

Derechos humanos

México: retórica sin compromiso

Emma Consuelo Maza Calviño



Índice

Siglas y acrónimos	7
Introducción	9
Modelo del bumerán y modelo de la espiral	15
Socialización de las normas	15
Redes trasnacionales de cabildeo e influencia (RTCI)	17
Modelo del bumerán	18
Modelo de la espiral	19
Aplicación del modelo a México	23
El sexenio de Salinas: surgimiento de las RTCI en México	26
El sexenio de Zedillo: el trabajo de las RTCI en México se fortalece	30
El sexenio de Fox: las RTCI se debilitan	41
Institucionalización de los derechos humanos: ¿avance o retroceso?	57
Conclusiones analíticas	61
Bibliografía	65

Introducción

México ha tenido durante muchas décadas una grave situación en materia de derechos humanos, en la que las torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, falta de acceso a la justicia, pobreza, etc., han sido sistemáticas (Keck y Sikkink, 1998: 157-158; Americas Watch, 1991: 19; Aguayo Quezada, 1998: 3). Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los ochenta cuando la comunidad internacional puso sus ojos en México por estas violaciones (Americas Watch, 1991: 19-21; Keck y Sikkink, 1998: 159). Particularmente, la presión se incrementó a partir del levantamiento indígena armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994 (Keck y Sikkink, 1998: 164), poco antes de que iniciara el gobierno de Ernesto Zedillo, último presidente de la época en que el Partido Revolucionario Internacional (PRI) gobernó ininterrumpidamente México por 71 años. Esta presión internacional tuvo como efecto que los diversos presidentes mexicanos implementaran algunas acciones internas para tratar de disminuirla.

En el año 2000, con el triunfo de Vicente Fox y el cambio de partido político en el poder, se pusieron en práctica una serie de medidas importantes en materia de derechos humanos (Human Rights Watch, 2006) y la presión internacional disminuyó considerablemente. No obstante, a pesar de la alternancia en el poder y de las medidas tomadas por Fox, no hubo cambios considerables en la ejecución de las normas internacionales de derechos humanos durante su sexenio (Amnistía Internacional, 2007: 62).

Keck y Sikkink (1998) desarrollaron el modelo del bumerán para explicar el efecto de la presión internacional en los cambios en materia de derechos humanos en diferentes países con base en la teoría de la socialización de las normas y la teoría de las redes. La primera es aquella en la que los actores actúan bajo “ideas basadas en principios” (*principled ideas*) e intenta explicar los cambios positivos en la implementación de las normas (Keck y Sikkink, 1999: 408-412).

Cuadro 1. Teoría de la socialización de las normas de derechos humanos.

<i>Etapas de la socialización</i>	
1. Surgimiento de la norma	
2. Adopción de la norma	
3. Implementación sin cuestionamiento de la norma	
<i>Tipos de socialización</i>	
<i>Proceso:</i>	<i>Modelo de interacción social:</i>
Imposición forzada, negociación estratégica y adaptación instrumental de las normas	Racional
Institucionalización y habitualización	Institucionalismo sociológico
Argumentación, diálogo y persuasión para concienciar a la sociedad	Racionalidad argumentativa

Fuente: elaboración propia a partir de Risse (1999: 530) y Finnemore y Sikkink (1998: 895).

La teoría de las redes, por su parte, intenta ofrecer una explicación del cambio trasnacional (Keck y Sikkink, 1999: 412-414).

Cuadro 2. Teoría de las redes trasnacionales de cabildeo e influencia.

