SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Segundad nacional y derechos humanos en México

Aguayo Quezada, Sergio

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Aguayo Quezada, S. (1997). Segundad nacional y derechos humanos en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *41*(170), 79-96. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1997.170.49300

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59837-1

Seguridad nacional y derechos humanos en México

SERGIO AGUAYO QUEZADA

Resumen

En este artículo se analiza la relación entre un Estado autoritario y la promoción y defensa de los derechos humanos en México. En su exposición, el autor va abordando las distintas etapas de desarrollo de tal relación. Así, inicia con un repaso histórico para ejemplificar de qué manera se transgredían los derechos humanos por parte del aparato gubernamental y cómo el mismo justificaba tal violación para pasar luego al porqué de las reacciones tan débiles que la comunidad internacional tuvo al respecto. Asimismo, el artículo muestra el surgimiento de las ONGs en México, sus propósitos e impacto en la tesis estatal de la "seguridad nacional". El autor concluye con algunas reflexiones acerca de las causas del relajamiento de los controles autoritarios mexicanos y la aparición, función y repercusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Abstract

This article examines the relationship between the Mexican authoritarian State and the promotion and defense of human rights. The author revises the different phases of development in that relationship. Thus, it starts with a historical review to exemplify the way in which human rights were violated by the governamental apparatus and how such violations were justified to explain then why the international community reacted timidly in those cases. The article shows, likewise, the emergence of NGOs in Mexico, their purposes and the impact on the State thesis of "national security". It concludes with some reflections relating the causes of the weakening of Mexican authoritarian controls and the appearance, function and impact of the National Commission of Human Rights (by its Spanish initials, CNDH).

Entre la defensa de la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos existe una relación estrecha, pero no necesariamente positiva. Es frecuente que se violen los derechos de los ciudadanos invocando la seguridad de la nación. Eso ha pasado en México, donde los derechos se han sometido a una versión autoritaria de la seguridad. Sólo en los finales de la década de los noventa se ha abierto la posibilidad de modificar este círculo vicioso y de

avanzar hacia una democracia política moderna en la que se logre equilibrar la seguridad con el respeto a los derechos.

México vive un momento muy peculiar. Por un lado el grupo en el poder ha mantenido control sobre la situación política pese a que ha modificado los supuestos más fundamentales del viejo modelo económico. Por otro, eso mismo ha creado las condiciones para que avancen las fuerzas sociales que están erosionando el autoritarismo. Uno de los ejes del cambio son los derechos humanos, que hasta hace unos cuantos años estaban en los márgenes de la conciencia nacional.

Su promoción y defensa han adquirido tal fuerza que, al combinarse con otros factores, están imponiendo límites a uno de los componentes esenciales del autoritarismo: la capacidad de utilizar la coerción sin preocuparse por la legalidad. Así pues, lo que está en juego es la subsistencia de las relaciones de dominación autoritarias que afectan la forma en que se definen y hacen operativas la soberanía y la seguridad mexicanas. Para darle un marco histórico a estas afirmaciones, empiezo con un breve resumen de la forma en que se violaban y defendían los derechos humanos en el pasado reciente.

Los derechos humanos a la sombra del autoritarismo

Los derechos humanos se violan por abusos de una autoridad gubernamental, en las relaciones de dominación que siempre tienen como base una combinación de hegemonía y coerción. La hegemonía supone que los dominados están convencidos de que el tipo de régimen que tienen va en su beneficio y este convencimiento se refuerza con la posibilidad de que si se transgreden las reglas del sistema el gobierno utilizará la coerción.

Las combinaciones entre hegemonía y coerción varían en cada país. Sin embargo, puede decirse que en las democracias la hegemonía es el componente más importante. La mayor parte de los ciudadanos estarán convencidos de los beneficios del sistema de gobierno que tienen porque sienten protegidos sus derechos. Por ejemplo, tienen la posibilidad de elegir a sus gobernantes por me-

dio de procedimientos electorales confiables y pueden removerlos cuando se extralimitan en sus funciones.

En los regímenes autoritarios la combinación es diferente. El grupo gobernante intenta sustentar la dominación en la hegemonía y es común que se insista una y otra vez sobre los logros del sistema a través de medios de comunicación celosamente vigilados y controlados. Pero en el último de los casos tiene poca importancia si los ciudadanos creen o no en lo que se les dice. Lo aceptan o toleran porque la alternativa es enfrentar la coerción gubernamental que se utiliza con poca, o ninguna, limitación legal o política. Sigue entonces que en los regímenes autoritarios se violan más derechos humanos, y de una manera más sistemática, que en las democracias.

