especial, bancos multilaterales de desarrollo para proveer asistencia.³⁹ Lars Schoultz afirma que Estados Unidos tiene dos políticas de ayuda exterior, una que refleja los propósitos del Congreso y otra que responde a los objetivos del poder Ejecutivo pero que, normalmente predomina una política de compromiso entre lo que el Presidente desea y lo que el Congreso permite.⁴⁰

En general, el Presidente no se involucra personalmente en los programas de ayuda exterior y se limita a establecer la tónica general de éstos. Por ejemplo, el apoyo del Presidente Kennedy a la Alianza para el Progreso o la promoción de James Carter a los derechos humanos fueron iniciativas presidenciales que influyeron profundamente en el monto y dirección de la ayuda. Ahora bien, existen instancias en las que el Presidente adopta decisiones sobre cuestiones muy específicas, pero esas excepciones están más vinculadas a preocupaciones de seguridad nacional que a la tónica de los programas de ayuda.

Aunque en teoría el personal encargado de estos programas se ocupa de formular las peticiones de ayuda, en realidad, el Departamento de Estado es el responsable principal pues se decide como distribuirla. Tienen influencia en esas decisiones tanto oficinas regionales como funcionales. Destaca por su importancia la Oficina de Derechos Humanos, que como se ha dicho líneas arriba emite reservas a propuestas de ayuda, a base de consideraciones de derechos humanos.

El Congreso ejerce significativa influencia en la dirección y amplitud de la ayuda económica al exterior, lo cual le ha permitido promover políticas de derechos humanos, sobre todo hacia el Tercer Mundo. Cuatro Comités del Congreso comparten la responsabilidad principal en ayuda económica al exterior: dos Comités de Asuntos Exteriores y dos Comités de Asignación. El Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes y el Comité de Relaciones Exteriores del Senado son los principales responsables de la política exterior del Congreso. Dentro de cada uno de esos dos comités trabajan subcomités con autoridad en los distintos aspectos de las relaciones de Estados Unidos con el exterior. Los subcomités se dividen en funcionales y regionales. Los subcomités de operaciones exteriores de los Comités de Asignación del Senado y de la Cámara también influyen en la ayuda económica hacia el exterior.⁴¹

El Congreso ha logrado imponer al poder Ejecutivo medios institucionalizados para que los derechos humanos sean tomados en consideración en el momento de formular políticas de ayuda exterior. La Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, así como de los Informes anuales del Departamento de Estado sobre los derechos humanos en otros países (Country Reports on Human Rights Practices) son ejemplos de ello. En 1976, el Congreso

promulgó la ley PL-94-329, sobre la creación de una coordinación para derechos humanos y asuntos humanitarios dentro del Departamento de Estado. La Sección 502B de esa ley requería que el Secretario de Estado, por medio del coordinador, promoviera consideraciones de derechos humanos en la política exterior de Estados Unidos. En vista de la falta de entusiasmo del Departamento de Estado por promover esos derechos durante el gobierno de Gerald Ford, en 1977, el Congreso elevó la Oficina de Derechos Humanos de coordinación a subsecretaría.

Se observa entonces que cambios estructurales impulsados por el Congreso y apoyados por ONGs han logrado impedir que, consideraciones de derechos humanos salgan del proceso formal de formulación de políticas, a pesar de la voluntad del poder Ejecutivo por dejarlas de lado. De la evolución de los derechos humanos en la política exterior estadounidense me ocuparé en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

La finalidad de este capítulo es analizar las razones por las que, a principios de los setenta, los derechos humanos entraron en la agenda de política exterior de Estados Unidos, y los motivos por los cuales han logrado, desde entonces, mantenerse como un factor que influye en la formulación de política exterior de ese país.

I. Crisis interna y opinión pública

La cohesión ideológica, en combinación con un sistema de valores y creencias compartidos puede volverse un importante elemento de fortaleza interna. Pero lo contrario es fuente de debilidad. La guerra de Vietnam y el escándalo Watergate sumieron a la sociedad estadounidense en una crisis de valores y de instituciones. Por primera vez, desde que empezó la Guerra Fría, se rompió el consenso entre los distintos actores burocráticos sobre la forma de dirigir la política exterior.

Desde finales de los años cuarenta, la principal preocupación del gobierno --y de la sociedad estadounidense-- había sido el comunismo, el cual se consideraba la principal amenaza a la seguridad nacional y por lo tanto en torno a esa amenaza se habían trazado los principales lineamientos y de política exterior. El individualismo, la fe en la libre empresa y en el sistema de libre mercado constituían un poderosa fuente de oposición al comunismo por lo que la política

exterior anticomunista gozó del respaldo de la opinión pública. Sin embargo, la guerra de Vietnam y la derrota política de Estados Unidos provocaron una crisis de valores interna y el cuestionamiento de de la opinión pública a la política exterior que el gobierno había llevado a cabo en los últimos años.

I.1 La reacción de la opinión pública

Del entusiasmo inicial por el involucramiento en la guerra de Vietnam, la opinión pública pasó al cuestionamiento de las políticas "realistas" del gobierno. Lo que había empezado como un envío de "consejeros" en 1961, se había convertido en una guerra no declarada a mediados de esa década.⁴² Para entonces, el descontento hacia la política estadounidense en Vietnam había aumentado a tal grado que casi dos terceras partes de la población había expresado su desacuerdo:

[...] los periódicos llevan largas listas de abogados, maestros, clérigos, escritores, y estudiantes opuestos a la guerra. Las encuestas de opinión pública documentan la impopularidad de la línea dura. El mismo día en que Johnson declaró, en un discurso, que no buscaría la reelección, The New York Times publicó una encuesta de Gallup que mostraba que solo 29 por ciento de la población aprobaba el manejo que Johnson tenía de la guerra (mientras que el 63 por ciento lo desaprobaba).⁴³

La oposición a ese conflicto era general. Sectores de centro e izquierda cuestionaban la retórica del Departamento de Estado que describía las acciones más crueles como dedicación desinteresada a los ideales de la Carta de las Naciones Unidas. Ante la política del gobierno, la

opinión pública se sintió engañada y decepcionada por sus líderes e instituciones. Ello se reflejó en encuestas de opinión:

Desde 1965, sucesivamente, cada encuesta anual de Harris ha mostrado que el pueblo estadounidense registra un menor voto de confianza en las principales instituciones.⁴⁴

Para muchos, la guerra de Vietnam representó la abdicación del liderazgo moral a nivel mundial de Estados Unidos y la negación de los valores nacionales. La percepción del conflicto incluyó, entre otras cosas, la noción de que, en alguna forma, el gobierno estadounidense impedía la autodeterminación de otros pueblos. El interés y la seguridad nacional parecían tener pocos nexos con el apoyo de Estados Unidos al régimen dictatorial sudvietnamita. La conducta en Vietnam entraba en contradicción con la percepción que los estadounidenses tenían de sí mismos.

Con la pérdida de confianza en los valores e instituciones estadounidenses tradicionales, la sociedad entró en crisis. La guerra de Vietnam, al echar por tierra valores y mitos sobre las instituciones se convirtió en el evento catalizador que generó receptividad nacional hacia el interés por los derechos humanos en política exterior.

Para entender el apoyo que en ese momento recibieron los derechos humanos debe tomarse en cuenta que la opinión pública se encontraba particularmente alerta, no sólo por la guerra sino por sucesos internos. En el pasado reciente el público se había sensibilizado con la lucha por los derechos civiles. Las escenas del impacto destructivo que tenía la segregación racial en la vida de ciudadanos estadounidenses había llegado a millones de hogares por medio de la televisión durante años.

Desde 1930, los negros estadounidenses habían reivindicado la abolición de la discriminación racial en los lugares públicos, así como el respeto a la igualdad racial en las

escuelas. En 1955, en Montgomery, Alabama, Martin Luther King se convirtió en héroe nacional de los negros al lograr la abolición de la segregación en los autobuses por medio de manifestaciones no violentas. En 1963 King organizó una marcha en Washington en la que participaron 250 mil personas (de los cuales 60 mil eran blancos) en demanda de que el Congreso votara en favor de los derechos civiles. Esa ley fue aprobada hasta 1968, una semana después del asesinato del líder. El movimiento a favor de los derechos civiles, en buena medida, educó al público y lo hizo receptivo hacia los derechos humanos.

Por su parte, el debate sobre Vietnam hizo evidentes dos problemas: primero, el conflicto entre la política exterior y el respeto a derechos humanos básicos; segundo, la dificultad de llevar a cabo, por mucho tiempo, una política exterior contra la opinión de un amplio sector del público en una sociedad democrática como la estadounidense.

El descontento público se acentuó con el escándalo Watergate. En 1973, dos periodistas descubrieron que el presidente Nixon había grabado conversaciones de sus opositores políticos. El escándalo de las cintas provocó la renuncia del presidente en 1974. El incidente reveló al público estadounidense la forma en que sus líderes podían hacer mal uso de los instrumentos de poder en beneficio propio, y puso en tela de juicio la eficacia de las garantías institucionales contra acciones arbitrarias de los gobernantes. El público entendió que su propio gobierno podía actuar arbitraria y caprichosamente para satisfacer sus propios intereses, pasando por encima de los derechos de los estadounidenses.

Sin embargo, no todo fue negativo en el caso Watergate. La combinación de una prensa libre, un poder judicial independiente y la airada protesta por parte de la opinión pública habían sido capaces de poner un alto a los excesos de funcionarios. Ello hablaba bien del sistema

politico; se había puesto fin a esa crisis sin violencia. Esa experiencia vino a confirmar la idea de que los excesos del gobierno podían ser contrarrestados con un eficiente sistema de "pesos y contrapesos".

I.2 La reacción del Congreso

El Congreso había mostrado sensibilidad y receptividad al descontento de la opinión pública por el involucramiento en Vietnam. La batalla solitaria emprendida en 1964 por los senadores Wayne Morse y Ernest Gruening, únicos miembros del Congreso que votaron contra la Resolución del Golfo de Tonkin, se fue convirtiendo en una campaña mayoritaria contra la guerra, dirigida por el líder de la mayoría, Mike Mansfield, el presidente del Comité de Relaciones Exteriores, William Fulbright, y varios senadores más, tanto del partido Republicano como del Demócrata.

El Congreso, sin embargo, no pudo impedir que siguiera aumentando el presupuesto y la ayuda militar para esa guerra. Ello puso en tela de juicio el equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Año tras año, el poder Legislativo se enfrentó con el Ejecutivo por la autorización militar y ayuda económica al exterior. La frustración del Congreso aumentó conforme se dio cuenta de que no podía detener el involucramiento en la guerra. Ello influyó decisivamente para que el Legislativo decidiera dar pautas más estrictas sobre ayuda económica y militar.

Ante el severo cuestionamiento público a las instituciones y desilusionado del Ejecutivo por su irresponsabilidad en Vietnam y por el escándalo Watergate, el Congreso intentó imponer

principios morales en la toma de decisiones de política exterior para acabar con la "Presidencia imperial". La promoción de los derechos humanos surgió como principio unificador al reconciliar preocupaciones contemporáneas de política exterior --controlar al Ejecutivo-- con la tradición estadounidense. Empezó una nueva era para el Congreso, caracterizada por su activismo en política exterior en la que usó su poder para impedir, o por lo menos, restringir la ayuda militar y económica a aquellos países que registraran un "patrón consistente de graves violaciones a los derechos humanos reconocidos internacionalmente".

El impulso al respeto por los derechos humanos empezó en 1973, cuando el representante Donald M. Fraser, presidente del Subcomité de Organizaciones y Movimientos Internacionales organizó una serie de audiencias sobre derechos humanos.⁴⁵ De las audiencias surgieron informes en los que se recomendaba mayor prioridad a esos derechos en la política exterior y que se fortaleciera a las Naciones Unidas así como a las otras organizaciones internacionales que trabajaban en ese campo. Entre sus 29 recomendaciones el informe exhortaba al Departamento de Estado a asegurar que los derechos humanos recibieran atención en varios niveles de la toma de decisiones.⁴⁶ En respuesta a las recomendaciones del Congreso, el Departamento de Estado creó en 1975, una "Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios", y asignó un funcionario de derechos humanos a cada una de las agencias regionales o geográficas.

El Congreso fue más allá, decidió condicionar la ayuda militar y económica exterior al respeto a los derechos humanos en los países que solicitaran esa ayuda.⁴⁷ Debido a que las primeras resoluciones no tuvieron un carácter obligatorio, el Legislativo no logró que el presidente Ford redujera la ayuda militar a naciones con altos índices de violación a los derechos humanos. Frustrado por los obstáculos que imponía el poder Ejecutivo a sus iniciativas,

reaccionó eliminando, en 1976 el tono de sugerencia ("En opinión del Congreso") y ordenó al Presidente restringir o poner fin a la ayuda militar a aquellos países que violaran en forma sistemática los derechos humanos, a menos que existiera circunstancias extraordinarias en las que la ayuda militar a esas naciones fuera de "interés nacional".⁴⁸ Pero el presidente Ford se negó a obedecer al poder Legislativo.⁴⁹

El Congreso siguió legislando en favor del respeto a los derechos humanos; condicionó la ayuda económica a criterios similares a los utilizados para otorgar ayuda militar, pero con una cláusula de excepción: "a menos que esa ayuda beneficie directamente a la gente necesitada de dicho país".⁵⁰ Frente a regímenes comunistas, la Enmienda Jackson-Vanik a la Ley sobre Reforma Comercial de 1974 condicionó el trato de "nación más favorecida" a la libertad de emigración en esos países.

Para 1977, el Congreso había logrado introducir a los derechos humanos entre las consideraciones de política exterior por medio de la legislación adoptada. Sin embargo, el impulso definitivo a esa causa vino del poder Ejecutivo, en particular del Presidente.

II. El gobierno de James Carter y la consolidación de los derechos humanos en política exterior

El diseño de la política exterior, con viejas y nuevas limitaciones, seguía siendo una prerrogativa presidencial. En ese sentido, el lugar de los derechos humanos en la política exterior dependería, no sólo de lo que dictaminara el poder Legislativo, sino de los intereses de la administración en

funciones. Los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford, influidos por el realismo político de Henry Kissinger se habían opuesto a políticas de derechos humanos.

En 1976, el candidato a la presidencia, James Carter incluyó en su campaña política el tema de los derechos humanos. Más allá de sus convicciones personales, es posible afirmar que varios factores influyeron para que ese candidato optara por incluir tales consideraciones en su campaña. Primero, se debe señalar que aún no se superaba el trauma de Vietnam; la "era del postvietnam" se caracterizó por la desilusión del público estadounidense ante la forma en que el gobierno promovía en el extranjero el "modo de vida americano", con la fuerza de las armas y el ejercicio del poder. Bajo esas circunstancias resultaba comprensible que James Carter buscara un enfoque más moral de política exterior que borrara la impresión que se tenía de ella.

Segundo, los derechos humanos se habían convertido en un asunto relevante para grupos de interés dentro de la opinión pública estadounidense. La guerra de Vietnam, el caso Watergate, el golpe militar en Chile y más de 80 audiencias sobre derechos humanos habían estimulado la actividad de grupos de derechos humanos en ese país. Para ilustrar ese interés baste señalar que entre finales de 1974 y mediados de 1976, la membresía estadounidense de Amnistía Internacional había pasado, de 3 mil a 50 mil personas, aproximadamente.⁵¹

II.1 El papel de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

Los años setenta marcaron el principio del activismo de las ONGs de derechos humanos en Estados Unidos.⁵² El movimiento en favor de los derechos humanos se alimentó de la

participación de antiguos miembros de organizaciones antibélicas que se habían opuesto a la guerra de Vietnam así como de la de aquellos activistas que, desde los años cincuenta habían trabajado en favor de los derechos civiles.⁵³ Los años sesenta fueron tiempos de movilización en contra de la segregación de los negros, en favor de la libertad de expresión en campus universitarios, así como de movimientos feministas que abogaban por el derecho a la contracepción y al aborto y que denunciaban la discriminación sexual.

Ese activismo se exacerbó con la guerra de Vietnam y confluó para dar fuerza al movimiento en favor de los derechos humanos.⁵⁴ Aquellos activistas que habían participado en el movimiento en favor de los derechos civiles vieron en la causa de los derechos humanos la extensión lógica de ese movimiento.⁵⁵

Más tarde, el interés del Congreso en derechos humanos alentó a las ONGs a trabajar más activamente. Llama la atención que Amnistía Internacional haya abierto sus oficinas en Washington a mediados de 1976, cuando el Congreso se encontraba en una etapa de intenso activismo en favor de los derechos humanos.⁵⁶

Dado que mi interés principal es estudiar el caso de México, dedicaré mayor espacio a aquellas ONGs que en forma total o parcial han dirigido sus esfuerzos a la promoción de derechos humanos en el continente americano. Estas ONGs conocieron un auge en los años setenta. Mientras que a principios de esa década, ninguna ONG había puesto especial énfasis en América Latina, en 1977, los diferentes grupos preocupados por la represión en Latinoamérica constituían una de las fuerzas de cabildeo más amplias y más activas en Washington. De los, aproximadamente, ochenta grupos voluntarios principalmente interesados en derechos humanos en el Tercer Mundo, unos 15 se concentraban exclusivamente en esa región.⁵⁷ Sin duda, el

involucramiento del gobierno de Nixon en el golpe de Estado en Chile en 1973 y las políticas represivas de regímenes dictatoriales en el continente habían captado la atención de varios grupos de derechos humanos.⁵⁸

II.2 James Carter y los derechos humanos

Tomando en cuenta las circunstancias imperantes, James Carter decidió dar a su campaña política un perfil moralista. Al anunciar su candidatura a la presidencia declaró: "Es tiempo de reafirmar y fortalecer nuestras creencias éticas, espirituales y políticas".⁵⁹ Al llegar a la Casa Blanca mantuvo el mismo discurso e hizo de los derechos humanos el centro de su política exterior como promesa de su voluntad por moralizar la política.⁶⁰ Una vez más, los derechos humanos entraban en consideraciones de política exterior por razones internas: el presidente Carter esperaba mostrarse como un líder distinto ante la opinión pública, y en buena medida, lo consiguió. Sin embargo, su política de derechos humanos recibió muchas críticas. Algunos tacharon de oportunista la iniciativa presidencial. No sin ironía, Arthur Schlesinger ha señalado que:

[...] el nuevo presidente, en una notable demostración de liderazgo, se apoderó de la bandera de los derechos humanos y logró presentarla al mundo como si hubiera sido propiedad estadounidense desde siempre. Pudo hacer esto porque el momento era oportuno y porque la causa satisfacía la vieja convicción estadounidense de tener una misión en el mundo".⁶¹

Sin duda, la política del gobierno de James Carter tenía flancos débiles. Por un lado, a pesar de su voluntad de insertar consideraciones de derechos humanos en la política exterior, el Presidente tenía poca experiencia en política exterior y carecía de una estrategia articulada para aplicar políticas de derechos humanos. De hecho, el Presidente y su gabinete --a diferencia del Congreso, que al referirse a los derechos humanos había adoptado estándares internacionales-- tardaron en definir qué consideraban derechos humanos y cuáles serían sus prioridades.⁶²

Por otra parte, a pesar de que el público atento estaba a favor de moralizar la política exterior, ciertos círculos de poder y grupos de interés vieron con recelo la inserción de dichas consideraciones. Los detractores de la política de derechos humanos aseguraban que esas consideraciones afectarían los intereses de Estados Unidos en el exterior. Algunos calificaron la iniciativa presidencial de "asunto peligroso" que "por definición" produciría enfrentamientos y, por lo tanto, podría aumentar las tensiones con el enemigo.⁶³ Dominaba entre ellos la idea de que la política de derechos humanos se enfrentaría al problema de la inconsistencia. Stanley Hoffmann se pronunció al respecto, alegando que:

Es muy difícil evaluar con exactitud lo que otras naciones hacen con su gente y cuál puede ser la tendencia. Además, aun si esa información se encuentra disponible, tratar a los derechos humanos en forma separada de todos los demás asuntos, puede distorsionar la política exterior[...] Las opciones son todas, en cierta forma, desagradables: Si Estados Unidos es demasiado selectivo sobre cuáles países denunciar, se arriesga a volverse hipócrita (por ejemplo si señala sólo a sus enemigos y perdona a sus amigos). Si persigue la causa de los derechos humanos en todas partes, casi en forma de cruzada, probablemente esa será una prueba altamente autodestructiva. Pero si la política se vuelve meramente verbal, será una espléndida demostración de impotencia.⁶⁴

Durante el gobierno de Carter, la política de derechos humanos fluctuó entre esos tres polos. Primero, fue selectiva pues tomó en consideración elementos del interés nacional,

principalmente, intereses estratégicos: se denunciaron abusos en la Unión Soviética pero se dejó en paz a China; Chile y Uruguay fueron sancionados por actos represivos de su gobierno, no así Filipinas ni Corea del Sur. Segundo, el Departamento de Estado entregó informes sobre la situación de los derechos humanos en los países destinatarios de ayuda económica o militar, y poco tiempo después los informes se hicieron extensivos a los países miembros de la ONU. En ese sentido la política de derechos humanos fue más imparcial. Tercero, la retórica del presidente Carter y de su gabinete en varios casos sirvió como advertencia de futuras sanciones, y además, dio publicidad a los derechos.

Aunque, aparentemente, el presidente no se preocupó por dar coherencia a su política exterior de derechos humanos --según Stanley Hoffmann ésta se caracterizó por la "tendencia a hablar primero y pensar después"-- actuó en forma más coherente de lo que ese autor sugiere. Habría sido ingenuo pensar que las consideraciones de derechos humanos desplazarían a las de seguridad nacional en la agenda de política exterior de Carter. Por su papel en la burocracia política y por sus obligaciones como jefe del Ejecutivo, James Carter no podía actuar como líder de alguna ONG. A pesar de sus inclinaciones, el Presidente tenía que actuar pragmáticamente si los intereses estadounidenses estaban en juego. Carter no trató de ocultar la prioridad de otras preocupaciones y, desde 1977, declaró: "Los derechos humanos no pueden ser el único objetivo de nuestra política exterior, no en un mundo en el que la paz es un problema de sobrevivencia".⁶⁵

En los casos en que el Presidente no percibió amenaza alguna a la seguridad nacional o a intereses de Estados Unidos, los derechos humanos se volvieron un elemento significativo en

la toma de decisiones de política exterior. El Secretario de Estado, Cyrus Vance, dejó claro ese punto ante el Congreso:

Nuestra preocupación por los derechos humanos debe ser considerada junto con otros objetivos económicos y de seguridad. Creemos que en algunas instancias podemos alcanzar estos juicios país por país. Al mismo tiempo, nosotros nos esforzaremos por ser consistentes e imparciales. No tenemos en mente criterios distintos para países grandes, países débiles o para países comunistas.⁶⁶

En suma, si bien el presidente Carter no adoptó una política consistente de derechos humanos, si adoptó una política exterior consistente --o por lo menos trató de que así lo fuera-- con su percepción sobre el interés nacional. A pesar de sus errores, el Presidente intentó combinar la búsqueda del interés nacional con la relegitimación de la política exterior ante la opinión pública interna e internacional. Sin duda, esa política incluyó elementos más morales que la de gobiernos anteriores.

II.3 El presidente Carter y el Congreso ante la opinión pública

Debido a preocupaciones de tipo estratégico, ajenas a consideraciones humanitarias, el presidente Carter llegó a tener conflictos con el poder Legislativo. Durante la primera sesión del 95° Congreso, los legisladores más favorables a una política de derechos humanos, promovieron leyes restrictivas de ayuda exterior vinculadas al respeto esos derechos. Sin embargo, durante la segunda sesión (1978) hubo cambios en la actitud del Congreso: por un lado, este aprobó menor

número de legislación en torno a los derechos humanos; por otro, se mostró más cooperativo con el presidente.

Durante la primera sesión, el Congreso, conformado por una alianza de liberales y conservadores, condicionó la ayuda estadounidense al respeto de los derechos humanos mediante una enmienda al proyecto de Ley sobre Instituciones Financieras Internacionales de 1977 y la Enmienda Young al proyecto de Ley sobre Asignación de Ayuda Exterior de 1978.⁶⁷

Hasta ese momento, la política de derechos humanos parecía gozar de popularidad entre la opinión pública. Sin embargo, la agudización de problemas internos como el desempleo y la inflación influyó para que disminuyera entre el público la aceptación de esa política. Debe señalarse que aquellos que habían visto afectados sus intereses por las sanciones económicas a regímenes represivos --sobre todo empresarios y miembros de la burocracia gubernamental-- aprovecharon los problemas económicos por los que pasaba el país para señalar a la política de derechos humanos como una de las principales causantes de la crisis. Por ejemplo, Juanita Kreps, Secretaria de Comercio, había protestado en contra de que se usara la ayuda y el comercio para esos fines. En una ocasión informó que a causa de consideraciones de tipo ecológico y de vetos por derechos humanos, Estados Unidos estaba perdiendo anualmente 10 mil millones de dólares en ventas. Ese tipo de declaraciones reforzó la idea de que la política de derechos humanos del presidente Carter estaba mermando la economía estadounidense.

Parte del público lo creyó y rechazó mantener la promoción de los derechos humanos con aumentos de impuestos o con la pérdida de mercados en el extranjero o de empleos que supuestamente resultaban de las sanciones a regímenes represivos. La respuesta del público, sin

duda, estuvo muy influida por las declaraciones de los propios miembros del gabinete presidencial que se oponían a la política presidencial de derechos humanos.

Ante el descontento de la opinión pública, desde finales de 1978, el Presidente evitó mezclar la política de derechos humanos con medidas económicas. El Departamento de Estado revocó una decisión anterior de negar la extensión de créditos del Eximbank para la venta de turbinas hidroeléctricas a Argentina por violaciones a los derechos humanos. Había aumentado la preocupación por el creciente déficit económico y por la pérdida de competitividad comercial de Estados Unidos en mercados mundiales.

El Congreso también tomó en cuenta el descontento del público por la crisis económica. Durante las elecciones de 1978, aquellos congresistas que deseaban ser reelectos bajaron el tono en cuestiones de derechos humanos. Ello fue patente durante la segunda sesión, pues aunque algunos legisladores deseaban reducir el margen de discreción del Ejecutivo en derechos humanos; un menor número de propuestas fue adoptado.⁶⁸ Solo algunos proyectos corrieron con suerte.⁶⁹

Las posibilidades de reelección para el presidente Carter quedaron sepultadas por el fracaso de algunas de sus políticas. La revolución sandinista, la crisis de los rehenes en Irán y la invasión soviética a Afganistán fueron percibidas, a nivel interno, como una muestra de debilidad. La derecha conservadora supo explotar la idea de que, con su política de derechos humanos, James Carter había minado la estabilidad de aliados autoritarios --el Sha de Irán y Anastasio Somoza-- permitiendo así que regímenes hostiles a los Estados Unidos accedieran al poder.

III. Ronald Reagan: la imposibilidad de eliminar consideraciones de derechos humanos

El triunfo del candidato republicano Ronald Reagan en las elecciones de 1980 y las severas críticas que éste había lanzado a la política de derechos humanos emprendida por Carter parecían augurar que éstos últimos perderían fuerza durante su gobierno. El nuevo presidente estaba convencido de que la política moralista de Carter había mermado los intereses estratégicos de Estados Unidos por lo que rechazó en un primer momento toda consideración de derechos humanos en política exterior.

III.1 Del Rechazo...

El presidente Reagan tenía la intención de pasar por alto cualquier consideración que pudiera entorpecer sus planes estratégicos. Sabía que contaba con un amplio margen para diseñar un programa de política exterior que fortaleciera el poderío económico y militar de Estados Unidos frente a la Unión Soviética. Los asesores del presidente coincidían en que debía abandonar el énfasis que Carter había dado a los derechos humanos y hacer una distinción entre gobiernos autoritarios amigos y enemigos. El Comité de Santa Fe, un grupo privado de neoconservadores que había asesorado a Ronald Reagan durante su campaña presidencial, había señalado en su informe:

Estados Unidos debe rechazar la suposición errónea de que, frente a gobiernos autoritarios, puede desarrollar e imponer fácilmente alternativas democráticas al estilo norteamericano, así como dejar de lado la convicción igualmente conflictiva de que, en tales condiciones el cambio per se es inevitable, deseable y del interés norteamericano. Esta creencia ha inducido a la administración Carter a participar activamente en el

derrocamiento de gobiernos autoritarios no comunistas, a la vez que adoptaba una posición pasiva frente a la expansión comunista.⁷⁰

El nuevo gobierno se apresuró a dar señales de cambio. El presidente nominó a Ernest Lefever para ocupar el puesto de Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios. Lefever había criticado a Carter por trivializar los derechos humanos y no percibir ese problema como parte de la Guerra Fría; también había declarado que estaba en favor de hacer retroceder la legislación sobre derechos humanos.⁷¹

El Ejecutivo además, promovió el reacercamiento a regímenes autoritarios de derecha. En el Congreso, el presidente solicitó que se reinstaurara la ayuda a Argentina, Chile, Guatemala y Uruguay. En ese marco, generales argentinos y chilenos fueron a Washington para discutir paquetes de ayuda; también lo hizo el Presidente de Corea del Sur, Chung Doo Han.⁷² El Departamento del Tesoro, por su parte, giró instrucciones a los delegados estadounidenses ante instituciones financieras internacionales para que revirtieran la negativa de dar préstamos a gobiernos autoritarios en América Latina, Filipinas y Corea del Sur.⁷³

La embajadora Jeane Kirkpatrick visitó Chile y Argentina, donde declinó encontrarse con grupos de derechos humanos y cuatro días después de esa visita, el gobierno chileno expulsó al Presidente de la Comisión de Derechos humanos. El vicepresidente George Bush viajó hacia Manila para felicitar al dictador Ferdinand Marcos de Filipinas por su "adhesión" a la democracia.⁷⁴

Sin embargo, el gobierno de Reagan no tardó en darse cuenta de que no sería fácil ignorar consideraciones de derechos humanos: existían elementos que aseguraban su permanencia en la agenda de política exterior. Por un lado, un mandato legislativo bastante específico había quedado

inscrito en la ley para que estos derechos formaran parte de la agenda. Por otro, los derechos humanos gozaban de bases burocráticas: varios funcionarios y oficinas gubernamentales se dedicaban exclusivamente a la supervisión de estos derechos, como la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado y el Subcomité en Organizaciones Internacionales del Comité de Asuntos Exteriores del Congreso. Por más opuesto que estuviera el Ejecutivo a las consideraciones de derechos humanos en política exterior, no podía justificar que la legislación vinculada a la promoción de esos derechos fuera revocada como tampoco podía hacer desaparecer la burocracia encargada de supervisar esos derechos. El Ejecutivo debía tomar en cuenta que, aquéllos que durante la década pasada habían luchado por que ese tipo de consideraciones entraran en la agenda de política exterior, no estaban dispuestos a que en adelante se pasaran por alto.

La primera reacción en contra de las iniciativas del presidente Reagan vino del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el cual rechazó la nominación de Ernest Lefever. Con ello dejó en claro su oposición al desmantelamiento de la política de derechos humanos. El presidente en respuesta se concedió cuatro meses más para nombrar un sustituto a Lefever, lo que provocó renovadas críticas al desinterés del gobierno por los derechos humanos.

En buena medida, la nominación de Lefever y la actitud del gobierno sirvieron para reactivar la defensa de los logros legislativos en derechos humanos frente a "una administración parroquial y unilateral".⁷⁵ Hacia el final del verano de 1981, los Comités de ambas Cámaras del Congreso habían estipulado que se negaría la ayuda militar a El Salvador a menos que el Presidente pudiera "certificar", en una base regular, que ese gobierno estaba progresando en el respeto a los derechos humanos.⁷⁶

Las ONGs de derechos humanos, especialmente las estadounidenses, decidieron coordinarse --y cooperar con el Congreso-- en contra de las iniciativas del gobierno de Reagan. Destacaron por su influencia y tamaño la coalición del Fondo para la Libre Expresión (Fund for Free Expression) que se ha dedicado a patrocinar las actividades de Americas Watch, Helsinki Watch y Asia Watch, así como The Lawyers Committee for Human Rights.⁷⁷

El equipo presidencial tuvo que reconocer la amplia aceptación de que gozaban los derechos humanos entre el Congreso y grupos organizados, y preparar un giro en su política exterior.

III.2 ...A la cooptación

Aunque en un momento de crisis económica, sectores de la sociedad habían señalado su descontento por las sanciones económicas a regímenes democráticos, una política de poder "a secas" no habría podido movilizar el apoyo de la opinión pública al gobierno del presidente Reagan. Se necesitaba un elemento moral que legitimara la política exterior.

A finales de octubre de 1981, se elaboró un memorandum confidencial en el Departamento de Estado --presumiblemente escrito por Elliot Abrams-- que sugería cambios a la posición gubernamental sobre derechos humanos, sin abandonar los supuestos básicos el planteamiento neo-conservador. En el documento se afirmaba: "los derechos humanos están en el centro de nuestra política exterior".⁷⁸ Además se analizaba la forma en que esas consideraciones afectaban las relaciones del Capitolio con la Casa Blanca:

La creencia del Congreso, de que no tenemos una política consistente de derechos humanos, amenaza con desorganizar importantes iniciativas de política exterior. Los derechos humanos han llegado a ser una de las principales vías de ataque interno a la política exterior de la administración.⁷⁹

El autor del documento sugería entonces que, del espectro de los derechos humanos, el gobierno adoptara sólo derechos civiles y políticos, haciendolos encajar, de esa forma, en la tradición estadounidense pero también en el enfrentamiento con la Unión Soviética. En el memorandum se advertía:

nunca mantendremos amplio apoyo público a nuestra política exterior a menos de que podamos relacionarla con los ideales estadounidenses y con la defensa de la libertad.⁸⁰

Por último, se retomaba la idea de Jeane Kirkpatrick de que "no ayuda en nada a los derechos humanos reemplazar un mal régimen por uno peor o un dictador corrupto por un celoso Politburó" aunque el autor del memorandum agregaba que había que ser honestos, aun con las violaciones perpetradas por gobiernos aliados.⁸¹

El equipo presidencial adoptó las sugerencias del documento. En adelante usó los derechos humanos para sus propósitos geopolíticos y, en forma más defensiva, contra los oponentes internos a su política exterior, con una postura agresivamente moralista y, a la vez, firmemente anticomunista.⁸² En varios casos, la preocupación por los derechos humanos resultó consistente con un amplio rango de los objetivos de política exterior del gobierno de Reagan. Poco después de la circulación del memorandum, Elliot Abrams fue nombrado Subsecretario de Derechos Humanos.

El tono de la nueva política gubernamental quedó plasmado en documentos oficiales así como en pronunciamientos en foros internacionales.⁸³ En un discurso ante el Parlamento

Británico, en junio de 1982, el presidente Reagan lanzó su nueva iniciativa: "promover la infraestructura de la democracia". El mensaje iba dirigido a la Unión Soviética y al bloque socialista. Rapidamente surgió una dificultad: ¿cómo ejercer presión sobre los regímenes comunistas, que no recibían ayuda económica de Estados Unidos ni comerciaban extensamente con él? El Jefe del Ejecutivo solo pudo aplicar la enmienda Jackson-Vanik y criticar públicamente a los países comunistas en Conferencias de seguimiento de Helsinki, en la ONU y en la OEA.

