

Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos en América del Norte.

Una evaluación de la tesis del “derrame” (*spillover*)

La tesis del “derrame” (*spillover*) plantea que niveles crecientes de asociación económica podrán propiciar procesos de integración en las esferas social y política. Este argumento ha sido retomado por algunos autores, que lo han aplicado al área de la política exterior de los países integrantes del TLCAN. Este artículo evalúa la hipótesis de que el establecimiento de un esquema de libre comercio en América del Norte ha tenido algo que ver con recientes cambios en la política de México en el área de los derechos humanos, alineándose con la de Estados Unidos y Canadá.

El artículo concluye que la tesis de la “alineación por derrame” no se sostiene, y ofrece explicaciones alternativas.

Palabras clave: derrame, *spillover*, libre comercio, TLCAN, política exterior de derechos humanos, América del Norte.

◆ División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

■ alejandro.anaya@cide.edu. ■

Un argumento que ha generado una inmensa cantidad de literatura —sobre todo enfocada al caso europeo— plantea que niveles crecientes de integración económica generan, mediante un mecanismo de “derrame” (*spillover*), un proceso de integración social y política entre los distintos países involucrados. Un proyecto de investigación reciente en esta línea ha evaluado la relación entre el proceso de integración comercial en América del Norte (como variable independiente) y la política exterior de los países de la región en temas distintos al comercio (como variable dependiente) (Mace, 2007). Uno de los argumentos resultantes de dicho proyecto de investigación propone que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido una especie de catalizador de un fenómeno de “alineación” de la política exterior de México con respecto a las de Estados Unidos y Canadá, en el área específica de la promoción de la democracia y los derechos humanos en el continente

americano (Thérien, 2007). Los mecanismos mediante los cuales el TLCAN pudo haber fungido como un “catalizador” (una especie de variable interviniente) no son claros ni evidentes (*cf.* Thérien, 2007). Sin embargo, la sugerencia de que el proceso de integración comercial en América del Norte —generado por un muy poco institucionalizado esquema de libre comercio— se haya “derramado” a un área tan distinta, como lo es la promoción de la democracia y los derechos humanos, invita a continuar explorando el tema.

Este artículo intenta explicar un fenómeno relacionado, pero distinto, al de la alineación de la política exterior de México en materia de promoción de los derechos humanos y la democracia en el continente americano: el proceso más o menos reciente de cambio en la política exterior de México en materia de derechos humanos. En concreto, el artículo evalúa si podemos encontrar un proceso de alineación, y si el TLCAN ha tenido algo que ver en ello.

La política exterior de México en el área temática de los derechos humanos experimentó una transformación importante hacia finales del decenio de 1990, y particularmente después del 2000. En dicho periodo, México abandonó una postura basada en los principios de soberanía nacional y no intervención, y aceptó como legítimo el involucramiento de la comunidad internacional —particularmente de los órganos y mecanismos de los regímenes de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Organización de Estados Americanos (OEA)— en la situación de derechos humanos en países específicos; incluyendo, de manera notable, al propio México. ¿Podemos concluir, no obstante, que México ha alineado su política con las de Estados Unidos y Canadá y, más aún, que ello es resultado (al menos en parte) de la entrada en vigor del TLCAN?

El artículo comienza identificando las principales características de las políticas exteriores de derechos humanos de Estados Unidos y Canadá. Posteriormente, describe con

detalle el cambio en la política exterior mexicana correspondiente, y concluye que la alineación ha sido solamente parcial y marginal. En seguida, el artículo explora una serie de mecanismos causales, en búsqueda de posibles vínculos entre libre comercio y la política exterior sobre derechos humanos. La conexión lógica entre dichos mecanismos y tal política no resulta clara, al mismo tiempo de que no se encuentra evidencia empírica que sugiera una relación causal entre el TLCAN y los cambios específicos en la política exterior de México. Ante este panorama, el artículo ofrece explicaciones alternativas coherentes y concluye que el nuevo acercamiento a los derechos humanos en la política exterior de México es el resultado de procesos transnacionales y domésticos específicos no relacionados con el establecimiento de un esquema de libre comercio ni con una creciente interdependencia económica en América del Norte.

La política exterior de derechos humanos de Estados Unidos y Canadá

El punto de partida para entender la política exterior de Estados Unidos en materia de derechos humanos lo encontramos en la doctrina del “excepcionalismo estadounidense”, en virtud de la cual “tanto las élites como las masas ven a los Estados Unidos de América como un faro de libertad para el mundo” (Forsythe, 2000: 141). David Forsythe subraya que esta manera de entenderse a sí mismos y su papel en el mundo no necesariamente genera un comportamiento coherente a favor de la promoción y defensa de los derechos humanos en todo tiempo y en toda circunstancia, sino que predispone al gobierno estadounidense a “hablar sobre libertad y democracia y a asumir que [los Estados Unidos] pueden hacer una diferencia positiva cuando y sí se involucran” en otros países (Forsythe, 2000: 142).