México ha sido un país con régimen autoritario con una larga tradición en los abusos de poder y en las violaciones a los derechos humanos. Hasta hace relativamente poco tiempo la regla era que aquellos individuos o movimientos sociales que se salían de los arbitrarios límites impuestos por la lógica autoritaria (que varía con cada gobernante) se enfrentaban a la violencia. La lista de las víctimas es larga y en ella están representadas todas las ideologías y clases sociales.

Entre otros casos, estaría la masacre de sinarquistas en León (1946), la golpiza de henriquistas en la Alameda Central de la Ciudad de México (1952), la matanza de campesinos en Chilpancingo, Guerrero (1960), la agresión a los navistas potosinos en San Luis Potosí (1961), el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo y de su familia (1964) y la masacre de estudiantes (1968). Algunos protestaban por fraudes electorales, otros por las condiciones en el campo, algunos más por el incumplimiento de la Constitución.

Este empleo de la fuerza se justificó (cuando hubo necesidad de hacerlo) con la seguridad de la nación. Por ejemplo, la utilización del ejército el 2 de octubre en Tlatelolco fue hecha, según el jefe del Estado Mayor del presidente Gustavo Díaz Ordaz, por razones de "seguridad nacional".[1] Es natural, entonces, decir que la cultura política mexicana siempre ha asociado la seguridad nacional con las llamadas estructuras de seguridad interna que tradicionalmente han sido políticas al servicio de los gobernantes.

[1] General A. Gutiérrez Oropeza, *Díaz Ordaz, el hombre, el gobernante*, México, Gustavo de Anda, 1988, p. 49.

En parte por estos abusos del poder, un buen número de mexicanos decidió en los años sesenta y setenta que se habían cerrado las vías pacíficas y que el único camino para modificar un orden establecido con el que no estaban de acuerdo era a través de las armas. Surgieron entonces movimientos guerrilleros en diversos estados que fueron combatidos por el régimen utilizando todos los recursos a su disposición y sin darle mucha atención a la legalidad de la lucha contrainsurgente. La llamada "guerra sucia" mexicana empezó en 1965 y se prolongó hasta 1980; en el momento más álgido de ese conflicto aparece por primera vez el concepto de seguridad ligado a una institución burocrática. En 1973 el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación fijó a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, la de "analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación".[2]

El costo humano de esa "guerra sucia" fue alto, aunque imposible de establecer con precisión por la falta de investigaciones. Uno de los pocos trabajos que se han hecho sobre ese episodio de la vida mexicana asegura que murieron 1 500 guerrilleros y que hubo un número no cuantificado de bajas entre policías, soldados y elementos paramilitares.[3] En México también se recurrió a la práctica de "desaparecer" a los oponentes, que es considerada por las Naciones Unidas como la peor violación de los derechos humanos. Se estima que entre 1969 y 1989 hubo "más de 450".[4]

Un aspecto peculiar del caso mexicano es que, pese a la gravedad de las violaciones, recibió muy poca atención internacional. Es cierto que el número de desaparecidos en México no se compara con los que tuvieron en Guatemala (40 mil), Argentina (entre 15 y 30 mil) o Chile (unos 3 mil) por esos mismos años. Sin embargo, México superó con mucho a los 125 desaparecidos registrados durante la dictadura brasileña (1964-1985). No obstante, las violaciones a los

[2] "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial*, 27 de julio de 1973.

[3] G. Hirales, "La guerra secreta, 1970-1978", *Nexos*, núm. 54, junio de 1982. En 1991 Carlos Montemayor escribió una novela que por su base documental se aproxima bastante a una nueva historia de la guerrilla rural en el estado de Guerrero. C. Montemayor, *Guerra en El Paraíso*, México, Diana, 1991.

[4] El número de los desaparecidos en México no ha sido establecido con precisión. La cifra que doy de "más de 450" entre 1969 y 1986 es la de Amnistía Internacional. "Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre México", AMR 41/13/86, Londres, julio de 1986, pp. 10-15.

derechos humanos en Brasil recibieron más atención internacional que las de México. ¿Por qué? Armaré próximas reflexiones en torno a esta pregunta porque me permitirá ahondar en la forma en que funciona la maquinaria autoritaria.

La poca atención se debió, en primer lugar, a que en México había pocos organismos no gubernamentales (ONGs) dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos. En realidad, cuando empiezan a surgir terminan concentrándose sobre todo en los desaparecidos. Por ejemplo, el 6 de agosto de 1977 se creó en México el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México (actualmente Eureka) que encabezaba Rosario Ibarra de Piedra, madre de un estudiante todavía desaparecido y pionera en la lucha por los derechos humanos.