El equipo presidencial en cambio, se esforzó por mantener buenas relaciones con sus aliados al minimizar actos represivos cometidos por esos gobiernos. The Lawyers Committee for Human Rights, por ejemplo, encontró evidencia de distorsiones, tanto en lenguaje como en énfasis, en algunos apartados de los Informes de Derechos Humanos del Departamento de Estado, en particular, en los informes sobre aquellos países donde el gobierno estadounidense tenía intereses estratégicos significativos.⁸⁴

La política del gobierno de Reagan puso énfasis en valores democráticos y tendió a minimizar la importancia de derechos básicos como la integridad física de la persona. Bajo esa perspectiva, el gobierno de Reagan destacó los proceos electorales en El Salvador pero trató de minimizar el poder de los militares en el gobierno y la represión física a la población civil.

La llegada al poder de Ronald Reagan fue una difícil prueba para la sobrevivencia de los derechos humanos en la política exterior estadounidense. Sin embargo, desde su primer mandato quedó claro que los derechos humanos no saldrían de la agenda de política exterior. La opinión pública, ONGs y el Congreso, dieron señales de que una política de poder corría el riesgo de no ser aceptada si ésta no iba vinculada a valores aceptados. En ese sentido, fue importante para el

Ejecutivo dirigir la política de derechos humanos hacia derechos civiles y políticos, los cuáles tienen suma importancia en la tradición estadounidense.

Debe subrayarse, sin embargo, que los derechos humanos fueron subordinados a las preocupaciones geopolíticas del gobierno. Ello es patente si se toma en cuenta la forma en que Elliot Abrams se desempeñó como Director de la Oficina de Derechos Humanos. A diferencia de la época en que Patricia Derian dirigió la misma oficina, Elliot Abrams tuvo varios enfrentamientos con ONGs pero mantuvo buenas relaciones con las demás Oficinas del Departamento de Estado y con otras Secretarías. En un informe sobre el desempeño del gobierno de Ronald Reagan durante 1984, The Lawyers Committee, Americas Watch y Helsinki Watch afirmaron que Abrams había desarrollado "una ideología articulada sobre los derechos humanos que complementa y justifica las políticas de la administración" y que el gobierno de Reagan traicionaba a los derechos humanos, al hacer de ellos un asunto de política y no de derecho.⁸⁵

De lo dicho hasta ahora, cabe destacar cuatro puntos. Primero, los derechos humanos entraron en la agenda de política exterior debido a que la opinión pública había dejado de apoyar la forma en que aquélla era dirigida. El Congreso estadounidense hizo eco al reclamo público y puso en marcha iniciativas para recuperar sus poderes en política exterior, y la "solidez interna". Los derechos humanos resultaron ser un instrumento útil de relegitimación interna y de reequilibrio de poderes.

Segundo, el papel de las ONGs en la lucha por el respeto a los derechos humanos ha sido destacada. Como organizaciones apolíticas y universalistas han lanzado duras críticas a regímenes

autoritarios con alto índice de violaciones a los derechos humanos así como al gobierno estadounidense por su complicidad.

Tercero, el Congreso, como supervisor, ha podido imponer límites a la política exterior del Ejecutivo, pero no tiene la capacidad para diseñarla o encabezarla. El Jefe del Ejecutivo sigue manteniendo las riendas de la política exterior por lo que, el apoyo brindado a los derechos humanos dependerá, en buena medida, de las percepciones e intereses de este último y de su gabinete. El poder Ejecutivo, en particular el Presidente, ha dado muestra de su capacidad para sortear los obstáculos impuestos por el Congreso. Cuenta con varios medios --la Oficina de Derechos Humanos y los Informes del Departamento de Estado sobre derechos humanos-- para desviar la política de derechos humanos de las cuestiones que considera estratégicas y en situaciones extremas puede usar su poder de veto.

Por último, tanto entre actores gubernamentales como no gubernamentales se ha fortalecido una cultura de respeto a los derechos humanos. Eliminarlos de la agenda podría tener un costo político elevado. Sin embargo, los derechos humanos no tienen el mismo valor que intereses estratégicos, y cuando estos últimos están de por medio, los derechos humanos pasan a un segundo plano. Cabe afirmar entonces que la política exterior de derechos humanos ha sido inconsistente con valores humanitarios, al no ser aplicada a todos los gobiernos que violan flagrantemente los derechos humanos. Esa inconsistencia radica en que, cuando existe consenso sobre el valor estratégico de un país o sobre la amenaza a la seguridad e intereses nacionales que podría representar una política de derechos humanos, esas últimas consideraciones se imponen. El caso de México ilustra esa situación pues en la formulación de la política exterior de Estados

Unidos hacia ese país, otras prioridades se han impuesto a consideraciones de derechos humanos, tanto entre círculos gubernamentales como no gubernamentales.

CAPITULO III

DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO: LA INEXISTENCIA DEL TEMA

A partir de 1973, Estados Unidos empezó a condicionar su ayuda económica y militar a que se respetaran los derechos humanos en los países beneficiarios. No obstante que varios gobiernos de América Latina se han visto afectados por esas medidas, México, hasta ahora, no ha sido objeto de tal condicionamiento. El objetivo de los siguientes capítulos es analizar las razones por las que, a pesar de la responsabilidad del gobierno mexicano en abusos cometidos contra la integridad física y contra derechos civiles y políticos de sus nacionales, el gobierno de Estados Unidos no ha incluido en su agenda de política hacia México consideraciones de derechos humanos.

El presente capítulo cubre el período 1973-1983, marcado por la desatención del gobierno y de ONGs de Estados Unidos a la situación de los derechos humanos en México. Considero que la ausencia de México en la agenda estadounidense de derechos humanos se debió tanto a factores externos como internos. Por una parte, las violaciones a los derechos humanos cometidas en México durante el período estudiado fueron comparativamente menores en número que aquéllas cometidas en otros países de Latinoamérica. En particular, las dictaduras militares del Cono Sur, por sus métodos represivos, captaron la atención de los activistas de derechos humanos. Aunado a ello, el discurso nacionalista en México, por su contenido antiintervencionista y antiestadunidense, desalentó iniciativas de acudir al extranjero a denunciar abusos, a título personal o como organización, lo que se tradujo en pocas denuncias de mexicanos en el exterior

sobre violaciones a los derechos humanos. Otro elemento explicativo es que hasta mediados de los años ochenta, la sociedad mexicana contó con muy pocos organismos civiles interesados en defender los derechos humanos, por lo que había pocos datos sobre el número real de abusos. Además, las ONGs mexicanas carecían de vínculos con las estadounidenses. Por último, cabe destacar que, gracias a su política exterior tradicional de respeto a la autodeterminación y de no intervención, el gobierno mexicano gozó de una imagen progresista ante la comunidad internacional, lo cual le valió cierta inmunidad a denuncias sobre la situación de los derechos humanos en México.

Entre los factores internos que determinaron la ausencia de México en la agenda de derechos humanos estadounidense, destacan elementos burocráticos. Los actores interesados en que el gobierno estadounidense pusiera en práctica una política de derechos humanos se vieron obligados a limitar sus metas: desvincular a Estados Unidos de actos represivos en el exterior se convirtió en el objetivo principal de la política de derechos humanos.

I. Factores externos

I.1 Derechos humanos en México y en el resto de América Latina

Durante la década de los setenta, los activistas de derechos humanos --gubernamentales y no gubernamentales-- interesados en América Latina centraron sus esfuerzos en aquellos países donde el respeto de los derechos humanos era precario debido a un clima de violencia

institucionalizada o inestabilidad política. La situación en México en los últimos veinte años había sido comparativamente mejor que la de la mayoría de los países de la región --con excepción de Venezuela y Costa Rica. Por lo tanto, mientras que en 1977 el gobierno de James Carter ponía fin a la ayuda militar para Argentina, Uruguay y Chile, y en el Congreso estadounidense se ejercían fuertes presiones para que no se suspendiera la ayuda militar a Nicaragua, México pasaba desapercibido.

El triunfo de la revolución sandinista en 1979 y el cambio de gobierno en Estados Unidos marcaron un importante giro en la política de derechos humanos ya que Ronald Reagan llegó al poder con la intención de eliminar a éstos últimos de su política exterior. Al no poder hacerlo, durante los primeros años de su gobierno adaptó a los derechos humanos a su estrategia anticomunista y de acercamiento a regímenes dictatoriales de derecha y México siguió pasando desapercibido.

I.1.1 Los regímenes represivos de América Latina

Desde la década de los sesenta, en varias naciones latinoamericanas se habían presentado graves retrocesos en el respeto a los derechos individuales, civiles y políticos. En otras más, la población sufría violaciones a sus derechos humanos en forma crónica. Al primer grupo pertenecían dictaduras de corte burocrático-autoritario como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.⁸⁶ Al segundo, regímenes represivos más tradicionales, como los de Guatemala o El Salvador; algunos de ellos, de corte personalista como Nicaragua y Haití.

Los activistas en favor de los derechos humanos centraron su atención en el primer grupo antes que en el segundo. Lars Schoultz considera que ello se debió a que las dictaduras militares

del primer grupo, no sólo consiguieron un retroceso en el respeto a los derechos humanos sino que tenían una nueva dinámica de represión.⁸⁷ Efectivamente, en países como Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, democracias o dictaduras de corte populista, habían sido reemplazados por un nuevo tipo de dictadura: el autoritarismo burocrático. El primer país en sucumbir a ese tipo de régimen fue Brasil en 1964; más tarde se sumaron Uruguay (1972-73), Chile (1973) y Argentina (primero en 1966 y después en 1976).

Inspirados por la doctrina de seguridad nacional, de intolerancia hacia la disidencia y antimarxista, los regímenes burocrático-autoritarios, se caracterizaron por la voluntad de destruir en forma permanente y sofisticada cualquier amenaza real o potencial a la estructura política y socioeconómica existente. Bajo esos regímenes, la militancia de la clase trabajadora fue eliminada: quedaron prohibidas las asociaciones sindicales, huelgas y manifestaciones, así como las organizaciones políticas; los medios de comunicación masiva fueron ampliamente censurados y se observó una estricta vigilancia sobre los individuos.

El caso chileno resulta ilustrativo. A partir del golpe militar de 1973, el aparato de represión se incrementó considerablemente: sólo en el mes de septiembre de ese mismo año, tras deponer a Salvador Allende, la junta militar disolvió el Congreso, impuso la ley marcial, el toque de queda y una estricta censura a la prensa; también declaró ilegales a todos los partidos políticos marxistas e impuso un receso a los partidos no marxistas. La Junta además abolió la Confederación Central de Trabajadores; aumentó la jornada laboral cuatro horas más sin pago extra; suspendió la autonomía universitaria; mandó cerrar las escuelas de sociología, periodismo y educación en todas las universidades chilenas, así como todo tipo de escuelas técnicas por ser supuestos "centros de izquierdismo". La represión disminuyó sólo hasta que la disidencia activa

fue eliminada físicamente pues los disidentes potenciales quedaron intimidados y guardaron silencio.⁸⁸

Otra razón por la que países con dictaduras de corte burocrático-autoritario captaron la atención de ONGs así como de activistas de derechos humanos fue su pasado inmediato: esos países habían tenido un mayor desarrollo económico, su población gozaba de un buen nivel de vida comparado al resto del continente, y habían conocido la democracia; históricamente había existido mayor respeto a los derechos humanos en esas sociedades que en el resto de la región latinoamericana.

La consolidación de regímenes con doctrinas de seguridad nacional provocó la supresión de las garantías constitucionales por medio de declaraciones de estado de emergencia o de sitio y el desarrollo de grupos paramilitares clandestinos. Las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas se involucraron en una guerra sin cuartel contra la subversión, lo que condujo a la aprobación del uso de la tortura, del asesinato y de las desapariciones, así como de otras violaciones a la integridad física de la persona. Los gobiernos justificaron esas acciones como el combate a la guerrilla --real o supuesta-- o a actividades terroristas. Por ejemplo, en el informe de Amnistía Internacional de 1978, se afirmaba:

Argentina ha sido gobernada por las fuerzas armadas desde marzo de 1976. La primera medida tomada por la Junta Militar encabezada por el General Jorge Rafael Videla fue la de disolver el Congreso y suspender toda actividad política y sindical. El estado de sitio, introducido por el anterior gobierno en noviembre de 1974, continúa vigente, siendo pocos los indicios de que la Junta tenga la intención de reducir el alcance de la legislación extraordinaria en vigor, o de tomar medidas inmediatas para un retorno al régimen constitucional.

[...] El número total de personas desaparecidas atribuible a las fuerzas de seguridad en los dos últimos años, es de 15,000; según la información que proviene de grupos que trabajan por los derechos humanos en Argentina. Se presume ahora que muchas de las víctimas

están muertas. Los grupos mencionados sostienen que, en todo el país, hay alrededor de 50 campos secretos en los que la tortura es práctica de rutina.⁸⁹

A la represión ejercida por regímenes de corte burocrático-autoritario, se sumaban formas más tradicionales de represión en países como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua. Ese tipo de regímenes se convirtió en objeto de interés de activistas estadounidenses en favor de los derechos humanos sólo hacia la segunda mitad de los setenta. Schoultz afirma que esto obedeció a que los abusos cometidos en esos países eran considerados un problema endémico, resultado de su pobreza y atraso, así como de sistemas políticos "rudimentarios". Esa opinión coincide con un informe, en el que Amnistía Internacional se quejaba de la dificultad por monitorear violaciones a los derechos humanos en Haití:

Es difícil evaluar con precisión el número de prisioneros y políticos en Haití. Las estimaciones varían de 400--la cifra más usual-- a 3000. Las razones de la vaguedad de las estimaciones son inherentes al carácter del régimen. Se piensa que el propio gobierno no está en condiciones de llevar a cabo un recuento exacto de los paraderos de los prisioneros. En todo caso, las condiciones carcelarias --enfermedades, torturas y ejecuciones-- han conducido, inevitablemente a una drástica reducción de la población carcelaria. Ejecuciones arbitrarias, inanición, condiciones higiénicas deplorables, enfermedad y tortura, son las causas de uno de los índices de mortalidad de prisioneros más elevada del mundo.

[...] La escasez de información sobre la situación actual de los presos políticos y la falta de respuestas del gobierno haitiano a la opinión pública y a las gestiones de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han limitado el posible beneficio de muchos procedimientos operacionales usuales de AI [...] Sólo en escasas ocasiones se ha informado de una excarcelación. En la mayoría de los casos, la incertidumbre acerca de si el prisionero adoptado aún se encuentra vivo desalienta la actividad sistemática.⁹⁰

En buena medida, durante la década de los setenta, la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia América Latina se centró en las naciones más modernas del continente, como respuesta a los métodos modernos de represión de dichos gobiernos. Sin embargo, a finales

de esa década, aumentó el interés por Nicaragua, principalmente a raíz del asesinato del periodista Pedro Joaquín Chamorro, en enero de 1978, que provocó levantamientos y huelgas que fueron duramente reprimidas por la Guardia Nacional Somocista. Así, al comenzar la década de los ochenta, la atención empezó a centrarse en América Central, en especial en El Salvador, Guatemala y Nicaragua: la revolución sandinista había triunfado en julio de 1979; la fuerte escalada de la revolución en El Salvador desde 1980 y el recrudecimiento de la violencia en Guatemala, habían captado la atención de la opinión pública estadounidense.

I.1.2 Los derechos humanos en México

Hasta 1968 el sistema político mexicano, por su duración, estabilidad y paz social, había representado para Estados Unidos un modelo político sui generis en relación al resto de naciones en desarrollo. Lorenzo Meyer ha afirmado que:

La estabilidad interna posterior a 1940, la alta tasa de desarrollo económico, más la seguridad de que México seguiría definitivamente un modelo de desarrollo capitalista, llevó a que de manera casi unánime el pequeño grupo de académicos norteamericanos interesados en América Latina vieran el caso de México bajo un ángulo favorable. La aparición de Cuba socialista a principios de los sesenta [...] reafirmó la tendencia anterior. Junto con la Alianza para el Progreso, la Revolución Mexicana, y el sistema político desarrollado por ésta se ofrecieron --por parte de los norteamericanos-- como algunas de las alternativas legítimas a quienes buscaban una salida adecuada al estancamiento político y económico de la región latinoamericana. Los aspectos nacionalistas del proceso mexicano, que una vez irritaron tanto a las élites norteamericanas con interés en los asuntos internacionales, fueron legitimados entonces por los círculos políticos y académicos estadounidenses.⁹¹

La crisis política de 1968 y sus secuelas irrumpieron en el prolongado período de paz social. Lo que a mediados de ese año había empezado como un movimiento estudiantil, pronto se convirtió en un movimiento político. Debido al compromiso internacional de celebrar los

juegos olímpicos en México, y al temor a que se alterara el orden público, el gobierno decidió reprimir el movimiento. El costo político y en vidas humanas de tal decisión fue elevado pues la represión alentó la organización de guerrillas urbanas y rurales, secuestros, asaltos y actos de terrorismo. El gobierno reaccionó endureciendo aún más su política.

Mario Ojeda afirma que "la sociedad mexicana en conjunto dio muestras de no entender los acontecimientos, debido quizá también al largo período de despolitización a la que había estado sujeta".⁹² Sin embargo, el descontento de las clases medias se hizo patente en las elecciones de 1970, "especialmente en las ciudades, donde el voto para la oposición y el abstencionismo de protesta se dieron con mayor vigor que en comicios anteriores".⁹³ Ante ese cuestionamiento, el gobierno entrante se vio en la necesidad de relegitimar el sistema. Luis Echeverría se esforzó en proyectar una imagen de tolerancia, y cooptar a sectores disidentes, mediante una política de diálogo directo, crítica y autocrítica del sistema:

El fomento de la crítica y la autocrítica se dio en los medios de difusión masiva en general, en los sectores académicos e incluso en los círculos oficiales con lo cual entró el país en una etapa de tolerancia ideológica como nunca se había visto durante los gobiernos de la "Revolución Institucionalizada", o sea el período que se inicia con Avila Camacho.⁹⁴

Durante el sexenio 1970-1976 se llevaron a cabo reformas sociales que favorecieron a las mayorías --clases medias y bajas urbanas. Además, se emprendió una política exterior activa, fundada en el pluralismo ideológico, como contrapartida a la política interna de apertura.⁹⁵ Para 1975 se había neutralizado a la mayoría de las guerrillas y acciones terroristas --ello con costos humanos de por medio. Hasta cierto punto, el régimen había logrado su relegitimación, pero a pesar de ello, durante los últimos meses del sexenio de Echeverría, las tensiones aumentaron: se

multiplicaron las invasiones de tierra por campesinos, aumentó la fuga de capitales y se requirió una fuerte devaluación del peso.

A pesar de la política de apertura, en el México de los años setenta la tortura, las desapariciones y las detenciones arbitrarias sin juicio posterior siguieron siendo una práctica rutinaria. En 1975, Amnistía Internacional afirmaba:

Las denuncias de tortura procedentes de México recibidas en AI durante este último año se relacionan estrechamente con la carencia de facto de garantías procesales tanto en el caso de los detenidos políticos como en el de los presos comunes. Todas las denuncias de tortura recibidas por AI se refieren a los períodos inmediatamente posteriores a la detención pero anteriores a la presentación del detenido ante el agente del ministerio público. Las denuncias describen golpizas sistemáticas, inmersión en agua hasta sentir el ahogo y la aplicación de toques eléctricos. Se ha dado este trato a detenidos acusados de participar en actividades guerrilleras, a estudiantes e intelectuales detenidos por períodos breves, y a jóvenes norteamericanos acusados de delitos relacionados con el uso y venta de drogas.

[...] Las "desapariciones" fueron el principal motivo de las gestiones de AI respecto a México en este último año.⁹⁶

Es pertinente destacar que, pese a que tales prácticas coincidían con el tipo de gobierno que, según la enmienda a la Sección 502B de la Ley de Ayuda Exterior del gobierno de Estados Unidos, mantenía "un patrón consistente de flagrantes violaciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos", el gobierno mexicano no fue sancionado junto con otros regímenes represivos. La sección (d)(1) de esa ley especifica que:

...El término 'flagrantes violaciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos' incluye tortura, trato cruel, inhumano o degradante, detención prolongada sin cargos ni juicio, y la negación flagrante al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.⁹⁷

Entre otras, la desaparición forzada fue una práctica que caracterizó a regímenes latinoamericanos y una preocupación de organizaciones internacionales de derechos humanos.⁹⁸ La diferencia entre México y la mayoría de los demás países latinoamericanos fue que ambos parecían avanzar en sentidos opuestos. Mientras que en México, desde 1917, por ley, estaba garantizado el respeto a los derechos individuales, civiles y políticos, sociales y económicos, en los nuevos regímenes de corte burocrático-autoritario, la represión era legítima. En México, la represión no era legítima y además, el número de víctimas, comparado con otras naciones latinoamericanas, era "moderado", ya que en México esas acciones era más selectivas. Amnistía Internacional, por ejemplo, afirmaba que el régimen había sofisticado sus prácticas represivas:

A diferencia de la situación que reinaba a fines de los años sesentas(sic), período en el cual estudiantes opositores del gobierno que no habían recurrido a la violencia recibieron sentencias largas, la situación actual la configura una alta frecuencia de detenciones breves que al parecer tienen el fin de intimidar a los detenidos, más que el de proceder a su procesamiento legal. Quienes sufren estas detenciones son, en general, estudiantes, miembros de los diminutos partidos políticos legales de izquierda, líderes campesinos, y periodistas de izquierda.

Estas detenciones no parecen relacionarse con delitos específicos sino tener más bien el propósito de intimidar e interrogar en términos generales a los detenidos: generalmente se les pone en libertad después de interrogarlos y antes de proceder a informar a las autoridades judiciales.⁹⁹

Por otra parte, la represión no era la principal arma del régimen mexicano para mantenerse en el poder. En contraste con los gobiernos burocrático-autoritarios y de otras dictaduras como la nicaragüense, en México el régimen se mantenía, en mayor medida, gracias a la cooptación y, en menor grado, debido a la violencia. A diferencia de los regímenes burocráticos autoritarios, el régimen mexicano, gracias a su estructura corporativista, era apoyado por diversos sectores sociales.

Mientras que en los años setenta en Argentina y Chile la represión gubernamental aumentaba o se mantenía estable, el gobierno mexicano se mostraba más flexible y ponía en libertad a buena parte de sus presos políticos.¹⁰⁰ A pesar de que para 1976, Amnistía Internacional estimaba que en México aún había 500 prisioneros políticos, la cifra parecía mínima frente a las estimaciones de la misma organización en Chile, (de 5 mil a 6 mil).¹⁰¹

Aunque la forma en que el gobierno mexicano combatió a la guerrilla durante la primera mitad de los años setenta no fue muy respetuosa de los derechos humanos de los guerrilleros -- muchos fueron torturados, mantenidos presos, desaparecidos o asesinados--; la sociedad mexicana, en general, recibió con indiferencia o beneplácito las acciones del gobierno. Ello se debió al proceso de despolitización al que había estado sometida, así como al largo período de paz social que se había vivido en México, pero también a la forma en que el gobierno censuró y manipuló la información, no sólo sobre el movimiento estudiantil del 68, sino sobre la guerrilla.

Por último, a diferencia de otros gobiernos latinoamericanos, el mexicano reaccionaba mejor ante las denuncias internacionales. Así por ejemplo, a finales del sexenio de Luis Echeverría, Amnistía Internacional reconocía que el gobierno mexicano había instrumentado algunas de las recomendaciones que le había hecho en años anteriores.¹⁰² José López Portillo mantuvo esa línea de relativa flexibilidad: en marzo de 1977 puso en libertad a 128 presos políticos y en abril del mismo año liberó por decreto a 424 personas más --quedaban entre 100 y 200 presos políticos. Además, impulsó reformas electorales que permitieron a un mayor número de partidos participar en las contiendas electorales.¹⁰³

En balance, el registro sobre el respeto a los derechos humanos en México era comparativamente mejor que el de los regímenes del Cono Sur, y que el de aquéllos

tradicionalmente más represivos, como los de El Salvador, Guatemala, Haití o Nicaragua. Además, el sistema parecía avanzar hacia una mayor apertura política y desde los años setenta había recuperado parte de su legitimidad y estabilidad. Además, el gobierno mexicano contaba con la capacidad de movilizar a la opinión pública a su favor cuando se trataba de "actos intervencionistas" de Estados Unidos aunque fuera en el ámbito de los derechos humanos.

I.2 El nacionalismo mexicano

El nacionalismo y el antinorteamericanismo mexicanos tienen profundas raíces históricas que no pretendo analizar en este trabajo; sólo me limitaré a afirmar que han sido un importante elemento de cohesión interna.¹⁰⁴ El nacionalismo mexicano se ha acompañado por una política exterior basada en los principios de autodeterminación y de no intervención, resultante de una experiencia histórica de intervenciones extranjeras en México --en particular de Estados Unidos.

Hasta los años ochenta, la habilidad con la que el gobierno mexicano hizo uso del nacionalismo disuadió a buen número de personas a acudir al extranjero, en particular a los Estados Unidos, a denunciar la situación de los derechos humanos en México. La unidad nacional se utilizó como dogma y defensa ante un vecino tan poderoso como el estadounidense. El nacionalismo, en una de sus formas, se inculcó como la negativa a ventilar cualquier problema interno en el exterior, incluso violaciones a los derechos humanos. Hacerlo era causa de desaprobación y se interpretaba como una "traición", debido al temor a que en el exterior se aprovecharan de las debilidades y divisiones internas en México.

Las pocas veces en que víctimas de la represión, familiares o activistas de derechos humanos decidieron denunciar la situación de los derechos humanos fueron, en la mayor parte de los casos, contraproducentes para el denunciante por la reprobación del gobierno y de la opinión pública mexicana. Especialmente durante la presidencia de James Carter: "aquel mexicano que defendiera estos derechos era descalificado como un instrumento de la potencia [Estados Unidos] que buscaba cómo intervenir en nuestros asuntos internos".¹⁰⁵

Las pocas denuncias que hubo en el exterior, además, se vieron opacadas por el enorme número de exiliados latinoamericanos que, obligados a abandonar su país, se organizaron para documentar y denunciar desde el exilio las violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen en el poder. Durante los años setenta exiliados sudamericanos se instalaron en México; en los ochenta esos grupos estuvieron conformados principalmente por centroamericanos.

Por otra parte, el nacionalismo mexicano no sólo fue capaz de disuadir a los mexicanos de salir a denunciar violaciones a los derechos humanos; también parece haber desalentado al gobierno estadounidense y a ONGs internacionales de ocuparse de México. Ambos estuvieron conscientes de la susceptibilidad de los mexicanos y de la capacidad de su gobierno para movilizar al público nacional ante cualquier acción externa que fuera percibida en México como una intervención en los asuntos internos. En un Memorandum presidencial (PRM-41) de 1978 sobre México y las relaciones con Estados Unidos, los asesores de Carter abordaron el tema de los derechos humanos en México y mencionaron los problemas de pobreza, falta de democracia, y represión. Sin embargo, consideraron "poco inteligente" criticar públicamente a México. Entre los argumentos esgrimidos estuvo la "especial sensibilidad de los mexicanos cuando los Estados Unidos les dicen lo que deben hacer".¹⁰⁶

I.3 Opinión Pública y organizaciones no gubernamentales en México

Si Estados Unidos prestó poca atención a México fue, en parte, porque en México casi no había ONGs que se dedicaran a investigar y cuantificar violaciones a los derechos humanos. En los años setenta había pocos grupos nacionales que trabajaran por la defensa de los derechos humanos: en 1980, aproximadamente diez ONGs trabajaban activamente en México. En comparación con Chile, ese número era poco importante pues, en la misma fecha, unas veintidós ONGs se dedicaban a la defensa de los derechos humanos en ese país.¹⁰⁷ Entre las pocas ONGs que había en México, destacó el Comité pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, organización fundada en 1977 por Rosario Ibarra de Piedra y que se dedicó, principalmente, a la cuestión de los desaparecidos.

Otro aspecto de las ONGs mexicanas es que, curiosamente, varias de ellas no incluían "derechos humanos" en su nombre. Sergio Aguayo ha sugerido que tal omisión se debió a la voluntad de disociarse de las políticas de Carter:

Una explicación podría ser que por esos años los derechos humanos se asociaban a la política exterior de Estados Unidos[...] En consecuencia, la defensa de los derechos humanos se presentaba como otro instrumento de la potencia para intervenir en asuntos internos de México. Todavía recuerdo al funcionario importante que por esos años me decía que "atrás de cada ONG está la mano de un extranjero".¹⁰⁸

Fue hasta la década de los ochenta cuando surgieron organizaciones que sí incluían "derechos humanos" en su nombre, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. No obstante, las ONGs siguieron

manteniendo un perfil bajo y defensivo, debido al temor a ser reprimidas. Al respecto, Aguayo ha afirmado que:

mantenían un perfil bajo porque estaba fresco el recuerdo de la forma en que el régimen podía utilizar la fuerza contra los que rebasaban los límites no-escritos de la gobernabilidad y porque no se sabía qué tan permanente sería la relativa flexibilización del régimen.¹⁰⁹

Ahora bien, la súbita llegada a México de un importante número de refugiados centroamericanos estimuló la creación de nuevas ONGs mexicanas de derechos humanos y fomentó su activismo, pero, al mismo tiempo, desplazó el interés de activistas hacia el problema de los refugiados. Pese a ello, el problema de los exiliados centroamericanos dio un renovado impulso a aquéllos que tenían preocupaciones por los derechos humanos: en 1986 había más de 15 ONGs en México dedicadas a Centroamérica.¹¹⁰

I.4 La política exterior del gobierno mexicano

La política exterior de México, que tradicionalmente ha puesto énfasis en los principios de autodeterminación y no intervención, tuvo durante muchos años impacto tanto entre el público mexicano como en la opinión internacional.

Durante los años veinte y treinta, México actuó en el escenario internacional con base en este cuerpo doctrinario que fue cobrando tradición [...] Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, México establece una marca sin precedente, en el seno del sistema interamericano, al votar reiteradamente contra acciones de intervención (ya fueran de carácter francamente unilateral o disfrazadas con el ropaje de la seguridad colectiva). Los más importantes ejemplos son los casos de Guatemala (1954), Cuba (1960, 1962 y 1964)

y República Dominicana (1965). Más aún, en 1962 México decidió anteponer sus reclamaciones sobre parte el territorio de Belice, el derecho del pueblo de esa nación a la autodeterminación [...] México desaprobó la intervención militar soviética en Hungría de 1956; las resoluciones votadas en 1967 por la Organización Lationamericana de Solidaridad (OLAS), organización creada ese año con el patrocinio de Cuba para la promoción de la lucha revolucionaria en América Latina; y la invasión soviética de 1968.¹¹¹

A nivel interno, la política exterior del gobierno mexicano, logró cooptar a la izquierda y, a nivel externo, dio al país una imagen progresista y de respeto a los derechos humanos. El caso de Nicaragua vino a interrumpir la tradición de no intervención en asuntos internos.¹¹² En 1979, el gobierno mexicano rompió relaciones con el gobierno nicaragüense de Anastasio Somoza, apoyado en argumentos de derechos humanos. En su tercer informe de gobierno José López Portillo explicó:

Debido a la violación masiva de los derechos humanos ampliamente documentada en el Informe de la Comisión Interamericana y a las agresiones bélicas indiscriminadas de que era víctima desde el año pasado la población civil, el 20 de mayo, el Gobierno Mexicano dio por concluídas sus relaciones con el gobierno dictatorial de Anastasio Somoza.¹¹³

Tal decisión no tuvo costos políticos elevados, a nivel interno ni externo, debido al carácter plural de la revolución nicaragüense y al hecho de que la dictadura somocista "contaba con la antipatía generalizada de la comunidad internacional".¹¹⁴ Al contrario, el triunfo de la revolución y posteriormente, la voluntad de Washington por socavar el gobierno sandinista durante la década de los ochenta, así como el rechazo de México a las iniciativas del gobierno estadounidense le valió el respaldo de ONGs interesadas en América Latina. Esas organizaciones también aplaudieron la tradicional política de asilo a refugiados políticos latinoamericanos que se acentuó durante los años setenta. Sobre el sexenio de Echeverría, Mario Ojeda ha afirmado:

Mención especial merece la política de asilo del gobierno de Echeverría, que se inscribe dentro de una vieja tradición pero nunca antes --con excepción de Cárdenas en el caso de los refugiados españoles-- había sido tan alto el número de extranjeros asilados.¹¹⁵

Durante la década de los ochenta, los gobiernos de López Portillo y de De la Madrid mantuvieron esa misma tradición al recibir a miles de refugiados centroamericanos en el suresté del país.

De esa forma, gracias a la combinación de una política exterior progresista y de nacionalismo mexicano, el gobierno mexicano logró que en el exterior se pasara por alto los problemas internos vinculados con derechos humanos. Sergio Aguayo considera que, "en una especie de acuerdo implícito (y del cual muchos activistas extranjeros de derechos humanos no fueron conscientes)" se redujo la atención a México.¹¹⁶

II. Factores internos: derechos humanos en la política exterior estadounidense

II.1 Estados Unidos como cómplice en las violaciones a los derechos humanos en América Latina

Hacia la segunda mitad de la década de los setenta, la experiencia de los activistas de derechos humanos en Estados Unidos era que, a pesar de la legislación que hasta entonces se había adoptado, no se habían logrado mejorías significativas en el respeto a los derechos humanos en otros países.¹¹⁷ Aunque estaban conscientes de que la política exterior de Estados Unidos per se no llevaría a un régimen de justicia universal, sí habían pensado que, tal vez, disminuiría la represión.

Ante los primeros resultados, tanto ONGs como miembros activos del Congreso decidieron circunscribir sus objetivos: influídos por sus valores morales y éticos, así como por la experiencia de la guerra de Vietnam, consideraron que, si bien el gobierno de los Estados Unidos no podía poner fin a los abusos cometidos por regímenes represivos en otros países, sí podía dejar de ser cómplice de esos actos y debía mostrar su desaprobación a esas acciones.

En el caso de América Latina, existía evidencia de que los países que recibían mayor ayuda económica y militar, eran los más represivos. Algunos activistas, como William Wipfler, habían denunciado ese vínculo:

Es comúnmente sabido que la ayuda de Estados Unidos a América Latina ha fluído ampliamente hacia algunos de los peores violadores de derechos humanos. Nuestro apoyo descarado a la Junta Militar chilena fue de hecho el caso particular más importante que atrajo la atención pública hacia el problema de la complicidad de Estados Unidos con gobiernos que estaban violando flagrantemente derechos humanos. También en otros países, como en Brasil, Argentina y Guatemala, donde los informes sobre la situación de los derechos humanos han sido muy deprimentes, resulta que las relaciones de Estados Unidos con los gobiernos de esos países han sido muy amistosas, y encabezan las listas de receptores de nuestra ayuda económica y militar bilateral en América Latina.¹¹⁸

Ofrecer ayuda militar a un gobierno que basara su existencia en la represión de los derechos humanos de sus ciudadanos era apoyar tal represión. Por ello, durante el gobierno de James Carter, tanto la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios como miembros del Congreso centraron sus esfuerzos en desvincular a Estados Unidos de las violaciones a los derechos humanos cometidas en otros países.

