UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNO BOTI BERNARDI

**O Processo de Democratização e a Política Externa Mexicana de Direitos
Humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)**

São Paulo
2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O Processo de Democratização e a Política Externa Mexicana de Direitos Humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)

Bruno Boti Bernardi

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael A. D. Villa

São Paulo
2009

BERNARDI, Bruno Boti. **O Processo de Democratização e a Política Externa Mexicana de Direitos Humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr:	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

México está teñido de ríos ensangrentados y cavado de barrancas fúnebres y sembrado de cadáveres insepultos. Ahora que debutas en política, mi bello, deseable amigo, jamás pierdas de vista el desolado panorama de la injusticia que es la sagrada escritura de nuestras tierras latinoamericanas. (Carlos Fuentes, *La silla del águila*, 2002, p. 17)

Somos un pueblo trágico; siempre hemos vivido bajo presiones y, cuando se vive así, no hay por qué estar alegres. Rufino Tamayo (1899-1991), Pintor Mexicano

RESUMO

Este trabalho analisa as relações entre a política externa de direitos humanos do México durante os governos Salinas, Zedillo e Fox (1988-2006) e o processo de democratização que avançava nesse mesmo período no país, explorando o impacto da transição política sobre as mudanças que ocorreram na política externa mexicana de direitos humanos. Nossa hipótese é a de que o impacto do processo de democratização na política externa de direitos humanos do México tem dois momentos e lógicas distintos. O primeiro momento pode ser descrito pela literatura do modelo bumerangue-espiral com considerações teóricas da perspectiva de oportunidades política e corresponde aos governos Salinas e Zedillo. Já o segundo momento, equivalente ao governo Fox, pode ser explicado pela tese do lock-in. Durante os governos Salinas e Zedillo, a consolidação do processo de democratização do país, em marcha pelo menos desde a reforma eleitoral de 1977, criou uma estrutura de oportunidades políticas mais favorável que contribuiu para a emergência e proliferação de ONGs mexicanas de direitos humanos. Essas ONGs locais se uniram, depois, à rede transnacional de ativismo em direitos humanos para pressionarem o governo mexicano em temas de direitos humanos ao longo da década de 1990. Os governos mexicanos, em resposta, começaram a alterar importantes características da política externa tradicional mexicana para tentar evitar custos de imagem e a pressão internacional. Por fim, o segundo momento analisado neste trabalho corresponde ao período do governo Fox, quando as mudanças na política externa mexicana de direitos humanos não foram resultado da pressão exercida pela rede transnacional de ativistas, como é descrito pelos modelos bumerangue e espiral. As mudanças foram iniciadas endogenamente no governo, que buscava ancorar a nova situação democrática do México no exterior por meio de compromissos internacionais de direitos humanos. Buscava-se, ademais, assegurar e convencer as audiências internacionais sobre a credibilidade dessa nova postura do Estado mexicano com relação às reformas democráticas e os direitos humanos.

Palavras-chave: México, Democratização, Política Externa, Direitos Humanos, Atores transnacionais

ABSTRACT

This dissertation analyzes the links between Mexico's human rights foreign policy during Salinas', Zedillo's and Fox's governments (1988-2006) and the democratization process that was also occurring in this same period, exploring the impact of the political transition on the changes that occurred in Mexican human rights foreign policy. Our hypothesis is that the impact of the democratization process on Mexican human rights foreign policy has two distinct moments and rationales: first, one that is described by the boomerang-spiral model literature with theoretical insights of the political opportunity perspective and equivalent to Salinas' and Zedillo's years in government; second, one that is explained by the lock-in thesis for Fox's government. During Salinas' and Zedillo's years, the consolidation of the democratization process that had been in motion at least since 1977 created a more favorable political opportunity structure that helped to increase the number of Mexican human rights NGOs; these NGOs joined later a transnational human rights advocacy network and together they pressed the Mexican government for themes concerning human rights. In response, Mexican administrations started to change important features of Mexico's traditional foreign policy to avoid image costs and pressure. Finally, the second moment analyzed in this dissertation comprises the years of Fox's government. Here the changes in the human rights foreign policy were not the result of the pressure exercised by the transnational human rights network of activists as described by the boomerang and spiral models. They were initiated endogenously in the government, which expected to lock in Mexico's new democratic situation with international commitments and to assure international audiences of the credibility of its commitments to democratic reforms and human rights.

Keywords: Mexico, Democratization, Foreign Policy, Human Rights, Transnational actors