Por otro lado, para los Estados Unidos los derechos humanos equivalen a las libertades civiles establecidas en el *Bill of Rights*, no a las distintas categorías de derechos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. La diferencia entre ambas visiones de derechos humanos es fundamental, particularmente porque desde la perspectiva estadounidense los derechos económicos, sociales y culturales no son considerados como derechos humanos. De esto, en parte, se desprende que Estados Unidos tenga un muy mal record de ratificación de los tratados internacionales relativos a la materia. Destaca, en este sentido, la renuencia de Washington a ratificar, entre muchos otros instrumentos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Evidentemente, este desdén por las normas internacionales de derechos humanos va de la mano con una clara tendencia de mantenerse al margen de la competencia de órganos internacionales jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y los comités encargados de implementar los principales tratados de derechos humanos (firmados en el marco de la ONU) con competencia para recibir quejas individuales.¹

La política exterior de Estados Unidos en materia de derechos humanos, entonces, no se ocupa de la utilización de normas e instituciones internacionales y su incidencia en la

1. El Comité de Derechos Humanos, encargado de la implementación del PIDCP; el Comité contra la Tortura, a cargo de la implementación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT); el Comité contra la Discriminación Racial, a cargo de la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR), y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a cargo de la implementación de la CEDAW.

situación al interior del país. Por lo contrario, trata sobre la promoción y defensa (muchas de las veces unilateral e impuesta) de las libertades civiles y los derechos políticos en otros países. La política exterior estadounidense parte de sus normas domésticas y de su entendimiento de lo que son los derechos humanos, y moviliza sus recursos y sus actores para alterar las condiciones fuera de sus fronteras; muchas veces, realmente siguiendo objetivos distintos a la promoción y defensa de los derechos humanos.²

Canadá, por su parte, busca definir su identidad (su entendimiento de sí mismos y su papel en el mundo) con base en la aspiración de ser una “superpotencia moral”; un líder en la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo. Su política exterior se basa en un claro discurso de derechos humanos, y se concretiza en distintas iniciativas diplomáticas bilaterales y, de manera particular, multilaterales. Canadá, en otras palabras, es en la práctica un dinámico promotor de la agenda de derechos humanos en el mundo, particularmente a través de los órganos y mecanismos establecidos por la ONU (Black, 2001; Brysk, 2006).³ Ciertamente, en el caso canadiense también podemos encontrar una especie de “excepcionalismo” implícito en la insistencia de incidir en la situación más allá de sus fronteras. Sin embargo, una diferencia muy importante con la política de los Estados Unidos es una más clara y consistente estrategia multilateral, así como un mucho mejor record de ratificación de tratados internacionales. En este último sentido, Canadá ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR), el PIDCP, el PIDESC, la

2. Para una visión general sobre las contradicciones en la política exterior de derechos humanos de Estados Unidos ver Forsythe, 2000: 141-149; y DeLaet, 2006: 147-150.

3. La política exterior de derechos humanos de Canadá tampoco está libre de contradicciones y dobles estándares (Brysk, 2006).

CEDAW, la CDN y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT). Vale la pena señalar que todos estos tratados los ratificó muy poco tiempo después de su correspondiente entrada en vigor. De manera congruente, Canadá también ha reconocido la competencia del Comité de Derechos Humanos y del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones individuales sobre violaciones a los derechos humanos por parte del Estado canadiense. Ante este panorama, llama la atención de manera particular el que Canadá no haya ratificado la CADH; lo cual implica, por supuesto, que no haya reconocido la competencia de la CoIDH.⁴

De esto se desprende otra diferencia clave con relación al caso estadounidense. De acuerdo con Alison Brysk, el activismo canadiense en el marco del régimen de derechos humanos de la ONU, así como su ratificación de tratados y su reconocimiento de la competencia de órganos y mecanismos internacionales ha tenido una influencia (planeada o no) sobre el desarrollo particular de la legislación, las instituciones y las políticas públicas de derechos humanos en el país, tanto al nivel federal como provincial. En la misma línea, las cortes canadienses suelen tomar en cuenta lo establecido por instrumentos internacionales, como la CCT y la CDN, y han recurrido a la jurisprudencia generada por la Corte Europea de Derechos Humanos (Brisk, 2006).

La mayor apertura canadiense a la influencia internacional en sus procesos domésticos de derechos humanos, no obstante, no puede ser considerada como la característica dominante de su política exterior en la materia. El sentido prioritario de su política exterior va, al igual que en el caso de Estados Unidos, “de adentro hacia fuera”. En este sentido

4. La justificación para no haber ratificado la CADH es la existencia de contradicciones entre esta última y la legislación nacional con respecto a temas como el aborto y la libertad de expresión (Thérien, 2007).

podríamos hablar de una “alineación” de la política exterior de derechos humanos de México en el caso de que éste último haya asumido, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, una estrategia similar de buscar, de manera prioritaria, influir sobre la situación en otros países. En la siguiente sección, se describe la política exterior de derechos humanos de México y se determina hasta qué punto podemos hablar de una alineación con la de sus socios comerciales de América del Norte.

México y los derechos humanos internacionales: de la no intervención a la apertura

Conforme se acercaba el fin de la II Guerra Mundial, México figuró entre los Estados que promovieron la inclusión de los derechos humanos dentro del marco de principios y propósitos de las nacientes ONU y OEA (Lauren, 2003: 170-187). Décadas después, conforme se fue desarrollando el derecho internacional de los derechos humanos, el gobierno mexicano continuó manejando una retórica progresista en materia de derechos humanos. Sin embargo, hasta principios de los años ochenta, dicho discurso contrastaba con la no ratificación de los más importantes tratados de derechos humanos del momento: el PIDCP, el PIDESC y la CADH.⁵ Un argumento común al respecto era que México no había firmado ni ratificado dichos tratados debido a la politización del tema de los derechos humanos en el ámbito internacional, y porque se consideraba que la ratificación implicaría aceptar la intervención externa en los asuntos internos del país (González Souza, 1977).