La ayuda al exterior --económica y militar--, siguió siendo un instrumento central para poner en practica la política de derechos humanos. El gobierno sabía que la opinión pública simpatizaría con ese tipo de medidas. Encuestas de opinión habían mostrado que los programas

de ayuda al exterior sólo recibían apoyo del público estadounidense cuando tenían fines humanitarios, por ejemplo, en casos de hambruna o algún desastre natural. Sin embargo, el apoyo público a la ayuda militar era escaso: en particular, la opinión pública consideraba que ese tipo de ayuda a regímenes dictatoriales era usado por los militares contra su propio pueblo.¹¹⁹

El precedente de los esfuerzos por desvincular a Estados Unidos de actos represivos fue la desaparición, en 1973, del programa de la Oficina de Seguridad Pública (OPS) de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el cual, había sido un apoyo importante a la represión, pues por dos décadas había proveído de armas y entrenamiento a fuerzas policíacas contrainsurgentes en todo el mundo. En América Latina, Brasil se benefició del mayor monto: para el año fiscal 1970 había recibido 7.5 millones de dólares, 523 de sus oficiales de policía habían recibido entrenamiento en Estados Unidos y 100,000 policías federales y estatales más habían sido entrenados localmente por asesores del programa residentes en Brasil.¹²⁰ Sin embargo, no fueron las violaciones cometidas por las policías latinoamericanas lo que decidió al Congreso a eliminar ese programa,¹²¹ sino los vínculos de OPS con actos represivos de las autoridades sudvietnamitas. En 1973 el Congreso adoptó la ley PL93-189, Sec.2(3) que puso fin a la ayuda externa a fuerzas policíacas.¹²²

En general, el Congreso dirigió su atención a varios aspectos de la ayuda exterior. Se ha visto que algunas leyes tuvieron aplicación general y otras fueron específicas para algún país (country-specific). El caso chileno, fue sin duda ilustrativo de cómo giró el debate y cómo se aplicó la ley durante los años setenta. Fue, sin duda, en ese caso que hubo mayor consenso entre los congresistas para imponer restricciones tanto a la ayuda económica como a la militar, a pesar de la oposición de los presidentes Richard Nixon y Gerald Ford. Existía evidencia importante de

que Estados Unidos había utilizado la ayuda económica, tanto para socavar al régimen de Salvador Allende, como para apoyar al régimen militar.

Durante 1973 y 1974 las reservas de alimento de Estados Unidos se encontraban a un nivel inusualmente bajo, y por lo tanto, las autorizaciones mundiales PL480 --créditos para adquirir productos agrícolas estadounidenses-- durante el año fiscal 1974 llegaron al nivel más bajo de la década. Sin embargo, menos de un mes después del golpe de Estado de 1973 --a principios del año fiscal 1974-- el Departamento de Agricultura aprobó la solicitud de chilena de un crédito comercial de 24 millones de dólares para la compra de trigo. Ello equivalía a ocho veces el total de créditos comerciales que Chile había recibido en los tres años que Salvador Allende estuvo en el poder. En el año fiscal 1975, Chile, cuya población representaba, aproximadamente, 3 por ciento de la población de América Latina, recibió 48 por ciento de la ayuda total del programa Alimento para la Paz para América Latina; 40 por ciento en el año fiscal 1976 y 28 por ciento en 1977.¹²³ Además, mientras que, de 1970 a 1973 la ayuda económica disminuyó considerablemente, la ayuda militar aumentó en el mismo período, de 3.3 millones a 23.8 millones de dólares y, después del golpe militar siguió aumentando.

El Congreso reaccionó con rapidez al caso chileno. Desde 1973, trató de enmendar el proyecto de autorización de ayuda exterior, y exigió al presidente de Estados Unidos que: primero, pidiera al gobierno chileno que respetara los derechos humanos; segundo, apoyara los esfuerzos de la ONU para proteger a los refugiados políticos y a los prisioneros políticos chilenos; tercero, apoyara la ayuda de emergencia a Chile; cuarto, pidiera a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que investigara los sucesos que siguieron al golpe de Estado de septiembre de 1973.

Aunque la enmienda fue desaprobada, quedó el precedente y al año siguiente a pesar del intenso cabildeo del Ejecutivo en favor de Chile, el Congreso autorizó 55 millones de dólares para ese país, de los cuales ninguno sería en ayuda militar.¹²⁴ En 1975, la Cámara de Representantes aprobó una prohibición a la ayuda militar a Chile y además, se le restringió la ayuda económica. Durante el gobierno del presidente Carter la ayuda económica a Chile disminuyó aún más.

La Junta Militar argentina también fue foco de atención, pero en la segunda mitad de los años setenta. En febrero de 1977, el Secretario de Estado, Cyrus Vance, anunció que Argentina -junto con Uruguay y Etiopía-- serían sancionados: la ayuda militar a ese país fue reducida a la mitad. Varias ONGs de derechos humanos habían trabajado para proveer información y testimonios sobre la tragedia de los argentinos. La Comisión Argentina de Derechos Humanos, ADA, el Comité Central Menonita, WOLA y Amnistía Internacional proporcionaron una enorme cantidad de evidencia documental para sustentar los alegatos de flagrantes violaciones a los derechos humanos. Fueron de valor especial las entrevistas de miembros del Congreso con algunas víctimas de la brutalidad de la junta militar.¹²⁵

Los militares argentinos, que en ese momento reprimían brutalmente los derechos individuales, civiles y políticos, eran entrenados por el ejército estadounidense. En respuesta, la Ley de Ayuda Exterior de 1961 fue formalmente enmendada para prohibir la ayuda militar a Argentina bajo forma de concesiones, créditos, garantías de préstamo, ventas y licencias de exportación que hubieran sido emitidas después de septiembre 30 de 1978.

En el caso de Nicaragua, a pesar de que Anastasio Somoza contaba con fieles partidarios dentro del Congreso, los lobbies de derechos humanos y congresistas liberales lograron introducir

ese país en el debate. El gobierno de Carter propuso en 1977, 3.1 millones de dólares en ayuda militar a ese país. Por una votación de 5 a 4 el Subcomité de Operaciones Exteriores encabezado por el demócrata Clarence Long acordó prohibir esa ayuda a Nicaragua. Sin embargo, cuando la propuesta llegó a la Cámara de Representantes, se aprobó, por un margen de 225 a 180, una enmienda para restablecer la ayuda a Nicaragua.

La violencia con la que la Guardia Nacional somocista trató de reprimir la guerra civil que estalló en 1978 a raíz del asesinato de Chamorro, fue documentada por las ONGs y censurada por miembros del Congreso estadounidense.¹²⁶ Pero el lobby nicaragüense, encabezado por el senador republicano de Texas Charles Wilson, siguió apoyando la dictadura somocista y fue decisivo para que, a mediados de 1978, se le entregaran 12 millones de dólares en ayuda alimentaria y para educación, retenida desde principios de 1978. El propio presidente Carter se mostró renuente a retirar el apoyo de Estados Unidos a Nicaragua. No fue sino hasta el último momento que Carter sugirió a Anastasio Somoza que abandonara el poder.

En general, a partir de que se adoptó la enmienda Harkin-Badillo, sobre el voto negativo o la abstención estadounidense en instituciones financieras internacionales por razones de derechos humanos, varios gobiernos latinoamericanos fueron sujetos a esa política. Entre 1977 y 1980, Estados Unidos se opuso a 23 de 26 préstamos para Argentina; a 6 de los 6 solicitados por Chile; a 2 de 12 para El Salvador; a 2 de 7 para Guatemala; a 7 de 19 a Paraguay y a 12 de 13 solicitados por Uruguay. Estados Unidos no se opuso a ningún préstamo de bancos multilaterales para México.¹²⁷

Por otra parte, los programas de ayuda económica fueron rediseñados para que en países como Bolivia, Haití y Guatemala la ayuda llegara sólo a la gente más necesitada. En algunos

casos, las negativas de ayuda militar fueron puramente simbólicas pues, los gobiernos de Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala y Uruguay rechazaron la ayuda después de que el Departamento de Estado publicara sus primeros informes anuales sobre derechos humanos, y afirmaron que la preocupación de Estados Unidos por esos derechos constituía una interferencia inaceptable en asuntos internos. El beneficio principal para los Estados Unidos fue que disminuyó su vinculación con actos represivos en gobiernos fundamentalmente ilegítimos.

Durante los años setenta, que fue la época de mayor activismo en de derechos humanos dentro del gobierno estadounidense, México no destacó entre las preocupaciones del Congreso. Por su origen revolucionario y anterior al surgimiento de la Guerra Fría, el sistema político mexicano no entraba en el patrón de regímenes que el gobierno de Estados Unidos había creado o ayudado a crear, ni había aplaudido la creación de aparatos físicos de represión. México recibía ayuda militar y económica de Estados Unidos pero era mínima comparada a la recibida por otras naciones latinoamericanas.¹²⁸

A pesar de que durante la década de los setenta, aumentó la atención del Congreso estadounidense en México, no hay evidencia de que en las audiencias sobre México se tratara el tema de los derechos humanos. Mario Ojeda ha afirmado que

el Congreso [...] concedió a México un nuevo lugar dentro de su escala de prioridades. Varios comités del Congreso celebraron audiencias especiales para analizar los efectos en Estados Unidos de la devaluación del peso y de la recesión de la economía mexicana, el tráfico ilícito de drogas y armas; la migración y los energéticos.¹²⁹

La primera vez que el Congreso mencionó al gobierno mexicano por violar los derechos humanos de sus nacionales fue durante el gobierno de Ronald Reagan en 1981 y no hay evidencia de que se haya actuado al respecto. Carlos González Gutiérrez asegura que:

Don Bonker, representante por Washington y sustituto de [Donald] Fraser en el ahora llamado Subcomité de Derechos Humanos y Organismos Internacionales, mencionó a nuestro territorio entre un grupo de 14 países que, según un reporte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encabezaban las listas en cuanto al número de personas involuntariamente desaparecidas. Aparte de nombrarlo, Bonker no hizo ninguna referencia especial a México.¹³⁰

Tal desinterés puede deberse a que durante el primer gobierno de Ronald Reagan, las relaciones de Estados Unidos con América Latina volvieron a estar enmarcadas en el contexto de consideraciones estratégicas globales. La expansión de la presencia militar estadounidense en América Central mostró el renovado interés por reafirmar la influencia de ese país en asuntos hemisféricos.

La política de derechos humanos hacia América Latina se caracterizó por la tolerancia hacia los regímenes autoritarios de derecha y la intolerancia hacia los regímenes de izquierda. Así, en los primeros años del gobierno de Ronald Reagan, el Secretario de Estado, Alexander Haig, descubría "reducciones dramáticas" en casos de violaciones a los derechos humanos en Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay, que todavía se encontraban bajo el dominio militar.¹³¹

Siguiendo la línea ideológica de Jeane Kirkpatrick, el gobierno estadounidense afirmaba que, tarde o temprano, las dictaduras de derecha transitarían hacia la democracia. En cambio, sobre las guerrillas y sobre el gobierno de Managua se tenía una percepción muy distinta, pues según el presidente Reagan, "la meta de los movimientos guerrilleros es tan simple como siniestra: desestabilizar toda la región, desde el Canal de Panamá hasta México".¹³²

Ante esas premisas de política exterior, los activistas de derechos humanos pasaron a una posición defensiva. En un informe sobre la política de derechos humanos del presidente Reagan, el Lawyers Committee for International Human Rights afirmaba que:

En 1983, la administración Reagan siguió ignorando, redefiniendo, vetando y desafiando las leyes estadounidenses que gobiernan a la política de derechos humanos, la mayor parte de la cual, fue adoptada desde 1974.¹³³

Las ONGs se dedicaron a denunciar los nuevos vínculos entre el apoyo económico y militar del gobierno de Estados Unidos y acciones represivas, en la región centroamericana, principalmente. Uno de los casos más evidentes fue el Nicaragüense. En nombre de los derechos humanos, Ronald Reagan financió a los opositores al régimen sandinista, autodenominados "Contrarrevolucionarios" o "Contras", en una guerra no declarada contra el régimen sandinista. Éstos fueron adiestrados y financiados por agencias especializadas del gobierno de Estados Unidos con el propósito de desestabilizar al gobierno revolucionario.¹³⁴

La idea de que las guerrillas o que Nicaragua pudieran representar una amenaza a la seguridad nacional, fue recibida con escepticismo en sectores de la opinión pública y en el Congreso. En Estados Unidos no había consenso detrás del propósito en Washington de actuar al respecto.

En contraste con su política hacia Nicaragua, el gobierno estadounidense no se preocupó por presionar a regímenes autoritarios de derecha, de hecho buscó estrechar lazos con varios de ellos. Por ejemplo, en 1983, el poder Ejecutivo canceló un embargo de armas a Guatemala que había estado en vigor desde 1977, aduciendo "pasos significativos" de ese gobierno para poner fin a las violaciones a los derechos humanos. El Lawyers Committee denunció al respecto que:

Al anunciar la aprobación de una venta de partes militares por 46.36 millones [de dólares] a las fuerzas armadas guatemaltecas, los funcionarios del Departamento de Estado citaron una "dramática reducción" de la violencia política y enfatizaron "queremos ver mayor progreso en la promoción del respeto a los derechos humanos".¹³⁵

En febrero de 1983 el Ejecutivo anunció que pediría 10 millones de dólares en ayuda de seguridad y 40 millones más en fondos de apoyo económico para Guatemala. Sin embargo, en esa ocasión, el Congreso se opuso y a mediados de noviembre, en respuesta a la escalada de violencia en ese país, detuvo la ayuda económica y militar.¹³⁶

El gobierno estadounidense también apoyó al régimen derechista de El Salvador y solapó sus actos represivos, al minimizar, por ejemplo, las acciones de los escuadrones de la muerte y negar que estuvieran controlados por las fuerzas de seguridad salvadoreñas.¹³⁷ Sólo hasta que las presiones de ONGs de derechos humanos y del Congreso fueron sustanciales, el vicepresidente, George Bush, advirtió al gobierno de ese país que de continuar las actividades de los escuadrones de la muerte, la ayuda estadounidense correría peligro. El número de víctimas disminuyó sorprendentemente.

El Salvador siguió recibiendo ayuda, a pesar de precondiciones específicas adoptadas por el Congreso: la sección 728 de la Ley de Ayuda Exterior dictaba que la situación de los derechos humanos debía ser certificada por el presidente Reagan.¹³⁸ Sin embargo, en cuatro ocasiones, desde enero de 1982, el gobierno certificó que El Salvador cumplía con las precondiciones de derechos humanos requeridas por el Congreso. Éste, en respuesta a la poca efectividad de la certificación promulgó una nueva ley para retener 30 por ciento de la ayuda militar a El Salvador durante el año fiscal 1984, hasta que se obtuviera un veredicto sobre el caso de las tres religiosas estadounidenses asesinadas en ese país en 1980. El Ejecutivo vetó, en noviembre de 1983, la ley que habría hecho que continuara el proceso de certificación en 1984, argumentando que la certificación "distorsiona nuestros esfuerzos" por mejorar los derechos humanos.¹³⁹

A nivel de la ayuda multilateral, el poder Ejecutivo revirtió la política del gobierno anterior al apoyar varios préstamos de instituciones multilaterales para Uruguay, Paraguay, Chile, El Salvador, Guatemala y Argentina, todos con un historial importante de violaciones a los derechos humanos.

Bajo la perspectiva del gobierno estadounidense sobre lo que debían ser los derechos humanos, México salió bien librado, y ello se refleja en los informes de derechos humanos del Departamento de Estado.

II.2 México ante el Ejecutivo: Los Informes del Departamento de Estado sobre derechos humanos

A lo largo del capítulo he mostrado las preocupaciones del Congreso estadounidense en materia de derechos humanos y cómo México figuró sólo excepcionalmente en los debates del poder Legislativo y nunca en debates entre éste y el Ejecutivo. A continuación presentaré algunos aspectos de la versión oficial del Ejecutivo sobre los derechos humanos en México. Con ello pretendo mostrar que, durante el período estudiado, el gobierno estadounidense tuvo una idea muy clara de lo que sucedía en México pero que, en general simpatizaba con el gobierno mexicano.

Por ley, desde 1976, el poder Ejecutivo debe realizar informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en varios países, inclusive México.¹⁴⁰ Gracias a esos documentos, denominados Country Reports on Human Rights Practices, se tiene acceso periódico a la visión que tiene el Ejecutivo estadounidense de distintos países en materia de derechos humanos. La forma en que se presentó la información sobre México entre 1976 y 1983 reflejó tolerancia hacia

el régimen y poca preocupación por el respeto a la integridad física de las personas o por sus derechos civiles y políticos.

Desde los primeros informes --que corresponden al gobierno de James Carter-- se señalaban abusos de autoridad contra los ciudadanos. Sobre la tortura por ejemplo, comúnmente se afirmaba:

El gobierno condena el uso de la tortura. Sin embargo, se reportan casos de abusos físicos y psicológicos por parte de la policía. Se cree que esos abusos ocurren frecuentemente en el período inmediato al arresto, especialmente, durante el interrogatorio".¹⁴¹

Ese tipo de afirmación desvinculaba al gobierno mexicano de la responsabilidad de esas prácticas, atribuyéndosela a funcionarios menores. En relación a detenciones arbitrarias se destacaba el recurso de amparo para contrarrestar tales prácticas; además, los informes indicaban que esas detenciones solo eran una práctica "ocasional". Por ejemplo en el Informe de 1977 se afirmaba que:

México tiene una larga tradición de libertad cívica y es un paraíso para las víctimas de abusos y exiliados de otros países. Sin embargo, ocasionalmente ocurren arrestos y detenciones arbitrarios de opositores políticos acusados de actividades ilegales. Normalmente los cargos no prosiguen y los detenidos son puestos en libertad después del interrogatorio.¹⁴²

Llama la atención el contraste con la apreciación que, en 1976 había hecho Amnistía Internacional acerca de detenciones arbitrarias en México y que he citado páginas arriba.¹⁴³ Aparentemente, ambos informes afirmaban lo mismo: en México las detenciones son por períodos breves. La diferencia, sin embargo, radica en el énfasis que se ponía en la gravedad de los abusos. La apreciación del Departamento de Estado era mucho más benévola ("ocasionalmente

ocurren detenciones arbitrarias de opositores políticos") que la de Amnistía Internacional ("la situación actual la configura una alta frecuencia de detenciones breves").

De hecho, a la descripción de actos arbitrarios o represivos, en general seguía la mención de los esfuerzos e iniciativas gubernamentales por poner fin a esas prácticas que, como he dicho antes, sólo se atribuían a actitudes arbitrarias de funcionarios menores: "El gobierno ha perseguido a algunos oficiales de policía que han obtenido evidencias o confesiones por medio de tortura u otros medios inconstitucionales".¹⁴⁴

Una forma de presentar en forma positiva la situación de los derechos humanos en México fue destacar las garantías ofrecidas por la ley:

La Constitución, las leyes y el discurso político de México, afirman y reflejan consistentemente la justicia social y la igualdad como ideales básicos de la revolución. Los derechos individuales, garantizados por la Constitución, son generalmente respetados en práctica, aunque el número de acusaciones de abusos a derechos humanos individuales, relacionados con antiterrorismo o restricción de la oposición política es sustancial.¹⁴⁵

En cuanto a derechos políticos, durante el gobierno de Carter los Country Reports reflejaron simpatía por el sistema político mexicano aunque éste no fuera del todo democrático. En los informes de esa época se afirmaba que ya que no había partidos de oposición considerables, la democracia, el debate y la participación en el proceso político se desarrollaban dentro del mismo PRI:

Dentro del partido político gobernante y del gobierno, hay sin embargo, un toma y daca, amplia variación ideológica y seria preocupación por las necesidades económicas y sociales del país. Varios partidos minoritarios son activos. Los ciudadanos tienen la libertad de unirse al PRI o a los partidos minoritarios y a participar en sus actividades. El Congreso ha aprobado, recientemente, propuestas que facilitan el registro de los partidos que proveen una representación más amplia de los partidos de oposición en la cámara baja.¹⁴⁶

Durante el gobierno de Ronald Reagan el interés por los derechos humanos estuvo permeado por un marcado énfasis en derechos políticos desde 1982. Ello fue patente en el informe de 1983, en el cual se inauguró una nueva sección dedicada únicamente a "Derechos políticos o el derecho de los ciudadanos a cambiar su gobierno". En la introducción a ese informe se detallaba:

La participación en el proceso político puede significar el derecho a votar en elecciones libres con múltiples candidatos y múltiples partidos; también puede interpretarse como la membresía en las organizaciones políticas de masas establecidas por algunos estados unipartidistas para movilizar a la población. Participación en ese último sentido obviamente no significa que los ciudadanos sean gobernados en la forma conocida de la tradición democrática de libertad [...] Buscando una forma sencilla que diferenciara la posesión real de derechos políticos de imitaciones de democracia, llegamos a la fórmula de "derecho de los ciudadanos a cambiar su gobierno".¹⁴⁷

Con esa fórmula el gobierno de Estados Unidos deseaba poner mayor énfasis en las diferencias entre sistemas libres y sistemas esencialmente autoritarios. Por sus características, al sistema político mexicano le habría resultado difícil pertenecer al grupo de los "libres". Sin embargo, esa distinción estaba dirigida a las dictaduras de izquierda, pues la administración Reagan se dedicó a hacer la apología de los regímenes de derecha.¹⁴⁸

Los informes del nuevo gobierno no reflejaron ninguna preocupación particular por el estado de los derechos humanos en México. La impresión global sobre el respeto a las garantías individuales era positiva. De hecho, en casos de tortura, por ejemplo, los informes reflejaban el escepticismo de las autoridades estadounidenses sobre la veracidad de las denuncias. Por ejemplo, en el informe sobre 1983 se afirmaba que:

La prensa y el informe de 1983 de Amnistía Internacional también han mencionado que las confesiones han sido extraídas con el uso de tortura y que han aparecido cuerpos con marcas de tortura. Aunque hay poca evidencia disponible para apoyar estos alegatos, algunas fuentes creen que la policía a veces recurre a la tortura.¹⁴⁹

El balance general sobre el respeto a derechos civiles y políticos también siguió siendo favorable y muy constante en aspectos como libertad de cultos, libertad de movimiento, libertad de expresión y prensa, y libertad de reunión. En asuntos electorales, el gobierno de Reagan siguió mostrándose favorable al régimen, reflejando su escepticismo frente a las denuncias de fraude y destacando los elementos democráticos del sistema. Por ejemplo, sobre las elecciones de 1983, apareció en el informe correspondiente:

Las oportunidades de los partidos de oposición han sido frustradas por la fortaleza nacional del voto priísta y su poder organizacional, por las maniobras para cooptar o dividir a la oposición y, la oposición alega, por fraude electoral.¹⁵⁰

Es decir, que "la fortaleza nacional del voto priísta y su poder organizacional", así como su capacidad de cooptación o división, se daban por hecho en el Departamento de Estado y se transmitían al lector en forma de afirmaciones directas: se consideraban la causa principal del triunfo priísta. En cambio, el fraude electoral se presentaba sólo como una suposición, como un alegato de los partidos de oposición. Esos partidos aparecían entonces como malos perdedores, mientras que cuando se citaba a "observadores mexicanos", como fuente de información, era para confirmar y apoyar los triunfos electorales del PRI.

Por tanto se puede concluir que durante los años setenta y hasta los primeros años de la década de los ochenta, el Ejecutivo estadounidense, en sus informes oficiales, reflejó la voluntad

por dar una buena imagen del gobierno mexicano y no involucrarse en asuntos internos de ese país.

CAPITULO IV

DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA ESTADUNIDENSE HACIA MEXICO: LA INSERCIÓN EN LA AGENDA INFORMAL

En México, los años ochenta estuvieron marcados por movilizaciones políticas y por la pugna de partidos políticos por una mayor apertura democrática, especialmente a partir de 1984. Esos movimientos fueron seguidos atentamente en Estados Unidos y llegaron a entusiasmar a algunos círculos políticos y gubernamentales sobre la posibilidad de un cambio hacia un régimen democrático bipartidista, similar al estadounidense. En el momento en que la situación de los derechos políticos en México empezó a ser debatida en Estados Unidos, los derechos humanos entraron a la agenda informal de la relación entre ambos países.

El objetivo del presente capítulo es analizar los factores que impulsaron la introducción de derechos humanos --principalmente derechos civiles y políticos-- en la agenda informal bilateral México-Estados Unidos, a mediados de los ochenta así como los que evitaron que esas consideraciones entraran en la agenda formal. El capítulo abarca el período 1983-1988 marcado por la crisis económica de 1983 en México, la cual puso en marcha fuerzas internas que movilizaron a parte de la población en demanda de mayor apertura política. Se observará a lo largo del capítulo como, en un primer momento, fue la opinión pública estadounidense quién puso atención a los sucesos desarrollados en México y fue en un segundo momento que las denuncias de fraude electoral llegaron a los debates del Congreso. Los derechos humanos permanecieron en la agenda informal debido a que el presidente Reagan rechazó incluir consideraciones de derechos humanos en la relación bilateral con México.

I. 1983: una crisis económica y de credibilidad en México

I.1 Crisis económica y de credibilidad

A mediados de 1981, los precios internacionales del petróleo empezaron a declinar. México, que desde 1977 había hecho grandes inversiones en la explotación de ese energético y que dependía fuertemente de su exportación, súbitamente, se quedó sin solvencia para pagar el servicio de la deuda. Nuevos empréstitos dieron un pequeño respiro al gobierno mexicano pero se sumaron a las presiones de la balanza de pagos. Para finales de año, México tenía la deuda externa más grande del mundo. Los problemas económicos que venía arrastrando nuestro país desde los años setenta, y que se habían mitigado por el boom petrolero, se precipitaron de golpe en 1982 y sumieron al país en un círculo vicioso .

A la inflación que había caracterizado el acelerado crecimiento económico de los últimos cuatro años (un promedio de 7.6 por ciento de 1978 a 1981) se sumó, en febrero de 1982, una devaluación del peso de 46 por ciento. El pánico del público mexicano precipitó aún más la caída del peso pues se hicieron compras masivas de dólares. Las medidas adoptadas por el gobierno para estabilizar la economía, como el recorte de gasto público, la disminución de importaciones y el congelamiento del precio de varios artículos, entre otros, incentivaron la fuga de capitales. En agosto de 1982 hubo una segunda devaluación, mayor fuga de capitales y compra de dólares. El 1° de septiembre, durante su último informe de gobierno, el presidente José López Portillo anunció la nacionalización de la banca y lloró. El país se hallaba sumido en dos crisis, una

económica y otra de credibilidad: "la confianza pública en el gobierno había llegado a su mínima expresión".¹⁵¹

El nuevo presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo que hacer frente a ambas crisis. Por una parte, puso en marcha una política de austeridad. La evaluación que Mario Ojeda hace sobre los primeros dos años de su gobierno resume claramente los resultados de la política económica:

Si bien es cierto que el programa de austeridad castigó con mayor fuerza a los sectores de menores ingresos, también es cierto que se logró detener el crecimiento de la tasa de desempleo, y que por otra parte la inflación pudo ser controlada y aun reducida. Pero lo principal es que se logró evitar que el país cayera en lo que dio en llamarse hiperinflación. La balanza comercial arrojó un superávit en 1983, claro está, a costa de reducir las importaciones. Sin embargo, para el primer semestre de 1984 las exportaciones de productos no petroleros mostraban una clara recuperación. Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos --principal importador-- ascendieron durante ese período a 9,095 millones de dólares, y de éstas, el 56% correspondió a las exportaciones de productos no petroleros. Esto significa que las exportaciones no petroleras aumentaron 29% respecto del mismo lapso del año anterior. Igualmente, las importaciones provenientes de los Estados Unidos lograron recuperarse y crecieron en la misma proporción que las exportaciones no petroleras durante el período anotado. Esto, más los ingresos netos por concepto de turismo, permitieron reconstruir las reservas del banco central y aun aplicarlas. En general, para el primer semestre de 1984 la economía había logrado recuperarse de una tasa de crecimiento negativa en 1983 a una positiva. Pero lo más importante de todo... es que esta recuperación se había logrado sin que se alterara en forma significativa la tradicional estabilidad política del país... lo peor de la crisis al parecer había sido controlado.¹⁵²

La economía mexicana se fue recuperando poco a poco, no así la confianza del público en el régimen. Amplios sectores de la población empezaron a cuestionar el papel del Estado en la economía pues prevalecía la idea de que la crisis se había debido, en gran medida, a la corrupción de altos funcionarios el gobierno. Para recuperar la confianza del público, el presidente de la Madrid emprendió una campaña contra la corrupción, llamada de "Renovación

Moral" y encarceló a varios funcionarios del gobierno anterior. Sin embargo, ello no fue suficiente para poner fin al descontento público. Los resultados en elecciones municipales y estatales lo confirman: desde 1983 el PRI perdió repetidamente en comicios para alcaldías de ciudades importantes. Los problemas económicos parecían rebasar las posibilidades del gobierno.

Tradicionalmente, la legitimidad del sistema se había basado más en su efectividad económica que en los procesos electorales. Esa efectividad consistía en satisfacer las demandas de las diferentes clases sociales, y conciliar a su clientela política mediante el gasto público. Sin embargo, con la crisis económica, ese modelo de cooptación se vino abajo. Conforme disminuyó la capacidad económica del Estado aumentó la importancia del proceso electoral como alternativa en la generación de legitimidad. La sociedad, que por años había estado sometida a un proceso de despolitización empezó a replantear viejas demandas de apertura política.

I.2 Demandas de apertura política

La crisis de credibilidad reforzó las demandas de democratización y el beneficiario inmediato fue el Partido Acción Nacional (PAN), que en ese momento era el único partido que contaba con suficiente organización y militancia nacional para hacer frente al Partido Revolucionario Institucional. Además, el PAN había estado abogando desde tiempo atrás por reducir el papel del Estado en la economía y por fortalecer a la iniciativa privada. Tal postura atrajo a buena parte de los sectores de clase media que durante la crisis habían visto reducido su nivel de vida y temían una proletarización de su clase.

Por su parte, Miguel de la Madrid se había comprometido públicamente a respetar el voto electoral. Los triunfos del PAN en las elecciones municipales de Chihuahua, Durango, Ciudad Juárez, mostraron los esfuerzos del gobierno para cumplir con el compromiso de campaña de Miguel de la Madrid. Sin embargo, aparentemente, los círculos más conservadores del poder se asustaron ante los avances del PAN por lo que en el gobierno decidió revertir el proceso de apertura.

Los partidos políticos de oposición siguieron centrando sus denuncias en el fraude electoral. Tal tendencia se fortaleció en el norte del país, donde el PAN gozaba de popularidad. Hacia mediados de los ochenta, el PAN parecía tener la capacidad de ganar alguna gubernatura, con elecciones limpias. La posibilidad real de ganar fortaleció las demandas de mayor transparencia en los comicios.

I.3 El surgimiento de nuevas organizaciones civiles

A la difícil situación que vivía el país a mediados de la década de los ochenta, debido a las políticas de austeridad, se sumaron en 1985 catástrofes naturales. Los sismos de 1985 mostraron a la sociedad civil lo que podía lograr sin y a pesar del gobierno. Éste actuó torpemente y despertó el descontento de la población: en un primer momento minimizó la magnitud de la catástrofe y el número de muertes, después mostró su incapacidad para enfrentar el problema.

En contraste, la sociedad civil se organizó improvisada y voluntariamente para ayudar al rescate de la gente que se encontraba en los escombros y para aportar alimento y ropa a los damnificados. Carlos Monsiváis hizo el siguiente relato sobre los días posteriores al temblor:

Del jueves 19 al domingo 22, lo más vivo en la capital es el nuevo protagonista, las multitudes forzadas a actuar por su cuenta, la autogestión que suple a una burocracia pasmada o sobrepasada. Al ritmo impuesto por la tragedia, una sociedad inexistente o pospuesta se conforma de golpe: Son las brigadas de voluntarios, los niños que acarrean piedras con disciplina rígida, los adolescentes en pleno "estreno de ciudadanía", las enfermeras espontáneas, los grupos católicos y protestantes, las señoras que preparan comida y hierven agua, los médicos que ofrecen sus servicios de un lado a otro, los ingenieros que integran brigadas de peritaje [...] ¹⁵³

La experiencia del terremoto dio al término "sociedad civil" una credibilidad inesperada. Las organizaciones que surgieron a raíz del temblor para defender los derechos de los damnificados se dieron cuenta de que el gobierno mexicano no tenía la intención ni la capacidad para solucionar sus demandas. En cambio, grupos civiles más organizados las apoyaron. Fue el caso de las costureras: la intervención de grupos feministas como el Colectivo Revolución Integral, el Grupo Autónomo de Mujeres Universitarias, las jóvenes de la revista La Guillotina, y las mujeres del PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) fue decisiva para la integración de esas trabajadoras en una agrupación. Primero se creó la Brigada de Apoyo a las Costureras del Centro, poco después la Unión de Costureras en Lucha y por último el Sindicato Nacional 19 de Septiembre. De esa forma, un mayor número de actores civiles empezó a actuar al margen de controles autoritarios, manifestando reivindicaciones muy específicas, independientemente de partidos políticos.

El fortalecimiento del PAN en el norte de México y la percepción entre sus partidarios de que por primera vez tenía la posibilidad real de ganar una gubernatura, impulsó a varios de sus miembros a denunciar en el exterior violaciones a los derechos políticos.

Ello se debió, sin duda, a que, por primera vez, el precio del fraude para ellos resultaba elevado si, efectivamente, de realizarse elecciones limpias, el candidato de Acción Nacional, resultara electo.

He mencionado líneas arriba que el PAN había obtenido triunfos electorales a nivel municipal en estados fronterizos. Sin embargo, al perder las elecciones municipales de Piedras Negras en 1984 el PAN organizó importantes protestas aduciendo fraude electoral. Ese año fue decisivo para que el PAN buscara apoyo externo a la democratización del país. Tal actitud vino a romper el dogma nacionalista de no denunciar problemas internos en el exterior. En una ocasión el dirigente nacional el PAN afirmó:

México debe acostumbrarse a ser analizado en instancias gubernamentales que regularmente examinan las relaciones internacionales de Estados Unidos. El gobierno de ese país se caracteriza por la apertura y la descentralización de su proceso político. No existe intervención ahí donde las decisiones se toman a partir de discusiones abiertas entre actores que, a diferencia de lo que sucede en México, actúan en un escenario político donde el Poder Ejecutivo no desempeña un papel hegemónico.¹⁵⁴

Ahora bien, los panistas tuvieron mucho cuidado de no dirigirse únicamente a Estados Unidos en su búsqueda de apoyo. En 1986 Javier Barrios, candidato panista a la gubernatura de Chihuahua en ese mismo año denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, irregularidades en esos comicios.¹⁵⁵ Si bien hubo reacciones nacionalistas al respecto --el PAN fue muy criticado y los panistas fueron tachados de vendepatrias, además de que se corrieron

rumores acerca de que los estados del norte deseaban unirse a Estados Unidos--no paso nada grave.