Las organizaciones creadas en México durante los años setenta no incluían el término "derechos humanos" en su nombre. Una explicación podría ser que por esa época éstos se asociaban a la política exterior de Estados Unidos (James Carter fue presidente entre 1976 y 1980). 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".

Es difícil afirmar qué tan convencidos estaban los gobernantes mexicanos de esta supuesta complicidad entre activistas de derechos humanos y extranjeros imperialistas. En parte pudo haberse debido al profundo desconocimiento de los cambios que había vivido Estados Unidos, donde la defensa de los derechos humanos había adquirido una gran importancia y autonomía frente al gobierno (en México no fue hasta mediados de los setenta cuando se creó el primer centro de estudios mexicano dedicado a Estados Unidos). Sin embargo, actualmente estoy convencido que la descalificación de los derechos humanos formaba parte de una sofisticada manipulación del nacionalismo y la soberanía, implantada por la clase política mexicana.

México había decidido cerrar sus fronteras a los extranjeros porque formaba parte de la lógica del modelo económico y porque esto facilitaba la permanencia del grupo dominante en el poder. Así, uno de los dogmas de la ideología de la Revolución mexicana era

la idea de unidad. Una y otra vez se nos repetía que había que mantenerse unidos en torno al régimen por ser el mejor preparado para defender los intereses nacionales frente a la hostilidad del mundo y del vecino. Un buen mexicano no podía ir al exterior —y mucho menos a Estados Unidos— a discutir los asuntos internos; las violaciones a los derechos humanos debían resolverse entre nosotros. El problema obvio era que dentro de México había una disparidad gigantesca entre los instrumentos que tenían a su disposición los agredidos y los agresores.

Los pocos que rompían con esa regla eran familiares de los desaparecidos, quienes hicieron lo posible por dar a conocer al mundo tales violaciones. Si juzgamos por la atención que dedicaron organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales de otros países, sus esfuerzos tuvieron poco efecto. Algunos observadores dicen que en ello influyó el pobre conocimiento de los códigos internacionales. Puede ser, pero también fue resultado de la efectividad de la diplomacia mexicana y de la indiferencia de las organizaciones internacionales defensoras de los derechos humanos.[5]

Los diplomáticos mexicanos fueron extraordinariamente hábiles para poner al servicio del orden establecido una política exterior que se proclamaba de principios y que defendía en los foros internacionales causas progresistas. La estrategia servía con el doble propósito de apaciguar a las izquierdas mexicanas (en lo general, notables por su mediatización y patética ineficiencia) y de frenar cualquier iniciativa internacional que pudiera enturbiar la imagen relativamente positiva del país en el exterior.

Si los promotores internacionales de los derechos humanos colaboraban en la estrategia dando poca atención a la situación de México no era solamente por la política exterior mexicana:[6] durante los setenta y ochenta las violaciones fueron mucho más graves en el Cono Sur o en América Central y tenían un nivel mayor de urgencia que nuestro caso. Se llegó entonces a una especie de acuerdo implícito (y del cual muchos activistas extranjeros de derechos hu-

[5] Los párrafos que siguen se apoyan en conversaciones privadas mantenidas con diplomáticos mexicanos, funcionarios y miembros de organizaciones de derechos humanos internacionales.

[6] Hubo, por supuesto, algunas excepciones, como la de Amnistía Internacional, que no dejó de manifestar interés en la situación mexicana.

manos no fueron conscientes) para reducir la atención a México y que se sustentaba, además, en dos mitos muy generalizados: México es un país tan complejo que ningún extranjero puede entenderlo y el nacionalismo mexicano no acepta intromisiones en asuntos internos (lo que se demostraba con la mesura y el silencio de diversas organizaciones mexicanas convencidas del sagrado principio de la no intervención).

Habría diversos indicadores de la poca importancia que tuvo la situación descrita. Llama la atención, por ejemplo, la gran disparidad que se encuentra en la atención que el *New York Times* dio a la situación cubana y a la mexicana en este campo. Sobre México salió relativamente poco aunque, justo es decirlo, esto sufrió un cambio gradual después de 1973, año en que el corresponsal de ese periódico, Alan Riding, empezó a desencadenarse con el sistema político mexicano.[7]

En algunos casos la indiferencia era deliberada. El gobierno de James Carter promovió activamente los derechos humanos en la Unión Soviética, Nicaragua, Argentina y Cuba pero optó conscientemente por el silencio cuando se trataba de México. La razón de esta actitud aparece en el primer Presidential Review Memorandum (PRM-41) que se hizo aquí sobre las relaciones con Estados Unidos. El PRM-41 fue ordenado por Carter y terminado en 1978. El documento reconocía que en México había pobreza, falta de democracia y que las fuerzas de seguridad recurrían a la tortura y a la desaparición. En resumen, los analistas estadounidenses concluían, con ese lenguaje típico de la burocracia, que en el campo de los derechos humanos "el historial mexicano deja espacio para mejorías sustanciales".