México ratificó el PIDESC, el PIDCP y la CADH en 1981. Pero no así el Primer Protocolo Opcional al PIDCP, el cual

5. El PIDESC y el PIDCP fueron adoptados en 1966 y entraron en vigor en 1976. La CADH fue adoptada en 1969 y entró en vigor en 1978.

otorga al ya mencionado Comité de Derechos Humanos la facultad de recibir quejas de individuos sobre la violación de los derechos incluidos en el pacto. Tampoco reconoció la jurisdicción de la CoIDH. Este enfoque, basado claramente en los principios de soberanía y no intervención, no fue modificado de manera sustantiva durante el resto de la década de 1980 y la mayor parte de los años noventa. A pesar de que se siguió manejando un discurso favorable a los derechos humanos, continuaron siendo comunes también argumentos en el sentido de que México se oponía a aceptar la “intervención” de órganos internacionales de derechos humanos en países concretos ya que dichos mecanismos eran manipulados políticamente por las potencias (Sepúlveda, 1985: 25; Sepúlveda, 1985: 413; Secretariado Técnico, 1993: 345-346 y 350). En esa misma línea, el gobierno mexicano no simpatizó con el argumento adoptado durante los años noventa por el Consejo de Seguridad de la ONU que vinculaba a la seguridad internacional con la democracia y los derechos humanos, ni con la intervención de la propia ONU o la OEA en procesos de democratización, promoción y defensa de los derechos humanos en países específicos (Pellicer, 1994: 201, 216-222; Tello, 1994: 430-435). En suma, durante este periodo, el gobierno de México se rehusó a aceptar la supervisión por parte de agentes internacionales de su situación interna de derechos humanos. De manera paralela, no promovió consistentemente el desarrollo de un régimen internacional (ni regional) efectivo que tuviera la capacidad de intervenir en los asuntos de derechos humanos de países concretos.

El discurso y la práctica gubernamental continuaron enfatizando y dando prioridad a los principios de soberanía nacional y no intervención durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, las primeras señales importantes de cambio comenzaron a aparecer: se aceptó la presencia de observadores electorales internacionales, se invitó a

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a realizar una misión *in loco* al país, así como a dos relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la ONU y a la misma Mary Robinson, en aquel momento Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Particularmente importante en este sentido fue el reconocimiento de la jurisdicción de la CoIDH en 1998 y, la firma de un “memorando de intención” con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). De esta manera, la política exterior de México en materia de derechos humanos durante el sexenio de Zedillo se caracterizó por una marcada ambigüedad: mientras tomaba pasos significativos hacia la apertura, el gobierno continuaba poniendo énfasis en los principios de soberanía nacional y no intervención, expulsaba observadores internacionales de derechos humanos y se enfrentaba virulentamente a las ONG de derechos humanos nacionales e internacionales (Covarrubias Velasco, 1999: 434-451).⁶

Esta ambigüedad fue eliminada desde el principio del gobierno de Vicente Fox, el cual reconoció de manera abierta que el país tenía problemas en materia de derechos humanos, y aceptó sin límites ni condiciones el monitoreo, el escrutinio y la cooperación de actores internacionales para solucionarlos. En otras palabras, la tradicional postura “no intervencionista” fue claramente abandonada. En uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox firmó un esperado acuerdo de cooperación técnica con la OACNUDH. Poco tiempo después, en la sesión anual de la CDH de la ONU de marzo de 2001, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, subrayó que “el gobierno de México está resuelto a enfrentar los graves rezagos en

6. Ana Covarrubias (1999) identificó signos de cambio en la política exterior de México en materia de derechos humanos hacia el final del periodo presidencial de Zedillo; pero aún no pudo concluir que existiese una “nueva política exterior” en la materia.

materia de derechos humanos que persisten en el país”. Más aún, Castañeda anunció ante la CDH que México ya no compartía el argumento que consideraba a la defensa y promoción de los derechos humanos como un asunto de exclusiva jurisdicción interna de los Estados (Castañeda, 2001; véase Anaya Muñoz, 2006: 190-192). Esta nueva postura se concretó en el establecimiento de una oficina de representación permanente de la OACNUDH en México y en la visita de 14 mecanismos especiales de los regímenes de derechos humanos de la ONU y la OEA entre 2001 y 2003 (Gómez Camacho, 2005; Anaya Muñoz, 2006). En la misma línea, el gobierno eliminó las restricciones para otorgar visas a observadores de derechos humanos que había establecido Ernesto Zedillo.

Un segundo acuerdo de cooperación técnica con la OACNUDH, firmado en abril de 2002, proporcionó el marco para la elaboración de un diagnóstico de la situación de derechos humanos en México. El ejercicio de diagnóstico fue elaborado por consultores independientes, con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, así como de distintas dependencias gubernamentales. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (OACNUDH, 2003), publicado en diciembre de 2003, presentó una descripción detallada de distintos patrones persistentes de violación de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, destacando la situación de vulnerabilidad de la mujer, los pueblos indígenas y otros grupos sujetos a discriminación. El presidente Fox aceptó públicamente las 31 recomendaciones finales del *Diagnóstico*, comprometiéndose a atenderlas plenamente.