SUMÁRIO

Agradecimentos	8
Mapa do México.....	11
Introdução.....	12
1. O Processo de Democratização no México.....	22
1.1 Introdução.....	22
1.2 A Democratização Mexicana: Um Breve Histórico.....	23
1.2.1 As Origens do Regime Pós-Revolucionário.....	23
1.2.2 Tlatelolco, as exigências de democratização e a reforma de 1977.....	27
1.2.3 A década perdida de crises econômicas, o avanço do PAN e a cisão do PRI.....	29
1.2.4 A recuperação efêmera do PRI, as crises de 1994, e o fim da transição.....	34
1.3 O Debate sobre a Transição Democrática Mexicana.....	40
1.4 Comentários Finais.....	49
2. A Política Externa Mexicana em Quatro Décadas.....	52
2.1 Introdução.....	52
2.2 A Política Externa Mexicana.....	57
2.2.1 O Perfil de Potência Média (1970-1982): A Política Externa “Nova e Ativa”.....	57
2.2.2 Liberalização econômica e aproximação com os Estados Unidos (1982-2000).....	60
2.2.3 O governo Vicente Fox e a Alternância Política (2000-2006).....	64
2.3 Comentários Finais.....	69
3. Democratização, Estrutura de Oportunidades Políticas e a Emergência e Proliferação de ONGs de Direitos Humanos no México.....	72
3.1 Introdução.....	72
3.2 A Democratização e a Expansão das Oportunidades Políticas.....	75
3.3 O Surgimento das ONGs de Direitos Humanos no México.....	83
3.3.1 O Sistema Autoritário Mexicano e a Anulação da Sociedade Civil.....	83
3.3.2 Aparecimento e Proliferação das ONGs: Contribuição de Fatores e Processos Estruturais.....	86
3.3.3 Aparecimento e Proliferação das ONGs: Contribuição de Fatores e Processos Conjunturais.....	91
3.4 Comentários Finais.....	98

4. A Atuação da Rede Transnacional de ativismo em direitos humanos durante os governos Salinas e Zedillo (1988-2000).....	102
4.1 Introdução.....	102
4.2 A Rede Transnacional de Ativismo e o governo Salinas: Entre a Negação e as Primeiras Concessões Táticas.....	114
4.3 A Rede Transnacional de Ativismo e o governo Zedillo.....	134
4.3.1 A Política de Abertura Ainda Limitada e Cautelosa aos Organismos Intergovernamentais de Direitos Humanos.....	134
4.3.2 A relação com as ONGs: Os Grandes Limites e Contradições da Abertura Zedillista.....	144
4.3.3 O Início da Deterioração da Relação com Cuba.....	158
4.4 Comentários Finais.....	160
 5. O Governo Fox – O Enfraquecimento da Atuação da Rede Transnacional e a Utilização da Política Externa Para Ancorar e Sinalizar a Transição Democrática no Exterior.....	163
5.1 Introdução.....	163
5.2 Democracias Emergentes e o Comprometimento Internacional com o Regime de Direitos Humanos: Os Mecanismos de Lock-in e Sinalização.....	169
5.3 O Governo Fox: A Política Externa como Âncora e Sinal da Transição Democrática.....	177
5.3.1 As Principais Medidas Adotadas pelo governo Fox.....	180
5.4 A Relação Bilateral com Cuba: O Grande Teste da Política Externa de Direitos Humanos de Fox.....	198
5.5 Comentários Finais.....	206
 6. Considerações Finais.....	210
 7. Referências Bibliográficas.....	217

AGRADECIMENTOS

O tema da política mexicana e a preocupação com o estudo das relações exteriores do México têm me ocupado desde o primeiro semestre de 2006, ainda no período de iniciação científica. Naquele momento eu fazia parte de um projeto de pesquisa do meu orientador, o Professor Rafael Villa, e fiquei responsável pela investigação da política externa do México no pós-Segunda Guerra. Em pouco tempo as particularidades, diferenças e riquezas da história política desse país chamaram a minha atenção, bem como a falta de estudos, no Brasil, sobre o México. Creio que foram estes dois fatores que me levaram a escolher este assunto como meu objeto de pesquisa no mestrado, mas para a realização do trabalho que resulta deste longo percurso contei com a ajuda e colaboração inestimáveis de muitos.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Carlos e Luzia, e à minha irmã, Camila, que desde o início me ofereceram total apoio e sempre acreditaram no meu potencial e na minha capacidade de superar obstáculos. Devo ao carinho de vocês não só boa parte deste trabalho, mas também do que sou, e por isso lhes expresso meu amor. Amor esse que retribuo na forma de agradecimento também às minhas duas avós, Maria e Ana, que sempre me confortam e amparam desde criança.

Agradeço ainda ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo financiamento da investigação entre março e agosto de 2007 e sobretudo à FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) que financiou a pesquisa entre setembro de 2007 e abril de 2009.

Agradeço também ao meu orientador, o Professor Rafael Villa, que me acompanha desde 2004, quando ingressei na iniciação científica. Sua dedicação e companheirismo foram fundamentais para o meu desenvolvimento acadêmico, e sua personalidade fez com que ao longo de todos esses anos fôssemos muito mais amigos do que apenas orientador e aluno. Tenho plena convicção de que sem seu apoio incondicional esta empreitada à qual me lancei não teria sido possível.

No entanto, tive a sorte de contar ainda com a ajuda de muitos outros professores do Departamento de Ciência Política e de todos seus funcionários (Rai, Márcia, Ana, Vivian, Léo). A disciplina que cursei na pós com a Professora Rossana foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, já que foi nela que eu comecei a me interessar pelo tema da política externa mexicana de direitos humanos. Ademais, as constantes conversas e almoços com a professora me ajudaram muito a repensar as questões e os problemas da pesquisa, e por conta de tudo isso lhe agradeço.