Pese a ello, consideraban que hubiera sido "poco inteligente y contraproducente para Estados Unidos criticar públicamente a México por las violaciones a los derechos humanos".

Las causas que daban para este enfoque era el apoyo del "gobierno mexicano a iniciativas [estadounidenses] de derechos humanos en los foros internacionales", la "especial sensibilidad de los mexicanos cuando Estados Unidos les dicen qué deben hacer" y la

[7] Este párrafo lo sustento en una investigación sobre la imagen de México en Estados Unidos entre 1946 y 1991.

necesidad de no "incurrir en costos indebidos para nuestros intereses".[8] El resultado de todo ello es que durante ese largo periodo el régimen mexicano pudo defender su definición de seguridad y violar sin molestias, interferencias, o costos de imagen, los derechos de muchos mexicanos. Dentro de México se hablaba poco de las violaciones debido a la escasez de ONGs sobre la materia y al control que tenía el régimen sobre los medios de comunicación; en el exterior privaba la tesis (en muchos casos interesada) de que en México había algunas violaciones pero no era un problema generalizado. Esta situación, que favorecía la permanencia del autoritarismo, empezó a cambiar en la década de los ochenta.

Seguridad y derechos humanos entre 1980 y 1988

A principios de los ochenta empezaron a surgir organismos no gubernamentales que incluían en su nombre el término "derechos humanos".[9] Sus propósitos iniciales eran bastante modestos y en muchos sentidos defensivos. Se buscaba legitimar el concepto, educar a la opinión pública y hacer conciencia de la magnitud que tenían las violaciones a través de la denuncia pública. Simultáneamente, iban proliferando ONGs en otras áreas (educación popular y desarrollo, por ejemplo).

Éstas habían surgido en los espacios creados por la apertura impulsada por López Portillo. Sin embargo, 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 cuán permanente sería la relativa flexibilidad del régimen, pues si bien el presidente decretó una amnistía para los presos políticos en 1978, tenía como jefe de la policía en la ciudad de México a un connotado delincuente (Arturo Durazo) y su hermana Margarita mandaba encarcelar ci-

[8] National Security Council, "Presidential Review Memorandum NSC-41: Review of US policies toward Mexico", Washington, 21 de noviembre de 1978. Las citas vienen de las páginas 3 y 1 de la sección dedicada a "Derechos humanos".

[9] En 1984 empezaron a funcionar en la ciudad de México la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria".

neastas (a Carlos Velo y 19 de sus colegas, por ejemplo) que ponían en cuestión las frivolidades culturales de la primera hermana.

Años después, existían casi 200 organizaciones distribuidas en todo el país.[10] Tal crecimiento en proporción geométrica fue resultado de una serie de cambios que se entrelazaron de manera caprichosa aunque con cierta lógica. A continuación enuncio las principales modificaciones que están teniendo un profundo impacto en los sofisticados mecanismos del autoritarismo y la seguridad en este país.

El factor más importante fue el derrumbe del modelo económico propuesto por la Revolución mexicana. Su meta fue el crecimiento con justicia social. Para lograrlo se creó un peculiar híbrido que, mezclando elementos del liberalismo y del socialismo, santificaba la economía mixta en la cual el Estado tenía el doble papel de locomotora y benefactor. Esto es: los gobernantes impulsaban el desarrollo apoyando generosamente al sector privado o metiéndose ellos mismos a empresarios; simultáneamente intentaban cumplir con la meta de justicia social transfiriendo recursos a los desprotegidos (y de pasada, apropiándose de ellos con mucha generosidad). En este modelo se partía de la idea de que el mundo y Estados Unidos eran hostiles, por lo que había que aislar a la economía y a la política de cualquier injerencia externa.

El modelo fracasó y al igual que con los regímenes comunistas ahora desaparecidos, la pregunta que flota en el ambiente es si ello se debió a que los supuestos claves del proyecto revolucionario estaban equivocados, o si lo que falló fueron los hombres encargados de implantarlo. Lo sabremos el día que logremos evaluar con objetividad nuestro pasado reciente y los mitos en que se sustentaba la Revolución y el nacionalismo mexicanos. Eso supone tener acceso a archivos y memorias ahora clausurados por la ley no escrita del silencio de quienes fueron guardianes de una Revolución fracasada.