En otra señal más de apertura al monitoreo y el escrutinio internacional, en marzo de 2002 México aceptó finalmente la competencia para recibir quejas individuales sobre violaciones a los derechos humanos por parte del Comité de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la

Discriminación Racial, del Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación en Contra de la Mujer. México también “se puso al día” en la ratificación de importantes instrumentos internacionales, como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el Protocolo Opcional a la Convención en Contra de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.⁷

De manera paralela a esta apertura a la asesoría, el monitoreo y el escrutinio internacional, México comenzó a ser un entusiasta promotor de iniciativas concretas en los foros multilaterales de derechos humanos. Destaca, en este sentido, el activismo mexicano en el seno de la hoy extinta CDH de la ONU, en donde México promovió distintas iniciativas para el desarrollo e implementación de estándares internacionales sobre diversos asuntos —desde una perspectiva temática— incluyendo los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas, de los migrantes y de las personas con discapacidad (Gómez Camacho, 2005).

México también cambió su posición tradicional dentro de la CDH con respecto a la supervisión de la situación de derechos humanos en países concretos. Particularmente controvertido fue el que, a partir de 2002, México comenzó a votar a favor de las resoluciones de la CDH de la ONU que criticaban el desempeño de Cuba y otros países en la materia.⁸

7. México registró reservas y declaraciones interpretativas que limitan el efecto de algunas de estas ratificaciones. Véase: Amnistía Internacional (2002: 5-8), Human Rights Watch (2003: 17, 23-24) y García Ramírez (2002).

8. Para un recuento detallado de la política de México hacia Cuba véase Covarrubias Velasco (2003: 627-644).

En suma, hacia finales de los años noventa, pero particularmente a partir del 2000, la política exterior de México en materia de derechos humanos experimentó una transformación importante, abandonando los principios de soberanía y no intervención como su fundamento. México reconoció, en el discurso y en la práctica, el que la comunidad internacional puede legítimamente supervisar y criticar la situación de derechos humanos en países concretos; particularmente en el propio México. Así, lo más relevante de esta nueva política exterior no es tanto su voto “contra Cuba” en la CDH (que fue lo que atrajo más atención mediática), sino la ratificación de tratados, los acuerdos de cooperación con la OACNUDH, la apertura a recibir relatores especiales, grupos de trabajo y demás representantes de los órganos de derechos humanos de la ONU y la OEA, así como la aceptación de la competencia de órganos internacionales jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales para atender denuncias de violaciones a los derechos humanos presentados por individuos en contra del Estado mexicano.

Ciertamente, la nueva política exterior de derechos humanos de México coincide con la de Estados Unidos y Canadá desde la perspectiva de considerar como legítimo e incluso necesario el involucramiento de “la comunidad internacional” en los asuntos de derechos humanos de países concretos. Sin embargo, como se desprende de una comparación entre esta sección y la anterior, la diferencia fundamental radica en “la dirección” o “el sentido” que caracteriza a las políticas exteriores de los tres países. Mientras las políticas de Estados Unidos y Canadá tienen una dirección “de adentro hacia fuera”, la mexicana tiene un sentido “de afuera hacia adentro”. La apertura de México al monitoreo, el escrutinio y la crítica internacional solamente coincide con un elemento marginal de la política canadiense. La coincidencia de la nueva política de México con la de sus socios comerciales es más explícita solamente en lo que respecta al apoyo de

México de un papel más intrusivo de la extinta CDH de la ONU (de manera particular, más no exclusiva, en relación con el caso de Cuba).⁹ Podemos identificar, entonces, una alineación parcial y marginal. ¿Tiene la entrada en vigor del TLCAN algo que ver con los recientes cambios en la política exterior de México en materia de derechos humanos, y por lo tanto con la alineación parcial y marginal con la política de sus contrapartes norteamericanas? ¿Podemos hablar de una alineación (aunque sea limitada) que resultó de un mecanismo de derrame del proceso de integración comercial hacia el área temática de los derechos humanos?

El TLCAN y la nueva política exterior de México en materia de derechos humanos

En términos generales, el argumento del derrame propone que habrá una “creciente integración social y política como resultado de grados [mayores] de asociación económica” (Drover, 1989: 132). De manera similar, una tesis neo-funcionalista plantea que la integración política puede darse en el marco de mercados comunes, “en los que se han creado instituciones significativas o se han liberado las fuerzas del mercado” (Nye, 1971: 192). Este no es el caso del TLCAN, el cual no establece un mercado común ni descansa en instituciones burocráticas supranacionales (Pastor, 2008: 29-32; Hussain, 2008).¹⁰ Sin embargo, con el fin de continuar con el análisis, supongamos que “uno no puede ignorar la posibilidad del derrame al nivel del libre comercio” (Drover, 1989: 132).

9. Es necesario tomar en cuenta, por ejemplo, que en 2001 México votó a favor de una resolución de la CDH de la ONU que criticó la situación en Chechenia (entrevista con Mariclaire Acosta).

10. Los arreglos institucionales del TLCAN se orientan a la resolución de controversias. Imtiaz Hussain ha subrayado el carácter innovador de estas instituciones y del supranacionalismo que han generado (Hussain, 2008).