Tive também a oportunidade de receber, já na qualificação, os comentários da Professora Maria Hermínia e do Professor Adrian Laval, que me chamaram a atenção para aspectos do meu trabalho que podiam ser melhorados. Suas colocações foram essenciais para o período de quatro meses em que realizei a pesquisa no México, mais especificamente no Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), e aqui quero então lhes demonstrar minha gratidão.

Minha estadia no México certamente foi um dos momentos que mais trouxe surpresas positivas em todos estes anos de pesquisa. E deste período sempre guardarei boas lembranças, já que tive a sorte enorme de contar com a ajuda de inúmeros amigos mexicanos. Posso dizer que o México deixou de ser apenas meu objeto de pesquisa para se transformar em meu segundo lar.

Desde o primeiro momento, ainda no Brasil, tive total ajuda de todos os funcionários, professores e alunos do CIDE, e por isso lhes sou imensamente grato. Agradeço aos funcionários da Oficina de Asuntos Académicos Internacionales, em especial à Dra. Martha Navarro, Cecilia Pérez e Jazmín Velázquez que me auxiliaram nos trâmites para a obtenção do visto e que também me ajudaram a encontrar moradia na Cidade do México.

Agradeço também aos funcionários da División de Estudios Internacionales (DEI) do CIDE, principalmente à Licenciada Yolanda Muñoz e à secretária Gloria que me receberam com grande doçura nesses quatro meses. Já com relação aos professores da DEI quero agradecer à professora Guadalupe González, que muito gentilmente acolheu meu pedido para que fosse minha supervisora durante a etapa de pesquisa no México, e aos professores Jorge Schiavon, Alejandro Anaya e Rafael Velázquez. Foi um grande prazer conhecer alguns dos maiores especialistas de relações internacionais do México, e os diálogos com esses professores e a ajuda deles para a obtenção de bibliografia, dados, fontes primárias e contatos para entrevistas foram muito positivos e essenciais para o desenvolvimento da pesquisa. Mas agradeço não só às constantes conversas e ao apoio acadêmico, mas também à forma tão acolhedora com que me receberam.

Todavia, não poderia ter desfrutado do ambiente acadêmico de excelência do CIDE sem a ajuda de muitos outros mexicanos que também fizeram com que a pesquisa se transformasse numa atividade muito mais prazerosa. Quero agradecer, nesse sentido, à senhora Judith, dona da pensão na qual residi no México, e para quem eu era, tão amavelmente, *el muchachito brasileño*. A convivência com ela, com sua família, amigos e com os demais moradores da pensão foi maravilhosa, e me senti como se estivesse em minha

casa. Judith, Carlos, Juan, Helena, Sasha, Brenda e Pepe se transformaram, em pouco tempo, em minha família mexicana, e sinto muito saudade de todos. Espero poder reencontrá-los muitas vezes, e lhes sou grato por todo o carinho que fez da viagem uma experiência fantástica.

Agradeço ainda a Karen Makieze e a Pilar Ostos pela amizade, recepção e pela ajuda com os contatos para as entrevistas, e aos muitos amigos *pachangueros* que fiz no CIDE que de vez em quando me lembravam da importância de deixar a pesquisa de lado por alguns instantes para comemorar. Jamais me esquecerei das *trajineras* de Xochimilco, do grito no Zócalo, e dos encontros na *calle Prosperidad*.

Estendo, por fim, meus agradecimentos a todos os demais amigos brasileiros que me acompanharam em Americana e São Paulo ao longo da pesquisa, ainda que não tenham contribuído diretamente para a sua realização. Meu muito obrigado aos amigos do RPG, à minha terapeuta (Aurélia), aos colegas da USP, aos membros do grupo de seminários dos professores Rafael e Rossana, e aos companheiros de turma na graduação e na minha república.

MAPA DO MÉXICO

Fonte: "Mexico" Online Map. Encyclopædia Britannica Online, 9 July 2009.

INTRODUÇÃO

O México viveu até o início dos anos 1990 uma situação bastante peculiar no que diz respeito ao tema dos direitos humanos. O regime *priísta* foi marcado por uma série de graves violações aos direitos humanos, como bem comprovam episódios tais quais os massacres estudantis de 1968 e 1971, e o combate às guerrilhas na década de 1970¹. Apesar, porém, da face repressiva do regime autoritário, a diplomacia mexicana criticava os excessos das ditaduras latino-americanas (sobretudo do Cone Sul), mantinha uma importante e prestigiada política de recebimento de exilados e perseguidos políticos e cultivava uma política externa progressista, defendendo as normas de direitos humanos e os princípios democráticos nos principais fóruns internacionais (Aguayo, 1994; 1998; Dresser, 1996; Maza, 2008).