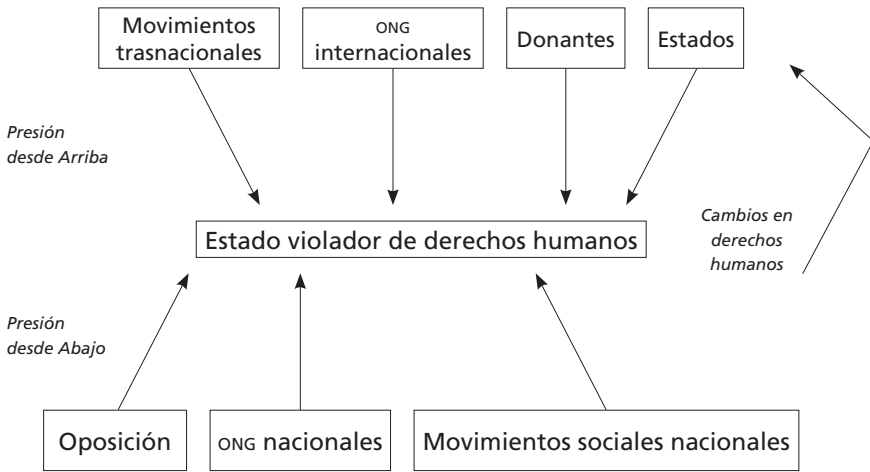
<i>Redes trasnacionales de cabildeo e influencia (RRCI)</i>	
<i>Características</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de activistas que trabajan internacionalmente • Enlazados por valores compartidos, discurso común, e intercambios de información y servicios
<i>Objetivos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar el comportamiento de los Estados y organizaciones internacionales • La implementación de los estándares internacionales
<i>Actores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ONG internacionales • ONG nacionales • Movimientos sociales • Fundaciones • Medios de comunicación e intelectuales • Iglesias • Sindicatos • Organizaciones de consumidores • Partes de organismos intergubernamentales • Partes de las ramas ejecutiva y legislativa de los gobiernos
<i>Acciones de persuasión o socialización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Política de la información • Política simbólica • Política de apoyo y presión • Política de responsabilización
<i>Propósitos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Poner a Estados violadores en la agenda internacional • Dar poder y legitimar las peticiones de grupos de oposición • Desafiar a los gobiernos que violan las normas

Fuente: elaboración propia con base en Keck y Sikkink (1999: 412-414).

Efecto de bumerán

El efecto de bumerán se da cuando los actores nacionales acuden a los actores internacionales, para que éstos, a su vez, pongan presión a un Estado violador de derechos humanos (Keck y Sikkink, 1998).

Esquema 1. Efecto de bumerán.



Fuente: adaptado de Keck y Sikkink (1998: 31-33).

Por su parte, Risse, Ropp y Sikkink (1999) al examinar el papel de las normas internacionales de derechos humanos en los cambios positivos en las prácticas de derechos humanos de diferentes países han desarrollado el modelo del espiral que tiene cinco fases; para ello han ido más allá del modelo del bumerán. Los autores señalan que las mejoras en derechos humanos en un país determinado recuerdan no sólo un bumerán, sino una serie de bumeranes que forman una espiral. La presión internacional hace que un país avance en varias etapas que tienen diferentes características y que llevan a una etapa final de comportamiento consistente con las normas.

Cuadro 3. Fases del modelo de la espiral.

<i>Fase 1</i>	Represión	Situación represiva y abusos a los derechos humanos.
<i>Fase 2</i>	Negación	Ante la presión internacional, el Estado niega las acusaciones y clama la intervención ilegítima en asuntos internos.
<i>Fase 3</i>	Concesiones tácticas	Se escala la presión y el gobierno se ve obligado a realizar concesiones para disminuir la presión internacional. Ya no se niega la validez de los estándares de derechos humanos y los gobiernos pierden el control de la situación interna.
<i>Fase 4</i>	Estatus prescriptivo	Ocurre una liberalización desde arriba o un cambio de régimen. El gobierno acepta la validez de las normas y las empieza a institucionalizar, aunque pueden seguir existiendo violaciones a los derechos humanos. Ocurre un proceso argumentativo de persuasión, donde los actores se reconocen como iguales.
<i>Fase 5</i>	Comportamiento consistente con las normas	Las palabras se convierten en hechos. Las normas de derechos humanos son implementadas.