La literatura sobre procesos de integración en la región propone tres mecanismos que pueden generar una dinámica de derrame: la existencia de instituciones transnacionales, la insatisfacción del público con los límites del libre comercio, o la distribución inequitativa de los beneficios entre los países participantes en el área de libre comercio, la cual no puede ser equilibrada por la acción unilateral. “En cada uno de estos casos, la propensión a la armonización de políticas [...] podría ser significativa” (Drover, 1989: 133). No es difícil suponer que este tipo de factores pueden, si se presentan, llevar a profundizar la integración económica o a la armonización de políticas en áreas de cierta manera vinculadas a la esfera económica, como la política social. Sin embargo, resulta difícil encontrar una conexión lógica entre la insatisfacción del público con los límites del libre comercio y/o los esfuerzos por corregir una distribución inequitativa de beneficios, sobre un área temática tan específica y distinta de la comercial, como lo es la política exterior sobre derechos humanos.

¿Puede, no obstante, ser el caso que la estructura institucional del TLCAN haya generado un efecto de derrame hacia el área de la política exterior que nos ocupa? Los arreglos institucionales transnacionales establecidos por el TLCAN sobre temas laborales y ambientales pueden estar, ciertamente, generando una alineación de los estándares mexicanos en dichas áreas con los de sus contrapartes comerciales (Pastor, 2008: 31-32).¹¹ De la misma manera, los mecanismos de solución de controversias establecidos por el capítulo de inversión del TLCAN pueden estar impulsando la alineación de los estándares sobre derechos de propiedad de Canadá y México con los de Estados Unidos (Schneiderman,

11. Imtiaz Hussain (2008: 323-326, 347-348) ha subrayado que dicha alineación de estándares ambientales y laborales se dio incluso antes de la entrada en vigor del TLCAN, con la intención de nivelar “el terreno de juego”.

2008; Hussain, 2008: 330-331). Estos procesos de convergencia o alineación, no obstante, se han dado en las áreas temáticas correspondientes a cada mecanismo de solución de controversias (derechos laborales, medio ambiente, y comercio e inversión). Resulta difícil esperar que estos arreglos institucionales puedan generar un proceso de derrame a un área tan distinta como la política exterior de derechos humanos. Las instituciones transnacionales del libre comercio en América del Norte no son un foro en el que se discutan asuntos relacionados con los límites de la intrusión del régimen internacional de derechos humanos; ni con la legitimidad, en general, de la intromisión de la comunidad internacional en los asuntos de derechos humanos de países específicos. Así, no hay una razón para esperar que las instituciones de solución de controversias del TLCAN puedan tener ningún tipo de impacto (por muy indirecto que sea) en la definición de la política exterior de México en materia de derechos humanos.

Otro tipo de mecanismos que pueden llevar a la profundización de un proceso de integración han sido propuestos por Joseph Nye (1971: 203-206). Dos de ellos —la socialización de élites y la formación de grupos de interés regionales— aparecen, *a priori*, como posiblemente relevantes para el tema de discusión de este artículo. La socialización de élites puede darse cuando funcionarios gubernamentales “aprenden al hacer”. Los procesos de socialización entre burocracias, no obstante, puede ser más efectivos si se dan en el marco de “instituciones centrales” (como las existentes en el caso europeo, véase Nye 1971: 203-205), las cuales, no obstante, no existen en América del Norte. Por otro lado, la interacción entre funcionarios gubernamentales en el marco proporcionado por el TLCAN se centra en áreas temáticas específicas, vinculadas explícitamente a las esferas comercial y económica. Es difícil esperar, desde esta perspectiva, que discusiones sobre tarifas, cuotas de impor-

tación y demás puedan ser de alguna manera un vehículo para la socialización de ideas relativas a la legitimidad de la intervención o la influencia en los asuntos internos de los estados de un régimen internacional de derechos humanos. Es verdad que los derechos laborales son derechos humanos y que por lo tanto los mecanismos de solución de controversias sobre el tema tienen que ver con tales derechos. Sin embargo, estos mecanismos de solución de disputas se centran en las inconsistencias entre las prácticas laborales de cada país con respecto a su propia legislación doméstica. En cualquier caso, discusiones sobre prácticas laborales siguen siendo muy distintas a debates sobre la legitimidad de la intrusión o la influencia de regímenes internacionales en la situación de derechos humanos en países específicos.

Con relación a los grupos regionales de interés, es cierto que éstos pueden emerger y consolidarse en el marco de procesos de integración. Grupos de este tipo, con una dimensión transnacional, pueden presionar a los gobiernos de la región y promover un proceso de socialización de nuevas normas o maneras de ver las cosas (Nye, 1971: 205-206). En la siguiente sección se subraya la importancia de la labor de redes transnacionales en las que participan grupos de la sociedad civil en la emergencia del nuevo acercamiento a los derechos humanos en la política exterior de México. Dichas redes son anteriores a la entrada en vigor del TLCAN, pero ciertamente se consolidaron después de 1994 (Anaya Muñoz, 2009). Por otro lado, el impacto del libre comercio en los sectores productivos de las regiones menos preparadas para competir en un esquema de libre mercado ha preocupado a grupos de derechos humanos de México, Estados Unidos y Canadá y, entre muchos otros problemas, ha motivado su activismo. Se podría argumentar, de esta manera, que la identificación de consecuencias negativas del libre comercio facilitó la consolidación de un activismo transnacional de derechos humanos, y que de

esta manera la integración comercial sí tuvo algo que ver con el cambio en la política exterior de México en el tema de los derechos humanos. Sin embargo, el motor principal de dicho activismo transnacional durante la segunda mitad de los años noventa, más que la entrada en vigor del libre comercio, fueron los problemas de derechos humanos que se dieron en Chiapas y otros estados tras el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994.