Os direitos humanos não são, portanto, um tema novo da política externa mexicana ou uma preocupação surgida com o fim da Guerra Fria, o surgimento do movimento zapatista ou o início do governo de Vicente Fox (2000-2006). Eles são considerados pela diplomacia mexicana pelo menos desde a Conferência de Chapultepec, de 1945, quando o México insistiu na necessidade de que o direito internacional incluísse os direitos humanos como um tema fundamental das relações internacionais (Covarrubias, 2008a, pp. 304; 310-311). Depois, quando da fundação da ONU, o governo mexicano propôs a elaboração de um documento de defesa dos direitos humanos que fosse parte da Carta das Nações Unidas, e sugeriu a construção de um mecanismo institucional que assegurasse o respeito aos direitos humanos (idem, 2006, p. 410). Em 1948, ao ratificar a carta da OEA, o governo mexicano aceitou que a democracia era o regime desejável para os países da região, e durante a Guerra Fria o México votou a favor de resoluções que condenavam a violação de direitos humanos em países como África do Sul, Rodésia, El Salvador, Chile e Guatemala (ibidem).

Com relação à Nicarágua, o governo López Portillo (1976-1982) invocou a necessidade de respeito à democracia e aos direitos humanos para justificar a ruptura das relações diplomáticas durante o governo de Anastacio Somoza². Da mesma forma, o governo Echeverría (1970-1976) já havia denunciado antes as violações contra os direitos humanos cometidos na Espanha franquista, justificando a interrupção das comunicações diplomáticas

¹ A chamada “Guerra Sucia” mexicana, i.e., a campanha contra-insurgente do governo, começou em 1965 e terminou entre 1977 e 1980. Não há dados precisos sobre o custo humano desta “guerra”, mas alguns trabalhos estimam a morte de 1.500 guerrilheiros e de um número não quantificado de policiais, soldados e paramilitares (Aguayo, 1994, p. 458).

² Um caso parecido a esse foi o do Chile. Depois do golpe de Estado de 1973, o governo Echeverría (1970-1976) rompeu relações diplomáticas com o Chile de Pinochet, justificando tal decisão devido à violação radical da ordem constitucional e à destruição da liberdade no Chile (Covarrubias, 2006, pp. 403-404).

com o país devido à falta de democracia. Além disso, Echeverría pediu ao Conselho de Segurança das Nações Unidas que solicitasse à Assembleia Geral a expulsão da Espanha da ONU em razão das violações aos direitos humanos (Covarrubias, 2008a, p. 312). Esse tipo de posicionamento e ativismo internacional do México lhe permitiu ficar à margem do escrutínio internacional até finais dos anos 1980 – comparado com as ditaduras militares do resto do continente, que possuíam um histórico de violações mais graves de direitos humanos, o México dispunha dessa positiva imagem internacional de defensor dos direitos humanos e de um governo que, embora autoritário, era civil e formalmente eleito³.

Segundo Covarrubias (2008a), esse tipo de condenação seletiva das violações dos direitos humanos em outros países não era a defesa de um valor liberal *per se*. Tratava-se mais de uma defesa fácil e pouco custosa dos direitos humanos para o governo do México que lhe concedia prestígio internacional e que, ademais, servia a objetivos de política interna, sobretudo quando o governo intentava convencer o público doméstico mexicano do compromisso democrático do regime depois da crise de legitimidade deflagrada pela repressão ao movimento estudantil de 1968⁴ (ibidem). O regime mexicano usava sua política externa, que se declarava de princípios e que apoiava causas progressistas, em favor da ordem estabelecida: a política externa que criticava as violações cometidas por ditaduras militares, recebia exilados e perseguidos políticos, e defendia causas do terceiro-mundismo apaziguava boa parte da esquerda mexicana, mas também cooptava os movimentos progressistas internacionais, que mantiveram silêncio durante muito tempo sobre o caso mexicano (Aguayo, 1994, p. 475; Aguayo; Parra, 1997).

Quanto aos Estados Unidos, o papel das pressões norte-americanas nos temas de promoção democrática e defesa dos direitos humanos foi sempre muito limitado para o caso mexicano, o que incrementava o silêncio internacional sobre a situação dos direitos humanos no México (Meyer, 1991; Aguayo, 1994, p. 476; Dresser, 1996; Mazza, 2001). A pressão internacional mais forte que poderia ter existido em favor da democratização do México, de origem norte-americana, foi, por conseguinte, sempre bastante moderada quando não

³ Além disso, o México havia ratificado até finais dos anos 1980 os mais importantes tratados de direitos humanos (Maza, 2008, pp. 21-22). A respeito do posicionamento mexicano frente ao tema dos direitos humanos antes da década de 1990 ver Pellicer, Olga. “México y las Naciones Unidas, 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría” e Tello, Manuel. “Acción de la Organización de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos y la posición de México”, ambos encontrados em Sepúlveda, César. *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México: FCE, 1994.

⁴ A condenação realizada pelo governo Echeverría às violações aos direitos humanos cometidas no Chile de Pinochet e na Espanha franquista devem ser entendidas dentro dessa lógica. O governo buscava usar a política externa de direitos humanos como instrumento de política doméstica, para reforçar a imagem de um país progressista e democrático depois que os incidentes de brutal repressão cometidos contra os estudantes em 1968 haviam desmascarado a face autoritária do regime.

inexistente – seria possível inclusive afirmar, dada a falta de preocupação histórica dos Estados Unidos com a lenta e prolongada transição mexicana à democracia, que o México foi a exceção à regra da política de exportação da democracia dos Estados Unidos⁵.