No hay evidencias de que las quejas de los partidarios del PAN en el exterior hayan disminuido su cientela política en el país. En cambio el PAN pudo proyectar una imagen de fortaleza política en los medios de comunicación estadounidenses. Ello cual fomentó en el país vecino más atención en los procesos electorales mexicanos y especulaciones sobre la capacidad de cambio político en México.

II. Estados Unidos: derechos humanos en México

El período 1983-1988 se caracterizó por posiciones encontradas sobre México en Estados Unidos. Ante la pérdida de confianza en el gobierno mexicano y ante las demandas internas por mayor apertura política, la opinión pública atenta en Estados Unidos, así como círculos académicos y gubernamentales de ese país empezaron a cuestionarse sobre el futuro del régimen mexicano y sobre las opciones políticas al dominio del PRI.

El tema de los derechos humanos entró en la agenda informal de la relación entre ambos países pero no en la agenda formal. La agenda informal está constituida por los procesos políticos internos de México y Estados Unidos que afectan de manera indirecta pero sustantiva los intereses del otro. Debido a que los problemas de fraude electoral fueron abordados por miembros del Congreso y funcionarios del Ejecutivo pero no entraron en la agenda de negociaciones

bilaterales entre funcionarios de ambos países, se puede afirmar que la preocupación por los derechos humanos en México permanecieron en la agenda informal.

Se observará a continuación que fue la opinión pública estadounidense, representada por la prensa y la televisión, quién abordó el tema del fraude electoral en México. Fue en un segundo momento que el problema fue abordado por el Congreso como un asunto de derechos humanos.

II.1 La opinión pública estadounidense: el PAN y las elecciones en estados fronterizos

Desde el principio de la década de los ochenta, los problemas de deuda, inmigración ilegal, narcotráfico y Centroamérica habían atraído la atención de los medios de comunicación masiva estadounidense hacia México. Éstos empezaron a cubrir noticias sobre distintos acontecimientos de la vida nacional, entre ellos los procesos electorales.

En diciembre de 1984 y enero de 1985, los militantes del PAN en Piedras Negras, Coahuila, organizaron enérgicas protestas contra irregularidades en las elecciones municipales. Esas manifestaciones, que en algún momento llegaron a la violencia, fueron cubiertas por los medios de comunicación estadounidenses. La prensa pensó que protestas similares o peores se producirían de nuevo si en las elecciones siguientes se volvía a cometer fraude. Por esa razón, las elecciones de Sonora y Nuevo León de 1985 fueron ampliamente cubiertas por los mismos medios. Se llegó a especular sobre la posibilidad de que, de no respetarse el voto en las elecciones, estallase una guerra civil en México. Tampoco se descontaban comicios limpios y la posibilidad de un triunfo del PAN, lo cual permitiría cambios en el sistema político.

El PRI ganó los comicios; el PAN lanzó denuncias de fraude; la prensa estadounidense también. La victoria aplastante del PRI en las elecciones y múltiples reportajes sobre el fraude restaron legitimidad al proceso electoral mexicano entre esos medios de comunicación: se desataron críticas al sistema político mexicano y al Presidente por no mantener su promesa de respeto al voto. Blanca Torres resume así la opinión de varios periódicos estadounidenses sobre las elecciones:

Para el Washington Post, el proceso electoral puso en tela de juicio la campaña contra la corrupción, por debilidad del presidente. A ojos de su corresponsal, México parecía en peor posición que países con menor tradición democrática, como Bolivia. Para el WSJ [Wall Street Journal], se había destruido la esperanza de instaurar un sistema bipartidista y sería difícil que México, que tenía el potencial, se convirtiera en líder del Tercer Mundo sin libertad política y económica. Para otros, De la Madrid no podía ya aspirar a un liderazgo moral. El Time titulaba su artículo "Mean Machine", y el WSJ, "El gobierno gana de nuevo; la debacle mexicana". Por su parte el propio NYT [New York Times], también en un editorial titulado "Still one-party Mexico", juzgaba nuestro sistema político como una anomalía antidemocrática equiparable a Chile, Haití, Paraguay, Cuba y Nicaragua.¹⁵⁶

Algunos observadores consideran que la prensa estadounidense en realidad había sobrestimado al PAN y su capacidad de movilización.¹⁵⁷ Lo cierto es que la prensa de ese país siguió esperando que, al año siguiente, en Chihuahua, se respetara el voto. De esa forma, en 1986, los medios de comunicación cubrieron ampliamente esos comicios y en los días siguientes a las elecciones informaron sobre casos específicos de fraude. Los corresponsales de Los Angeles Times por ejemplo, observaron que en la ciudad de Chihuahua:

En una colonia de clase trabajadora, la votación se paró pronto después de las 8 a.m. cuando un votante que metía su voto dijo que la urna ya estaba llena de votos. Un representante de Acción Nacional reclamó que los observadores y funcionarios de la votación del PRI se negaban a permitir la inspección de los tres tubos cilíndricos donde los votantes colocan sus votos.

Más tarde, un reportero visitante levantó las urnas de votos --cada una marcada con "Gobernador", "Alcalde" y "Diputados". Cada una estaba casi llena, aunque las personas que estaban entonces presentes estimaban que solamente 45 ciudadanos habían votado.¹⁵⁸

En respuesta a las irregularidades electorales, la cúpula de la Iglesia católica estatal desacreditó al gobierno al suspender los cultos en 62 templos de la arquidiócesis como medida de protesta y los partidarios del PAN bloquearon carreteras y boicotearon comercios priístas. Pero no estalló ningún tipo de rebelión violenta, como algunos medios estadounidenses habían supuesto. Lo más relevante, para los propósitos de este trabajo es que las denuncias de fraude, reseñadas por la prensa tuvieron impacto en círculos políticos y gubernamentales estadounidenses.

Los medios de comunicación masiva, como formadores y portavoces de la opinión pública, desempeñaron un importante papel en la inserción de los derechos políticos en la agenda informal Mexico-Estados Unidos. Como informantes --o desinformantes-- llamaron la atención del público estadounidense hacia las elecciones en México. Blanca Torres ha señalado que:

Conforme avanzó el primer semestre de 1985, la prensa [estadunidense] subrayó que la crisis económica y el deterioro de la credibilidad del régimen ponían ante un verdadero reto político al sistema mexicano, reto que podría encauzarse en las urnas. Con una especie de alivio se mencionó una y otra vez que, a diferencia de la impresión que se tenía en años previos, la amenaza al PRI venía de la derecha y reflejaba el descontento de las clases medias y empresariales, por los problemas económicos y por el creciente estatismo al que en algunos artículos se le atribuía ser el responsable de aquéllos".¹⁵⁹

El entusiasmo estadounidense por la fortaleza del PAN debe enmarcarse en un plano más amplio y que corresponde al de cambios políticos en la región latinoamericana. En 1982 empezó a haber una apertura democrática en algunos regímenes autoritarios. Brasil fue el primero en iniciar cambios políticos dirigidos hacia una democratización, en enero de 1985 se llevaron cabo

elecciones indirectas para elegir al presidente. En 1983 sucedió lo mismo en Argentina: en las elecciones de 1983 triunfó el demócrata-liberal Raul Alfonsín. En El Salvador, en marzo de 1984, bajo los auspicios de Washington se llevaron a cabo elecciones en las que perdió el presidente de la junta cívico-militar, José Napoleón Duarte. En diciembre de 1985 se realizaron elecciones en Guatemala y triunfó el candidato demócrata-cristiano, Vinicio Cerezo.

Mientras esos países iban reemplazando a sus dirigentes militares por gobiernos civiles, encabezados por presidentes democráticamente elegidos, México se mantenía estático, y perdía terreno como modelo económico y político. Al respecto Mario Ojeda ha comentado:

[...] la percepción extranjera sobre la situación de México sufrió alteraciones también por ciertos sucesos acaecidos en el resto de América Latina. Resulta siempre difícil para los observadores políticos poderse sustraer del análisis comparativo. Así entonces, a principios de 1986 México aparecía al borde del colapso, mientras que se veía caminar a otros países de América Latina con paso firme hacia la modernidad y el desarrollo.¹⁶⁰

Más adelante agrega:

En materia política ocurrió algo similar. Desde 1983, en que se inicia un espectacular proceso de retorno al gobierno civil y a la democracia en Brasil, Argentina y Uruguay, México se fue quedando rezagado a los ojos de los observadores. El sistema político mexicano dejó de verse como algo sui generis y empezó a mostrar más claramente a los ojos de los observadores extranjeros sus limitaciones.¹⁶¹

Al comparar la situación en México, con los procesos de democratización de América del Sur, algunos círculos estadounidenses pensaron que ésa era una dinámica en la que el sistema político mexicano podía entrar. Cabe destacar, sin embargo, que el entusiasmo por la democracia empezó a declinar cuando países como Argentina vieron amenazada su estabilidad y su recién adquirida democracia con la posibilidad de un nuevo golpe militar.

Con todo, la idea de transformar al PAN en la opción política llevó a buen número de estadounidenses a considerar la posibilidad de que México adoptara un modelo bipartidista similar al suyo. Para mediados de los ochenta, esa idea entusiasmaba a más de un republicano:

El hecho de que tal cambio estuviera encabezado por una fuerza conservadora como el PAN, que se mostraba más cercana que el PRI a la filosofía política y dominante de Estados Unidos, hizo que la posibilidad del cambio no inquietara mucho a quienes, desde dentro o fuera del gobierno norteamericano, seguía el curso de los acontecimientos en México. Para algunos analistas de los servicios de Inteligencia de Estados Unidos, un aumento en el pluralismo político de México, sobre todo si era de signo conservador, sería útil al interés nacional de ese país".¹⁶²

En los sectores de la derecha más conservadora estadounidense hubo intentos por apoyar al PAN e influir de esa forma en el sistema político mexicano con la meta de que se adoptara un sistema bipartidista PRI-PAN. Sergio Aguayo asegura que la Fundación Heritage y El Consejo para la Seguridad Inter-Americana hicieron algunos trabajos de relaciones públicas para el PAN y que en varias ocasiones han llevado a líderes panistas a Washington para asistir a seminarios de organización política y relaciones públicas.¹⁶³ De hecho, desde 1983, el mismo Partido Republicano, había invitado a miembros del PAN a su Convención anual y en cambio, no había invitado a los del PRI.

Sin embargo, sectores más liberales valoraron la medida de Miguel de la Madrid y sus iniciativas económicas de mayor liberalismo. Blanca Torres ha afirmado al respecto que:

Sorprendió y calmó a muchos estadounidenses la forma en que [de la Madrid] manejó la política económica y que, a pesar de la reducción del nivel de vida de amplios sectores -incluso las clases medias--, no hubo manifestaciones violentas de descontento".¹⁶⁴

Otros sectores más prefirieron esperar a ver la evolución de proceso políticos en México. En general, ese tercer grupo tenía mayor conocimiento sobre México y por lo tanto, temía que cualquier presión o sugerencia por parte de Estados Unidos para alterar el sistema político mexicano, tuviera un efecto contrario, es decir una reacción nacionalista contra cualquier intromisión en sus asuntos internos.

En realidad, el público atento estaba dividido sobre si el gobierno de Estados Unidos debía o no pronunciarse en favor de comicios limpios. En una encuesta realizada en 1986 por el Overseas Development Council and Interaction a un segmento de la sociedad considerada como parte de la "población activista" se preguntó al público atento si Estados Unidos debía o no ejercer presión política y económica sobre México para que éste celebrara elecciones justas. El 54 por ciento de los entrevistados se mostró favorable y 41 por ciento en contra.¹⁶⁵

Llama la atención que los mismos medios de comunicación hayan previsto que, a pesar de las evidencias de fraude en los comicios, el gobierno estadounidense no intervendría en asuntos electorales. Por ejemplo, The Miami Herald, al referirse al fraude electoral en las elecciones de 1986 en Chihuahua afirmó:

El problema de Chihuahua no es prioritario, a pesar del interés por parte de muchos congresistas de Estados Unidos y una sensible indignación que se ha suscitado en México mismo. En la delicada relación con su vecino del sur, se considera que la política mexicana interna no le incumbe a nadie más que a México.¹⁶⁶

En el semanario Newsweek se hizo una consideración similar:

Los miembros indignados del PAN no van a conseguir ninguna ayuda de Washington, en donde se ha guardado mutismo respecto a las acusaciones del fraude electoral. La administración de Reagan es de dos mentes acerca de México; se preocupa acerca de la corrupción extendida --pero parece no querer perjudicar su propia influencia o menoscabar

a de la Madrid. A algunos formuladores de las políticas a seguir les gustaría subir las presiones, pero al presidente Reagan en lo personal le simpatiza de la Madrid y no quiere crearle dificultades.¹⁶⁷

Por otra parte, el entusiasmo por la apertura democrática empezó a declinar con la formación de la coalición de partidos de izquierda, en 1987, encabezada por el ex-priísta Cuauhtémoc Cárdenas.

II.2 Las ONGs de derechos humanos: ausencia de México en la agenda

Durante el período cubierto en este capítulo (1983-1988), las ONGs de derechos humanos que influían en el gobierno estadounidense centraron su esfuerzos en los problemas centroamericanos. Una vez más, la situación de los derechos humanos en México fue una preocupación no prioritaria para esas organizaciones. Éstas se dedicaron a recopilar información y evidencias, así como a hacer labor de cabildeo contra las iniciativas del presidente Reagan en Centroamérica.

La concentración en los problemas centroamericanos se debió entre otras razones a que existían fuertes vínculos entre organizaciones religiosas de Estados Unidos y América Central.¹⁶⁸ Las órdenes religiosas, con años de trabajo en esa región consideraban que el problema centroamericano residía en la injusticia social y no en cuestiones ideológicas. Por lo tanto, reprobaban las políticas de Washington. En su Resolución 195, la Asamblea General de

la Iglesia Presbiteriana, había declarado que el gobierno del presidente Reagan usaba el "espectro del comunismo para justificar actos terribles de brutalidad e inhumanidad".¹⁶⁹

Los activistas estadounidenses de derechos humanos que, por algún motivo, habían vivido en la región centroamericana --como enviados de los Cuerpos de Paz, por ejemplo-- conocían los problemas de pobreza en la región:

Estas personas están convencidas de que la inestabilidad en América Latina es la manifestación de un fenómeno ampliamente humano: una rebelión que nace de una oposición 'natural' a una situación que es fundamentalmente injusta. Estos ciudadanos están de acuerdo con Barrington Moore en que "hay indicios de una sensación cada vez más difundida de que el pueblo, incluso los miembros más humildes de la sociedad, deben contar con recursos o facilidades suficientes para realizar su tarea para que haya un orden social, y que moralmente está mal e incluso es escandaloso que estos recursos no estén disponibles para el pueblo."¹⁷⁰

En ese sentido, las ONGs estadounidenses coincidían con la opinión del gobierno mexicano sobre las raíces del problema centroamericano, que identificaban en la injusticia social. Estas organizaciones simpatizaron con la postura del gobierno mexicano así como con el papel activo que éste desempeñó en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto de esa región. De allí se deriva una posible explicación a que México no haya entrado en las prioridades de ONGs estadounidenses. Cabe agregar que la simpatía hacia el gobierno de México se reforzó por la política mexicana de asilo a los miles de refugiados centroamericanos. Las ONGs, optaron por no socavar el prestigio de un aliado tan valioso y activo como el gobierno mexicano.

No hallé evidencia de que en la primera mitad de los años ochenta alguna ONG internacional o estadounidense publicara informes específicos sobre México. Sólo hasta 1986, Amnistía Internacional publicó un informe sobre violaciones a los derechos humanos en las zonas rurales de Oaxaca y Chiapas, en el que se documentaban casos de homicidios políticos,

desapariciones, torturas y encarcelamiento con cargos criminales falsos entre el campesinado mexicano.¹⁷¹ Ese vacío de información es relevante si se considera que la información proporcionada por esas organizaciones es a veces el único parámetro para comparar la información del Departamento de Estado. La inexistencia de informes específicos sobre México significó una de dos cosas: o las violaciones a los derechos en México no merecían un volumen especial por ser poco representativas, o a las ONGs les interesaba poco lo que pasaba en México.

II.3 El Congreso: la inserción en el debate de los derechos humanos en México

A diferencia de las ONGs, el Congreso estadounidense sí prestó atención a lo que sucedía en México en materia de derechos humanos y sus fuentes principales fueron los reportajes de la prensa estadounidense sobre las elecciones en México. He mencionado anteriormente que, en los últimos años, México había captado la atención de la opinión pública, por lo que no resulta extraño que el Congreso abordara en sus debates cotidianos asuntos relacionados con México, en particular, en materia de narcotráfico e inmigración. En cambio, que se discutiera sobre los derechos políticos en México si representó un cambio.

Como se verá a continuación, el Congreso trató únicamente de violaciones a derechos políticos y no se ocupó de otras problemáticas serias como la tortura, arrestos arbitrarios y otras violaciones a derechos individuales, bajo la óptica de los derechos humanos a pesar de la evidencia que poseía al respecto.

El Congreso estadounidense abordó asuntos electorales en México desde 1985, cuando el representante Barney Frank, demócrata de Massachusetts, acusó al gobierno mexicano por violación a los derechos humanos, basándose en las denuncias de la prensa estadounidense sobre fraude en Sonora y Nuevo León. El representante Frank lamentó el fraude electoral en esos estados y durante su intervención ante miembros del Legislativo expresó:

Pienso que es importante que aquéllos de nosotros que creemos en la democracia hagamos saber al gobierno de México lo desilusionados que estamos con su conducta en las recientes elecciones.¹⁷²

No hubo una polémica posterior y no hay evidencia de que otro legislador se haya pronunciado al respecto. En contraste, dos acusaciones posteriores causaron escándalo y tensiones entre el gobierno de México y el de Estados Unidos. Por una parte, Dennis DeConcini, senador demócrata por Arizona, promovió dos proyectos de resolución sobre las elecciones de julio de 1986 en Chihuahua. Curiosamente, el primer proyecto se presentó diez días antes de que se llevaran cabo los comicios.

El proyecto se apoyaba en relatos periodísticos sobre irregularidades en comicios anteriores e incluía el deseo del Senado de que no se repitieran. De ser aceptado por el Senado, la Cámara Alta mandaría dos peticiones, una al Presidente de la Ciudad de México y otra al gobierno de México. La primera solicitaría al Presidente que respetara su promesa de velar por procesos electorales limpios y de abrir el sistema a mayores libertades democráticas. La segunda instaría al gobierno de México a que nombrara un cuerpo independiente de ciudadanos que representara a todos los partidos para evaluar y monitorear objetivamente esas elecciones. La resolución fue presentada al pleno del Senado el 26 de junio de 1986.¹⁷³

Una vez que se llevaron a cabo los comicios en Chihuahua y que se había anunciado oficialmente el triunfo del PRI en las elecciones, el senador DeConcini presentó una nueva resolución. En el nuevo proyecto instaba al presidente Reagan a discutir con Miguel de la Madrid el tema del fraude en las elecciones.¹⁷⁴ Nunca se votó sobre ninguna de las dos resoluciones. Carlos González Gutiérrez sostiene que esto se debió a la oposición del Jefe del Ejecutivo estadounidense, quien tenía la voluntad de mejorar las relaciones con el gobierno mexicano después de un año de continuas tensiones:

En vísperas de una visita oficial del Presidente mexicano a Washington, Reagan le negó una audiencia al senador por Arizona. De la Madrid, en cambio, dedicó su primera actividad oficial en Estados Unidos a entrevistarse con DeConcini. En un momento en que era evidente la voluntad de la Administración estadounidense por terminar las tensiones bilaterales que habían provocado las audiencias de mayo y junio, las iniciativas de De Concini tuvieron que bregar contra la corriente.¹⁷⁵

El senador por Carolina del Norte, Jesse Helms también lanzó graves acusaciones de fraude electoral al gobierno mexicano en junio de 1986, un mes después de haber denunciado corrupción y narcotráfico en México, durante una audiencia del Legislativo. El senador elevó una nueva controversia al acusar al gobierno mexicano de fraude electoral y al proponer que se vinculara la ayuda financiera a México a los desarrollos de la política en México. Helms apoyó sus acusaciones en dos conjuntos de estadísticas que, supuestamente, habían sido elaborados por el gobierno mexicano. El senador afirmó que esos documentos mostraban como en las elecciones de 1982 Miguel de la Madrid había recibido 39.78 por ciento de los votos y no la cifra oficial de 71.24 por ciento.¹⁷⁶ La acusación de Helms perdió peso cuando se negó a decir específicamente de dónde había obtenido la información y a hacer públicos los supuestos documentos y, por lo tanto, su propuesta no fue respaldada. De hecho, el procurador de

Washington, William Rogers le advirtió que ese tipo de ataque a la presidencia mexicana podía ser contraproducente pues provocaría reacciones nacionalistas en México.¹⁷⁷ no hubo más adelante nuevas acusaciones de fraude dentro del Legislativo.

La ausencia de mayor debate sobre el fraude electoral en México dentro del Congreso se debió a que el Legislativo prestó mayor atención a aquellos casos de política interna en México que, de alguna forma, afectaban más directamente los intereses de Estados Unidos y se mostró renuente a intervenir en asuntos que concernían principalmente a los mexicanos. González Gutiérrez ofrece la siguiente explicación:

En la base de las percepciones del Congreso parece haber una diferencia fundamental: la corrupción en el manejo de la política económica o en la conducción de los procesos electorales es, en última instancia un problema que les corresponde resolver a los mexicanos, empero, la corrupción relacionada con la seguridad de los estadounidenses en México o con los fracasos de las campañas de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes es un problema que concierne, directamente, al Gobierno de Estados Unidos.¹⁷⁸

En ese sentido, las audiencias sobre México, organizadas por el Senador de Carolina del Norte, Jesse Helms, entre mayo y junio de 1986, tenían motivos muy precisos. Entre varios círculos gubernamentales prevalecía la idea de que la corrupción en México y la falta de voluntad del gobierno de ese país para cooperar en el combate al narcotráfico impedían que se lograra controlar el flujo de narcóticos desde allá hacia Estados Unidos. El objetivo principal de esas audiencias, y de acusaciones como las que emitió sobre el fraude electoral no parece haber sido desestabilizar al régimen, sino enviar al gobierno mexicano mensajes claros --aunque ásperos-- sobre las preocupaciones de algunos círculos gubernamentales de Estados Unidos, pues se

percibía que México no estaba actuando como se esperaba. Debe quedar claro que ese tipo de visión no forzosamente era compartida por todo el aparato oficial estadounidense.

Por otra parte, México también se vio involucrado en los debates del Congreso con motivo de casos de arrestos arbitrarios y tortura a ciudadanos estadounidenses, pero ello no fue suficiente para que se profundizara en la problemática de las violaciones a los derechos humanos en México. Los casos de estadounidenses maltratados por autoridades mexicanas no eran nuevos. De hecho, desde los años setenta, los Informes del Departamento de Estado recurrentemente habían mencionado casos de detención arbitraria y tortura a ciudadanos estadounidenses. En el Informe de 1985 se afirmaba que:

Un periodista estadounidense informa que fue torturado por medio de toques eléctricos en abril de 1984, después de su detención mientras cubría una huelga local en Reynosa [...] Otros ciudadanos estadounidenses, arrestados, principalmente, bajo cargos de narcotráfico, denunciaron torturas y tratos degradantes e inhumanos a manos de la policía en varios casos durante 1984. Uno de esos estadounidenses afirmó haber sido interrogado en Oaxaca, con los ojos vendados, desnudo, con las manos atadas atrás y en cuclillas.¹⁷⁹

Como resultado de la preocupación por sus nacionales, el Congreso estadounidense en varias ocasiones adoptó iniciativas para protegerlos de posibles violaciones a sus derechos humanos.¹⁸⁰ En 1985, como resultado de la desaparición de seis estadounidenses presuntamente asesinados por narcotraficantes, surgió la propuesta de hacer una advertencia formal a los estadounidenses que desearan viajar a México sobre el peligro que representaba para su seguridad. La enmienda nunca entró en vigor, porque antes de que el Senado la ratificara, el gobierno de México y el de Estados Unidos abogaron por su retiro.

Es importante destacar que el Congreso, a pesar de las evidencias de tortura y de detención arbitraria en México, no se interesó en discutir ese tipo de problemática bajo la óptica de los derechos humanos. Una posible explicación es que en ese momento el Legislativo abordó

el tema como un asunto interno, la protección de su electorado, y no como un asunto de política exterior:

A diferencia de lo que sucede con otras naciones, cuando aquel Congreso trata asuntos relacionados con nuestro país, la mayoría de las veces no lo hace por conducto de los comités de asuntos exteriores, sino mediante otros comités de orientación fundamentalmente interna. Como resultado de ello, México aparece indirectamente en la discusión, y sólo en relación con problemas específicos sobre los cuales --por considerarlos cuestiones de jurisdicción doméstica-- el Congreso se arroga el derechos de legislar unilateralmente. Un ejemplo típico es el tema de la inmigración.

En resumen, un congresista puede utilizar el foro legislativo para juzgar la política interna de otra nación, y hacerlo así porque considere genuinamente que algún problema que afecte a su electorado, a su región o a su país puede ser solucionado de esa manera.¹⁸¹

En suma, a diferencia de 1981, fecha en que por primera vez se mencionó a México en el Congreso como un país con un importante número de "desaparecidos", durante el período 1983-1988, la atención del Congreso se centró en derechos políticos y la preocupación por el respeto a la integridad física de las personas quedó sumida en el olvido. Cabe destacar que aunque resulta significativo el hecho que por primera vez se haya abordado el problema del fraude electoral en México, el espacio que se le concedió a ese debate fue opacado por otras consideraciones mucho más apremiantes para el Congreso como el problema del narcotráfico y la inmigración, que por razones de espacio no abordaré. También se debe resaltar que la inserción de derechos políticos en el debate legislativo sobre México no tuvo el respaldo del presidente de Estados Unidos; aun cuando las relaciones entre México y ese país fueron, durante ese período muy tensas. De hecho, el presidente Reagan se encargó de apoyar al régimen mexicano en contra de sus detractores.

II.4 El Ejecutivo: en defensa del gobierno mexicano

El poder Ejecutivo, en ningún momento dio señales de estar interesado en desestabilizar al gobierno mexicano o en cuestionar su legitimidad, a pesar de las denuncias de fraude electoral provenientes de México, de la opinión pública estadounidense y del Congreso. Ello se refleja en los informes anuales del Departamento de Estados sobre la situación de los derechos humanos en México. La versión oficial sobre los sucesos políticos en esos años fue ampliamente favorable al régimen político imperante. En cambio, en materia de derechos individuales --que durante el período analizado no parecieron interesar a nadie-- los informes fueron un poco más críticos.

Empezaré por analizar el contenido de los informes en materia de respeto a la integridad física de la persona. Durante el período estudiado, la impresión global en los informes sobre esos derechos fue positiva, aunque, desde 1985, el interés por los casos de detención arbitraria, tortura y desapariciones cobró relevancia a raíz de los temblores de 1985. En el caso de la tortura, por ejemplo, los informes pasaron del escepticismo sobre ese tipo de práctica, a mayor convencimiento. Mientras que en el informe sobre 1983 se afirmaba que:

La prensa y el informe de 1983 de Amnistía Internacional también han mencionado que las confesiones han sido extraídas con el uso de tortura y que han aparecido cuerpos con marcas de tortura. Aunque hay poca evidencia disponible para apoyar estos alegatos, algunas fuentes creen que la policía a veces recurre a la tortura.¹⁸²

En el informe sobre 1985 se declaraba que:

la preocupación por el supuesto uso de tortura por la policía llegó al máximo como consecuencia de los terremotos de septiembre que destruyeron el edificio de la Procuraduría General de la Ciudad de México. Un número de cuerpos tanto de mexicanos como de colombianos, fueron encontrados, supuestamente con marcas de tortura.¹⁸³

A pesar de los cuerpos aparecidos en los sótanos de la Procuraduría y de casos de estadounidenses y agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA) torturados o asesinados -en particular el asesinato de Enrique Camarena causó revuelo en Estados Unidos-- en los informes del Departamento de Estado sobre los derechos humanos en México se siguió anteponiendo a la palabra "tortura" un "supuesto". Si bien no se omitieron las denuncias de periodistas, ONGs y hasta de ciudadanos estadounidenses sobre esas prácticas, no hizo ninguna afirmación directa sobre el uso de la tortura en México.

Considero que la diferencia entre los informes de principios de los ochenta y los de mediados de la década residió en la forma en que se matizó la información: de los "supuestos" casos de tortura se pasó a "informes creíbles de observadores independientes y organizaciones de derechos humanos" dando así mayor credibilidad a las denuncias de tortura en México.¹⁸⁴

Se debe destacar que, una vez señaladas las denuncias de tortura, los informes ponían énfasis en los esfuerzos del gobierno por combatir esa práctica "ilegal". Ello es patente en el informe de 1985 en que después de señalar el "supuesto uso de tortura", se destacaban los esfuerzos de las autoridades mexicanas en favor de mayor respeto a la integridad física de las personas. Tales esfuerzos no eran precedidos en los informes por ningún "supuesto". Es decir que eran presentados en los informes sin críticas a promesas anteriores de cambio no cumplidas por el gobierno mexicano. En ese informe, después de narrar el caso de los cuerpos encontrados en los sótanos de la la Procuraduría, se agregó:

el Procurador General de la República ha admitido que la policía mexicana había usado la tortura en algunas instancias pero que la tortura no estaba "institucionalizada" y que la Procuradora General de la Ciudad de México había sido reemplazada. Su sucesor afirmó públicamente que "malos funcionarios públicos" habían sido responsables de las torturas en el pasado y prometió eliminar tales prácticas.¹⁸⁵

En cuanto a derechos civiles y políticos, la evaluación general en los informes fue continuamente favorable en aspectos como libertad de cultos, de movimiento, de expresión y prensa, y de reunión. La información sobre derechos electorales sin embargo, fue sufriendo una leve pero importante evolución. Del escepticismo frente a las "denuncias de fraude", en el Departamento de Estado se empezó a reconocer que en México el gobierno practicaba el fraude electoral. Sin embargo, en ningún momento se pusieron en duda los triunfos del PRI en las elecciones ni la legitimidad del régimen. Como en años anteriores, se siguieron destacando los elementos "democráticos" del sistema electoral y el poder de convocatoria del PRI, relegando a segundo plano las acusaciones de fraude.

El cambio radicó en el hecho de que, desde la segunda mitad de los ochenta, los informes dieron mayor peso y credibilidad a las denuncias de fraude pues ya no se citaba únicamente a los partidos políticos de oposición sino a "observadores independientes" y a la prensa. En el informe sobre 1986 se señala respecto a las elecciones de Chihuahua:

Estas acusaciones [de fraude] han sido elevadas tanto por periodistas, investigadores mexicanos como extranjeros, así como por activistas de los partidos de oposición. Además, después de las elecciones estatales de Chihuahua, prominentes intelectuales de izquierda en México así como miembros de la jerarquía de la iglesia católica mexicana denunciaron públicamente aquéllo que creían ser flagrantes fraudes electorales en esas elecciones.¹⁸⁶

Ahora bien, a la palabra "fraude" se siguieron anteponiendo "acusaciones de", "denuncias de", "indicios de", "alegatos de" y "sospechas de", es decir, sólo suposiciones y no pruebas contundentes. Tampoco disminuyeron los párrafos en apoyo a la popularidad del PRI. Por ejemplo, sobre las elecciones de 1985 para la gubernatura en Nuevo León y Sonora se apuntó que:

La oposición y muchos periodistas afirmaron que se llevó a cabo un fraude masivo en las elecciones. Otros, sin embargo, afirmaron que, candidatos priístas atractivos, una intensa campaña y la incapacidad del PAN para sacar adelante su voto fueron factores determinantes.¹⁸⁷

De esa forma, el Departamento de Estado siguió minimizando las irregularidades en las elecciones, destacando, que con fraude o sin él, el PRI debía su victoria a su poder de organización y a su popularidad. En suma, el apoyo que recibió el régimen político mexicano en los informes del gobierno estadounidense se basó más en cuestiones de énfasis que en la información misma.

A pesar de las tensiones sufridas entre ambos gobiernos, en particular el período 1985-1986, varios factores explican por qué el presidente Reagan no intentó introducir el tema de los derechos humanos --en particular los derechos políticos-- en la agenda bilateral formal México-Estados Unidos. La razón principal fue, sin duda, que los problemas electorales siguieron considerándose un asunto básicamente interno. Además, imperó el interés por no desestabilizar al gobierno mexicano, en un momento en que el presidente de la Madrid había emprendido severas reformas económicas que, si bien favorecían los intereses del gobierno estadounidense, habían causado malestar en la población mexicana.

Aparentemente, Ronald Reagan tenía motivos para presionar al gobierno mexicano, que constantemente se oponía a las iniciativas de Washington en Centroamérica y no estaba cooperando como se esperaba en el combate al narcotráfico. Sin embargo, a pesar de denuncias aisladas de miembros del Ejecutivo, en cuanto a la falta de transparencia en los comicios electorales, imperó el pragmatismo en el Jefe del Ejecutivo.

Desde el inicio de la crisis económica, en 1982, entre círculos académicos y gubernamentales estadounidenses se había despertado la preocupación por la estabilidad política en México y el futuro del país. La comunidad financiera había advertido a tiempo el peligro de presionar demasiado a México con el pago de la deuda y de que éste, en respuesta, declarara su insolvencia. Tal reacción podría desencadenar una serie de declaraciones en la misma dirección, por parte de otros países deudores que se hallaban en crisis, lo cual llevaría a varios bancos a la quiebra. El gobierno mexicano se encontraba en una situación vulnerable y el presidente Reagan decidió ayudarlo con nuevos préstamos y apoyo.

En respuesta a la ayuda y a las presiones --internas y externas-- el gobierno de Miguel de la Madrid dio importantes pasos hacia la liberalización económica, al introducir mecanismos de mercado, eliminar subsidios y reducir el papel del estado. En 1986 además México entró al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Finalmente, no obstante el peso de la deuda, el gobierno mexicano se comportó como un deudor "ejemplar" y se abstuvo de entrar en conflictos con la banca internacional.