En suma, no resultan de ninguna manera claros o evidentes los mecanismos causales mediante los cuales el TLCAN pudo haber tenido un impacto (aunque sea indirecto) en la coincidencia parcial de las políticas exteriores de México, Estados Unidos y Canadá en materia de derechos humanos. No se identifican conexiones lógicas entre libre comercio y una política exterior de derechos humanos, ni se encuentra evidencia empírica que pueda siquiera sugerir que el mecanismo de derrame es relevante para una explicación del cambio en la política exterior de derechos humanos de México. En la siguiente sección se ofrecen explicaciones alternativas coherentes y sólidas al respecto.

Explicaciones alternativas: redes transnacionales y política doméstica

El cambio en la política exterior de México puede explicarse de manera convincente siguiendo lo propuesto por el modelo “boomerang-espiral” y por el argumento del “blindaje o candado externo” (Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink, 1999; Moravcsik, 2000; Anaya Muñoz, 2009). El modelo “boomerang-espiral” pone énfasis en el papel de las llamadas redes transnacionales de promoción y defensa (*transnational advocacy networks*). Estas redes se conforman, principalmente, por organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y por miembros de regímenes

internacionales y de gobiernos de democracias desarrolladas, los cuales se organizan alrededor de “ideas basadas en principios” e intercambian información y servicios (Keck y Sikkink, 1998).

En resumidas cuentas, el modelo “boomerang-espiral” plantea que estas redes generan procesos de presión “desde arriba” y animan y fortalecen los de presión “desde abajo”. Las redes presentan a los gobiernos violadores de derechos humanos como no dignos de pertenecer a la comunidad de “naciones civilizadas”, lo cual tiene un impacto sobre los Estados a los cuales les preocupa su reputación internacional y quieren definirse como Estados modernos, “miembros del club”. En este sentido, los gobiernos de los Estados que son objeto de las presiones de estas redes pueden optar por modificar su comportamiento.

En el caso de México, los mecanismos propuestos por el modelo “boomerang-espiral” entraron en acción por el activismo de una red transnacional de derechos humanos, particularmente a partir del alzamiento del EZLN en Chiapas, en 1994. La evidencia sugiere que la presión “desde arriba” (la cual alcanzó su punto más alto en 1998 y 1999) necesariamente fue relevante en la apertura parcial del país al escrutinio de actores internacionales durante el sexenio de Ernesto Zedillo (véase Anaya Muñoz, 2009). Hacia el inicio del sexenio de Vicente Fox, aunque la presión “desde arriba” había disminuido de manera importante, personajes clave en el gobierno de Fox reconocieron que la presión internacional continuó siendo un factor importante en la adopción de la nueva estrategia de apertura (Anaya Muñoz, 2009). El propio Fox argumentó en su discurso de toma de posesión que: “México no será ya más una referencia de descrédito en materia de derechos humanos, vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a considerar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables” (Fox, 2000). En síntesis, la aceptación de más

normas internacionales y la apertura del país al monitoreo y la supervisión de distintos órganos y mecanismos de los regímenes de derechos humanos de la ONU y la OEA pueden ser en parte explicados como una respuesta instrumental del gobierno mexicano a la presión generada por actores actuando bajo el modelo de una red transnacional de defensa y promoción.¹²

Otra manifestación del reconocimiento de México de la legitimidad de un régimen internacional intrusivo en la situación de derechos humanos en países concretos se relaciona con la decisión del gobierno de Fox de apoyar las resoluciones de la CDH de la ONU con relación a Cuba (y como se ha dicho, también otros países). Ana Covarrubias ha argumentado convincentemente que los votos de México en las resoluciones sobre Cuba fueron otro elemento de los intentos de México por fortalecer su imagen internacional como un país democrático y respetuoso de los derechos humanos (Covarrubias, 1999). En otras palabras, los votos contra Cuba se pueden entender como parte del esfuerzo del gobierno mexicano por “pertenecer al club” de naciones “modernas y civilizadas”. En esta misma línea, según Mariclaire Acosta, el cambio en la imagen internacional de México en el ámbito de los derechos humanos (al menos en el marco de la CDH de la ONU) no se completó hasta que la política de apertura se complementó con la votación a favor de resoluciones sobre países, incluyendo las relativas a Cuba (entrevista con Mariclaire Acosta). Así, el interés de “pertenecer al club” —un elemento central en el modelo “boomerang-espiral”— explica (al menos en parte) la nueva política exterior de México en materia de derechos humanos; tanto desde la perspectiva de su propia apertura, como de la injerencia en los asuntos internos de otros países.