Por razões de segurança, com a finalidade de evitar a possível instabilidade derivada da promoção ativa da democracia no México ou de um processo de transição, a política tradicional dos Estados Unidos tendeu sempre à manutenção dessa posição. Ela seria ainda mais reforçada quando, em finais da década de 1980, o temor da vitória de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de esquerda da então Frente Democrática Nacional (FDN), pôs fim a qualquer interesse do governo norte-americano numa “transição mexicana” – a motivação a favor da democracia existia apenas quando o PAN (Partido Ação Nacional), de direita, figurasse como o sucessor do regime *priísta*.

O México não era alvo, portanto, do escrutínio internacional e a política externa parecia estar livre para capitalizar o tema dos direitos humanos sem correr o risco de que a observação internacional se dirigisse ao país (Covarrubias, 2008a, p. 313). Ao mesmo tempo, no entanto, o país estabeleceu uma linguagem protetora baseada no discurso dos princípios de não-intervenção e autodeterminação, caros à tradição diplomática mexicana, para evitar a opinião de terceiros sobre seus assuntos internos (idem, 2006, p. 409). Para Covarrubias, “(...) o governo mexicano reconhecia a validade da norma internacional, talvez porque não se aplicava ao México ou sempre e quando não se aplicasse ao México” (idem, 2008a, p. 313).

Todavia, logo que surgiam críticas externas relacionadas à situação dos direitos humanos no país – e elas se tornariam cada vez mais frequentes a partir do final da década de 1980, quando o México passou a fazer parte da agenda da rede transnacional de direitos humanos –, ficava aparente a força da tradição diplomática mexicana de defesa intransigente

⁵ Mazza (2001) defende que a pressão norte-americana pela democratização do México nunca foi significativa, a despeito do fato de os Estados Unidos terem conferido grande ênfase à promoção da democracia em sua agenda de política externa no pós-Guerra Fria. Prevaleceu, segundo a autora, entre os formuladores de política externa norte-americana uma política de silêncio quanto à situação doméstica mexicana, i.e., a postura seria a de não se fazer críticas ao México. O *policy mainstream* norte-americano estaria comprometido com a política de silêncio, dentre outras razões, devido ao temor de possíveis retrocessos nas relações bilaterais. Persistiam ainda o medo de uma reação nacionalista mexicana contra as pressões norte-americanas e o desejo de salvaguardar as reformas econômicas levadas a cabo pelos presidentes mexicanos do PRI na década de 1990 (Mazza, 2001). Meyer, por seu turno, lembra que aos Estados Unidos sempre interessou muito mais a estabilidade política do México do que a existência ou não de uma democracia real no país (Meyer, 1991), enquanto que Aguayo (1994) lembra como mesmo durante a presidência de Carter (1976-1980) a política norte-americana foi de um silêncio deliberado com relação à situação dos direitos humanos no México. O governo norte-americano então considerava pouco inteligente e contraproducente para os Estados Unidos criticar publicamente o México por violações aos direitos humanos, uma vez que o governo mexicano apoiava as iniciativas de direitos humanos dos Estados Unidos nos principais fóruns internacionais. Além disso, era notória a sensibilidade dos governos mexicanos a prescrições do exterior, sobretudo quando elas eram provenientes dos Estados Unidos, de modo que criticar o México significaria incorrer em custos desnecessários para a relação bilateral (Aguayo, 1994, p. 476).

da doutrina de soberania interna e não-intervenção, os tradicionais princípios de política externa do nacionalismo revolucionário mexicano (Sikkink, 1993, p. 415; Dresser, 1996). Ainda que formalmente um defensor internacional das normas de direitos humanos, na prática prevaleciam nos governos do PRI (Partido Revolucionário Institucional) muitas reservas quanto à aceitação e promoção de princípios e normas relacionadas à promoção da democracia e direitos humanos. O que existia era uma política de direitos humanos caracterizada por uma abertura seletiva e controlada: o regime defendia a promoção dos direitos humanos, mas restringia e controlava os monitoramentos internacionais ao México, mostrando uma atitude defensiva e receosa do país com relação à interação com o mundo externo (Salas, 2002, pp. 165-166).

Os direitos humanos gozavam ainda de pouca legitimidade doméstica, pois eram definidos como um instrumento de penetração e intervenção norte-americana⁶, um conjunto de idéias *yankee* exóticas à realidade mexicana (Cleary, 1997, p. 37). Assim, as organizações sociais mexicanas, inclusive as de direitos humanos, falavam pouco no exterior sobre o que se passava no México, pois isso afrontava a tradição nacionalista (Aguayo; Parra, 1997, p. 25). Um componente central do nacionalismo mexicano era a idéia de que um bom mexicano não poderia narrar os problemas nacionais no exterior, “um sentimento que era comodamente manejado pelo governo que lançava acusações de anti-mexicanos a todos aqueles que se atrevessem a criticar o regime em fóruns internacionais” (Aguayo, 1998, p.2). O mexicano que se achesse a defender os direitos humanos era desqualificado como traidor da pátria e instrumento das potências, sobretudo dos Estados Unidos, que tentavam intervir nos assuntos políticos internos (idem, 1994, p. 474).