Tales esfuerzos fueron tomados en consideración por el Ejecutivo estadounidense, a pesar de las tensiones creadas a mediados del sexenio por otros problemas como los de migración, narcotráfico y la política mexicana hacia Centroamérica, y sirvieron para que el Ejecutivo --y en particular el presidente Reagan-- no vinculara la cuestión de los derechos políticos con esos temas.

Desafortunadamente para los gobiernos de México y Estados Unidos, había pasado la época en que las relaciones bilaterales se desarrollaban entre un pequeño círculo gubernamental. La crisis económica había llamado la atención de los medios de comunicación masiva, los cuales, trataban con insistencia temas como, elecciones, migración, narcotráfico y corrupción.¹⁸⁸

México había cobrado importancia para varios sectores de la población estadounidense, por lo que algunos funcionarios y miembros del Congreso tendían a introducir a México en el debate continuamente.

Esa situación llevó algunos observadores a pensar que el gobierno de Estados Unidos estaba presionando al mexicano para que llevara a cabo reformas internas "y una democratización más rápida en México" y que tales presiones fueron contraproducentes.¹⁸⁹ Sin embargo, no hay evidencia de que el Ejecutivo haya presionado al gobierno mexicano para que se llevaran cabo reformas políticas internas. Es cierto que durante el gobierno de Reagan hubo mucho espacio para que funcionarios de rango medio y superior expresaran su descontento con el gobierno mexicano en varias áreas de la relación bilateral y que intentaran de vincular su descontento con asuntos electorales. Ello se debió tal vez al estilo de gobernar "desprendido" y "delegatorio" del presidente Reagan. Bruce M. Bagley afirma que:

durante sus dos períodos de gobierno hubo mucho espacio para políticas burocráticas y extensas luchas "de campo" para ver cuáles de las dependencias federales deben asumir la responsabilidad primaria de ciertos aspectos de las políticas del país.¹⁹⁰

En ese contexto, algunos grupos burocráticos que tenían como prioridad el combate al narcotráfico o la seguridad de los intereses estadounidenses en Centroamérica se sintieron motivados a denunciar los aspectos de la política mexicana que consideraban nocivos para sus intereses y ello creó tensiones entre ambos países.

Sin duda, el asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA, marcó el inicio de un período de constantes críticas al gobierno mexicano. Durante las audiencias públicas sobre México organizadas por el Senador por Carolina del Norte, Jesse Helms, ante la Comisión de

Relaciones Exteriores del Senado participaron varios funcionarios del poder Ejecutivo como el entonces subsecretario Elliot Abrahams y el Comisionado de Aduanas de Estados Unidos William Von Raab. Ambos se expresaron negativamente de México e hicieron acusaciones concretas al gobierno por corrupción, mala administración, fraude electoral, y falta de voluntad para combatir el narcotráfico. El Embajador de Estados Unidos en México, John Gavin, por su parte, también lanzó reiteradamente acusaciones de corrupción y denunció vínculos de gobernantes mexicanos con el narcotráfico.

La política de México hacia Centroamérica también causó mucho descontento en Washington. El Consejo Nacional de Seguridad consideró que se debía presionar a México para que abandonara su política hacia Centroamérica. En 1984, Constantine Menges, del Consejo Nacional de Seguridad propuso sanciones económicas directas a México. Sin embargo, no se hizo nada al respecto.¹⁹¹ Después del escándalo Irán-Contras en 1986-1987 disminuyeron considerablemente las presiones a México en ese aspecto.

Aunque en México se generaron hipótesis sobre una conspiración para desestabilizar al régimen, o para presionarlo por su política hacia Centroamérica, lo cierto es que la actitud del presidente Reagan hacia el gobierno mexicano parece indicar lo contrario. Por un lado, a diferencia de los entusiastas del PAN, el presidente de Estados Unidos mostró cautela sobre las posibilidades reales de triunfo de ese partido y sobre los "supuestos" fraudes. Su política hacia México, estuvo influenciada por la preocupación de tener, ante todo, un vecino estable. En palabras de Lorenzo Meyer:

el interés nacional de Estados Unidos frente a México requiere del mantenimiento de la estabilidad y predictibilidad de los procesos políticos mexicanos. Esta es quizá, la razón política de fondo que explica que las dificultades económicas de México en 1985 no

fueran empleadas en Estados Unidos para presionar a la administración de Miguel de la Madrid.¹⁹²

La preocupación por la estabilidad en México, no se reflejó --como lo afirma Bruce M. Bagley-- en presiones al gobierno mexicano para que pusiera en marcha reformas políticas, sino en no desestabilizar al régimen innecesariamente, en un momento en que era muy vulnerable y necesitaba la ayuda de Washington. En ese sentido coincido con la hipótesis de Jorge I. Domínguez acerca de los beneficios posibles de México frente a Estados Unidos en situaciones desventajosas: "un rotundo fracaso mexicano alerta al gobierno de Estados Unidos que su interés fundamental --la estabilidad del país-- peligra, con lo que se abren puertas a aspectos de colaboración".¹⁹³

Cabe destacar que la preocupación por la estabilidad política en México no sólo se limitó al poder Ejecutivo. La opinión pública también atribuía alta prioridad a la estabilidad en México. En una encuesta realizada por el Overseas Development Council and Interaction se le preguntó a 2 mil 427 estadounidenses "¿Cuál considera que sea el punto más importante que afecta a nuestra relación con México... y cuál el segundo en importancia?" La estabilidad política en México quedó en segundo lugar sólo después de la inmigración desde México a Estados Unidos y antes de la deuda económica.¹⁹⁴

En suma, a pesar de las demandas en México por mayor limpieza en los comicios, de las evidencias de fraude presentadas por partidos de oposición, de que miembros del PAN se dirigieron a Estados Unidos para denunciar irregularidades en los comicios, de que el fraude despertó la atención de la opinión pública y del Congreso estadounidense, de que se percibió la posibilidad de que en México se instalara un régimen bipartidista similar al estadounidense, de que

la opción partidista al PRI --el PAN-- era más afín a las políticas económicas de Washington, de que otros países latinoamericanos transitaron hacia la democracia... los derechos humanos no entraron en la agenda del gobierno estadounidense en su política hacia México.

Sin duda, el problema electoral en México fue un asunto discutido en Estados Unidos a nivel interno, pero el gobierno estadounidense en ningún momento presionó al gobierno mexicano-- por lo menos no públicamente-- para que impulsara una mayor apertura democrática.

El presidente Reagan permitió que funcionarios de rango intermedio expresaran su descontento y malestar por problemas de corrupción en México que afectaban los intereses del gobierno estadounidense. Pero rechazó las iniciativas del Congreso para presionar al gobierno de México en materia de derechos electorales y en ocasiones desautorizó las declaraciones de miembros del Ejecutivo. Tal fue el caso de las acusaciones que lanzó el Embajador Gavin a gobernantes mexicanos durante las audiencias Helms. El presidente de Estados Unidos antepuso a los ímpetus democratizantes de sus compatriotas la estabilidad de México como prioridad.

CAPITULO V

DERECHOS HUMANOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA MEXICO: UN PROCESO INACABADO

Entre 1988 y 1992, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos se caracterizaron por su cordialidad y pragmatismo. No obstante, el tema de los derechos humanos siguió insertándose en la agenda informal de la relación bilateral. El presente capítulo cubrirá ese período que coincide con el cambio simultáneo de administraciones en México y en Estados Unidos.

Desde el principio de su gobierno, 1988, Carlos Salinas de Gortari se mostró preocupado por dar en el exterior una buena imagen de su país y de su política. En ese contexto era importante proyectar una imagen de respeto a los derechos humanos. Algunos observadores opinan que el gobierno de George Bush "se dejó seducir" por las reformas emprendidas en México pues entre ambos mandatarios, prevaleció la voluntad de acercamiento y de que ningún problema "contaminara" las demás áreas de la relación.

La preocupación por la estabilidad en México, por la firma del Tratado de Libre Comercio y por asegurar la cooperación de México en el combate al narcotráfico, llevaron al presidente Bush y a su gabinete a cerrar los ojos ante las denuncias de violaciones a los derechos humanos en México.

Sin embargo, el espectacular crecimiento de las ONGs en México aunado al mayor interés de organizaciones estadounidenses e internacionales interesadas en derechos humanos dificultó las cosas a ambos gobiernos. La inserción de los derechos humanos en la agenda, se presenta en este capítulo como un proceso inacabado con capacidad de desarrollo.

I. Derechos humanos en México y el gobierno de Carlos Salinas

I.1 Las elecciones de julio de 1988

Las demandas de apertura política en México, así como el cambio de modelo económico de mediados de los ochenta tuvieron un impacto dentro del PRI e influyeron para que se rompiera el consenso interno: los miembros de la "Corriente Democrática" abogaron por la democratización de su partido. Con motivo de la contienda electoral de 1988, centraron sus demandas en la elección democrática del candidato priísta a la presidencia de la República. Cuando Miguel de la Madrid escogió a su sucesor por los métodos tradicionales --dedazo-- varios miembros de la Corriente, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, abandonaron las filas del PRI.

Desde 1987, la oposición organizó su campaña aprovechando el descontento de la población por la crisis económica, el fraude electoral y la falta de carisma de Carlos Salinas de Gortari. La oposición estuvo conformada por el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el PRT, el PAN y la coalición del Partido Mexicano Socialista (PMS) con la ex-corriente democrática, así como varios partidos minoritarios como el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

En un primer momento se pensó que el contendiente más serio al PRI sería el PAN con su candidato Manuel J. Clouthier, que representaba a aquellos empresarios descontentos con el gobierno por la nacionalización de la banca y el intervencionismo del Estado en la economía. La

opción de izquierda pareció, inicialmente, marginal. Sin embargo, esas suposiciones se desvanecieron con la popularidad del candidato de la coalición de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas. Lo cierto es que ambos contendientes hicieron pensar que las elecciones de 1988 serían las más disputadas de la historia moderna de México.

Los sucesos electorales de 1988 causaron polémica y debate. Para los fines del presente trabajo baste recordar que el sistema de cómputo se falló misteriosamente la noche de la elección. La documentación electoral quedó bajo custodia del ejército hasta que el Congreso resolvió quemarla en diciembre de 1991. Según cifras oficiales, el candidato del PRI ganó las elecciones con poco más del 50 por ciento de los votos. Algunos observadores han considerado, empero, que Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo cerca del 42 por ciento de los votos contra un 36 por ciento para Carlos Salinas.¹⁹⁵ El nuevo presidente subió al poder en medio de cuestionamientos a la transparencia de los procesos electorales de 1988 y, por ende, a su legitimidad. En adelante, las denuncias de fraude por parte de amplios sectores de la opinión pública mexicana limitaron el margen del gobierno para imponer a sus candidatos en puestos de elección popular. Ese contratiempo no impidió, sin embargo, que Carlos Salinas pusiera en marcha su proyecto de gobierno de recuperación económica y de mayor apertura comercial.

1.2 El gobierno de Carlos Salinas

Como parte de su proyecto económico de apertura comercial, el gobierno de Salinas emprendió esfuerzos para estrechar y mejorar las relaciones con Washington. Esa voluntad de acercamiento

ha sido calificada por Francisco Gil Villegas como "una estrategia de cordialidad pragmática" caracterizada por "tolerancia mutua".¹⁹⁶

Desde 1990 el presidente centró su atención en la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. En alguna ocasión el presidente mexicano explicó que al observar la formación de bloques económicos se había convencido de la necesidad de formar uno con Estados Unidos y Canadá.¹⁹⁷ En junio de 1991 empezaron las negociaciones para la firma de ese tratado comercial.

El programa de modernización económica, emprendida por el gobierno de Salinas implicó un cambio en el discurso político. El nuevo papel del Estado en la economía, la apertura comercial y la búsqueda de un tratado comercial con Estados Unidos exigían la modernización del discurso nacionalista: Estados Unidos dejó de ser el enemigo histórico y se convirtió en el mejor socio de México. A pesar de que el nuevo discurso oficial conservó el énfasis en la no intervención, la redefinición del nacionalismo y la soberanía fomentaron que ONGs y algunos sectores de la sociedad abandonaran su temor a denunciar en el exterior violaciones a los derechos humanos.

El cambio en el discurso nacionalista y en la actitud de los mexicanos ha sido particularmente importante en un momento en que el gobierno de Salinas tiene entre sus prioridades dar una buena imagen en el exterior. Por una parte, aunque el presidente Salinas parece estar convencido de que las reformas económicas deben anteceder a las políticas, su proyecto económico depende, entre otras cosas, de la capacidad para atraer capital e inversión extranjeros. Por esa razón se ha esforzado por proyectar una imagen de apertura política, de

estabilidad y de modernización que convenza a posibles inversionistas extranjeros sobre las bondades de invertir en México.

Por otra parte el gobierno mexicano ha mostrado su temor a que se fortalezca la oposición al TLC en Estados Unidos. En ese marco, el aumento de denuncias a violaciones a los derechos humanos en México parece haber sido decisivo para que el gobierno de Carlos Salinas emprendiera algunas reformas contra abusos de autoridad. El presidente Salinas puso en marcha reformas legales e institucionales, así como cambios de personal destinados a mejorar la situación de los derechos humanos en México. Entre ellas han destacado los intentos de profesionalizar a la Policía Judicial federal y las leyes de febrero de 1991 destinadas a prevenir abusos en el sistema de justicia criminal. Una de las reformas legislativas tiene como objeto reducir la práctica de la tortura. Según esa ley, no se aceptarían confesiones que el acusado no haya formulado delante de su abogado defensor o alguien de su confianza. Tal vez la iniciativa más relevante fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

I.3 Derechos humanos en México y la creación de la CNDH

Nunca en la historia de México, el gobierno había sido tan vulnerable a las críticas externas por la situación de los derechos humanos en este país. Tal vez la prueba más flagrante de esa vulnerabilidad fue la reacción presidencial a la publicación de un informe de la ONG de derechos humanos, Americas Watch.

En junio de 1990, Americas Watch presentó un informe intitulado Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity.¹⁹⁸ En ese documento no sólo se denunciaron las violaciones a los

derechos humanos en México sino también la complicidad de Washington en ellas. La publicación de ese informe coincidió con la intención de los presidentes Salinas y Bush de anunciar el inicio de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio. Éste parece haber alarmado al equipo presidencial mexicano. Al respecto, Sergio Aguayo ha sostenido:

Independientemente de sus motivaciones, el presidente Salinas y su equipo son políticos pragmáticos e inmediatamente detectaron que la violación de los derechos humanos en México podía convertirse en un instrumento muy poderoso de los sectores estadounidenses que se oponían al acuerdo comercial.

La respuesta del Ejecutivo fue rápida: ordenó la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La decisión fue ejecutada a la mexicana: la CNDH se creó en unas 72 horas.¹⁹⁹

Dejando de lado la invaluable labor de la Comisión en favor de los derechos humanos en México, se puede afirmar que ésta ha tenido como función primordial proyectar en el exterior una imagen positiva del gobierno mexicano que ponga en relieve la voluntad gubernamental de poner fin a abusos de autoridad. Para ello, la Comisión ha traducido al inglés, al francés y al alemán sus publicaciones. En ese sentido, ha cumplido con su cometido pues, hasta ahora, su desempeño ha sido reconocido por ONGs del exterior y por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

La creación de la CNDH ha tenido otras implicaciones: su existencia ha venido a representar el reconocimiento gubernamental explícito y sin precedentes de que en México se violan derechos humanos sistemáticamente. Además, su labor ha legitimado, en círculos gubernamentales y no gubernamentales, el trabajo de las ONGs de derechos humanos. Por último, a pesar de sus limitaciones --la Comisión no se ocupa de derechos políticos ni laborales-- la CNDH ha desempeñado una importante tarea de concientización y denuncia ante violaciones a

los derechos humanos por parte de autoridades federales y estatales. Debido a que goza del apoyo del presidente y de recursos económicos, la CNDH ha podido acceder a medios de comunicación masiva, como televisión radio y prensa; ha editado varios libros de difusión y de esa forma ha colaborado en el fomento a una cultura de derechos humanos en México.

Se puede afirmar que aun los fracasos de la CNDH han fortalecido el movimiento en favor de los derechos humanos en México. Efectivamente, el prestigio y el poder moral de la Comisión, y su impotencia ante la desobediencia de autoridades federales y estatales --en particular la PGR-- que no han acatado sus recomendaciones ha puesto en relieve que ni siquiera una organización respaldada por el presidente es capaz de poner alto a las arbitrariedades y a la impunidad de autoridades gubernamentales. Con su fracasos han quedado explícitas las dimensiones de la tarea que implica detener la impunidad y el abuso de autoridad en México.

I.4 México: el aumento de violaciones a los derechos humanos

Como se ha dicho, si bien el papel de la CNDH puede ser loable, el gobierno parece estar más interesado en su imagen que en poner fin a abusos de autoridad y actos represivos. A pesar de las reformas del gobierno salinista en favor de los derechos humanos, varias ONGs han afirmado que los patrones de violación a los derechos humanos se han mantenido o agravado y que los principales culpables gozan de impunidad. En una crítica a los informes del Departamento de Estado sobre derechos humanos en México, The Lawyers Committee señaló:

Numerosos grupos de derechos humanos afirman que los abusos contra estos derechos se han incrementado y que, en lugar de haber mejorías en las condiciones de los derechos humanos, México se encamina hacia un período de mayor violencia en los abusos y en la supresión de disidentes.²⁰⁰

Efectivamente, en los últimos años se ha elevado el número de casos de violaciones a los derechos humanos vinculados con el combate al narcotráfico y con violencia política. Desde su campaña electoral, Carlos Salinas de Gortari hizo del narcotráfico un asunto de seguridad nacional. Además de la amenaza que pudiera representar el crecimiento de un poder paralelo al estatal, influyó en el gobierno la voluntad de complacer a Estados Unidos. Desafortunadamente, el combate al narcotráfico ha estado acompañado de continuas violaciones los derechos humanos. La fuerzas encargadas de combatir el tráfico de estupefacientes, en particular los agentes de la Policía Judicial Federal, han cometido abusos contra los derechos humanos y han gozado de la protección de las autoridades gubernamentales. En nombre del combate al narcotráfico, se ha detenido, torturado, humillado, y asesinado impunemente.

La represión a opositores del gobierno también se ha agravado en los últimos años. Ésta se ha dirigido, en particular, hacia miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Recibió mucha publicidad el caso del presidente Municipal de Aguililla, Michoacán, Salomón Mendoza, quien fue injustamente acusado de estar involucrado en el narcotráfico; fue torturado y posteriormente fue enviado a un reclusorio de la Ciudad de México. El caso elevó muchas protestas, no sólo por parte del PRD sino de varias organizaciones no partidistas, mexicanas y extranjeras. Las recomendaciones de la CNDH de que se pusiera en libertad a Mendoza no fueron cumplidas hasta que el Presidente ordenó que se le pusiera en libertad.

Por último, durante el gobierno de Carlos Salinas, activistas de derechos humanos y otros críticos del sistema han sido objeto de constante acoso y amenazas a su integridad física. El académico y periodista, Jorge Castañeda Gutman y la activista de derechos humanos María Teresa Jardí, por ejemplo, han sido amenazados por miembros de la Policía Judicial Federal debido al desempeño de sus actividades profesionales.²⁰¹ El periodista Víctor Manuel Oropeza y la abogada y defensora de derechos humanos, Norma Corona Sapién fueron asesinados después de ser intimidados por sus actividades.²⁰²

1.5 El auge de las ONGs mexicanas de derechos humanos

El crecimiento de las ONGs de derechos humanos en México en los últimos años ha sido espectacular: se calcula que en 1992 había unas 200 ONGs de derechos humanos.²⁰³ A ello habría que añadir el número de comisiones gubernamentales que, siguiendo el modelo de la CNDH, se han sido creadas a nivel estatal para defender esos derechos.

La expansión de ONGs ha tenido dos implicaciones. La primera es que ha aumentado la infraestructura para vigilar y contabilizar violaciones a los derechos humanos. Segundo, las víctimas de abusos se han familiarizado con la labor de las ONGs y ya no temen denunciar ante

ellas los abusos cometidos por autoridades gubernamentales. Ello quiere decir que las ONGs mexicanas han propiciado una mayor cultura de derechos humanos.

En los últimos años, y a raíz de la creación de la CNDH, las ONGs mexicanas han empezado a incluir en su agenda derechos políticos. Anteriormente, se dedicaban primordialmente a la defensa de garantías individuales y a la educación y difusión sobre derechos humanos. Como la CNDH ha limitado sus actividades a esos dos aspectos, las ONGs han ampliado su tarea y han puesto mayor énfasis en los derechos políticos.²⁰⁴ Además, se debe destacar la influencia que ONGs del exterior ha tenido en sus contrapartes mexicanas pues ha sido decisiva en la participación de éstas últimas en asuntos políticos. La observación de elecciones, por parte de ONGs nacionales es, sin duda, un fenómeno nuevo en México y se debe al aprendizaje de la forma en que ONGs internacionales desempeñan esa labor. Sergio Aguayo ha descrito la experiencia de la ONG que él preside actualmente:

En noviembre de 1990 el "Consejo de ex-Jefes de Estado Elegidos Democráticamente" que encabeza James Carter invitó a la Academia Mexicana de Derechos Humanos a que enviara un delegado a observar las elecciones haitianas de diciembre de ese año. Después de eso, y en el marco de una discusión muy intensa sobre la conveniencia de invitar observadores internacionales a México, surgió la iniciativa de organizar grupos de observadores mexicanos que testificaran la libertad e imparcialidad de los procesos electorales en México.

En agosto de 1991 dos ONGs de derechos humanos (la Academia antes mencionada y el Centro Potosino de Derechos Humanos con el respaldo de una coalición de ONGs -- Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) capacitaron 330 ciudadanos que testificaron lo que pasaba el 18 de agosto en las elecciones de San Luis Potosí. De entonces a la fecha la práctica se ha generalizado y se han observado los procesos electorales en diversos estados (entre otros, Tabasco, Michoacán, Chihuahua y Baja California).²⁰⁵

El fraude como violación a derechos políticos ha provocado que el PAN, haya vuelto a denunciar irregularidades electorales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de

la OEA, la cual ha seguido esos casos y ha decretado en dos ocasiones que México está violando las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En 1990, la Comisión Interamericana recordó al gobierno mexicano su obligación de proporcionar medios efectivos para asegurar el sufragio efectivo y amparar a los ciudadanos en contra del fraude. En 1991, esta Comisión determinó que la ley electoral de Nuevo León no aseguraba la independencia de las autoridades electorales.

II. Cambios a nivel regional y mundial

La preocupación por los derechos humanos en México se ha alimentado de dos fenómenos de magnitud internacional: las transiciones a la democracia en el hemisferio y el fin de la Guerra Fría. El primero es un fenómeno que empezó en los años ochenta y que se expandió hasta la década de los noventa por lo que el gobierno de Bush observó la sucesión de elecciones en países como Chile, Nicaragua y Haití. En agosto de 1991 se afirmaba en un artículo del diario The New York Times:

Una competencia democrática honesta rige los procesos electorales desde el Artico hasta Tierra del Fuego. México, Cuba, Surinam y Guyana son las únicas excepciones.²⁰⁶

La reacción internacional al derrocamiento del presidente Jean Bertrand Aristide por los militares haitianos vino a comprobar el apoyo de la comunidad internacional a gobiernos elegidos democráticamente.

Un factor de mayor relevancia, tal vez, fue la desintegración del bloque socialista a finales de la década pasada. Con el fin del enfrentamiento Este-Oeste, los regímenes autoritarios se han quedado sin justificación a actos represivos pues los argumentos de amenazas a la seguridad nacional por parte de agentes "rojos" subversivos, han perdido peso sobre todo cuando la oposición al régimen está conformada por partidos políticos dispuestos a tomar parte en los procesos electorales y a respetar el voto.

La caída del bloque socialista ha venido a reforzar además ciertas tendencias "ideológicas" hacia la globalización. Aunque la realidad sobre esas tendencias deja aún mucho que desear -- obsérvese, en contraste, el desarrollo de movimientos nacionalistas, fundamentalistas y racistas--, sin duda, han fortalecido las presiones para que los países se apeguen a normas universales de ecología y derechos humanos.

III. La reacción en Estados Unidos a la situación de los derechos humanos en México

En el capítulo anterior se observó que a diferencia de la opinión pública y de círculos gubernamentales estadounidenses que, a mediados de los ochenta, reaccionaron a las violaciones a los derechos humanos en México --en especial a derechos políticos--, las ONGs no le prestaron la misma atención. En contraste, a partir de 1988, las ONGs se mostraron claramente interesadas en la situación de los derechos humanos en México. Entre sectores gubernamentales y de la opinión pública, en cambio, se perdió el entusiasmo por un bipartidismo, que en lugar de estar

configurado por el PAN como opción al PRI estaría personificado por el PRD como segunda fuerza.

A pesar del interés de las ONGs, y en el marco de las discusiones sobre el Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, el Congreso estadounidense siguió considerando en conjunto que el problema electoral era básicamente un problema interno y que correspondía a los mexicanos resolverlo; los derechos a la integridad física no corrieron con mejor suerte. El poder Ejecutivo, por su parte, se esforzó por minimizar los abusos cometidos por el gobierno mexicano y exaltar las reformas presidenciales dirigidas a mejorar la situación de los derechos humanos en México.

III.1 La opinión pública

La designación de Carlos Salinas de Gortari como sucesor a la presidencia en 1987, fue bien recibida en varios círculos estadounidenses pues se entregaba el mando al miembro del gabinete más comprometido con la política de restructuración económica del gobierno de Miguel de la Madrid: Salinas de Gortari había sido secretario de Programación y Presupuesto durante ese sexenio. Su candidatura significaba continuidad con el programa de apertura y modernización de la economía mexicana y con el pago de la deuda.

Por otra parte, a partir de las elecciones de 1988, aquéllos que en años anteriores habían visto al PAN como una buena opción al PRI, en el supuesto de que se democratizara el país y surgiera un régimen bipartidista, se atemorizaron por la popularidad del Frente Cardenista, que según cifras oficiales, recibió en los comicios presidenciales más votos que el PAN. Llama la atención la forma en que de un día para otro se dejó de especular sobre la ruptura del orden político en México. El temor a la popularidad de la coalición de izquierda fue compartido por el propio gobierno estadounidense. Francisco Gil Villegas ha analizado la repercusión de las elecciones de 1988 en Estados Unidos:

las elecciones del 6 de julio transformaron la percepción estadounidense de que la única alternativa política viable al dominio del PRI era el PAN [...] Al parecer, la fuerza mostrada por la coalición nacionalista y de centro-izquierda que apoyó a Cuauhtémoc Cárdenas pasó a ser una de las grandes preocupaciones de Washington y eliminó o por lo menos relegó a un plano muy secundario cualquier tentación del gobierno de Estados Unidos por patrocinar un cambio político en México y alterar el status quo vigente. De alguna forma se regresó a la concepción que había prevalecido en años precedentes, según la cual se consideraba que la estabilidad del sistema político mexicano era lo que mejor favorecía los intereses de Estados Unidos, por lo que sería mejor preservarla aun a costa de algunos sinsabores en el plano de la política exterior.²⁰⁷

El Presidente Salinas, por su parte, emprendió una seria campaña de legitimación de su gobierno dirigida a Estados Unidos. Ello incluyó, entre otras iniciativas, el encarcelamiento de algunos narcotraficantes y el reconocimiento del triunfo estatal del PAN en Baja California en 1989. Francisco Gil Villegas ha opinado al respecto que:

indudablemente el reconocimiento de la victoria electoral para la gubernatura de Baja California de un partido de oposición en julio de 1989, fue la medida legitimatoria de mayor reconocimiento ante el público y el gobierno de Estados Unidos. Salinas apareció súbitamente como un dirigente modernizador verdaderamente comprometido con los valores democráticos, pues al tomar la decisión histórica de ser el primer presidente mexicano en reconocer el triunfo legal de un partido de oposición en la gubernatura de

uno de los estados del norte, parecía estar realmente dispuesto a democratizar y pluralizar el sistema político.²⁰⁸

Las muestras de apertura no impidieron que algunos sectores del público estadounidense se interesaran en la situación de los humanos en México, sobre todo, desde que en Washington se anunció la intención de negociar un tratado de libre comercio con México. Los medios informativos han aumentado su cobertura sobre diversos aspectos de México; las ONGs estadounidenses han ido más allá al denunciar, no solo casos de tortura, desapariciones y detenciones ilegales, sino también múltiples casos de violencia relacionada con cuestiones políticas y electorales.

III.2 Las ONGs: preocupación por los derechos humanos en México

El acercamiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos y la iniciativa de crear una zona de libre comercio fomentaron, como nunca, la atención de diversos grupos estadounidenses en México, tales como los ecologistas, sindicatos y grupos de derechos humanos. Prueba del interés de éste último grupo de es el número de informes especiales que ONGs de derechos humanos han dedicado a México: de la casi inexistencia de informes exclusivos (he mencionado con anterioridad el informe de Amnistía Internacional sobre violaciones a los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas en 1986), en los últimos años se han publicado varios informes especiales sobre violaciones a los derechos humanos en México.

The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, fundado en 1983, empezó en 1988 un proyecto sobre derechos humanos en México y en 1990 publicó el resultado de sus investigaciones en su primer informe sobre este país titulado Paper Protection: Human Rights Abuses and the Mexican Criminal Justice System.²⁰⁹ Sólo dos años más tarde, esta organización publicó un segundo informe: The Homicide of Víctor Manuel Oropeza Contreras. A Case Study of Failed Human Rights Reforms in Mexico.²¹⁰ Americas Watch fue creada en 1981 pero publicó su primer informe sobre México hasta 1990, titulado Human Rights in Mexico a Policy of Impunity. Un año más tarde publicó Human Rights in Mexico. One Year After the Introduction of Reforms.²¹¹ Amnistía Internacional publicó en 1992 su informe más reciente sobre México: México: Tortura e impunidad.²¹² Significativo también de la importancia que ha cobrado la preocupación por los derechos humanos en México, es el artículo que WOLA publicó en su boletín Latin America Update llamado "Mexico: Human Rights come to the Fore".²¹³ Además esa organización creó en fechas recientes una oficina especial para México encabezada por Jareth Kotler.

Sin duda, las distintas ONGs se han visto alentadas a tratar el tema de los derechos humanos en México por diversas causas. Según, Juan Méndez, Director Ejecutivo de Americas Watch, que desde 1989 emprendió investigaciones sobre México, el proyecto surgió como respuesta al creciente interés de sectores no oficiales --como iglesias, sindicatos y otras organizaciones-- sobre lo que pasa en este país.²¹⁴

Ese interés ha coincidido, además, con fenómenos como los cambios políticos en América Latina. Efectivamente, la atención a México se ha visto favorecida, primero, porque en la región quedan pocos regímenes autoritarios y segundo por que las transiciones a la democracia y el

mayor respeto a los derechos humanos en otros países latinoamericanos han liberado recursos financieros y humanos de ONGs, los cuales han podido dedicarse a México.²¹⁵ Resulta interesante destacar que los propios miembros de ONGs internacionales de derechos humanos han reconocido que la política exterior de México --en especial la defensa de los derechos humanos en foros de internacionales-- desvió por muchos años la atención de las prácticas internas en esa materia.²¹⁶

El interés por México también se alimentó del acercamiento entre ONGs internacionales y mexicanas "que ya no consideraban antipatriótico desnudar las vergüenzas mexicanas ante una organización extranjera".²¹⁷ Por ejemplo, fue a petición de la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.(COSYDDHAC) que The Minnesota Lawyers Committee emprendió investigaciones sobre el asesinato del periodista Víctor Manuel Oropeza y que posteriormente publicó un informe sobre el caso. En esas investigaciones también participaron médicos forenses de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia.²¹⁸

Las ONGs internacionales han prestado especial atención a los casos de activistas de derechos humanos en México que han sido víctimas de la represión por sus actividades. El caso que recibió mayor publicidad fue, sin duda, el asesinato "al estilo de los perpetrados por los escuadrones de la muerte", de la activista Norma Corona, presidente de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Sinaloa en mayo de 1991.²¹⁹

En relación con el punto anterior, se observa que las ONGs internacionales han puesto énfasis en el problema de la impunidad de la que gozan los principales violadores de derechos humanos en México: la policía y el ejército. En su primer informe sobre México, Los derechos humanos en México: una política de impunidad, Americas Watch sostuvo:

En la sociedad mexicana se han institucionalizado una serie de abusos violentos de los derechos humanos, cometidos por unidades de la seguridad pública. Este patrón de violencia y abusos en exceso significa una de dos cosas: que el gobierno mexicano ha adoptado una política de tolerancia frente a dicho tipo de comportamiento o que ha perdido el control sobre la policía, cuerpos de seguridad y ministerio público.²²⁰

El informe documentó casos de muerte, tortura y otras formas de maltrato cometidos por la policía en el transcurso de investigaciones criminales, en especial los abusos cometidos por la policía judicial en su lucha contra el narcotráfico. Amnistía Internacional también ha denunciado la impunidad de las fuerzas del orden y la falta de voluntad real de poner fin a esos abusos de autoridad:

El uso continuado y generalizado de la tortura, pese a su prohibición desde las más altas instancias del gobierno, debe poner en duda la voluntad política que subyace en el compromiso público del gobierno de poner fin a esta práctica. Aunque Amnistía Internacional acoge con satisfacción los pasos que ha dado el gobierno mexicano para abordar esta cuestión, estas medidas no han eliminado la práctica de la tortura y de los malos tratos en México. Los responsables siguen beneficiándose de la impunidad.²²¹

Las ONGs de derechos humanos han denunciado ante el gobierno de Estados Unidos los abusos cometidos en México por parte de las autoridades gubernamentales. Tales denuncias no se han circunscrito a derechos individuales sino también a derechos civiles y políticos pues, desde la perspectiva de esas organizaciones, ambos problemas están estrechamente vinculados. En octubre de 1991, Douglas Payne de la organización Freedom House de Nueva York afirmó, durante una audiencia ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso, que:

El meollo del problema electoral sigue siendo la falta de separación entre el PRI y el Estado, y los desequilibrios estructurales que de esto se desprenden. En su discurso de septiembre de 1990 ante la Asamblea Nacional del PRI, Salinas proclamó que el gobierno

y el partido seguirán siendo uno solo y el mismo, realidad que se hizo evidente mediante las elecciones de 1991 [...] Sin embargo, si México quiere convertirse en un estado moderno y democrático deberá ir más allá de las concesiones tácticas para el establecimiento de condiciones que permitan una genuina política multipartidista.²²²

III.3 El Congreso: la ausencia del tema

El Congreso no ha permanecido al margen de las investigaciones que sobre México han realizado varias ONGs, sobre todo, a partir de 1990, en que los presidentes Bush y Salinas anunciaron que iniciarían las negociaciones para la firma del TLC. En el marco de los debates sobre el fast track y la negociación del tratado comercial, se han organizado audiencias en las que han participado tanto defensores como detractores del TLC.²²³ Entre los detractores han destacado grupos laborales y grupos ecologistas.²²⁴ Algunos de ellos han abordado el problema de los derechos laborales. Tal fue el caso de Mark A. Anderson, economista y representante del grupo laboral AFL-CIO, que declaró en una audiencia celebrada en junio de 1990:

Un acuerdo de libre comercio con México, país donde los salarios y la protección social es casi inexistente si se compara con la nuestra, simplemente invita al desastre para los trabajadores estadounidenses.²²⁵

En la misma audiencia, el economista Steve Beckman, en representación de la asociación The United Auto Workers puso en duda la legitimidad del presidente Salinas y expresó que "este gobierno [el mexicano] tal vez no represente al pueblo".²²⁶

Organizaciones de derechos humanos también han participado en audiencias del Congreso. Durante la audiencia celebrada por el Subcomité del Hemisferio Occidental del Senado en marzo

de 1991, la directora de Human Rights Watch en Nueva York, Holly Burkhalter, empezó su testimonio así:

Desde que el Presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari entró en funciones, su gobierno ha estado plagado de abusos a los derechos humanos cometidos por la policía y fuerzas de seguridad de su nación. Los mexicanos son sujetos a asesinatos, tortura y otros malos tratos por la policía durante investigaciones criminales, especialmente en los esfuerzos de México por contener el narcotráfico. Más de quinientos casos de desapariciones permanecen sin solución, incluyendo varios casos de individuos que desaparecieron durante el gobierno de Salinas. Supervisores de derechos humanos, periodistas y comentaristas políticos que escriben sobre derechos humanos han sido asesinados o amenazados de muerte.