12. Para una formulación más detallada de este argumento, véase Alejandro Anaya Muñoz (2009).

¿Qué otros factores o procesos pueden ser relevantes en la explicación del caso concreto del cambio en la política exterior de derechos humanos de México? Andrew Moravcsik (2000) ha mostrado la importancia de la política interna —de cálculos instrumentales sobre el establecimiento de sistemas de gobierno legítimos— en la definición de la postura de ciertos gobiernos con respecto al establecimiento de regímenes internacionales de derechos humanos. Observando con detalle la emergencia del sistema europeo de derechos humanos, Moravcsik notó que el impulso principal vino de los gobiernos de democracias recién establecidas; no, como podría esperarse, de las democracias “viejas” del continente europeo. Siguiendo una lógica teórica del liberalismo republicano (Moravcsik, 1997: 2000), dicho autor argumenta que los gobiernos de democracias nuevas tienen un claro interés en “blindar” sus preferencias políticas, las cuales son diametralmente opuestas a las de los gobiernos autoritarios que les antecedieron. Los gobiernos democráticos recién establecidos tienen un interés en apuntalar la credibilidad y legitimidad de las nuevas reglas, y de proteger o blindar al régimen democrático de posibles regresiones autoritarias. Este tipo de postura se ha asumido cuando los beneficios de la estabilidad y legitimación son mayores que los costos a la soberanía que implica el asumir compromisos internacionales. Los gobiernos miran hacia afuera “cuando un compromiso internacional efectivamente asegura de manera vinculante las preferencias de políticas de un gobierno particular en un punto particular de tiempo en contra de alternativas políticas domésticas” (Moravcsik, 2000: 220).

El gobierno de Vicente Fox puede ser considerado como una democracia nueva, establecida después de siete décadas de un régimen autoritario. En su discurso inaugural, Fox argumentó que su llegada a la presidencia no terminaría, por sí misma, el largo proceso de transición, y llamó a los

actores políticos a “demoler todo vestigio de autoritarismo y a edificar una genuina democracia” (Fox, 2000). Jorge Castañeda sostiene que Fox y su círculo cercano estaban preocupados por las dificultades que encontrarían al buscar consolidar las nuevas reglas del juego político, así como por la posibilidad de que se dieran retrocesos en el proceso de transición. De esta manera, Fox y su equipo adoptaron la tesis — planteada de forma explícita por Felipe González al propio Fox— de blindar o anclar los cambios internos a través de normas e instituciones internacionales, particularmente en el área de los derechos humanos (entrevista con Castañeda). “Yo siempre tuve la idea [...] de que una de las mejores anclas para el progreso en derechos humanos era adquiriendo compromisos afuera”, sostuvo Jorge Castañeda (*id.*). Esta postura fue compartida por otros miembros del llamado “gabinete de transición” y, en su momento, por actores clave dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como Mariclaire Acosta (subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia) y Juan José Gómez Camacho (director general de Derechos Humanos y Democracia) (entrevista con Acosta; Anaya Muñoz, 2006).¹³

Existe entonces evidencia que nos lleva a concluir que la nueva postura mexicana con respecto a la legitimidad de regímenes internacionales de derechos humanos intrusivos o con influencia en sus propios procesos domésticos puede explicarse no sólo con base en los mecanismos causales propuestos por el modelo “boomerang-espinal”, sino también por la tesis del blindaje externo, elaborada en términos teóricos por Andrew Moravcsik.

13. Activistas nacionales de derechos humanos, críticos del gobierno de Fox, reconocen que funcionarios importantes dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores genuinamente creían que una política de apertura era necesaria para consolidar y proteger los procesos internos en materia de derechos humanos (entrevista con Maza y Cortez).

Conclusiones

Los cambios en la política exterior de México en materia de derechos humanos comenzaron a darse hacia finales de los años noventa y se aceleraron a partir del 2000. Como se demostró en las primeras dos secciones de este artículo, podemos hablar solamente de una coincidencia parcial y en buena medida marginal entre la nueva política de México en la materia y aquellas de Estados Unidos y Canadá. Es cierto que los cambios en México se dieron después de la entrada en vigor del TLCAN; sin embargo, la correlación entre dos fenómenos no implica causalidad. En este artículo se exploraron distintos posibles mecanismos causales, derivados de la tesis neo-funcionalista del derrame. No se encontraron, no obstante, ni conexiones lógicas ni evidencia empírica que puedan siquiera sugerir que el TLCAN tuvo algo que ver en la definición de la política exterior de México en materia de derechos humanos. La hipótesis de una alineación generada por un proceso de derrame no se sostiene. Ciertamente, como se ha dicho, hay cierta coincidencia entre la nueva política de México con las de Estados Unidos y Canadá, las cuales se han mantenido sin cambios. La explicación de ello la encontramos no en procesos regionales y comerciales, sino en dinámicas domésticas específicas, y en fenómenos transnacionales que sobrepasan tanto a la región como a la integración económica.