El modelo de la espiral de Risse, Ropp y Sikkink (1999), aunque a grandes rasgos se puede aplicar a México, encuentra ciertas limitaciones al tratarse de una situación *sui generis* en relación con la de los países estudiados por Risse, Ropp y Sikkink, particularmente en lo relativo a los indicadores que permiten establecer en qué etapa de la espiral se encuentra un país en determinado momento.

Pocos autores han aplicado estos modelos específicamente a México (Sikkink, 1993; Keck y Sikkink, 1998; Anaya, 2008; Aikin, 2007). Keck y Sikkink analizan el caso de México con el modelo del bumerán hasta 1994 y consideran que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha sido el logro principal de la presión internacional. Anaya analizó los cambios de política en materia de derechos humanos durante la última parte del sexenio de Zedillo y durante el sexenio de Fox, y concluyó que pueden explicarse por una combinación de las dinámicas de presión generadas por las redes transnacionales de cabildeo e influencia (RTCI), así como por factores políticos internos, relacionados con funcionarios con poder de decisión dentro del gobierno de Fox. Por su parte, Aikin aplica el modelo de la espiral para una situación específica: el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sin embargo, los análisis de Keck y Sikkink y de Anaya que aplican estos modelos a México no profundizan sobre si los cambios que se dieron fueron retóricos o de comportamiento y si éstos finalmente produjeron avances sustantivos en la situación de los derechos humanos en México.

En el presente capítulo, se intentará trascender lo encontrado por estos autores, evaluando el modelo del espiral como marco para analizar el trabajo y el impacto de las RTCI en las prácticas y el discurso de derechos humanos del gobierno mexicano desde que dicha red comenzó a trabajar en México a mediados de la década de 1980.

Se decidió hacer el estudio basándose en los diferentes sexenios y enfocándose principalmente en los jefes del Ejecutivo mexicanos que encabezaron dichos sexenios, ya que si bien los presidentes no poseen un poder absoluto, sí son los responsables únicos en materia de política exterior, incluyendo la que es materia de derechos humanos. A su vez, la presión internacional se ejerce directamente sobre las cancillerías y los presidentes en turno, por lo que la respuesta a ésta la determina principalmente el presidente de México.

Por otro lado, aun cuando la presente investigación analiza el impacto del trabajo internacional realizado por varias organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos mexicanas, no se pretende hacer un análisis organizativo de las ONG mexicanas, por lo que no se aborda su enorme diversidad, ni sus múltiples encuentros y diferencias, sino que, desde la experiencia personal y el trabajo realizado por varias que tuvieron una estrategia conjunta para lograr presión internacional sobre México, se analiza el impacto de dicho trabajo, por ser esto lo relevante para el análisis de la aplicación del modelo de la espiral a México.

Con base en fuentes documentales¹ y en la perspectiva histórica, analizaré las prácticas y discurso de derechos humanos de los diferentes gobiernos mexicanos y su efecto en la situación de los derechos humanos en México. Para ello, primero expondré el marco conceptual de la socialización de las normas, el surgimiento de las RTCI, el efecto de bumerán y la teoría de la espiral; luego describiré el surgimiento y trabajo de la red en México a lo largo de tres sexenios (Salinas, 1989-1994; Zedillo, 1995-2000; y Fox, 2001-2006) y las respuestas o cambios en dichos gobiernos a la presión internacional y, finalmente, evaluaré la pertinencia del modelo para México mediante unas conclusiones analíticas, señalando los principales problemas que presenta su aplicación a México, debido a que los indicadores para colocar a un país en una etapa específica del modelo de la espiral, no aplican tan linealmente para este caso. Asimismo, expondré por qué en el caso de México, la institucionalización de los derechos humanos no necesariamente ha sido una cuestión positiva para la situación de los derechos humanos en México.

1 Se utilizarán tanto informes y documentos de ONG internacionales como nacionales, así como documentos varios de mecanismos intergubernamentales de derechos humanos y del propio gobierno mexicano, así como notas de prensa de estos sexenios.