La agonía de la Revolución fue lenta, pero cada vez más evidente a partir de la crisis económico-financiera de 1981-1982. En ese lapso los años 1985-1986 son determinantes. Cuando empezaba 1985, el

[10] Esta cifra viene de un Directorio de ONGs de derechos humanos realizado por la Coordinación de Educación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

programa de austeridad y la decisión de pagar la deuda externa del gobierno de Miguel de la Madrid eran puestos como ejemplos por las autoridades financieras internacionales. Meses después los elogios se convirtieron en agrias críticas a las políticas y al carácter del entonces presidente.

Tras el viraje de la opinión estaba un resurgimiento de los problemas económicos durante ese año. La situación se deterioró tanto que el 19 de septiembre se informaba en Washington que México había dejado de cumplir con el "programa de austeridad acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por lo que dejaría de recibir un préstamo de 900 millones de dólares" lo cual, "complicaría en serio sus relaciones con la banca privada".[11] El FMI se vio obligado a conceder una tregua porque ese mismo día el país se enlutó con un terremoto que devastó a la capital y a otros estados.

La tregua terminó pronto porque en octubre llegó una misión del FMI a discutir nuestros problemas. A partir de entonces se inició la apertura de la economía mexicana. En noviembre México entró al GATT en el marco de un deterioro económico cada vez más marcado por la caída de los precios del petróleo, la devaluación, el paro y la fuga de capitales. Una de las pocas salidas estaba en otra negociación con Washington que no llegaba, porque había otro enfrentamiento entre dos secretarios de Estado: Jesús Silva Herzog, de Hacienda, y Carlos Salinas de Gortari, de Programación y Presupuesto.

En junio de 1986 triunfó Salinas de Gortari (despidieron a Silva Herzog) lo cual tuvo un doble significado: se definió la disputa por la nominación del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, y empezó a abandonarse definitivamente el modelo económico revolucionario. El 22 de julio de 1986 México firmó el acuerdo con el FMI y, según la prensa estadounidense de la época, la clave estuvo en que los "mexicanos aceptaron hasta cierto punto cambios estructurales en su economía".[12]

En ese momento se inicia el camino que ha desembocado en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La trascendencia de esta reorientación no puede desdeñarse: significa que ser vecinos de Estados Unidos ha dejado de ser una desgracia y se convierte en

[11] *New York Times*, 20 de octubre de 1985.
[12] *New York Times*, 23 de julio de 1986.

la mejor oportunidad de México para reanudar un crecimiento sostenido, insertarse en la economía mundial y llegar por este camino alternativo al viejo objetivo de la justicia social.

La apertura económica hacia el exterior implicó que el régimen autoritario se hiciera más vulnerable a las presiones externas cuando el mundo redefinía sus polos de poder y sus referentes ideológicos. A medida que terminaba la vieja confrontación Este-Oeste, las presiones sobre México ya no fueron para que despidiera y encarcelara comunistas de la Secretaría de Educación Pública; diversas fuerzas empezaron a insistir en el apego a los criterios universales sobre democracia, medio ambiente y derechos humanos (temas entonces nuevos en la agenda internacional).

En este marco hay que reinterpretar el asesinato en febrero de 1985 del agente de la DEA, Enrique Camarena. El hecho expuso la complicidad de la principal policía política del régimen, la Dirección Federal de Seguridad, con el narcotráfico, que había incrementado su presencia durante los setenta. No deja de ser paradójico que la institución cuya responsabilidad era defender la seguridad de la nación, contribuyera a gestar lo que sería la principal amenaza a la seguridad y el tema que más ha dividido a México y Estados Unidos.

El desenlace era, en cierto sentido, lógico: el presidente mexicano ordenó la desaparición de la Federal de Seguridad. En realidad no tenía muchas alternativas, porque el estilo de trabajo de la DFS había dejado de ser funcional para el sistema y porque las nuevas realidades habían fortalecido a los funcionarios que venían insistiendo desde hacía tiempo en la necesidad de instituir un verdadero servicio de inteligencia. Con el establecimiento de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) en 1985 se dan los primeros pasos que continuaron con su transformación en Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) en febrero de 1989. Esta evolución ha significado que ambas instancias hayan reducido sus actividades operativas y se hayan concentrado cada vez más en la generación de inteligencia.

Al mismo tiempo, otras instituciones de "seguridad" pasaban por una transición igualmente importante. Las fuerzas armadas, por ejemplo, se embarcaron desde finales de los setenta en un ambicioso programa de modernización y profesionalización, lo cual puso de manifiesto una profunda revaluación de su papel en la sociedad. No

deja de ser simbólico que en 1980 el secretario de Defensa Nacional, general Felix Galván Díaz, concediera una entrevista al más independiente y crítico de los semanarios, *Proceso*, en la que redefinió la seguridad nacional de una manera conceptualmente más amplia.[13] A partir de entonces empieza la discusión sobre qué es, y no es, la seguridad nacional. En ese proceso las fuerzas armadas no han perdido su lealtad a las instituciones, pero han intentado (y logrado) imponer obstáculos a su anterior papel de ciego instrumento punitivo encargado de aplastar a todo aquel individuo o grupo que, según los gobernantes, amenazaban la seguridad por querer independizarse de los controles autoritarios.