Desde una perspectiva teórica, este artículo sugiere que los límites del mecanismo de derrame son mayores en contextos de libre comercio (en comparación con un mercado común) con bajo nivel de institucionalización. Desde una perspectiva metodológica, el artículo enfatiza que, más allá de identificar una correlación entre la entrada en vigor del TLCAN y transformaciones o cambios concretos en los países participantes y en la región en su conjunto, es necesario tratar de identificar y probar los mecanismos causales que

pueden estar en juego. Por otro lado, desde una perspectiva práctica, este artículo sugiere que el potencial transformador de los procesos de integración en América del Norte sobre áreas distintas al comercio y la inversión no debe ser sobredimensionado. En este sentido, quizá no deberíamos esperar del TLCAN más de lo que sus “arquitectos” tuvieron en mente al diseñarlo: aumento en los flujos de comercio e inversión. Por supuesto, ninguna de estas tres sugerencias (la teórica, la metodológica y la práctica) son novedosas. En un contexto de aniversario del TLCAN, no obstante, no está de más recordarlas. ☺

Fecha de recepción: 15 de septiembre de 2008

Fecha de aceptación: 07 de enero de 2009

- Amnesty International (2002), *Mexico: “Disappearances”: An Ongoing Crime*, Londres, Amnesty International.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2006), “Hacia una nueva política exterior mexicana en materia de derechos humanos: entrevista con Juan José Gómez Camacho”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, junio.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2009), “Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, febrero, pp. 35-58.
- Black, David R. (2001), “Human Rights in Foreign Policy: Lessons for South Africa from Canadian Experience?”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 5, núm. 1, primavera, pp. 37-57.
- Brysk, Allison (2006), “Canada as ‘Global Good Samaritan’”. Manuscrito no publicado, presentado en el John F. Kennedy Institute, Free University of Berlin (12 de julio).
- Castañeda, Jorge (2001), Declaración a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones

Bibliografía

Bibliografía

- Unidas. (20 de marzo). Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/onu/intermex57p01/castaneda57.htm>.
- Covarrubias Velasco, Ana (1999), "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (octubre-diciembre), pp. 431-451.
- (2003), "La política Mexicana hacia Cuba a principios del siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 627-644.
- DeLaet, Debra L. (2006), *The Global Struggle for Human Rights: Universal Principles in World Politics*, Belmont, California, Thomson Wadsworth.
- Drover, Glen (1989), "Free Trade and Social Policy: The Canadian Debate", *Social Policy and Administration*, vol. 23, núm. 2, agosto, pp. 128-141.
- Forsythe, David (2000), *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Fox, Vicente (2000), *Discurso de toma de posesión*. (1 de diciembre). Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=4>
- García Ramírez, Sergio (2002), *La Corte Penal Internacional*, México, DF, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Gómez Camacho, Juan José (2005), "La política exterior de México en la nueva agenda internacional". Manuscrito no publicado.
- González Souza, Luis F. (1977), "La política exterior de México ante la protección internacional de los derechos humanos", en Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, pp. 138-154.

- Hussain, Imtiaz (2008), “NGOs and NAFTA’s Dispute Mechanisms: In Through the Front Door”, en Imtiaz Hussain (ed.) *Community, Diffusion, and North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 319-355.
- Human Rights Watch (2003), *Justice in Jeopardy: Why Mexico’s First Real Effort To Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, Nueva York, Human Rights Watch.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Lauren, Paul G. (2003), *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Mace, Gordon (2007), *Regionalism and the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence*, Aldershot, Hampshire, Inglaterra, Ashgate.
- Moravcsik, Andrew (1997), “Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 513-553.
- Moravcsik, Andrew (2000), “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, pp. 217-252.
- Nye, Joseph S. (1971), “Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Ciudad de México, OACNUDH.
- Pastor, Robert (2008), “North America: A Partial Eclipse and a Future Community”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, and North American Expansiveness:*

Bibliografía

Bibliografía

- The Political Economy of Flux*, México, Universidad Iberoamericana.
- Pellicer, Olga (1994), “México y las Naciones Unidas 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría”, en César Sepúlveda (ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 199-231.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schneiderman, David (2008), “Default Convergence? Human Rights and Fundamental Freedoms in North America”, en Yasmeen Abu-Laban, Radha Jhappan y Francois Rocher (eds.), *Politics in North America: Redefining Continental Relations*, Peterborough, Broadview.
- Secretariado Técnico del Gabinete de Política Exterior de la Presidencia de la República (1993), *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: Antología de principios y tesis*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sepúlveda Amor, Bernardo (1985), “Reflexiones sobre la política exterior de México”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México: 175 años de historia*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, pp. 20-31.
- Sepúlveda, César (1985), “México y los derechos humanos”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México: 175 años de historia*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, pp. 412-415.
- Tello, Manuel (1975), *La política exterior de México (1970-1974)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Thérien, Jean-Philippe (2007), “Democracy and Human Rights in the Western Hemisphere: North American Perspectives”, en Gordon Mace (ed.), *Regionalism and*

the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence, Aldershot, Ashgate.

Bibliografía

Instrumentos internacionales

Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969).

Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965). Entrada en vigor: 4 de enero de 1969.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979). Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984). Entrada en vigor: 26 de junio de 1987.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (1966). Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Entrevistas

Acosta, Mariclaire. Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia y Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entrevista telefónica realizada por Alejandro Anaya Muñoz. 23 de octubre de 2007.

Jorge Castañeda. Secretario de Relaciones Exteriores de diciembre de 2000 a principios de 2003. Realizada por Alejandro Anaya Muñoz. Ciudad de México, 12 de febrero de 2007.



Bibliografía

Edgar Cortez y Michel Maza. Secretario Técnico e integrante, respectivamente, de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”. Realizada por Alejandro Anaya Muñoz. Ciudad de México, 31 de octubre de 2007.