A situação cômoda que permitia ao governo mexicano defender os direitos humanos no exterior, angariando com isso prestígio internacional sem ter de responder pelo estado das violações cometidas no país mudou, no entanto, na década de 1980. O México, a partir de então, em meio ao seu processo de abertura econômica e política, e em decorrência de uma série de eventos e processos, como a crise da dívida de 1982, o terremoto de 1985, o agravamento do problema do narcotráfico, e as disputas eleitorais entre o PAN e o governo no norte do país, passou a ser questionado quanto a violações de direitos humanos e quanto à própria legitimidade do regime, formalmente eleito, mas autoritário (cf. Covarrubias, 2001). Tal processo se intensificaria ainda mais com o início das negociações com os Estados Unidos para a constituição do NAFTA, e atingiria seu ápice durante o último governo *priísta*, de

⁶ James Carter foi presidente dos Estados Unidos entre 1976 e 1980, e uma das bases da política externa de seu governo foi a promoção e defesa internacional dos direitos humanos.

Ernesto Zedillo, num contexto marcado pela grave crise econômica de 1995, pelas violações aos direitos humanos cometidas no conflito de Chiapas e pelas negociações do acordo de livre comércio com a União Européia.

Os governos *priístas* passaram a recorrer, então, aos tradicionais princípios de soberania, não-intervenção e autodeterminação para se esquivarem das cada vez mais vultosas exigências internacionais. A postura internacional “progressista” em relação aos direitos humanos que chegou a condenar vários países cedia espaço à argumentação de que os assuntos internos mexicanos não eram de interesse legítimo de outros países (Covarrubias, 2006, p. 411). Só então ficava evidente qual era o verdadeiro cerne da política externa mexicana (Anaya, 2009, p. 37).

Assim, até o final dos anos 1990, o México “se recusou a aceitar a supervisão internacional de suas práticas internas de direitos humanos, e relutou, em geral, a promover o envolvimento de regimes internacionais de direitos humanos em outros Estados” (ibidem). O governo mexicano se opôs, por exemplo, a uma série de medidas que a OEA (Organização dos Estados Americanos) tomou com a finalidade de promover e defender a democracia no hemisfério, dentre as quais se destacam o “Compromisso de Santiago com a democracia e a renovação do sistema interamericano”, que buscava estabelecer os mecanismos de atuação da OEA no caso de golpe de Estado ou outra forma de interrupção da democracia num de seus membros, e a Resolução 1080 de 1991 que estabelece mecanismos para a adoção de medidas frente a ameaças contra a democracia no hemisfério (Covarrubias, 2006, pp. 411-412).

No entanto, com o passar da década, a política externa mexicana de direitos humanos foi marcada por uma série de alterações e concessões, iniciadas no governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), com medidas como a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em 1990, e a aceitação da presença de observadores eleitorais internacionais nas eleições de 1994. Essas mudanças foram aceleradas pelo último governo do PRI, de Ernesto Zedillo (1994-2000), que, entre outras medidas, convidou vários relatores internacionais de direitos humanos, assinou o Estatuto de Roma que cria o Tribunal Penal Internacional, aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e firmou um acordo de livre comércio com a União Européia que continha uma cláusula democrática. O governo Fox coroaria essas mudanças prévias, com a implantação de uma política ativa de promoção dos direitos humanos estabelecida como objetivo central da política externa.

O objetivo deste trabalho é analisar as relações entre a política externa de direitos humanos dos governos Salinas, Zedillo e Fox (1988-2006) e o processo de democratização

que se desenrolava e avançava nesse período no país, explorando o impacto da transição política democrática sobre as mudanças que ocorreram na política externa mexicana de direitos humanos.

O ano de 1988 foi escolhido como ponto de partida da pesquisa porque é a partir dele que de fato se inicia o processo de transição democrática no México (Crespo, 1999; Lujambio, 2000; Magaloni, 2005; Nacif, 2007), tema examinado no capítulo 1. Ademais, é também esse o momento em que o tema dos direitos humanos de fato se apresentou como uma questão relevante para a diplomacia mexicana, por conta de dois processos, um internacional e outro doméstico. Por um lado, é a partir deste ano que a rede transnacional de direitos humanos passou a se preocupar com o caso mexicano. Naquele momento a maioria dos regimes latino-americanos ou já havia se democratizado ou estava passando por processos de democratização, o que permitia que a rede orientasse sua atenção finalmente para o caso mexicano, que até então não havia sido foco prioritário de sua atuação. Por outro lado, agora no âmbito doméstico, é também a partir de 1988 que se expandiu o ritmo de florescimento das ONGs locais mexicanas de direitos humanos, que então puderam se vincular com a rede e auxiliá-la em seus trabalhos, tornando possível, assim, sua atuação.

Já a escolha do tema dos direitos humanos se justifica porque, como será mais bem argumentado no capítulo 2, é neste âmbito específico da política externa mexicana que se pode visualizar com mais clareza os impactos do processo de democratização sobre as relações exteriores do México. A democratização não teve um papel chave para explicar as mudanças das outras esferas da política externa mexicana, o que nos levou a centrar o estudo nesse único aspecto das relações internacionais do país. Desse modo, cabe observar que a despeito de o México ser um caso de mudança de regime com pouca repercussão sobre a política externa isso não pode servir de pretexto para nos isentar de analisar e entender as mudanças na política externa de direitos humanos para as quais a democratização teve sim um papel central.