En resumen, la crisis económica, la apertura al exterior y el deterioro en las estructuras de seguridad han aflojado los controles autoritarios en un momento histórico caracterizado por la aparición y/o el fortalecimiento de fuerzas independientes del régimen autoritario. A medida que un número cada vez mayor de ciudadanos y grupos iba perdiendo el miedo a decir lo que pensaban o a actuar de manera independiente, se abrían algunos de los candados de la dominación.

Si se observa la historia mexicana con esta óptica, 1985 y 1986 también son determinantes. En esos años el Partido Acción Nacional mostró los avances tan notables logrados en el norte del país, se gestó una de las escisiones más importantes de la familia revolucionaria (la última se había dado en 1952)[14] y el terremoto que asoló la ciudad de México el 19 de septiembre de 1985 sacó a la luz que en México había una sociedad civil que podía actuar independientemente de las directrices autoritarias. Si la catástrofe aceleró la organización de amplias franjas de la sociedad mexicana fue porque ya existían en su interior movimientos populares y ONGs que venían trabajando desde tiempo atrás al margen del gobierno y los partidos. Adquiere una cierta lógica, entonces, que en esos años empiece el crecimiento espectacular de las ONGs de derechos humanos.

[13] Roberto Vizcaíno, "La seguridad del país, fin primordial del Estado", *Proceso*, 22 de septiembre de 1980.

[14] En septiembre de 1986 un periódico de la ciudad de México informó que dentro del PRI se había formado una "corriente democrática" con el propósito de impulsar la democratización de este partido. En ella estaban, entre otros, el ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas y un ex presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo. Poco después serían expulsados.

En suma, el derrumbe del proyecto económico de la Revolución mexicana, la caída de los niveles de vida y el deterioro en las estructuras de seguridad del Estado condujeron al fortalecimiento político vivido por México durante las elecciones presidenciales de 1988. Me parece innecesario reproducir una historia que se conoce hasta la saciedad. Baste decir que fueron las elecciones presidenciales más competidas en la historia moderna de este país. Ganó el candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, pero la forma tan irregular en que lo logró es una mancha en su biografía personal y un exponente de democracia política imperfecta.

Seguridad nacional y derechos humanos entre 1988 y 1992

Han pasado varios años desde la elección de 1988 y México ha cambiado profundamente. En lo económico *por* la voluntad gubernamental; en lo político *pese* a la resistencia inicial. Aun cuando el desenlace todavía sea incierto, en esta transición inacabada se ha venido dando una interacción novedosa entre la seguridad nacional y la defensa y promoción de los derechos humanos.

Cuando el gobierno de Miguel de la Madrid desapareció discretamente a la Federal de Seguridad en 1985, estaba reconociendo implícitamente la gravedad que había alcanzado el problema del narcotráfico. Dos años después, el presidente saliente y el candidato del PRI a ocupar su puesto catalogaron al narcotráfico como la principal amenaza contra la seguridad.[15] En consecuencia, una de las primeras medidas de Salinas de Gortari fue dedicar más recursos a la campaña mexicana de combate a la producción y al tráfico de narcóticos. Esta decisión hay que verla en el contexto de las dificultades económicas que imponían la necesidad de contar con la buena voluntad de Washington.

Para implementar las ordenes presidenciales, se recurrió a la Policía Judicial Federal, digna heredera de la Federal de Seguridad en

[15] Miguel de la Madrid, *VI Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1988; Carlos Salinas de Gortari, "El narcotráfico: el reto más grande a la seguridad nacional", *La Jornada*, 13 de noviembre de 1987.

cuanto a la brutalidad de sus métodos y a la complicidad de algunos miembros con las bandas de narcotraficantes. La campaña se concentró en el norte del país y muy pronto se vieron los resultados: un aumento en la cantidad de droga consumida y en la violación de los derechos humanos de un buen número de mexicanos. A diferencia de otras campañas antinarcóticos del pasado, en esta ocasión las ONGs no dejaron de protestar, y sus quejas se enlazaron con otros acontecimientos.