Además, la sociedad mexicana está plagada por otras violaciones a los derechos humanos que el gobierno no ha frenado. Desde las elecciones nacionales de 1988, violencia y muerte han acompañado al proceso electoral, el cual también ha estado marcado por amplias alegatos de fraude. Infracciones a la libertad de reunión y otros abusos contra sindicatos independientes, así como interferencia con la libertad de prensa, son prácticas de hace mucho tiempo. Violaciones a libertades civiles son rutina en el contexto de la justicia criminal. La violencia rural provocada por disputas sobre la tierra así como la frustración de campesinos y miembros de comunidades indígenas sobre lo inadecuado del programa de reforma de la tierra son comunes.²²⁷

En su testimonio, Holly Burkhalter también acusó al gobierno del presidente Bush de complicidad con el gobierno mexicano por haberse dejado "seducir" ante reformas cosméticas que solo buscaban mejorar la "imagen de la situación de los derechos humanos en México":

Críticos en México han argumentado que las reformas a los derechos humanos en México son poco más que maniobras de relaciones públicas del Presidente Salinas de Gortari diseñadas para lograr un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos. Si es así, la administración Bush se ha dejado seducir.²²⁸

La activista de derechos humanos apoyó sus denuncias en la actitud complaciente que varios miembros del poder Ejecutivo habían mostrado ante el gobierno mexicano. Burkhalter afirmó que, en audiencias conjuntas ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental y el

Subcomité de Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, en septiembre de 1990, la Subsecretaria Adjunta de Estado para Asuntos Interamericanos, Sally G. Cowal había declarado que la situación de los derechos humanos en México era "menos que perfecta".²²⁹ También denunció que el Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, Richard Schifter, después de visitar México en enero de 1991, y quien por cierto, "durante su estancia (28 y 29 de enero) nunca dejó la ciudad de México y tampoco sostuvo encuentros sustanciales con representantes de alguna organización no gubernamental mexicana de derechos humanos" informó a su regreso a un representante de Americas Watch que estaba "muy muy convencido" de las reformas de derechos emprendidas por el gobierno mexicano.²³⁰

Resulta sorprendente que a pesar de las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en México, y de las sospechas sobre la legitimidad del presidente Salinas, entre 1988 y 1992, ningún miembro del Congreso estadounidense haya abordado esa problemática. No encontré evidencia de que en esos cuatro años el Congreso hayan adoptado algún proyecto de sanción o censura hacia México por la situación de los derechos humanos. Únicamente, en julio de 1991, el Representante por Ohio, Don Pease, hizo notar que los observadores extranjeros que presenciaron las elecciones sindicales de la empresa Ford en México informaron que:

a los trabajadores de estas plantas no se les permitió elegir libremente a sus delegados [...] a los obreros que participaron se les coaccionó para que emitieran su voto a favor de aquellos candidatos que el gobierno apoya a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).²³¹

Se debe subrayar que el problema de violaciones a los derechos laborales en México fue abordado por el Congreso estadounidense sólo cuando estuvo implicado el temor a la pérdida de

empleos en Estados Unidos y ese temor fue relativamente aliviado cuando, en agosto de 1992, a iniciativa del líder de la mayoría demócrata, Richard A. Gephardt, el Congreso adoptó la Resolución 246 sobre negociaciones comerciales. En ella se expresó que el Congreso no aprobaría un acuerdo comercial que amenazara la legislación estadounidense sobre salubridad, seguridad, trabajo y medio ambiente.

De esa forma, parece ser que, durante el período estudiado, el poder Legislativo perdió interés por los derechos humanos en México. Si el Congreso estadounidense no hubiera abordado esa problemática en otros países, entonces se podría argumentar un desinterés general del Legislativo por los derechos humanos. Sin embargo, en 1989, el Congreso limitó la ayuda militar a El Salvador y solicitó al presidente Bush que cada seis meses informara al Subcomité de Asuntos Hemisféricos sobre los derechos humanos en ese país. El mismo Subcomité restringió en 1989 la ayuda económica a Guatemala, Nicaragua y Haití y prohibió todo tipo de ayuda a fuerzas policíacas y a autoridades penitenciarias de El Salvador, Guatemala y Honduras.²³²

En abril de 1992, días después de que el presidente Alberto Fujimori, con el apoyo de los militares suspendiera la Constitución y disolviera el Congreso peruano, el Legislativo estadounidense apoyó la decisión del presidente Bush de detener toda ayuda a Perú. El 8 de abril, el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes aprobó una resolución en la que se pedía al presidente Bush que mantuviera la suspensión de la ayuda y que retrasara la aprobación de préstamos internacionales a Perú hasta que se restaurara la democracia.²³³

Estos ejemplos ilustran que el Congreso se interesó por el respeto a los derechos humanos en el continente americano por lo que se debe buscar otras explicaciones a la falta de interés en por el caso mexicano. Una posibilidad es que, ante el fortalecimiento de la izquierda nacionalista

en México, el Legislativo estadounidense haya preferido la estabilidad a la democracia. Otra posibilidad es que aunque no había un consenso sobre las bondades de un tratado comercial con México, el Congreso simpatizaba con las reformas económicas emprendidas por el gobierno salinista, que favorecían los intereses económicos estadounidenses. Una última explicación es que después de las críticas que el Congreso había lanzado entre 1985 y 1988 al gobierno mexicano por no cooperar en el combate al narcotráfico como Estados Unidos esperaba, el Legislativo no se sentía en posición de denunciar los abusos cometidos por autoridades mexicanas en nombre del combate al narcotráfico. El gobierno de Salinas había hecho del narcotráfico un asunto de seguridad nacional, en buena medida, para complacer las exigencias de Estados Unidos. Como se verá en seguida, en estos aspectos, la posición del Congreso coincidió con la del Ejecutivo.

III.4 El Poder Ejecutivo ante los derechos humanos en México

Americas Watch ha descrito la actitud del gobierno de George Bush hacia la situación de los derechos humanos en México como una política de no ver ni criticar lo que estaba mal. La debilidad que había mostrado el sistema político mexicano ante la oposición de centro-izquierda, sin duda, provocó desconcierto en Washington. Ante los resultados de las elecciones, el gobierno estadounidense, aún presidido por Ronald Reagan, dejó de lado cualquier política de presión contra México y respaldó el triunfo de Carlos Salinas así como las cifras oficiales, a pesar de que las elecciones fueron impugnadas por la oposición.

Aun más que los motines de Venezuela, tan extensamente publicitados, el fenómeno Cárdenas hizo sonar las alarmas de la Casa Blanca. Cuauhtémoc, hijo del reverenciado presidente, Lázaro Cárdenas, y su programa nacionalista fueron percibidos no sólo como una amenaza al PRI sino como adversos para los intereses económicos y políticos de Estados Unidos. De hecho, el período de inseguridad que llevó a la toma de posesión de Salinas puso en movimiento un esfuerzo complejo y multifacético de parte del Departamento del Tesoro y del Departamento de Estado para estabilizar al gobierno no electo pero "amistoso" en la ciudad de México.²³⁴

El gobierno estadounidense estaba consciente de que la inestabilidad política y económica en México podría tener enormes consecuencias para Estados Unidos si ésta se traducía en la disminución de las exportaciones hacia ese país o en la paralización de las importaciones de petróleo desde México. También se entreveía la posibilidad de que llegaran a sus fronteras nuevos flujos migratorios de mexicanos que salieran huyendo de la crisis.

Una vez más, el gobierno de México necesitaba el apoyo económico y político de Washington y el presidente Reagan no se lo negó. Carlos Salinas de Gortari recibió del Departamento de Estado la felicitación por su triunfo en las elecciones el 26 de julio, antes de que la elección fuera calificada por los órganos legislativos internos responsables.²³⁵ Por su parte, la Reserva Federal otorgó préstamos puente al gobierno mexicano para cubrir pagos comerciales de corto plazo. De agosto de 1988 a mayo de 1990, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York prestó a México casi dos mil millones de dólares.²³⁶

El gobierno de George Bush mantuvo la política de ayuda: en 1989 se puso en marcha el Plan Brady, para aliviar la deuda de México: el gobierno pudo pagar por adelantado el equivalente a 12 millones de dólares sobre el capital de su deuda externa y logró un ahorro bruto inicial en el pago anual de intereses de casi 2 mil millones de dólares. Así para 1991, el

Secretario de Estado, James Baker se refería a México como un modelo para los estados surgidos de las ruinas de la Unión Soviética.²³⁷

Una vez recuperada la estabilidad económica del país, otros dos objetivos, la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ambos países y el fortalecimiento de las capacidades de México en la prohibición del tráfico de drogas, influyeron para que el gobierno de George Bush no permitiera que la violación de derechos humanos "contaminara" sus relaciones con el gobierno mexicano. Efectivamente, el interés compartido por la firma del tratado comercial y el afán más general por mejorar las relaciones bilaterales impulsaron esfuerzos por minimizar diferencias entre ambos gobiernos: las relaciones bilaterales se rigieron por la voluntad de que un tema no afectara las negociaciones sobre los demás. Aparentemente, ni el embargo impuesto unilateralmente al atún mexicano, ni la invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989, ni el secuestro del médico mexicano Alvarez Macháin por agentes de la DEA en abril de 1990, lograron que se contaminara la agenda.²³⁸

El presidente Bush demostró su voluntad de no perjudicar la imagen del gobierno mexicano al abstenerse de hacer declaraciones sobre la situación de los derechos humanos en México ni promover que ONGs o algún organismo internacional observara la limpieza de elecciones en México, en un momento en que ese tipo de supervisión se había practicado en varias naciones latinoamericanas recientemente.²³⁹

George Bush sabía, además, que la iniciativa de integración económica, no convencía a algunos sectores de la población estadounidense que se verían afectados por el TLC y que la denuncia de violaciones a derechos humanos podría servir a esos opositores como instrumento para cuestionar el acuerdo con México. Su equipo se encargó de minimizar los problemas

vinculados con violaciones a los derechos humanos, tratando de proyectar una imagen de mejorías y de compromiso serio del gobierno mexicano por combatir abusos.²⁴⁰

Por otra parte, el gobierno estadounidense se guió por su interés en el combate al narcotráfico. En lugar de insistir al gobierno mexicano en que la preocupación de Estados Unidos por la lucha contra el tráfico de estupefacientes estaba acompañada del interés por que se observaran estándares internacionales de derechos humanos, funcionarios del gobierno del presidente Bush se mostraron molestos cuando en México las iniciativas para reducir violaciones a derechos humanos retrasaron el curso de investigaciones antinarcóticos. Americas Watch sostiene que, de acuerdo con un funcionario de alto nivel del gobierno mexicano, el Ejecutivo estadounidense se disgustó por la remoción de Javier Coello Trejo, director de la división antinarcóticos de la Policía Judicial Federal.²⁴¹ Poco después de la transferencia de Coello Trejo a otra dependencia gubernamental, Los Angeles Times citó la opinión de un funcionario estadounidense:

Creo que la política de derechos humanos [en México] va a disminuir la efectividad [de la policía mexicana] en la calle, pero no a nivel del programa [...] Debes tratar [a los sospechosos] como lo haces en Estados Unidos ahora, lo que significa que ellos tienen todo el margen del mundo para no decir nada. Las investigaciones irán más lento.²⁴²

Para el año fiscal 1992, la administración Bush solicitó 26 millones de dólares en fondos del Control Internacional de Narcóticos para ayudar a la división antinarcóticos de la Policía Judicial Federal, que tiene un amplio historial de violaciones a los derechos humanos en México. También pidió 230 mil dólares de los fondos del programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET).²⁴³ No hay evidencia de que el Ejecutivo haya condicionado esa ayuda al mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Ello no es sorprendente

pues en los últimos años, el gobierno estadounidense ha presionado tanto al mexicano para que coopere en el combate a las drogas que hay pocas probabilidades de que ahora denuncie prácticas causadas por una campaña que él mismo ha apoyado. Cabe mencionar que salvo el incidente de marzo-mayo de 1988 en que el Congreso se opuso a que se certificara a México por su cooperación en el combate a las drogas, desde 1989, México ha obtenido su certificado sin mayor problema. A pesar de todo, el Ejecutivo, en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en México ha empezado a reconocer que autoridades gubernamentales violan estos derechos en forma sustancial.

III.5 Los Informes del Departamento de Estado

En capítulos anteriores se mostró cómo han evolucionado los informes del Departamento de Estado sobre lo que pasa en México en materia de derechos humanos. Los cambios más significativos, sin embargo, han sucedido desde 1988. En el área de derechos individuales o básicos, en especial derechos a la integridad física, a partir de 1990 se empezó a hablar abiertamente de la tortura y de la preocupación que ha representado para los activistas de derechos humanos. Ese cambio coincide con el momento en que el propio gobierno mexicano ha reconocido que sus corporaciones policiacas practican la tortura, aunque ello es ilegal. El informe del Departamento de Estado sobre 1990 indica:

La Constitución prohíbe la tortura. Sin embargo, agentes de la policía siguieron empleando tortura psicológica y física y otros abusos [...] El gobierno, en reconocimiento del problema, ha emprendido esfuerzos considerables para "poner orden en casa"

[housecleaning], e informes de prensa indican que hasta septiembre, 408 oficiales de la oficina de la Procuraduría General de la República y de la PJJ habían sido despedidos y se les habían levantado cargos criminales; 306 de éstos, trabajaban en las oficinas de la Subprocuraduría General para asuntos del Narcotráfico.²⁴⁴

La prueba de que el gobierno estadounidense no trató abiertamente el problema de la tortura hasta que el mexicano la reconoció, se encuentra en el informe del año anterior:

Aunque la Constitución prohíbe la tortura, organizaciones de derechos humanos siguen denunciando que funcionarios encargados de la aplicación de la ley, emplean abusos psicológicos y físicos [...] El gobierno ha afirmado que el uso de la tortura para extraer confesiones es una práctica ilegal e inaceptable.²⁴⁵

Los últimos informes no han dejado de destacar la preocupación y los esfuerzos del presente gobierno por poner fin a esas prácticas, desvinculándolo implícitamente de la responsabilidad de esos actos; el informe sobre 1991 sostiene:

El gobierno continuó los esfuerzos iniciados en 1990 para reducir la incidencia de la tortura y abusos similares de funcionarios. Desde junio de 1991, en respuesta a investigaciones de la CNDH, el gobierno investigó, suspendió y/o despidió a 137 agentes de las fuerzas policiacas municipales, estatales y federales [...] En respuesta a frecuentes críticas de que las confesiones son obtenidas bajo coerción, en el período anterior a que los acusados se presenten ante un juez, y se les asigne un abogado, las leyes federales sobre evidencia, fueron enmendadas en febrero. Las confesiones ahora son inadmisibles a menos de que sean hechas ante un juez o un agente del Ministerio Público y ante la presencia de su defensor o de una persona en que el acusado tenga confianza.²⁴⁶

En lo relativo al respeto a derechos políticos, el cambio en el tono de los informes ha sido aún más notorio. En el informe sobre 1988 las elecciones presidenciales aparecieron como un avance hacia la democracia en México debido a la participación de los partidos de oposición y a que "el fraude electoral en 1988 se redujo considerablemente". Pero en ningún momento se

mencionó que la noche de la elección el sistema de cómputo falló y que ninguna prueba respalda los resultados oficiales. A los comicios presidenciales de ese año únicamente se dedicó el siguiente párrafo:

Dado que el margen de victoria del PRI se vio sumamente reducido, comparado con años anteriores, muchos observadores creen que el fraude electoral se redujo considerablemente en 1988. Un total de ocho partidos políticos que presentaron a cinco candidatos participaron en las elecciones. La oposición combinada acumuló una cifra sin precedentes de 237 escaños, de un total de 500 en la Cámara de Diputados, y por primera vez, 4 de los 64 escaños del Senado. Un total de seis partidos políticos tienen ahora escaños en la Cámara de Diputados.²⁴⁷

En contraste, en el informe sobre 1989 se reconoció la magnitud de las denuncias de fraude durante 1988, que se habían minimizado en el informe anterior:

Se oyeron frecuentemente y de manera escandalosa cargos de fraude electoral a lo largo de la última contienda electoral [la de 1988] y en varias de las siguientes elecciones estatales [...] La mayoría de los observadores reconocen que el fraude ocurre en las elecciones mexicanas, particularmente en áreas rurales remotas, y en menor proporción en áreas urbanas, donde existe un electorado más activo políticamente y más perceptivo; también reconocen, sin embargo, que las elecciones más recientes han sido de algún modo más honestas que las del pasado.²⁴⁸

Un punto culminante en el reconocimiento a la validez de las denuncias de fraude quedó plasmado en el informe sobre 1991 donde, de acuerdo con "observadores independientes respetables" hubo "irregularidades electorales".²⁴⁹ Tomando en consideración que anteriormente los informes sólo citaban a partidos de oposición cuando se denunciaba irregularidades en los comicios, y no a observadores "independientes" y "respetables", la evolución en el énfasis, y en las fuentes citadas, permite suponer que, el Departamento de Estado empezó a reconocer que las sospechas de fraude prevalecían en importantes sectores de la opinión pública.

Ahora bien, hasta 1992, en los casos en los que el gobierno no cedió a las denuncias de fraude y logró que su candidato accediera al poder, los informes del Departamento de Estado no pusieron en duda los triunfos del PRI. El informe sobre 1991 fue muy explícito en la posición del Ejecutivo sobre las elecciones de Nuevo León :

Aunque se presentaron cientos de alegatos de irregularidades electorales, el consenso de observadores y analistas fue que una elección libre de fraude no habría alterado significativamente la demostración de fuerza del PRI.²⁵⁰

En cambio, las ocasiones en las que el gobierno se vio forzado a reconocer la falta de limpieza en los comicios, los informes sí han señalado esas "aparentes " irregularidades. Es decir que en los informes del Departamento de Estado se habló abiertamente de irregularidades sólo cuando el propio gobierno mexicano lo había hecho de antemano:

El fraude electoral, aparentemente, alteró los resultados de algunas elecciones estatales y locales, especialmente en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí y Sonora.²⁵¹

Otra novedad en los últimos informes fueron las descripciones sobre casos de violencia electoral en las distintas elecciones locales y estatales:

Las elecciones, tanto en Michoacán y en Guerrero, de diciembre 3, 1989, estuvieron plagadas de considerables disputas y violencia frecuente, que se extendió hasta 1990; conflictos electorales en Tejupilco, Estado de México, a finales de 1990 también terminaron mal, hubo 5 muertos [...] En Michoacán y en Guerrero, tanto militantes del PRD como del PRI pelearon por obtener el control de las presidencias municipales.²⁵²

En suma, se puede afirmar que los informes de derechos humanos del Departamento de Estado en el período 1988-1992 mostraron cierta tendencia minimizar los abusos cometidos contra la integridad de la persona así como la falta de limpieza en comicios. En el informe sobre

1991 se afirmó: "a lo largo del año, la administración Salinas mantuvo sus serios esfuerzos por promover los derechos humanos".²⁵³ Si se considera que esos informes son la versión oficial del gobierno estadounidense sobre la situación de los derechos humanos, se observa que el gobierno de Bush trató de proteger al gobierno mexicano de las críticas al restar importancia a los problemas relacionados con el respeto a los derechos humanos y al aplaudir toda medida gubernamental en favor de éstos sin esperar los primeros resultados de esas iniciativas.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se probó que hasta 1992, el gobierno estadounidense no incluyó derechos humanos en su política hacia México. Ello se debió por una parte a que, en la política general de derechos humanos, otros países atrajeron mayor atención que México. Por otra, elementos específicos de la relación bilateral se impusieron a consideraciones de derechos humanos.

En materia de derechos humanos, la política estadounidense ha girado alrededor de dos ejes: sancionar a gobiernos que violen flagrantemente los derechos humanos y desvincular a Estados Unidos de actos represivos. En ese marco, el gobierno mexicano se ha visto protegido pues la calificación de "flagrantes violaciones a los derechos humanos" es relativa y responde a la situación general de estos derechos en el mundo. Sin pasar por alto que en México se violan derechos humanos en forma sistemática y flagrante, se puede afirmar que en otros regímenes, los actos represivos han sido más frecuentes y por su gravedad han captado mayor atención de ONGs de derechos humanos y del gobierno estadounidense. Por otra parte, hasta fechas recientes no hubo evidencias de que Estados Unidos estuviera implicado de forma directa o indirecta con actos represivos en México.

Cabe destacar que en los últimos años, la posición internacional de México en el panorama de los derechos humanos ha cambiado. Primero, la transición a la democracia en países con regímenes muy represivos se tradujo en el mejoramiento de la situación de los derechos humanos. Ello ha sido patente a nivel regional y entraña como consecuencia la liberación de recursos económicos y humanos que antes se centraban en esos casos. Además, en el momento en que las situación en México deja de ser mejor que en otros países asciende en

la escala de prioridades de la lista de regímenes que violan en forma sistemática y flagrante los derechos humanos.

Segundo, existe la posibilidad de que las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes policiacos mexicanos, en nombre del combate al narcotráfico, empiecen a ser vinculadas con el gobierno estadounidense. La campaña emprendida por el gobierno de Salinas para combatir el tráfico de estupefacientes se ha acompañado de un incremento en las violaciones a los derechos humanos. A pesar de los abusos cometidos por la policía judicial y otros cuerpos policiacos "en el cumplimiento de su deber", el gobierno estadounidense no ha cesado de apoyar esa campaña con ayuda económica, con equipo y con entrenamiento.

Varias ONGs de derechos humanos han denunciado la complicidad de Washington con los abusos cometidos por las fuerzas antinarcóticos, pues la ayuda que recibe México no ha sido condicionada a la observancia de esos derechos. Se podría esperar que, si las ONGs mantienen el tono de esas denuncias, en un futuro cercano, el Congreso aborde el tema y actúe para vincular la ayuda a México para combatir el narcotráfico con el respeto a los derechos humanos.

En el marco de la relación bilateral, el gobierno estadounidense no ha incluido consideraciones de derechos humanos debido a intereses específicos de la relación. Me inclino a pensar que durante la década de los ochenta, en la que el país se encontraba en una severa crisis económica y de credibilidad, la razón fundamental por la que los derechos humanos no entraron en la agenda formal fue la preocupación estadounidense por la estabilidad en México. Sin duda, la vecindad geográfica ha sido decisiva para que en Estados Unidos se valore la paz social en el país vecino.

A diferencia de lo que pudiera suceder en otros países la inestabilidad en México tiene repercusiones directas en Estados Unidos. Ese país ha sido la "válvula de escape" para los excedentes de mano de obra mexicana. En momentos de crisis, el flujo de mexicanos hacia la frontera norte aumenta considerablemente. Esa sola preocupación puede ser suficiente para que el gobierno de Estados Unidos decida apoyar al gobierno de México en momentos de inestabilidad.

Lo anterior se hizo patente durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush. El gobierno de Ronald Reagan, no cuestionó en ningún momento la limpieza de las elecciones ni la legitimidad del régimen mexicano, aun cuando las relaciones entre ambos países se deterioraron en ese período. Pese a las diferencias y a las tensiones entre ambos gobiernos, no se utilizó a los derechos humanos como una forma de presión al gobierno mexicano para que cooperara con el problema centroamericano, el combate a las drogas o en cuestiones de migración. En cambio, Estados Unidos otorgó ayuda económica y, en el punto de mayor deterioro en las relaciones, buscó el acercamiento. Sin duda, la muestra más feaciente de la preocupación por la estabilidad en México fue el reconocimiento del triunfo electoral de Carlos Salinas de Gortari, antes de que en México se hiciera oficial el resultado de los comicios.

La voluntad del Ejecutivo estadounidense de no abordar el tema, no impidió que los derechos políticos entraran en la agenda informal cuando a mediados de la década de los ochenta, miembros del Congreso discutieron la problemática del fraude electoral. Ahora bien, pese a las denuncias de fraude y a las propuestas de que se hiciera saber al gobierno mexicano que el Congreso estadounidense desaprobaba esa prácticas, nunca se votó por alguna resolución en esa materia.

Se debe destacar que no ha habido continuidad en la preocupación del poder Legislativo estadounidense por los derechos políticos en México. Las elecciones de 1988 fueron muy polémicas y sin embargo, no hay evidencia de que el Congreso haya expresado su preocupación o descontento por las flagrantes irregularidades de esos comicios ni por denuncias de fraude en elecciones posteriores.

Lo anterior permite suponer que el compromiso del Congreso con el respeto a los derechos políticos, en especial con la democracia, es relativo. Durante los años ochenta, la popularidad del PAN en estados fronterizos llevó a pensar en la posibilidad de un cambio en los procesos políticos en México. Se puede afirmar que, independiente de que el triunfo electoral del PAN fuera factible o no, la idea de un sistema democrático bipartidista, similar al estadounidense, donde la opción al PRI era un partido de derecha y en favor de la privatización económica atrajo la atención de miembros del Congreso y fue sin duda un importante motor para que intentaran presionar por mayor limpieza electoral. En contraste, desde 1988 cuando la coalición de partidos de izquierda, encabezada por Cuauhtemoc Cárdenas se convirtió en la opción al PRI, no se volvió a discutir problemas relacionados con el fraude electoral. Me atrevo a pensar que las preferencias democráticas del Congreso se vieron subordinadas a sus preferencias políticas e ideológicas. La voluntad gubernamental de no abordar violaciones a los derechos humanos --individuales y políticos-- también ha estado permeada por intereses coyunturales muy precisos. Durante el gobierno de James Carter, la incertidumbre creada por la crisis petrolera puso a México en un lugar prioritario. El presidente Carter fue informado de que la situación de los derechos en México no era del todo satisfactoria, sin embargo, sus asesores le aconsejaron que abordar ese tema podría ser contraproducente para los intereses estadounidenses.

Durante el gobierno de George Bush, la voluntad de un acercamiento con México y el interés particular en firmar el TLC, influyeron para que el Ejecutivo no denunciara la situación de los derechos humanos. Ahora bien, el gobierno de Bush fue más allá; se puede afirmar que hubo un esfuerzo explícito por minimizar la gravedad de las violaciones a los derechos humanos en México y por destacar las iniciativas del presidente Salinas en favor de mayor respeto a los derechos humanos. Lo anterior vendría a confirmar que los derechos humanos no sólo se mantuvieron en la agenda informal sino que además causaron preocupación al gobierno de George Bush.

La actitud más sorprendente durante el gobierno del presidente Bush fue quizá la del Congreso. El Legislativo estadounidense abordó solo en forma marginal el problema de los derechos humanos en México en el marco de las discusiones sobre el fast track y de la firma del Tratado de Libre Comercio, no obstante el número de audiencias en que representantes de organizaciones de derechos humanos y organizaciones laborales denunciaron abusos y actos represivos cometidos por el gobierno mexicano. Cuando el Congreso expresó su preocupación por los derechos laborales en México, ello respondió directamente a un interés muy preciso, la pérdida de empleos en Estados Unidos. Existe la posibilidad que la actitud del Congreso cambie, sobre todo si entre su electorado aumenta la oposición al Tratado de Libre Comercio. En ese marco, no resultaría descabellado imaginar que el Congreso propusiera acuerdos paralelos sobre derechos humanos.

Por último, no se debe pasar por alto el papel desempeñado por las ONGs durante el gobierno de George Bush. Fueron capaces de movilizar a los gobiernos de México y Estados Unidos para ofrecer una buena imagen de los derechos humanos en México. Ello permite

suponer, por una parte, que las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, ya no son dominio exclusivo de la burocracia encargada de la política exterior; por otra, que, conforme se estrechen los lazos entre ambos países, la política interna de cada uno se abordará con mayor frecuencia en las discusiones internas del otro.

Notas

1. Graham Allison, Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Brown and Company, 1971.
2. Ibid., pp.4-6 y 144.
3. Allison lo presenta como círculos concéntricos de poder. Ibid., p.165.
4. Ibid., p.162.
5. Ibid., p.167.
6. Ibid., pp.168-169
7. Ibid., p.170.
8. Ibid., p.170.
9. Norman J. Padelford, George A. Lincoln, y Lee D. Olvey, The Dynamics of International Politics, New York, Macmillan, 1976, 3a ed., p.260, citado por Alfred Glenn Mower Jr., Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences, Westport, Connecticut, Greenwood Press, c.1987, 167p., p.9
10. Michael Vlahos, "The End of America's Postwar Ethos", Foreign Affairs, 66(5), verano de 1985, pp.1090-1112, p.1091.
11. Werner Feld, American Foreign Policy: Aspirations and Reality, New York, John Wiley & Sons, 1984, p.103.
12. Arthur Schlesinger, "Human Rights and the American Tradition", Foreign Affairs, 57 (America and the World, 1978), pp.503-526, p.505.
13. Bernard Cohen, The Public Impact of Foreign Policy, Boston, Little, Brown, 1973, p.28. En Lars Schoultz, Human Rights in United States Foreign Policy towards Latin America, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1981, p.38.
14. Nicola Matteucci, "Opinión Pública", en Norberto Bobbio (ed.), Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1982, vol.2, pp.1126-1130
15. Ibid., p.1126.
16. Gabriel Almond, The American People and Foreign Policy, New York, Praeger, 1960, p.81

17. Ibid, p.82

18. Ibid., p.53.

19. Ibid., p.53.

20. Lars Schoultz, op.cit., p.42.

21. Gabriel Almond, op.cit., p.5.

22. En una encuesta Harris de 1975, la mayoría de los entrevistados se mostró a favor de que el gobierno estadounidense tomara medidas positivas para promover el respeto a los derechos humanos. 67 por ciento de los encuestados favoreció que se presionara a los gobiernos que violaban derechos humanos y 62 por ciento dijo que Estados Unidos no debía apoyar a gobiernos autoritarios que hubieran derrocado a regímenes democráticos. Más de siete de cada diez encuestados se mostró de acuerdo en que "sería moralmente incorrecto apoyar dictaduras militares "que despojan a la gente de sus derechos básicos", aún si éstas nos permitieran instalar bases militares en su territorio" American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1975, pp.120, 123-124. Citado por Lars Schoultz, op.cit., p.24.

23. Daniel Yankelovich, "Farewell to 'President Knows Best'". Foreign Affairs, 57, 1978, pp.670-693, p.680.

24. Entre 1975 y 1988, 7 mil artículos fueron clasificados bajo el encabezado "Derechos Humanos". Ese tema superó la cifra del año 1977 (603 artículos) en 1981 (664), 1984 (714), y 1986 (608). El promedio de artículos por año fue de 538. La cifra más baja se obtuvo en 1976 con 264 artículos y la más alta en 1984. Ver Kathleen Pritchard, "Human Rights: A Decent Respect for Public Opinion?", Human Rights Quarterly, 13(1), febrero 1991, pp.123-142, pp.137-138.

25. Sin el afán de agotar el tema de las ONGs de derechos humanos pero con la preocupación por ilustrar qué son y a qué se dedica ese tipo de organizaciones, señalo a continuación algunos rasgos característicos de Amnistía Internacional(AI): AI se autodefine como "una organización mundial, independiente de todo gobierno, ideología política o credo religioso". Tiene especial interés en los presos, de ahí que sus actividades estén centradas en objetivos específicos como: obtener la liberación de presos de conciencia (personas encarceladas a causa de sus convicciones, color o sexo, origen étnico, idioma o religión, siempre y cuando no hayan recurrido a la violencia o abogado por ella); que se juzgue con prontitud e imparcialidad a presos políticos; luchar contra prácticas inhumanas, crueles y degradantes inflingidas a todo tipo de presos. Como principio, AI condena la tortura y la ejecución de presos perpetrada por cualquier persona o grupo. Actúa basándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su principal arma de acción es movilizar a la opinión pública. Tal vez una de las aportaciones más importantes de Amnistía Internacional al movimiento en favor de los derechos humanos ha sido sus informes.

26. Hacia mediados de 1970, el lobby de derechos humanos se había extendido tan rápido en Washington que para evitar problemas de coordinación varias ONG decidieron fundar el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos (Human Rights Working Group), de la Coalición para una Nueva Política Exterior y Militar. El "Grupo de Trabajo" logró reunir a un amplio número de organizaciones civiles, religiosas, pacíficas, de investigación, y de acción social. El Comité de Acción de ese grupo administra la forma en que se utiliza la red nacional de organizaciones y el personal. Una vez que se deciden por un caso concreto --como lograr que se apruebe algún tipo de legislación-- la Coalición se pone en contacto con los miembros de la red, les envía material informativo y ellos a su vez contactan a miembros del Congreso. El Grupo de Trabajo ha funcionado como foro de discusión para las distintas perspectivas ideológicas y tácticas. Además, ha logrado coordinar a la comunidad en pro de los derechos humanos en Washington, contribuyendo así al cabildeo efectivo de los grupos de derechos humanos.

27. David Forsythe, Human Rights and World Politics, University of Nebraska Press, 1983, p.130.

28. David Forsythe afirma que, durante los años setenta, "las transnacionales parecían tener una mejor imagen que los grupos estrictamente estadounidenses. Amnistía Internacional, la Liga Internacional de Derechos Humanos, la Comisión Internacional de Juristas, generalmente tenían reputación de tener mejor información y de ser más imparciales[...] Sin embargo, el grupo no lucrativo más mencionado como el más efectivo era uno estrictamente estadounidense --WOLA". En Ibid., p.135.

29. Ibid., p.130.

30. Forsythe divide el cabildeo en abierto y cubierto. Los lobbies que pertenecen al primer grupo, son aquellas organizaciones que se autodeclaran lobbies y se registran como tales ante la ley. Es el caso del Friends Committee on National Legislation --el lobby cuáquero. El cabildeo cubierto es el que practica la mayoría de las ONGs, las cuales buscan, conscientemente, influir la política gubernamental, pero mantienen la "ficción legal" de ser sólo informadores de los funcionarios gubernamentales. Ibid., p.128.