De posse da contextualização histórica realizada nos dois capítulos iniciais, e uma vez definido nosso argumento de que o impacto da democratização se sentiu essencialmente sobre o âmbito específico da política externa mexicana de direitos humanos, tentamos ao longo dos capítulos seguintes delinear os nexos causais entre as duas variáveis e comprovar nossa hipótese de que o impacto do processo de democratização na política externa de direitos humanos do México teve dois momentos e lógicas distintos. O primeiro momento correspondente aos governos Salinas e Zedillo (1988-2000) pode ser explicado pelas

contribuições da literatura que desenvolveu os modelos bumerangue e espiral (Keck, Sikkink, 1998; Risse, Ropp, Sikkink, 1999) e pelo trabalhos que desenvolveram o conceito de estrutura de oportunidades políticas (McAdam, 1996; Tarrow, 2006; Meyer, 2004). Já o segundo momento, equivalente ao governo Fox (2000-2006), é explicado pela tese do lock-in (Moravcsik, 2000; Mansfield, Pevehouse 2006; 2008; Hafner et al., 2008).

Durante os governos Salinas e Zedillo, argumentamos que a aceleração e aprofundamento do processo de democratização do país, que se beneficiava de processos prévios como a reforma eleitoral de 1977 implantada pelo governo López Portillo (1976-1982), expandiu a estrutura de oportunidades políticas do regime, o que foi essencial para a emergência e proliferação das ONGs (organizações não-governamentais) mexicanas de direitos humanos, processos esses tratados no capítulo 3 que faz uma análise do papel da democratização sobre o processo de formação da sociedade civil mexicana, em especial das ONGs de direitos humanos. Essas ONGs locais se uniram, depois, à rede transnacional de ativismo em direitos humanos para pressionarem o governo mexicano em temas de direitos humanos ao longo da década de 1990. Os governos mexicanos, em resposta, começaram a alterar, gradualmente, importantes características da política externa tradicional mexicana para tentar evitar custos de imagem e a pressão internacional. No capítulo 4, concentramo-nos na discussão teórica dos modelos bumerangue e espiral a partir dos quais analisamos então o desempenho e impactos da atuação e pressão da rede transnacional de ativismo em direitos humanos sobre as mudanças da política externa mexicana de direitos humanos dos governos Salinas e Zedillo.

De acordo com esses dois modelos, ativistas e ONGs locais de direitos humanos que não podem alterar diretamente as políticas de seus governos ou que encontram dificuldades para pressioná-los no sentido de mudanças de suas práticas “evitam seu Estado e procuram diretamente aliados internacionais para tentar exercer pressão sobre seu Estado a partir de fora” (Keck; Sikkink, 1998, p. 12), ativando assim a rede transnacional de ativismo em direitos humanos. Segundo Risse,

[o] padrão de influência boomerang ocorre quando, em um Estado repressivo, os grupos internos buscam diretamente aliados internacionais, em lugar de dirigir-se ao Estado, para que o pressionem a partir do exterior. Os grupos internos de oposição, as ONGs e os movimentos sociais se colocam em contato com as redes transnacionais e ONGs internacionais, as quais, por seu turno, convencem as organizações internacionais de direitos humanos, instituições patrocinadoras ou as

grandes potências para que pressionem aqueles Estados que violam as normas (Risse, 1999, p. 388).

A rede usa a arena internacional para tornar o Estado réu de um julgamento global, que irá considerar se seu comportamento é ou não adequado. Tenta tornar-se público todo comportamento violador de normas internacionais sobre direitos humanos, expondo práticas estatais antes escondidas do escrutínio internacional, para embaraçar as autoridades públicas do país, estratégia conhecida como a mobilização da vergonha (*shaming*) (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 16). As ONGs internacionais que operam no âmbito da rede transnacional de direitos humanos “por meio de estratégias de comunicação, conseguem mobilizar as instituições internacionais, a opinião pública ou os governos ocidentais para impugnar, pressionar ou persuadir os regimes que violam as normas para que aceitem a validade das mesmas (...)” (Risse, 1999, p. 389).

No caso mexicano, em especial, defende-se aqui que a estratégia da mobilização da vergonha obteve sucesso devido à conjuntura de vulnerabilidade do Estado mexicano⁷. As lideranças políticas estavam preocupadas com a imagem internacional do país, essencial para o sucesso da nova estratégia de inserção internacional mexicana, e tiveram de alterar, paulatinamente, ao longo da década de 1990, práticas e políticas estatais concernentes aos direitos humanos. Disso resultou um processo de erosão contínua do discurso tradicional de política externa que pregava os princípios de não-intervenção e autodeterminação contra críticas externas sobre a situação de direitos humanos no país⁸.