Mientras tanto, el gobierno de Salinas de Gortari profundizaba la reforma y la apertura económica, y en los primeros meses de 1990 ordenó el inicio de conversaciones privadas con el gobierno de Estados Unidos para negociar un Tratado de Libre Comercio. Una consecuencia del mayor acercamiento entre los dos países fue el aumento sin precedente en la atención que diversos grupos estadounidenses dedicaron a los asuntos mexicanos. El país entró finalmente en las prioridades de sindicatos, ambientalistas y ONGs estadounidenses.

A finales de 1989 —antes de que se iniciaran las pláticas para el TLC— una de estas ONGs, America's Watch, decidió realizar una investigación sobre la situación de los derechos humanos en México. Según el director ejecutivo de esta organización, Juan Méndez, lo hicieron para "responder al creciente interés de sectores no oficiales (iglesias, sindicatos y organizaciones) por lo que pasa en México".[16] Amnistía Internacional, por su parte, realizaba también una investigación y la responsable de la sección estadounidense para México, Beth Kempler, agregó otro elemento a la explicación; la atención a México se facilitaba porque los cambios en el resto de América Latina habían liberado recursos financieros y humanos de este tipo de organizaciones que ahora podían dedicarse a la vecina nación.[17] Tanto America's Watch como Amnistía tuvieron la cooperación de diversos grupos de derechos humanos que ya no consideraban antipatriótico desnudar las vergüenzas locales ante una organización extranjera.

[16] Entrevista telefónica con Juan Méndez, director ejecutivo de America's Watch, Washington, julio de 1990.

[17] Entrevista telefónica con Beth Kempler, de Amnistía Internacional, Nueva York, julio de 1990. Amnistía publicó en 1991 su informe: *México, tortura e impunidad*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1991.

En junio de 1990, America's Watch presentó su informe ("Human rights in Mexico: a policy of impunity") en Los Ángeles en un momento políticamente muy sensible: a los pocos días los presidentes de México y Estados Unidos iban a anunciar las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio. Independientemente de sus motivaciones, el presidente Salinas y su equipo eran 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).[18] La decisión fue ejecutada a la mexicana: se creó en unas 72 horas. Así pues, una peculiar combinación de factores internos y externos hizo posible que se cumpliera la vieja petición de algunas ONGs mexicanas acerca de que hubiera un *ombudsman* federal.

En un primer momento, la reacción de las ONGs de derechos humanos fue de escepticismo frente a la nueva institución. Esto ha ido cambiando porque la CNDH ha logrado ganar el respeto de amplios sectores de la sociedad. Algunas ONGs han criticado la forma autoritaria con que fue creada, su dependencia del ejecutivo o la decisión de sacar de su competencia los asuntos laborales y políticos. Todo ello es cierto y, sin embargo, también ha sido indudable que, a pesar de sus limitaciones, se ha entregado a la difícil tarea de limitar la impunidad en algunas de sus manifestaciones.[19] El trabajo de la CNDH entró muy pronto en conflicto con las estructuras de seguridad, especialmente la Policía Judicial Federal, que depende de la Procuraduría General de la República. Hasta la fecha no han terminado los abusos de éstos y otros cuerpos pero ha empezado a inhibirse la brutalidad de sus métodos.

En relación con el pasado, el trabajo de la CNDH, la presión de las ONGs y la mayor vigilancia internacional han puesto obstáculos a las violaciones cometidas por los servicios de seguridad internos.

[18] Es necesario agregar que había antecedentes de una creciente atención oficial al tema. En los inicios del régimen salinista se creó una Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación.

[19] Comisión Nacional de Derechos Humanos, *IV Informe de Labores, enero-junio de 1992*, México, CNDH, 1992.

Desde la perspectiva histórico-estructural que he venido manejando, se ha reducido el margen para que el régimen utilice la coerción. El resultado ha sido un aflojamiento en los controles autoritarios que ha facilitado ese resurgimiento de la sociedad civil manifestado en las más de 200 ONGs de derechos humanos actualmente existentes.

La presencia de la CNDH tuvo otras consecuencias menos visibles pero igualmente relevantes. Si las autoridades federales internacionalizaron la economía, la CNDH ayudó a que pasara lo mismo con la política mexicana. Uno de sus objetivos ha sido mejorar la imagen del régimen en el campo de los derechos humanos y diversos funcionarios de la CNDH han desarrollado una intensa actividad internacional en la que hablan claro de problemas internos. Este activismo, que también se ha dado en el campo económico, ha legitimado la decisión de grupos diversos de establecer su propia agenda internacional.[20]

Un segundo efecto tiene que ver con uno de los rasgos centrales del sistema político que ha imperado. México es un país presidencialista y en el momento en que Salinas de Gortari puso explícitamente el tema de los derechos humanos en su agenda, lanzó una señal a la clase política de que debían incluirlo en sus discursos y en su práctica. En los últimos años, funcionarios de otro nivel han sacado del closet una preocupación por este asunto que nunca habían mostrado. Por supuesto que los principios de muchos funcionarios y políticos mexicanos tienen la consistencia de la plastilina, lo que hace dudar sobre la permanencia de su vocación humanista. Lo verdaderamente importante es que esta legitimación ha facilitado (e impulsado) la creación de las organizaciones independientes que han proliferado por todo el país. Paradojas de la historia: el presidencialismo autoritario nutre la ola de ONGs de derechos humanos que lo van erosionando lentamente.