31. En 1978 Abraham Lowenthal y Gregory Treverton habían expresado que "En Estados Unidos, los grupos no gubernamentales que no tienen intereses económicos específicos en juego muestran poca comprensión sobre dónde reside el poder en las decisiones dentro del gobierno estadounidense". Abraham Lowenthal y Gregory Treverton, "The Making of U.S. Policies toward Latin America", Mimeo, Washington D.C., Woodrow Wilson Center of the Smithsonian Institution, 1978, p.18, citado por Lars Schoultz, op.cit., p.105.

32. Ibid., p.105.

33. La Enmienda Harkin corresponde a la sección 116 de la Ley de Ayuda Exterior que restringe la ayuda económica de Estados Unidos a regímenes con flagrantes violaciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos, a menos que tal ayuda llegue a la gente necesitada. Tom Harkin impulsó la idea, y fue apoyada por el Representante Steven Solarz y los Senadores McGovern y Abourzek. Ver Ibid., pp.195-198.

34. Ibid., pp.105-106.

35. David Forsythe, Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered, Gainesville, University of Florida Press, 1988, p.2.

36. Los "Padres Fundadores" idearon un sistema de pesos y contrapesos con el que se propusieron que los tres poderes del gobierno, al tener, cada uno, influencia sobre los demás, evitaran acciones autoritarias, y de esa forma se protegiera la libertad. Tenían la intención de que el Congreso fuera el principal responsable de la política exterior del país. El presidente ejecutaría la voluntad del Legislativo en materia de relaciones exteriores. Sin embargo, con la práctica, los papeles se fueron invirtiendo y el presidente ganó poder y prerrogativas frente al Congreso, al tiempo que éste permitió ser despojado de sus atributos. Ver David Adler, "The Constitution and Presidential Warmaking", Political Science Quarterly, 103(1), 1988, pp.10-35, p.20

37. Joseph Eldridge, "Política de los derechos humanos para Latinoamérica: el papel del Congreso", Cuadernos, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, semestre 2(4), 1978, pp.275-284, p.277.

38. Testimonios recogidos por Edwin S. Maynard, "The Bureacracy and Implementation of U.S. Human Rights Policy", Human Rights Quarterly, 11, 1989, pp.175-248, p.188.

39. Ver L. Schoultz, op.cit., pp.135-140.

40. Ibid., p.144

41. Ibid., p.144-148

42. El número de soldados pasó de 75 mil en 1965 a 630 mil en 1968. Ver Allen Guttman, "Protest Against the War in Vietnam", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 382, marzo de 1969, p.58.

43. Ibid., p.58.

44. Leo Cherne, "Ideology and the Balance of Power", Annals of the American Academy of Political and Social Science, 442, marzo de 1979, p.52.

45. Entre agosto y diciembre de 1973 se llevaron a cabo 15 audiencias con cuarenta y cinco testigos. El Subcomité centró su atención en los problemas vinculados a la protección internacional de los derechos humanos y en las posibles medidas para mejorar la efectividad de organizaciones en ese campo. También se abordó la situación de esos derechos en algunos países en particular. Después de las audiencias se adoptó un informe con recomendaciones para el gobierno estadounidense. Ver John Salzberg, "Monitoring Human Rights Violations: How Good is the Information?", en Peter G. Brow y Douglas MacLean, Human Rights and U.S. Foreign Policy, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979, pp.173-196.

46. Human Rights and the World Community: A Call for U.S. Leadership, Report of the Subcommittee on International Organizations and Movements, Committee on Foreign Affairs, 93rd Congress, 2nd Session, 1974.

47. El Congreso enmendó la Ley de Ayuda Exterior de 1973 con la sección 32, según la cual: "En opinión del Congreso el Presidente debe negar cualquier tipo de ayuda económica o militar al gobierno de cualquier país que practique el encarcelamiento sus ciudadanos con propósitos políticos. En 1974, después de las audiencias Fraser, el Congreso expresó su opinión acerca de que la ayuda de seguridad debía estar ligada a preocupaciones por los derechos humanos. La sección 502 B de la Ley de Ayuda Exterior de 1961 declaraba que "en opinión del Congreso", el Presidente reduciría sustancialmente o pondría fin a la ayuda de seguridad a cualquier gobierno que sostuviese un patrón consistente de violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, excepto en circunstancias extraordinarias. De acuerdo con ésto, el Presidente --Ford-- debía advertir al Congreso sobre cualquier circunstancia extrema que necesitase del envío de ayuda para seguridad a algún gobierno aunque estuviera involucrado en serias violaciones a los derechos humanos. Ver G.D. Loescher, "U.S. Human Rights Policy and International Financial Institutions", The World Today, 33(12), 1977, p.453-454.

48. El Congreso enmendó la sección 502 B de la Ley de Ayuda Exterior de 1961. Adicionalmente, el Legislativo adoptó medidas dirigidas a países en particular. Por ejemplo, la sección 26 de la Ley de Ayuda Exterior de 1974 limitó la ayuda militar a Corea del Sur por un año. La sección 406 de la Ley de Ayuda de Seguridad Internacional y Control de Exportaciones de Armas de 1976 puso fin a la ayuda militar a Chile e impuso un tope de 27.5 millones de dólares en ayuda económica al mismo país. La sección 505 de la Ley de Asignación de Ayuda Exterior y Programas Relacionados de 1977 cortó toda ayuda militar a Uruguay. Ver G.D. Loescher, art.cit., p.455.

49. El presidente Ford invocó la cláusula discrecional de seguridad nacional para dar ayuda militar a Argentina, Haití, Indonesia, Irán, Perú y Filipinas. Ibid., p.455.

50. En 1976 fue promulgada la Enmienda Harkin dirigida hacia la ayuda económica para el desarrollo. Ésta fue obligatoria desde el principio. La sección 116 de la Ley de Ayuda Exterior de 1961 estipulaba que: "No se deberá otorgar ayuda económica al gobierno de cualquier país que mantenga un patrón consistente de violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos... a menos que esa ayuda beneficie directamente a la gente necesitada de dicho país". Ver Lars Schoultz, op.cit., pp.195-198

51. Amnesty International, Three Year Growth and Development Plan, Report by A. Whitney Ellsworth, Chairman, Amnesty International U.S.A. Annual Meeting, marzo de 1977, pp.18-20. Citado por G.D. Loescher, art.cit., p.456.

52. Freedom House, fundada en 1941 constituye una de contadas excepciones.

53. Durante la lucha por los derechos civiles de los años cincuenta, varios activistas trabajaron en organizaciones como la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color (National Association for the Advancement of Colored People), El Sindicato Estadunidense para las Libertades Civiles (American Civil Liberties Union), el Comité de Abogados por los Derechos Civiles (Lawyers Committee for Civil Rights) y el Centro de Derechos Constitucionales (Center for Constitutional Rights). Ver Howard Tolley, Jr., "Interest Group Lttigation to Enforce Human Rights", Political Science Quarterly, Invierno 1990, 105(4), pp.617-638.

54. Al terminar la guerra de Vietnam, se liberaron recursos humanos y materiales que ONGs antibélicas habían destinado a detener ese conflicto. Por ejemplo, Jacqui Chagnon, de la organización "Clergy and Laity Concerns", utilizó su experiencia antibélica y en favor de los derechos civiles para organizar, en 1976, el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos (Human Rights Working Group) dentro de la "Coalición para una Nueva Política Exterior y Militar". La organización Americans for Democratic Action (ADA), se opuso durante los años sesenta a la guerra de Vietnam y organizó actividades antibélicas. En la década de los setenta, promocionó la reducción de ayuda al regimen dictatorial chileno de Pinochet. Ver L.Schoultz, op.cit., pp.76 y 82-83.

55. Por ejemplo, el Comité de Amigos para la Legislación Nacional (Friends Committee on National Legislation), es un grupo de cabildeo apoyado por cuarenta organizaciones cuáqueras que, desde su fundación (1934), se ha interesado en promocionar derechos civiles, a nivel interno, y una política exterior más humanitaria. En esa última categoría, ha promovido la reducción del gasto militar y el retiro de tropas etadunidenses de otros países. Edward Sidney, secretario Ejecutivo de esa ONG durante los años setenta, fue quién buscó un patrocinador (Tom Harkin) para la enmienda original sobre ayuda económica y derechos humanos. Ver Ibid., pp.80-81.

56. Lars Schoultz afirma que Amnistía Internacional abrió sus oficinas en Washington con el propósito de estar cerca de las fuentes de información gubernamentales y que desde entonces, su personal se ha encargado de transferir información a sus cuarteles centrales de Nueva York y Londres, analizando el clima local para implementar recomendaciones e intercambiando información con otras ONGs. Schoultz considera, además, que los representantes de Amnisúa internacional en Washington han sido activos participantes en el movimiento derechos humanos que se creo en esa capital. Ver Ibid., p.83.

57. Ibid., p.75.

58. WOLA, por ejemplo, centró su atención en América Latina. Fue fundado en 1974 por activistas vinculados con la Iglesia Metodista, interesados en la relación entre la política exterior de Estados Unidos y la represión política en América Latina. WOLA ha actuado como vínculo entre individuos latinoamericanos y la burocracia de Washington. Además, ha participado en audiencias ante Comités del Congreso y ha publicado estudios sobre actividades del gobierno estadunidense que afectan a América Latina. Ver Ibid., pp.77-79.

59. Citado por Alfred Glenn Mower Jr., op.cit., p.14.

60. Durante su discurso inaugural como presidente, James Carter mencionó "derechos humanos" tres veces. Retomando la retórica de John F. Kennedy, Carter afirmó: "Porque somos libres no podemos ser nunca indiferentes al destino de la libertad en otros lugares. Nuestro sentido moral dicta una clara preferencia por aquellas sociedades que comparten con nosotros un constante respeto a los derechos humanos individuales... Nuestro compromiso con los derechos humanos debe ser absoluto". James Carter, "Discurso Inaugural", 20 de enero de 1977.

61. Arthur Schlesinger, Jr., "Human Rights and the American Tradition", Foreign Affairs, 57 (America and the World, 1978), p.513.

62. En abril de 1977, tres meses después del inicio del gobierno de Carter, en el diario The Washington Post apareció: "La Administración Todavía está Insegura sobre la Definición de 'Derechos Humanos'" ("Administration Still Groping to Define 'Human Rights'"). Dos semanas después, Cyrus Vance, Secretario de Estado, definía tres categorías de derechos humanos. En un discurso pronunciado ante la Escuela de Derecho de la Universidad de Georgia, el funcionario declaró que entre los derechos humanos estaba: "el derecho a ser libre de violaciones gubernamentales a la integridad de la persona; el derecho a la satisfacción de necesidades básicas como comida, abrigo, salud y educación y; el derecho a las libertades civiles y políticas". Citado por Ibid., p.515.

63. Ver por ejemplo Stanley Hoffmann, "The Hell of Good Intentions", Foreign Policy, n.29, invierno 1977-78, p.8.

64. Ibid., p.8.

65. International Herald Tribune, septiembre 20 de 1977, p.1, citado en David Forsythe, Human Rights and World..., p.96.

66. Cyrus Vance, Declaración ante el Congreso, 2 de marzo de 1977, Oficina de Relaciones Públicas, Departamento de Estado, citado por Ibid., p.97.

67. En la sección (a) de la Ley de Ayuda Financiera de 1977, el Congreso estipuló que los representantes estadounidenses ante instituciones financieras internacionales deberían votar contra la ayuda a cualquier gobierno culpable de serias violaciones a los derechos humanos, a menos que tal ayuda se dirigiera a la gente necesitada. La Enmienda Young, por su parte, preveía el bloqueo directo e indirecto de ayuda a Uganda, Camboya, Laos, Vietnam, Cuba, Angola y Mozambique. Ver G.D. Loescher, art.cit., p.456.

68. Se intentó legislar la participación de Estados Unidos en la Facilidad de Financiamiento Suplementario del Fondo Monetario Internacional (Facilidad Wietteveen) con una enmienda que preveía que el Director Ejecutivo del Fondo debería asegurar que las obligaciones fiscales y monetarias ligadas a los préstamos del FMI no contribuirían a la 'privación de necesidades humanas básicas o a la violación de derechos humanos'. La Comunidad bancaria y empresarial estadounidense así como el Departamento del Tesoro hicieron cabildeo contra ese proyecto y lograron que la Enmienda Hatfield-Abourezek fracasara.

Otros proyectos fallidos de ampliar el control del Congreso en derechos humanos fueron el del representante Harkin, quien trató de ligar su enmienda a la ley de autorización de fondos federales adicionales del Export-Import Bank (EXIMBANK), así como dos enmiendas del representante Fortney Stark. Con la primera se proponía impedir la venta de armas y equipo a Irán, que pudieran ser utilizados por la policía; con la otra intentaba bloquear una entrega de armas--en trámite-- para Chile.

No corrieron con mejor suerte los proyectos impulsados por legisladores conservadores sobre países específicos. La Enmienda Helms, que hubiera levantado las sanciones impuestas a Rodesia, no fue aprobada. Tampoco lo fue una enmienda a la Ley sobre Asignación de Ayuda Exterior que habría reducido la ayuda económica a la India por haber ayudado a la República Socialista de Vietnam.

69.El Congreso incluyó en la Ley de Autorización de Ayuda Exterior una enmienda para prohibir toda ayuda a las fuerzas policíacas en aquellos países que el Departamento de Estado considerara violadores sistemáticos de los derechos humanos. También fue aprobada una ley para impedir las exportaciones a Uganda y otra más para prohibir al EXIMBANK que apoyara transacciones de empresas privadas con compradores sudafricanos, a menos que el Secretario de Estado certificara que el comprador había aceptado y procedido a aplicar principios de no segregación y empleo equitativo. Ver Loescher, "Carter' Human Rights Policy and the 95th Congress", The World Today, 35(4), 1979, p.158.

70.En el Comité de Santa Fe participaron, entre otros, Roger Fontaine, Gordon Summer, Lewis Tambs, quienes más tarde ocuparon cargos en el equipo de formulación de política exterior del presidente Reagan hacia América Latina. Ver Carlos Portales, "Democracia, y Derechos Humanos en la política exterior del presidente Reagan, Estudios Internacionales, 1987, 79, p.358.

71."Nomination of Ernest W. Lefever", Hearings, Senate Committee on Foreign Relations, 97th Cong., 1st sess., 18 and 19 may, 4 and 5 June 1981, Washington, D.C., GPO, 1981, en David Forsythe, "Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect", Political Science Quarterly, otoño 1990, 105(3), p.442.

72.Tamar Jacoby afirma que con motivo de la visita del presidente de Corea, la edición de 1980 de los Country Reports on Human Rights Practices del Departamento de Estado fue aplazado hasta después de su partida "para no ofenderlo con la descripción de los abusos cometidos bajo su gobierno". Ver Tamar Jacoby, "The Reagan's Turnaround on Human Rights", Foreign Affairs, 64, verano de 1986, p.1069.

73.En el caso chileno, desde 1981 se levantó la prohibición al otorgamiento de créditos del EXIMBANK. En adelante, los representantes estadounidenses ante instituciones financieras internacionales votaron favorablemente las solicitudes de crédito chilenas. Ver Carlos Portales, art.cit., p.360.

74.Ibid., p.360.

75. David Forsythe, art.cit., p.449.

76. Carlos Portales, art.cit., p.359.

77. Estos dos grupos han combinado actividades de observación de los derechos humanos a nivel internacional con prácticas de cabildeo. Durante el gobierno de Reagan sus principales aliados en el Congreso fueron los representantes Stephan Solarz (D.-NY) y Tony Hall (D-Ohio), y los Senadores Tom Harkin (D.-Iowa), Dave Durenburger (R-Minn) y Daniel Patrick Moynihan (D-NY). Ver T. Jacoby, art.cit., p.1070.

78. Citado por Ibid., p.1071.

79. Citado por Carlos Portales, art.cit., p.361.

80. La frase aparece originalmente en itálicas, citado por T. Jacoby, art.cit., p.1072.

81. Ibid., p.1071.

82. Ibid., p.1071.

83. Al comparar el informe de derechos humanos del Departamento de Estado sobre 1981, Country Reports on Human Rights Practices for 1981 con el del año siguiente se observa el cambio de actitud del gobierno hacia los derechos humanos. Mientras la introducción al Informe de 1981 responde a la visión inicial del gobierno de Reagan, la introducción al informe de 1982 refleja la nueva formulación, según la cual, la participación política, no sólo es un derecho importante en sí misma, sino "la mejor garantía de que los otros derechos serán observados". Se pone énfasis en los derechos civiles y políticos, y se vincula la concepción estadounidense de la democracia con la vigencia de los derechos humanos. En la introducción al informe de 1983 se elabora aún más la relación entre derechos humanos y democracia. Ver Carlos Portales, art.cit., pp.362-363. Ver además: U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1981. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, 97th Cong., 2nd. Sess., febrero de 1982 y U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1982. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, 98th Cong., 1st. Sess., febrero de 1983.

84. Tamar Jacoby, art.cit., p.1073.

85. Ibid., p. 1078.

86. Para un excelente estudio sobre regímenes burocráticos autoritarios ver Guillermo O'Donnell, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

87.Lars Schoultz, op.cit., p.7.

88.En septiembre de 1974, Amnistía Internacional publicó un informe de ochenta páginas, en el que afirmaba que entre 5 mil y 30 mil personas habían muerto y que entre 6 mil y 10 mil permanecían presas. En marzo de 1975, el gobierno extendió el estado de sitio y declaró que desde septiembre de 1973 hasta esa fecha, se habían realizado 41 mil 759 arrestos y que más de 5 mil personas aún permanecían bajo custodia. Ver Lars Schoultz, op.cit., p.12

89.Amnistía Internacional, Informe, 1978, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978, pp.104 y 106.

90.Amnistía Internacional, Informe 1976, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976, pp.106-107.

91.Lorenzo Meyer, "Reseña de Libros: Roger Hansen, The politics of Mexican Development, Baltimore, Md, The Johns Hopkins Press, 1971", en Foro Internacional, 12 (4), abril-junio 1972, pp.508-514, p.515.

92.Mario Ojeda,México: El surgimiento de una política exterior activa, México, SEP Cultura, Foro 2000, 1986, p.51.

93.En 1970 el candidato a la presidencia del PAN obtuvo 13.8 por ciento; en elecciones anteriores había obtenido 10.9 por ciento (1964) y 9.4 por ciento (1958). Ver Ibid., p.51.

94.Ibid., p.53.

95.Ibid., p.54.

96.Amnistía Internacional, Informe 1975, Ediciones de la Torre, 1975, pp.81-82.

97."Section 502b of the Foreign Assistance Act of 1961", as amended. Citado en "Recent Human Rights Provisions in U.S. Law Governing Foreign Policy", en Peter G.Brown y Douglas MacLean,op.cit., p.xii.

98.Sergio Aguayo afirma que la práctica de desaparecer a oponentes políticos fue "inventada" por los militares guatemaltecos en 1967 y que la Organización de las Naciones Unidas la considera la peor violación a los derechos humanos porque no sólo se castiga al afectado sino a su familia que es sometida a la incertidumbre de no saber si el desaparecido vive o está muerto. Ver Sergio Aguayo, "Auge y perspectivas de los derechos humanos en México", en Luis Rubio, (Comp.), México en los 90, México, Cal y Arena, en prensa, p.6.

99.Amnistía Internacional, Informe 1975, p.82.

100.Luis Echeverría proclamó, durante su gobierno, dos amnistías --una en 1972 y otra en 1976 con las que más de 350 presos políticos quedaron en libertad.

101.Amnistía Internacional consideraba que si la cifra de prisioneros políticos en Chile había disminuido, ello era "debido, en gran parte, al exilio de prisioneros" y que "esta tendencia

decreciente no refleja un mejoramiento general de la situación de derechos humanos durante el año pasado. Por el contrario se han institucionalizado los métodos que se venían utilizando de arresto, tortura y prisión" Amnistía Internacional, Informe 1976, pp.96, 110 y 111.

102.En 1977, Amnistía Internacional afirmó en su informe: "Algunas de las recomendaciones de los reportes han sido implementadas por el gobierno mexicano, tal como, la liberación de prisioneros detenidos por períodos largos sin juicio y la demolición de la notable prisión de Lecumberri en la Ciudad de México". Amnistía Internacional, Informe, 1977, Madrid, Ediciones de la Torre, p.87.

103.Estas reformas favorecieron a los partidos que se encontraban en los extremos del espectro electoral. Algunos observadores afirman que el objetivo de las reformas era dividir aún más a la oposición y, de esa forma, dominar la arena política más fácilmente, dando una imagen de apertura democrática.

104.Frederick Turner ha afirmado que: "El papel desempeñado por la xenofobia en la conformación del nacionalismo mexicano indica que el temor y el odio a los extranjeros[...] es capaz de ser transformado en una de las fuerzas más poderosamente unificadoras de los grupos dispersos dentro de la población nacional. Ver Frederick, C. Turner, La dinámica del nacionalismo mexicano, trad., D. Gaya, México, Grijalbo, 1971, p.380.

105.Sergio Aguayo,art.cit., p.7

106.National Security Council, "Presidential Review Memorandum NSC-41: Review of U.S. Policies Toward Mexico", Washington, D.C. noviembre 21 de 1978. Citado por Ibid., p.10.

107.Human Rights Internet Reporter, Directorio de Organizaciones de Derechos Humanos: América Latina y el Caribe,HRI Reporter, vol.134, no.2 y 3, enero 1990.

108.Sergio Aguayo, "National Security and Human Rights in Mexico", en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, (eds.), Mexican and U.S. National Securities, Miami, North-South Center, en prensa, p.6.

109.Ibid., p.11

110.Human Rights Internet Reporter, op.cit., p.115-123.

111.Mario Ojeda, op.cit., p.29.

112.Mario Ojeda considera que el rompimiento de relaciones con Nicaragua se alejaba de la política tradicional ya que el gobierno somocista era un gobierno establecido que --a diferencia por ejemplo del régimen de Pinochet-- había llegado al poder mediante un proceso electoral. Además, el gobierno mexicano no limitó el rompimiento a una acción unilateral sino que emprendió una campaña de proselitismo entre los países de la región para que también bloquearan al régimen somocista. Ver Ibid., p.137.

113. José López Portillo, III Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1980.

114. Mario Ojeda, op.cit., p.138

115. Ibid., p.90.

116. Aguayo afirma que ese "acuerdo" se sustentaba además en dos mitos generalizados: "México es un país tan complejo que ningún extranjero puede entenderlo y el nacionalismo mexicano no acepta intromisiones en asuntos internos", en Sergio Aguayo, "Seguridad Nacional...", p.8.

117. La idea de que Estados Unidos difícilmente impulsaría mejoras en la situación de los derechos humanos en el exterior quedó clara cuando, al disminuir la ayuda a regímenes represivos, éstos recurrieron a otras fuentes para satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, al reducir la ayuda militar a Argentina de 17 millones de dólares, el gobierno del General Videla pudo obtener 105 millones de dólares del Banco Mundial, 32 millones más del Banco Interamericano de Desarrollo y otros 100 millones en créditos del FMI. Con Chile sucedió algo similar: después de que el Congreso de Estados Unidos puso fin a todo tipo de ayuda, el Banco Mundial otorgó a Chile 66 millones de dólares, mientras que el FMI le ofreció créditos por casi 300 millones de dólares. Ver David Forsythe, Human Rights and World Politics, p.106.

118. William L. Wipfler, "Human Rights Violations and U.S. Foreign Assistance:: The Latin American Connection", en Peter G. Brown y Douglas MacLean, op.cit., pp.183-196, p.184.

119. Una encuesta de Harris, de mediados de 1975 había revelado que 64 por ciento del público estadounidense deseaba poner fin a la ayuda militar y que 52 por ciento se oponía a los programas de venta de armas. Sólo 35 por ciento favorecía continuar con la ayuda militar. Las razones eran, según los mismos entrevistados, múltiples: 77 por ciento dijo que la ayuda militar involucraba profundamente a Estados Unidos en los asuntos de otros países, 75 por ciento consideró que esa ayuda hacía a las naciones beneficiadas demasiado dependientes de Estados Unidos; 67 por ciento afirmó que agravaba las relaciones con otros países; y más del 50 por ciento dijo que era perjudicial para la economía de Estados Unidos, y en cualquier caso no contribuía a la seguridad nacional estadounidense. Con la excepción de, servir como sustituto de las tropas estadounidenses, en la que hubo un acuerdo de 45 por ciento de los entrevistados, los entrevistados consideraron que la ayuda militar confería escasos beneficios a Estados Unidos. El 48 por ciento consideró que la ayuda militar ni siquiera ayudaba a prevenir la expansión del comunismo American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1975, pp.91-94; Roper Reports. 75-8, p.25, y 76-10, p.8. En Lars Schoultz, op.cit., p.29.

120. U.S. Agency for International Development, Program and Project Data Presentations to the Congress for Fiscal Year 1971, Washington, D.C.: U.S. AID, 1970. Ver William L. Wipfler., art.cit., p.186.

121. También se habían hecho denuncias sobre el involucramiento de OPS en actos represivos en Guatemala y República Dominicana, donde habían aumentado la violencia y habían aparecido grupos paramilitares similares a los "Escuadrones de la Muerte" de Brasil: "Mano Blanca" de

Guatemala y "la Banda" de República Dominicana. Ver Pat Holt, Staff Memorandum on Guatemala and the Dominican Republic, Staff Report for Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Washington, D.C., Government Printing Office, December 30, 1971, pp.6-7. Citado por Ibid., p.187.

122.En 1974, el Congreso enmendó la Ley de Ayuda Exterior de 1961 para prohibir el entrenamiento de policías extranjeros en Estados Unidos y fue cerrada la Academia Internacional de Policía de Washington. El único tipo de ayuda policiaca que el Congreso no prohibió fue la utilizada para combatir el narcotráfico internacional. Ver Lars Schoultz, op.cit., p.182.

123.Ibid., p.172.

124.El gobierno de Richard Nixon había solicitado 84.9 millones de dólares para Chile en el año fiscal 1975. De los cuales 63.6 millones debían ser en ayuda económica y el resto en ayuda militar. El Senado sólo aprobó 55 millones, PL93-559, Sec.25. En Ibid., pp.198-199.

125.Los testimonios personales permitieron obtener el apoyo de la mayoría del Congreso. En 1977, el representante William Lehman expuso ante sus colegas la tragedia que la hija de dos misioneros menonitas, había sufrido en Argentina:

En septiembre, 1976, fue secuestrada por varios hombres vestidos con traje de civil [e] internada en un campo de concentración. Durante los diez días que permaneció en este campo, repetidamente fue golpeada, le dieron choques eléctricos y fue violada [...] ¿Cuántas historias más como esta esperamos escuchar? Cuántas víctimas más están muertas o languidecen en prisión? [...] No condonemos estas parodias de derechos humanos con el mantenimiento de la ayuda para entrenamiento militar a Argentina.

En Congressional Record, June 1977, p.H6345. Citado por Ibid., p.106.

126.Amnistía Internacional, Informe Anual, 1979, Madrid, Ediciones de la Torre, p.98.

127.Ver Lars Schoultz, op.cit., Tabla 7.4, pp.296-298.

128.La ayuda militar estadounidense se canalizó a través de los programas: Programa de Ayuda Militar (MAP), Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET), Ventas Militares al Exterior (FMS) y Exceso de Artículos de Defensa (EDA). Ver Ibid., p.215.

129.Mario Ojeda agrega en la nota de pie correspondiente a esa cita las siguientes publicaciones como ejemplo de las audiencias que hubo sobre México: United States Congress, "Recent Developments in Mexico and their Economic Implications for the United States", Hearings. Subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the joint Economic Committee. Washington, enero 17 y 24 de 1977; "Illicit Traffic in Weapons and Drugs Across the United States-Mexican Border", Hearings. Committee on Government Operations, Washington, 12 de enero de 1977; Mexico's Oil and Gas Policy. An Analysis prepared for the Joint Economic Committee, Washington, Diciembre de 1978; Mexico: The Promise and Problems of Petroleum

An Analysis prepared for the Senate Committee on Energy and Natural Resources, Washington, marzo de 1979. Ver Mario Ojeda, op.cit., p.134.

130. Carlos González Gutiérrez, "México en el Congreso estadounidense: el debate sobre política interna", en Gerardo M. Bueno, comp. México-Estados Unidos, 1986, México, El Colegio de México, 1987, p.242.

131.Si, en comparación con años anteriores, había disminuído el número de víctimas de la represión, ello se debía a que para los años ochenta, se había eliminado a toda la oposición real y que los opositores potenciales guardaban silencio. La declaración de Alexander Haig fue citada por Americas Watch, en With Friends like These: The Americas Watch Report on Human Rights and U.S. Policy in Latin America, reproducida en Bonnie Szumski, ed., Latin America and U.S. Foreign Policy, San Diego, Opposing Viewpoints Series, Greenhaven Press, 1988, pp.62-66.

132.Discurso de Ronald Reagan sobre Centroamérica en la Sesión Conjunta del Congreso del 27 de abril de 1983, Servicio Informativo y Cultura de Estados Unidos de América, p.9. Citado por Sergio Aguayo, "El conflicto centroamericano en la sociedad estadounidense", Centro de de Estudios Internacionales, México-Estados Unidos, 1983, México, El Colegio de México, 1984, p.13.

133.The Lawyers Committee for International Human Rights, Failure: The Reagan Administration's Human Rights Policy in 1983, New York, 1984, p.6.

134.Gregorio Selser, El Documento de Santa Fe. Reagan y los Derechos Humanos, México, Alpa Corral, 1988, p.16.

135.The Lawyers Committee for International Human Rights,op.cit., p.8.

136.Ello coincidió con el asesinato de cuatro trabajadores guatemaltecos de AID en ese país. El gobierno de Estados Unidos suspendió el acuerdo para vender partes militares a Guatemala. Ver Ibid., p.8

137.En agosto de 1983, el subsecretario de Estado, Elliot Abrams declaró:" La presunción de que los escuadrones de la muerte son fuerzas de seguridad activas debe ser probada. Puede ser correcta, aunque sospecho que, probablemente es incorrecta". Citado por Ibid., p.63.

138.La sección 728 de la Ley de Ayuda Exterior fue adoptada en diciembre de 1981. Requería que, como precondition a la ayuda para El Salvador, la presidencia certificara al Congreso cada 180 días que el gobierno de ese país estaba haciendo un "esfuerzo significativo y concertado" para cumplir con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; que estaba logrando el "control sustancial" sobre todos los elementos de sus fuerzas armadas con el objetivo de poner fin a la tortura y asesinatos cometidos por esas fuerzas; que estaba haciendo "progresos continuos" en reformas agrarias y otros programas económicos; que estaba comprometido a llevar a cabo elecciones libres y estaba demostrando esfuerzos de "buena fe" para empezar pláticas con "todos los principales grupos políticos en El Salvador; y que estaba haciendo "esfuerzos de buena

fe" para investigar y perseguir los casos de estadounidenses que habían sido asesinados en ese país. Ibid., p.11.

139.Larry Speaker, portavoz de la Casa Blanca, citado por The Lawyers Committee, Ibid., p.12.

140.De acuerdo con las enmiendas a la sección 116(d)(1) y 502(b) de la Ley de Ayuda Exterior, el Departamento de Estado debe someter anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en otros países al Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes y desde 1977 al Comité de Relaciones Exteriores del Senado. En un principio los informes incluían sólo a aquellos países propuestos para asistencia de seguridad. Actualmente se incluye a todos los países miembros de a ONU. México ha estado incluido en esos informes desde 1976. Ver los U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices desde 1976 hasta 1991.

141.U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, and to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate by the Department of State, Washington, 95th Cong., 2nd. Sess., febrero 3 de 1978, p.184.

142. Ver U.S. Congress,Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, 95th Cong., 1st. Sess., abril de 1977, p.126. El subrayado es mío.

143. A diferencia de la situación que reinaba a fines de los años sesentas(sic), período en el cual estudiantes opositores del gobierno que no habían recurrido a la violencia recibieron sentencias largas, la situación actual la configura una alta frecuencia de detenciones breves que al parecer tienen el fin de intimidar a los detenidos más que el de proceder a su procesamiento legal. Quienes sufren estas detenciones son, en general, estudiantes, miembros de los diminutos partidos políticos legales de izquierda, líderes campesinos, y periodistas de izquierda.

Estas detenciones no parecen relacionarse con delitos específicos sino tener más bien el propósito de intimidar e interrogar en términos generales a los detenidos: generalmente se les pone en libertad después de interrogarlos y antes de proceder a informar a las autoridades judiciales.

Amnistía Internacional, Informe 1975, p.82.

144.U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate and to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, Washington, 97th Cong., 1st.Sess., febrero 2 de 1981, pp.479-480.

145.U.S. Congress, Country Reports On Human Rights Practices for 1979. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations , U.S. Senate, and the Committee on International Relations,

U.S. House of Representatives, by the Department of State, 96th Cong., Sess., febrero de 1980, p.359.

146. U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, 95th Cong., 2nd. Sess., febrero de 1978, p.182. En los informes sobre 1978 y 1979, aparece la misma apreciación. A partir del de 1980 se habla de 3 nuevos partidos que se registraron después de las elecciones de julio de 1979. Se afirma que "el sistema político mexicano permite y, hasta cierto grado, alienta la formación de partidos políticos de oposición". Ver U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, 97th Cong., 1st. Sess., febrero, 1981.

147. U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1983. Report Submitted to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate by the Department of State, Washington, 98th Cong., 2nd. Sess., febrero de 1984, p.348

148. Human Rights Watch, Failure: The Reagan Administration's Human Rights Policy in 1983, New York, 1984, p.3.

149. U.S. Congress, Country Reports on Human Rights practices for 1983. Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, 98th Cong., 2nd.Sess., febrero 1984, p.262.

150. Ibid., p.268

¹⁵¹Mario Ojeda, op.cit., p.179.

¹⁵²Ibid., p.215.

¹⁵³Carlos Monsiváis, Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza, México, Era, 1987, pp.33-34.

¹⁵⁴"Debemos acostumbrarnos a que nos juzguen"; Excélsior, 18 de mayo de 1986, pp.1 y 8 citado por Carlos González Gutiérrez, art.cit., p.212.

¹⁵⁵El documento de su exposición cuenta con 55 páginas más anexos, en las que detalla características del sistema político mexicano, la historia del PAN desde su fundación y los

sucesos en torno a las elecciones de Chihuahua en 1986. Javier Barrios cita incidentes de fraude e irregularidades en las cifras oficiales en torno a elecciones.

¹⁵⁶Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿Presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en México-Estados Unidos, 1985, México, 1986, p.59.