Finalmente, el trabajo de la CNDH ha permitido un viraje muy importante en la agenda de las ONGs mexicanas de derechos humanos. Durante años el principal punto estuvo en la defensa de las garantías individuales y en la capacitación sobre el tema. En la medida en que la CNDH limitó su radio de acción en esos ámbitos y se declaró

[20] Sobre el nuevo estilo de la política exterior mexicana véase T. Eisentstadt, "Nueva diplomacia. Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", *Este País*, núm. 15, junio de 1992.

incompetente en derechos laborales y políticos (y dada la incapacidad de los partidos para lograr una verdadera reforma política) las ONGs ampliaron la agenda de los derechos que defienden. Aunque los laborales y los relativos a la información han ido adquiriendo importancia, nada ha tenido tanto impacto como los derechos políticos.

La entrada de los derechos políticos en el programa de las ONGs tuvo un inicio un tanto peculiar pero significativo de los nuevos aires que soplan en México. En noviembre de 1990 el Consejo de Ex Jefes de Estado Elegidos Democráticamente encabezado por 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 nacionales que testificaran la justeza e imparcialidad de los procesos electorales domésticos.

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 a 330 ciudadanos para que testificaran lo que pasaría el 18 de agosto en las elecciones de San Luis Potosí. De entonces a la fecha la práctica se ha generalizado.

Independientemente del efecto que esta práctica ha tenido en los resultados electorales, su popularización se debe a que es un mecanismo de participación en los asuntos públicos sin involucrarse en la política partidista. Ello ha permitido que organizaciones y ciudadanos comunes revaloren el efecto que puede tener la democracia electoral como forma de ir limitando los excesos y los abusos del autoritarismo.

La observación electoral también ha servido de canal para que ONGs de otros países expresen su preocupación por el estado de la democracia mexicana. En las elecciones de julio de 1992 en Michoacán y Chihuahua, y ante la negativa tajante de las autoridades mexicanas a recibir observadores internacionales, un grupo de ONGs decidió invitar a diversas organizaciones (entre ellas el Consejo de Ex Jefes de Estado Elegidos Democráticamente) para que "testificaran" el trabajo de observación realizado por las ONGs mexicanas.

Contra todos los pronósticos, las autoridades federales no condenaron explícitamente a los "testigos". Fuentes bien informadas aseguran que ello se debió a que en ese momento finalizaban las negociaciones para el TLC y el gobierno no se quiso arriesgar a la crítica si se mostraba hostil contra los "invitados".

Sectores cada vez más amplios en México y en Estados Unidos dan preminencia al concepto de soberanía popular surgido con las revoluciones de Estados Unidos y Francia y sustentado en la tesis de que también viola la soberanía una imposición fraudulenta. W. Michel Reisman afirma: "en el derecho internacional moderno, la soberanía puede ser violada tan efectiva y despiadadamente por una fuerza local como por una externa, del mismo modo que la riqueza y los recursos naturales de un país pueden ser saqueados tan profunda y eficientemente por un nativo como por un extranjero".[21]

Todo esto representa una gradual modificación en las relaciones de dominación que tarde o temprano alcanzará a los organismos de seguridad. Por el momento siguen actuando con una gran autonomía. Sin embargo, de mantenerse las tendencias aquí descritas la democratización del país será irreversible (aunque no fácil) y eso obligará a establecer algún tipo de controles sobre las estructuras de seguridad. Al igual que en otras naciones, el reto estará en llegar a un equilibrio entre la eficiencia y el respeto a los derechos de los mexicanos.

El desenlace que tenga este torbellino de cambios que se complementan y contraponen en ciclos cada vez más rápidos determinará la definición y operatividad de la seguridad nacional. Durante los próximos años seguirá el enfrentamiento entre derechos humanos y seguridad. Siendo optimistas, veo la posibilidad, por primera vez en la historia, de lograr una aceptable combinación de seguridad y respeto a los derechos humanos.

[21] W. Michel Reisman, "Sovereignty and human rights in contemporary internacional law", *The American Journal of International Law*, octubre de 1990.