¹⁵⁷Carlos González Gutiérrez, por ejemplo ha afirmado que:"la estrategia del PAN ha consistido, en buena medida, en fomentar el crecimiento de mitos acerca tanto de su verdadero poderío como de las auténticas dimensiones del fraude[...] Al diseñar sus campañas políticas con la mira puesta en la amplificación artificial de la disputa electoral, el PAN ha alimentado las esperanzas de grupos internos y externos a quienes les gustaría ver en la oposición conservadora una alternativa real de poder".Ver Carlos González Gutiérrez, art.cit., p.223.

¹⁵⁸Dan Williams, y H.G. Reza, Los Angeles Times, 7 de julio de 1986. Citado en Suzanne Bilello, "La prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua, julio de 1986", en Gerardo Bueno (comp.), México-Estados Unidos, 1986, México, El Colegio de México, 1987, p.165.

¹⁵⁹Blanca Torres,art.cit., p.55.

¹⁶⁰Mario Ojeda, "la doble agenda...", p.32

¹⁶¹Ibid., p.32

¹⁶²Lorenzo Meyer, "1985: un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely (comp.), México-Estados Unidos, 1985, México, El Colegio de México, 1986, 215p., p.19.

¹⁶³Sergio Aguayo, "1986: El creciente interés por México en Estados Unidos", en Gerardo Bueno (comp.), México-Estados Unidos, 1986, 1987, p.114.

¹⁶⁴Blanca Torres, art.cit., p.53.

165

Cuestionario a la población activista*
(muestra: 502 personas entrevistadas)

México es el único país tercermundista que tiene frontera con Estados Unidos. Al ir leyendo estas

expresiones respecto de la relación entre ambos países, dígame por favor si está de acuerdo o no con cada una de ellas.

(%)	De acuerdo (%) respuesta	En desacuerdo	No sé	ninguna	(%)
-----a.Los problemas econó-					
	micos de México no				
	afectan la economía de				
	Estados Unidos	19	77	4	--
b.Estados Unidos debe					
ejercer presión política					
y económica sobre México					
para que éste celebre					
elecciones justas					
		54	41	4	1
c. Debido a que México es					
nuestro vecino, debería					
obtener prioridad sobre					
otros países necesitados					
de ayuda					
	estadunidense	52	45	2	1

*La muestra de personas activistas encuestadas está compuesta por adultos estadounidenses que tienen antecedentes de participación en cuestiones políticas y sociales.

Fuente: What Americans Think: Views on Development and U.S.- Third World Relations, Washington, D.C., Overseas Development Council and Interaction, 1987, p.56. En Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup, "México y Estados Unidos: Estrategias nacionales e intereses bilaterales", en Gerardo M. Bueno, comp., México-Estados Unidos 1986, ANEXO, pp.94-95.

¹⁶⁶Guy Gugliotta, The Miami Herald, 14 de agosto de 1986. Citado por Suzanne Bilello, art.cit., p.169.

¹⁶⁷Joseph Contreras, Newsweek, 21 de julio de 1986, citado por Ibid., p.169.

¹⁶⁸En 1961, Moseñor Agostino Casaroli, en un discurso en nombre del Papa Juan XXIII ante el Segundo Congreso Religioso de Estados Unidos, pidió a la iglesia católica estadounidense que enviara como misioneros a 10 por ciento de sus 225 mil miembros sacerdotes, hermanos y hermanas, a América Latina. Desde entonces hasta la fecha han llegado numerosos grupos de misioneros religiosos estadounidenses a esa región. A ellos se ha sumado la llegada de varias sectas protestantes. La experiencia de vivir y trabajar en América Latina ha influido en sus

percepciones sobre los conflictos que aquejan a esa región del continente. Ver Sergio Aguayo, "El conflicto centroamericano en la sociedad estadounidense", en Centro de Estudios Internacionales, México-Estados Unidos, 1983, México, El Colegio de México, 1984, pp.,20-21.

¹⁶⁹Resolución de la Asamblea General 195 de la Iglesia Presbiteriana, Church and Society, julio-agosto, 1983, p.87, citado por Ibid., p.14.

¹⁷⁰Lars Schoultz, "Fundamentos y premisas de la política exterior de Estados Unidos", en Rosario Green y Peter Smith (eds.), La Política Exterior en las Relaciones Mexico-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.85.

¹⁷¹Amnistía Internacional, México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones a los derechos humanos en Oaxaca y en Chiapas, Madrid, Ediciones de la Torre, 1986.

¹⁷²99th Cong., 1st. Sess., Congressional Records, 131(105), E3660, 31 de julio de 1985. Citado por Carlos González Gutiérrez, art.cit., p.242.

¹⁷³99th Cong., 2nd. Sess., Congressional Records, 132(89), S8753-4, 26 de junio de 1986., citado por Ibid., p.243.

¹⁷⁴99th Cong., 2nd.Sess., Congressional Record, 132(107), S10618-9, 6 de agosto de 1986, en Ibid., p.243.

¹⁷⁵Ibid., p.244.

¹⁷⁶Robin Meszdy, "Charges of Election Fraud Denied: Helms Launches a New Attack on the Government of Mexico", Congressional Quarterly Weekly Report, 44(25), 21 de junio de 1986, p.1390.

¹⁷⁷Ibid., p.1390.

¹⁷⁸Ibid., p.245.

¹⁷⁹U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1984. Report submitted to the

Committee on Foreign Relations, U.S. Senate and Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Washington, 99th Cong., 1st Sess., febrero de 1985, p.599.

¹⁸⁰En Noviembre de 1976, se firmó un tratado con México para el intercambio de prisioneros. Carlos González Gutiérrez, art.cit., p.229.

¹⁸¹Ibid., p.227.

¹⁸²U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1983. Submitted to the Committee on Foreign Relations , U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, 98thCong., 2d Sess., febrero 1984, p.262.

¹⁸³El subrayado es mío. U.S. Congress, Country Reports on Human Rights practices for 1985. Submitted to the committee on Foreign Relations , U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, Washington, 99th Cong., 2d Sess., febrero 1986, p.603.

¹⁸⁴U.S. Congress, Country Reports on Human Rights practices for 1988, Submitted to the Committee on Foreign Relations , U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, 101stCong., 1st Sess., febrero 1989, p.633.

¹⁸⁵El subrayado es mío, U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1985..., pp.603-604.

¹⁸⁶U.S. Congress, Country Reports on Human Rights practices for 1986. Submitted to the Committee on Foreign Relations , U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Department of State, Washington, 100th Cong., 1st Sess., febrero 1987, p.565.

¹⁸⁷ U.S. Congress,Country Reports on Human Rights Practices for 1985..., p.603.

¹⁸⁸The Washington Post, por ejemplo, publicó acusaciones de corrupción contra Miguel de la Madrid poco antes de una entrevista de aquél con Ronald Reagan. El periodista citaba como fuentes a la CIA y al Consejo Nacional de Seguridad y afirmaba que, desde que de la Madrid había llegado a la presidencia hasta esa fecha, había depositado 162 millones de dólares para sus fondos privados. Ver Jack Anderson, "Mexico Makes Its Presidents Millionaires", The Washington Post, 15 de mayo de 1984.

¹⁸⁹Bruce Michael Bagley, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer(coords.) México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, p.55.

¹⁹⁰Ibid., p.64.

¹⁹¹Bruce M. Bagley afirma que algunos miembros del Consejo Nacional de Seguridad también consideraron la posibilidad de hundir los buques cisterna mexicanos que entregaban petróleo a puertos nicaragüenses. Ver Ibid., p.47.

¹⁹²Lorenzo Meyer, art.cit., p.21.

¹⁹³Jorge I. Domínguez, "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública", en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer, México-Estados, 1987, p.33.

¹⁹⁴ Ver Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup, art.cit., ANEXO, pp.94-95.

¹⁹⁵Andrew Reding y Christopher Whalen, Una frágil estabilidad: Reforma y represión en México bajo el régimen de Carlos Salinas de Gortari, 1989-1991, Nueva York, Proyecto México, World Policy Institute, p.2.

¹⁹⁶Ver Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, p.21.

¹⁹⁷En una entrevista con Robert Pastor, el presidente Salinas afirmó que "Los cambios en Europa y el Este de Asia y una 'aparente' tendencia hacia la creación de 'bloques' me convencieron de que deberíamos intentar ser parte de un bloque económico comercial con los Estados Unidos y Canadá". Ver Robert A. Pastor, "Salinas Take a Gamble", The New Republic, 10 y 17 de septiembre de 1990, p.32, citado por Sergio Aguayo, "Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano" en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, 1992, p.97.

¹⁹⁸Americas Watch, Human Rights in Mexico: A policy of Impunity, Los Angeles, Americas Watch, junio 1990, 89p. (posteriormente fue traducido al español)

¹⁹⁹Sergio Aguayo, "Seguridad Nacional...", pp.19-20.

²⁰⁰The Lawyers Committee for Human Rights, Critique: Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1990, New York, julio de 1991, p.155.

²⁰¹Ibid., p.157.

²⁰²Norma Corona Sapién fue asesinada en Sinaloa en mayo de 1990. En esa época la abogada investigaba el asesinato de un mexicano y tres venezolanos arrestados por la Policía Judicial Federal el 22 de febrero de ese año. Víctor Manuel Oropeza fue asesinado en julio de 1991, después de haber denunciado en sus publicaciones fraude electoral, abusos policiacos y otras violaciones a los derechos humanos. Ver Americas Watch, Unceasing Abuses. Human Rights in Mexico. One Year After the Introduction of Reforms, Nueva York, septiembre de 1991, pp.10 y 15.

²⁰³La cifra se desprende del Directorio de ONGs de derechos humanos, elaborada por la Coordinación de Educación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., citada por Sergio Aguayo, "Seguridad nacional...", p.11. La misma cifra aparece en el artículo de Ellen L.Lutz, "Human Rights in Mexico: Cause for Continuing Concern", Current History, v.92(976), febrero de 1993, pp.78-82, p.79.

²⁰⁴Sergio Aguayo, "Seguridad Nacional...", p.22.

²⁰⁵Ibid., p.23.

²⁰⁶The New York Times, 26 de agosto de 1991, citado por Andrew Reding y Christopher Whalen, op.cit., p.3.

²⁰⁷Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer, (comp.), México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, p.125.

²⁰⁸Ibid., p.136.

²⁰⁹The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, Paper Protection: Human Rights Abuses and the Mexican Criminal Justice System, Minneapolis, The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee Report Series, 1990, 60p.

²¹⁰The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, The Homicide of Dr. Victor Manuel Oropeza Contreras. A Case Study of Failed Human Rights Reforms in Mexico, Minneapolis, The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee Report Series, 1991.

²¹¹Americas Watch, Unceasing Abuses....

²¹²Amnistía Internacional, México: Tortura e impunidad, Madrid, EDAI, 1991.

²¹³Washington Office for Latin America: "Mexico: Human Rights come to the Fore", Latin America Update, Washington, 16 (1), enero-abril 1991, p.1

²¹⁴Entrevista telefónica de Sergio Aguayo a Juan Méndez, Director Ejecutivo de Americas Watch, Washington, D.C., julio de 1990. citado en Sergio Aguayo, "Seguridad Nacional...", p.19.

²¹⁵Entrevista telefónica de Sergio Aguayo a Beth Kempler de Amnistía Internacional, Nueva York, julio de 1990. citado en Ibid., p.19.

²¹⁶Ellen Lutz de Americas Watch, ha afirmado que la promoción de los derechos humanos en foros internacionales, así como el cuidado en cultivar la imagen de una nación respetuosa de esos derechos al ofrecer asilo a refugiados políticos distrajo la atención de lo que sucedía en México. Lutz agrega que "hasta fechas recientes, el gobierno mexicano logró mantener oculta la mayor parte de los abusos contra derechos humanos". Ver Ellen L. Lutz, art.cit., p.78.

²¹⁷Sergio Aguayo, "Seguridad Nacional...", p.19.

²¹⁸ Ver The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, The Homicide of ...

²¹⁹Amnistía Internacional, México: Tortura..., p.5.

²²⁰Americas Watch, Presentación del informe, "Los derechos Humanos en México: una política de impunidad", mimeo, junio de 1990. 2p.

²²¹Amnistía internacional, México:Tortura ..., p.8.

²²²Douglas Payne, citado por Andrew Reding y Christopher Whalen, op.cit., p.12.

²²³El fast track es el término utilizado para denominar el permiso que el Congreso estadounidense otorga al Presidente para negociar directamente tratados comerciales. Bajo los procedimientos del fast track, el Congreso tiene que aprobar o desaprobado un tratado comercial sin enmiendas.

²²⁴Entre los grupos que se opusieron al fast track durante 1991 estuvo Friends of Earth, Green Peace, Public Citizen (una organización de consumidores), y la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO). Ver David S. Cloud, "Congress Wary of Bush Plan to Open Doors to Mexico", Congressional Quarterly Weekly Report, 49(8), febrero 23 de 1991, pp.451-454.

²²⁵"Labor Groups Pan Mexico Pact", Congressional Quarterly Weekly Report, 48(26), junio 30 de 1990, p.2039.

²²⁶Ibid., p.2039.

²²⁷Americas Watch, Human Rights in Mexico. Testimony of Holly J. Burkhalter, Washington Director of Human Rights Watch, before the Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Washington, 22 de marzo de 1991, mimeo, 10p., p.1.

²²⁸Ibid., p.9.

²²⁹Ibid., p.9

²³⁰Ibid., p.9

²³¹U.S. Congress, Congressional Records, Washington, 1 de agosto de 1991.

²³²Congressional Quarterly Yearly Almanach, 1989, Washington, 1990, pp.611-613.

²³³Carroll J. Doherty, "Lawmakers support Decision to Halt funding to Peru", Congressional Quarterly Weekly Report, 50(15), abril de 1992, p.961.

²³⁴Andrew Reding y Christopher Whalen, op.cit., p.2.

²³⁵Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989...", p.132.

²³⁶Andrew Reding y Christopher Whalen, op.cit., p.3

²³⁷The Washington Post, 10 de septiembre de 1991, citado por Ibid., p.3.

²³⁸Para un análisis muy completo sobre los tres casos ver Francisco Gil Villegas, "La nueva relación especial...", pp.21-53.

²³⁹En elecciones celebradas en Haití, Panamá y Nicaragua, participaron ONGs de derechos humanos y organismos internacionales como observadores. En la de 1989 en Panamá, la administración Bush envió unilateralmente una misión de observadores del Congreso. Para las elecciones de 1990, en Nicaragua, Daniel Ortega invitó a la OEA, a la ONU y al Consejo de Ex-Jefes de Estado Elegidos Democráticamente. En las elecciones de Haití también participó como observador El Consejo de Ex-Jefes de Estado. Ver Robert Pastor, "The Bush Administration and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 33(3), otoño 1991, pp.10-15.

²⁴⁰Ver Americas Watch, Human Rights in Mexico: Testimony..., p.1.

²⁴¹Ibid., pp.9-10.

²⁴²Marjorie Miller, "Mexico has New General in the War on Narcotics" Los Angeles Times, noviembre 13, 1990.

²⁴³Americas Watch, Testimony of ..., p.10.

²⁴⁴U.S.Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1990 Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Wahington, 102 Cong., 1st. Sess, febrero de 1991, p.688.

²⁴⁵U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1989, submitted to the committee on Foreign Affairs, House of Representatives, and the Committee on foreign Relations, U.S. Senate by the Department of State, Washington, 101 Cong., 2d. Sess., febrero 1990, p.656.

²⁴⁶U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 102 Cong., 2nd Sess., febrero de 1990, p.667.

²⁴⁷U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1988. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 101 Cong., 1st Sess., febrero de 1989, p.637.

²⁴⁸U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1989. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 101 Cong., 2nd. Sess., febrero de 1990, p.661.

²⁴⁹U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1991. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 101st Congress, 2d. Sess., febrero de 1992, p.665.

²⁵⁰U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1991. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 103 Cong., 1st. Sess., febrero de 1992, pp.671-672. (el subrayado es mío)

²⁵¹Ibid., p.672 (el subrayado es mío)

²⁵²U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1990. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, 102 Cong., 1st. Sess., febrero de 1991, p.694.

²⁵³U.S. Congress, Country Reports on Human Rights Practices for 1991. Report submitted to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, Washington, 103 Cong., 1st. Sess., febrero de 1992, p.664.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, David, "The Constitution and Presidential Warmaking", en Political Science Quarterly, 103(1), 1988, pp.10-35.
- Aguayo Quezada, Sergio, "Auge y perspectiva de los derechos humanos en México" en Luis Rubio, (comp.), México en los noventa, México, Cal y Arena, en prensa.
- _____, "El conflicto cetroamericano en la sociedad estadounidense", en Centro de Estudios Internacionales, México-Estados Unidos, 1983, México, El Colegio de México, 1984, pp.11-26.
- _____, "El creciente interés por México en Estados Unidos", en Gerardo Bueno, comp., México-Estados Unidos, 1986, México, El Colegio de México, 1987, pp.99-123.
- _____, "Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano", en Gustavo Vega, comp., México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp.95-105.
- _____, "Estados Unidos: El nuevo debate sobre el cambio en México", en Lorenzo Meyer, comp., México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, pp.109-123.
- _____, "Seguridad Nacional y Derechos Humanos en México", en prensa.
- Allison, Graham T., Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown and Company, 1971.
- Almond, Gabriel, The American People and Foreign Policy, New York, Praeger, 1960.
- Americas Watch, Annual Report, June 1984-1985, An Americas Watch Report, Los Angeles, 1985.
- _____, Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity, Los Angeles, Americas Watch, junio 1990.
- _____, "Human Rights in Mexico. Testimony of Holly J. Burkhalter, Washington Director of Human Rights Watch, before the Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere Affairs" (mimeo.), Washington, 22 de marzo 1991.
- _____, "Presentación del informe 'Derechos Humanos en México: una política de impunidad'" (mimeo.), junio de 1990.
- _____, Unceasing Abuses. Human Rights in Mexico one Year

After the Introduction of Reforms, Washington D.C., an Americas Watch Report, septiembre 1991.

Amnesty International, Three Year Growth and Development Plan, Report by A. Whitney Ellsworth, Chairman, Amnesty International U.S.A. Annual Meeting, marzo 1977.

Amnistía Internacional, Informe 1975, Madrid, Ediciones de la Torre, 1975.

_____, Informe 1976, Madrid, Ediciones de la Torre, 1976.

_____, Informe 1977, Madrid, Ediciones de la Torre, 1977.

_____, Informe 1978, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978.

_____, Informe Anual, 1979, Madrid, Ediciones de la Torre, 1979.

_____, Informe 1991, Madrid, EDAI, 1992.

_____, México: Tortura e impunidad, Madrid, EDAI, 1991.

Bagley, Bruce M., "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: La década de los ochenta", en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp.45-67.

Boesner, Demetrio, "Carter, los derechos humanos y América Latina", en Nueva Sociedad, 31-32, julio-octubre 1977, pp.61-75.

Braun, Rafael, "The Human Rights Question in U.S.-Latin American Relations", pp.379-409, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico, (eds.), The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a decade of Crisis, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

Brown, Peter G. (ed.), Human Rights and U.S. Foreign Policy: Principles and Applications, Lexington, 1979.

Bueno, Gerardo, comp., México-Estados Unidos, 1986, México, El Colegio de México, 1987.

_____ y Lorenzo Meyer comps., México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989.

Buergenthal, Thomas, "International Human Rights: U.S. Policy and Priorities", en Virginia Journal of International Law, 14,

1974, pp.611-621.

_____, "The US and the export of Democracy", en Washington Quarterly, 12(2), 1989, pp.189-197.

Buncher, Judith F., (ed.), Human Rights and American Diplomacy, New York, Facts of File, 1975-1977, 1977.

Carleton, David, "The Role of Human Rights in U.S. Foreign Assistance Policy: a Critique and Reappraisal", en American Journal of Political Science, 31(4), 1987, 1002-1018.

Cassese, Anthony, Human Rights in a Changing World, Philadelphia, Temple University, 1990.

Centro de Estudios Internacionales, México-Estados Unidos, 1983, México, El Colegio de México, 1984.

Center for International Policy, Human Rights and the U.S. Foreign Assistance Program, Fiscal Year 1978, Washington, 1978.

Christopher, Warren, "The Diplomacy of the First Year", en U.S. Department of State, Department State Bulletin, 78(2012), 1978, pp.30-33.

_____, "Implementing the Human Rights Policy", Statement by Warren Christopher, Deputy Secretary of State, en Department of State Bulletin, 80(2034), 1979, pp.32-35

Coastworth, John H. y Carlos Rico, coords. Imágenes de México en Estados Unidos, México, Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, F.C.E., 1989.

Cloud, David S., "Congress Wary of Bush Plan to Open Doors to Mexico", en Congressional Quarterly Weekly Report, 49(8), 32 de febrero 1991, pp.451-454.

Contee, Christine E., "Percepciones estadounidenses sobre las relaciones entre México y Estados Unidos", en John Coastworth y Carlos Rico, coord., Imágenes de México en Estados Unidos, México, FCE, 1989, pp.31-74.

Congressional Quarterly Yearly Almanach, 1989, 1990, pp.611-613.

Crabb, Cecil, Jr y Pat M. Holt, Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy, Washington, Congressional Quarterly Press, 1984.

Crahan, Margaret, "Human Rights and U.S. Foreign Policy: Realism Versus Stereotypes", en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico, ed., The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a decade of Crisis, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986, pp.411-451.

- Cullen, Robert, "The Costs of Vagueness", en Foreign Affairs, invierno 1992-93, 72(5), pp.79-88.
- Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 33(4), 1991, pp.1-25.
- Cherne, Leo, "Ideology and the Balance of Power", en Annals of the American Academy of Political and Social Science, 442, marzo de 1979, pp.46-62.
- Chomsky, Noam, Human Rights and American Foreign Policy, Nottingham, Spokesman Book, 1978.
- Derian, Patricia M., Human Rights in Latin America, Washington, Department of State, Bureau of Public Affairs, 1979.
- Díaz Müller, Luis, América Latina: Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, 1986.
- Dobriansky, Paula, "Human Rights and U.S. Foreign Policy", en The Washington Quarterly, 12(2), 1989, pp.157-169.
- Doherty, Carroll J., "Lawmakers support Decision to Halt funding to Peru", en Congressional Quarterly Weekly Report, 50(15), abril 1992, p.961.
- Domínguez, Jorge I., "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: Estructuras, individuos, opinión pública", en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer, México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp.27-43.
- Donnelly, Jack y Rhoda Howard, International Handbook of Human Rights, Westport, Conn., Greenwood Press, 1987.
- Eldridge, Joseph, "Política de Derechos Humanos para América Latina: Papel del Congreso", Centro de Investigación y Docencia Económica, México, semestre 2, n.4, 1978, pp.275-284.
- Fagen, Richard R., "El Petroleo Mexicano y la Seguridad Nacional de Estados Unidos", en Foro Internacional, 19(2), octubre-diciembre 1978, pp.216-230.
- Farer, Tom, "The United Nations and Human Rights : More than A Whimper Less than a Roar", en Human Rights Quarterly, 9, noviembre 1987, pp.550-586.
- _____, "U.S. Foreign Policy and the Protection of Human Rights: Observation and Proposals", en Virginia Journal of International Law, 14, 1974, pp.623-651.

- _____, "The United States and Human Rights in Latin America: On the Eve of the Next Phase, en International Journal, 43, verano 1988, pp.473-478.
- Feld, Werner, American Foreign Policy: Aspirations and Reality, New York, John Wiley & Sons, 1984.
- Filice, Carlo, "On the Obligation to Keep Informed about Distant Atrocities", Human Rights Quarterly, 12(3), 1990, pp.397-414.
- Forsythe, David, "The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection on Human Rights", Human Rights Quarterly, 9, febrero 1987, pp.19-848.
- _____, Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered, Gainesville, University Press of Florida, 1988.
- _____, Human Rights and World Politics, Lincoln, University of Nebraska Press, 1983.
- _____, "Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect", Political Science Quarterly, 105(3), 1990, 435-454.
- _____ y Susan Welch, "Human Rights Voting in Congress", en Policy Studies Journal, 15, septiembre 1986, pp.173-188.
- Fränkel, Charles, Human Rights and Foreign Policy, New York, Foreign Policy Association, 1978.
- García y Griego, Manuel, y Gustavo Vega, comp., México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985.
- García Silva, Marcelo, "The U.S. and the Promotion of Democracy in Latin America", en International Journal of Political Economy, 21(2), 1991, pp.7-25.
- Gil Villegas, Francisco, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega comp., México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp.21-53.
- _____, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer, comp., México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, pp.125-144.
- González Gutiérrez, Carlos, "México en el Congreso Estadunidense: el debate sobre política interna" en Gerardo Bueno, comp.,

México-Estados Unidos, 1986, México, El Colegio de México, 1987, pp.211-245.

González-Souza, Luis, "La Política Exterior de México ante la Protección Internacional de los Derechos Humanos" en Foro Internacional, 18, julio 1977, pp.108-138

Guttmann, Allen, "Protest Against the War in Vietnam", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 382, marzo 1969, pp.56-63.

Heaps, David, Human Rights and U.S. Foreign Policy: The First Decade 1973-1983, paper for the American Association for the International Commission of Jurists, 1984.

Hoffmann, Stanley, "The Hell of Good Intentions", en Foreign Policy, 29, invierno de 1977-78, pp.3-27.

Hofrenning, Daniel, "Human Rights and Foreign Aid. A Comparison of the Reagan and the Carter Administrations", en American Politics Quarterly, 18(4), 1990, pp.514-526.

Human Rights Watch, The Reagan Administration's Record on Human Rights in 1988, New York, 1989.

_____, World Report 1992, Events of 1991, New York, diciembre 1991.

Jacoby, Tamar "The Reagan's Turnaround on Human Rights", en Foreign Affairs, 64, verano de 1986, pp.1066-1086.

Kaufman Heveñer, Natalie and Whiteman, David, "Oposition to Human Rights Treaties in the United States Senate: The Legacy of the Bricker Ammendment", en Human Rights Quarterly, 10, agosto 1988, pp.309-339.

Kaufman Purcell, Susan, ed., Mexico in Transition, Nueva York, Council of Foreign Relations, 1988.

Kirkpatrick, Jeane J., Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics, New York, Simon and Schuster, 1982.

Kissinger, Henry, American Foreign Policy: Three Essays, New York, W.W. Northon, 1969.

Kommers, Donald P., ed., Human Rights and American Foreign Policy, Notre Dame, 1979.

"Labor Groups Pan Mexico Pact", en Congressional Quarterly Weekly Report, 48(26), 30 de junio 1990, p.2039

The Lawyers Committee for Human Rights, Critique: Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights

Practices for 1990, New York, julio 1991.

Livezey, Lowell W., "U.S. Religious Organizations and the International Human Rights Movement", en Human Rights Quarterly, 11, 1989, pp.14-81.

Loescher, G.D., "Carter's Human Rights Policy and the 95th Congress", en The World Today, 35(4), 1979, pp.149-159.

_____, "U.S. Human Rights Policy and International Financial Institutions", en The World Today, 33 (12), 1977, pp.453-463.

Lutz, Ellen L., "Human Rights in Mexico: Cause for Continuing Concern", en Current History, 92(976), febrero 1993, pp.78-82.

Manley, John F., "The Rise of Congress in Foreign Policy Making", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 397, septiembre 1971, pp.60-70.

Martin, William, "Human Rights and Foreign Policy: The Relationship of Theory and Action", en Parameters, 8, septiembre 1978, pp.30-40.

Matteucci, Nicola, "Opinión Pública", en Norberto Bobbio, ed., Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1982, volumen 2, pp.1126-1130.

Maynard, Edwin S., "The Bureaucracy and Implementation of U.S. Human Rights Policy", en Human Rights Quarterly, 11, 1989, pp.175-248.

Meszdy, Robin, "Charges of Election Fraud Denied: Helms Launches a New Attack on the Government of Mexico", Congressional Quarterly Weekly Report, 44(25), 21 de junio de 1986, p.1390

Meyer, Lorenzo, comp., México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1983.

_____, comp., México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990.

Middlebrook, Kevin J. y Carlos Rico, eds., The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, The Homicide of Dr. Victor Manuel Oropeza Contreras. A Case Study of Failed Human Rights Reforms in Mexico, Minneapolis, The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee Report Series, 1991.

- _____, Paper Protection: Human Rights Abuses and the Mexican Criminal Justice System, Minneapolis, The Minnesota Lawyers International Human Rights Committee Report Series, 1990.
- Monsiváis, Carlos, Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza, México, Biblioteca Era, 1987.
- Mower, Alfred Glenn, Human Rights and American Foreign Policy. The Carter and Reagan Experiences, New York, Greenwood, 1987.
- Muravchik, Joshua, Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemma of Human Rights Policy, Latham, Md., Hamilton Press, 1986.
- Neufville, Judith de, "Human Rights Reporting as a Policy Tool: nA Examination of the State Department Country Reports", en Human Rights Quarterly, 8, noviembre 1986, pp.681-699.
- O'Donnell, Guillermo, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.
- Ojeda, Mario, México: El surgimiento de una política exterior activa, México, SEP Cultura, Foro 2000, 1986.
- Padelford, Norman J., George A. Lincoln, y Lee D. Olvey, The Dynamics of International Politics, New York, Macmillan, 1976.
- Pastor, Robert, "The Bush Administration and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 33(3), otoño 1991, pp.1-34.
- Pellicer de Brody, Olga, "La política de Estados Unidos hacia México: la Nueva Perspectiva", en Foro Internacional, 19(2), octubre-diciembre 1978, pp.193-215.
- Petras, James, "President Carter and the New Morality" en Monthly Review, 29, junio 1977, pp.42-50.
- Poe, Steven C., "Human Rights and Economic Aid Allocation Under Ronald Reagan and Jimmy Carter", en American Journal of Political Science, 36(1), 1992, pp.147-167
- Portales, Carlos, "Democracia y Derechos Humanos en la política exterior del Presidente Reagan", en Estudios Internacionales, 79, 1987, pp.352-378.
- Pritchard, Kathleen., "Human Rights: A Decent Respect for Public Opinion?" en Human Rights Quarterly, 13 (1) febrero de 1991, pp.123-142.

- Ray, Philip L. and Sherrod Taylor, "The role of Nongovernmental Organizations in Implementing Human Rights in Latin America", en Georgia Journal of International and Comparative Law, 7, 1977, pp.477-506.
- Reding, Andrew y Christopher Whalen, Una fragil estabilidad: Reforma y represión en México bajo el régimen de Carlos Salinas de Gortari, 1989-1991, New York, Proyecto México, World Policy Institute.
- Riesman, Michael, "The Pragmatism of Human Rights Diplomacy", en Nation, 224, 7 de mayo 1977, pp.554-558.
- Roberts, Brad, "Human Rights and International Security", en The Washington Quarterly, 13(2), 1991, pp.65-75.
- Rossiter, Caleb, Human Rights: The Carter Record, The Reagan Reaction, Washington, D.C., Center for International Policy, 1984.
- Rubin, Barry M. y E. Peterson Spiro, eds., Human Rights and U.S. Foreign Policy, Boulder Colorado, Westview Press, 1979.
- Salzberg, John, "Monitoring Human Rights Violations: How Good is the Information?", en Peter G.Brow y Douglas MacLean, Human Rights and U.S. Foreign Policy, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979, pp.173-196.
- Schlesinger, Arthur, Jr., "Human Rights and the American Tradition", en Foreign Affairs, 57 (America and the World, 1978), pp.503-526.
- Selser, Gregorio, El documento de Santa Fe, Reagan y los Derechos Humanos, México, Alpa Corral, 1988.
- Schoultz, Lars, Human Rights and United States Policy Toward Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1981.
_____, "Fundamentos y premisas de la política exterior de Estados Unidos", en Rosario Green y Peter Smith, eds., La Política Exterior en las Relaciones Mexico-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.57-86.
- Solarz, Stephen J., "When to Intervene", en Foreign policy, 63, verano 1986, pp.20-39.
- Steiner, Henry J, Diverse Partners: NGOs in the Human Rights Movement, Cambridge Mass., 1991.
- Székely, Gabriel, comp., México-Estados Unidos, 1985, México, El Colegio de México, 1986.
- Szumski, Bonnie, ed., Latin America and U.S. Foreign Policy, Opposing Views, San Diego, Cal., Greenhaven Series, Opposing Views Series, 1988.

Tolley, Howard, Jr., "Interest Group Litigation to Enforce Human Rights", en Political Science Quarterly, Winter 1990, 105(4), pp.617-638.

Torres, Blanca, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿Presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en Gabriel Székely, comp., México-Estados Unidos, 1985, México, El Colegio de México, 1986, pp.45-62.

U.S. Congress, Congresional Record, Washington, D.C. 1 de agosto 1991.

_____, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 95th Cong., 2d. Sess., 3 de febrero 1978.

_____, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 96th Cong., 2nd. Sess., 4 de febrero 1980.

_____, Country Reports on Human Rights Practices. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 97th Cong., 1st. Sess., 2 de febrero 1981.

_____, Country Reports on Human Rights Practices for 1981. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 97th Cong., 2nd. Sess., febrero 1982.

_____, Country Reports on Human Rights Practices for 1982. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 98th Cong., 1st. Sess., febrero 1983.

_____, Country Reports on Human Rights Practices for 1983. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 98th Cong., 2nd. Sess., febrero 1984.

_____, Country Reports on Human Rights Practices for 1984. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International

Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 99th Cong., 1st. Sess., febrero 1985.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1985. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 99th Cong., 2nd. Sess., febrero 1986.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1986. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 100th Cong., 1st. Sess., febrero 1987.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1987. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 100th Cong., 2nd. Sess., febrero 1988.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1988. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 101th Cong., 1st. Sess., febrero 1989.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1989. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 101th Cong., 2nd. Sess., febrero 1990.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1990. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 102th Cong., 1st. Sess., febrero 1991.

, Country Reports on Human Rights Practices for 1991. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 102th Cong., 2nd. Sess., febrero 1992.

_____, Human Rights Practices in Countries Receiving U.S. Security Assistance. Report Submitted to the Committee on International Relations, House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 95th Cong., 1st. Sess., abril 1977.

_____, Report on Human Rights Practices in Countries Receiving U.S. Aid. Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, Washington, D.C., 96th Cong., 1st. Sess., 8 de febrero 1979.

U.S. House Committee on Foreign Affairs, Human Rights Documents: Compilation of Documents Pertaining to Human Rights, Washington, GPO, 1983.

Vance, Cyrus R., "The Human Rights Imperative", en Foreign Policy, 63, verano de 1986, pp.3-19.

Vega, Gustavo, comp., México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, 268p.

Vlahos, Michael, "The End of Americas Postwar Ethos", en Foreign Affairs, 66(5), verano de 1985, pp.1090-1112.

Vogelgesang, Sandra, American Dream, Global Nightmare: The Dilemmas of U.S. Human Rights Policy, New York, Norton, 1980.

Washington Office for Latin America: "Mexico: Human Rights come ot the Fore", en Latin America Update, Washington, 16 (1), enero-abril 1991, p.1.

Yankelovich, Daniel, "Farewell to 'President Knows Best'", en Foreign Affairs, 57, 1978, pp.670-693.