Por fim, o segundo momento analisado neste trabalho, tema do capítulo 5, corresponde ao período do governo Fox, quando as mudanças na política externa mexicana de direitos humanos não foram resultado da pressão exercida pela rede transnacional de ativistas, como é descrito pelos modelos bumerangue e espiral. As mudanças foram iniciadas endogenamente no governo, que buscava ancorar (*lock-in*) a nova situação democrática do México no exterior por meio de compromissos internacionais de direitos humanos e democracia para, com isso, tentar reduzir a incerteza política e as possibilidades de retrocessos que marcavam o contexto

⁷ A hipótese está em conformidade com o argumento de Keck e Sikkink, que afirmam que “a efetividade das redes transnacionais depende, em grande medida, da vulnerabilidade do Estado em questão” (Keck; Sikkink, 1998, p. 117), e com a explicação de Risse-Kapen (1995), segundo a qual, dentre outras variáveis, a estrutura interna do Estado funciona como uma variável interveniente entre a atividade transnacional (variável independente) e as políticas estatais (variável dependente); em outras palavras, a estrutura interna do Estado condiciona as possibilidades de êxito dos atores transnacionais.

⁸ Para sua efetividade, as pressões internacionais dependem de líderes preocupados com suas imagens internacionais, i.e., não basta que o tema dos direitos humanos esteja porventura vinculado a fluxos de comércio ou recursos para os esforços da rede serem bem-sucedidos – o país precisa ainda se importar com sua imagem internacional (Keck; Sikkink, 1998, p. 208; Sikkink, 2006, p. 121).

político do recém democratizado regime mexicano. Buscava-se, ademais, assegurar e convencer as audiências internacionais sobre a credibilidade dessa nova postura do Estado mexicano com relação às reformas democráticas e os direitos humanos.

A literatura sobre mudança de regime e comportamento estatal no plano externo oferece a idéia do mecanismo *lock-in* como uma ligação causal possível entre a democratização e a política externa. O mecanismo de tipo *lock-in* mostra que líderes em situações de transição democrática, ou em regimes recém-democratizados, buscam “atar suas mãos” no plano internacional, aumentando o grau de cooperação do país junto a regimes e instituições internacionais, para consolidar e aprofundar os ganhos democráticos, e também para aumentar sua credibilidade para com as reformas e o projeto de consolidação democrática. Governos de países que passam por processos de transição democrática buscariam a participação em regimes internacionais para obterem apoio externo frente a desafios domésticos colocados à institucionalização das reformas democráticas.

Assim, a aceitação de compromissos internacionais vinculantes significaria contrair obrigações internacionais que atariam as mãos de futuras lideranças, diminuindo, desse modo, as chances de retrocessos autoritários – a reversão das políticas adotadas torna-se mais improvável, dados os custos de reputação, prestígio, entre outros, associados ao desrespeito das normas internacionais. Busca-se estabilizar, desse modo, políticas públicas, conferindo-lhes rigidez estrutural, tornando, portanto, mais difícil a mudança de práticas e obrigações no futuro. Recorre-se ao âmbito externo, nesse sentido, com o objetivo de salvaguardar e aprofundar as mudanças democráticas obtidas⁹.

Moravcsik (2000) relaciona os incentivos dos governos de participarem de regimes de direitos humanos a cálculos instrumentais na política doméstica. Segundo ele, “comprometimentos institucionais internacionais são, como os comprometimentos institucionais domésticos, mecanismos auto-interessados para o “trancamento” (*locking in*) de certas políticas domésticas preferidas (...) em face da futura incerteza política” (Moravcsik, 2000, p. 226). Como as situações de transição política são incertas no que remete aos seus resultados, o incentivo para reduzir a incerteza política futura explica por que os atores

⁹ O uso da estratégia de *lock-in* na política externa mexicana não era, porém, uma novidade. O governo Salinas (1988-1994), desde seu início, definiu como prioridades da política externa do México o estabelecimento de um novo tipo de relação entre os Estados Unidos e o México, a liberalização comercial e a inserção financeira do país na economia mundial. A negociação do NAFTA, nesse sentido, se tornou o projeto mais importante da agenda de política externa do país, não só para consolidar a liberalização comercial e para atrair fluxos de capitais internacionais para o México (González, 2001), mas também para “trancar” o novo modelo de desenvolvimento econômico de tipo neoliberal que vinha sendo implementado no país depois da crise econômica da década de 1980. A integração regional dificultaria, assim, a possível reversão por parte de futuras lideranças das políticas econômicas adotadas pela elite tecnocrática priísta desde meados dos anos 1980.

governamentais estão dispostos em situações como essas a adotar normas e novos comprometimentos internacionais relativos a direitos humanos e democracia. Em resposta à percepção de ameaça (de fato ou potencial), recorre-se ao âmbito internacional como um mecanismo de defesa frente ao possível opositor doméstico. Os novos compromissos assumidos internacionalmente blindam e protegem as mudanças feitas na política, ajudando a consolidar um projeto político interno, já que aumentam as dificuldades de que os opositores ou futuros sucessores possam modificá-lo.

Nesse sentido, o comprometimento com as normas de direitos humanos seria a expressão do interesse dos governos de regimes de democratização recente de usar os custos de soberania dos regimes internacionais para ancorar as políticas liberais domésticas e o novo contexto democrático, com o objetivo de que isso venha a funcionar como um constrangimento sobre possíveis futuros governos não-democráticos ou mesmo governos eleitos democraticamente, mas que venham a desejar a subversão da democracia. Nas palavras de Moravcsik, “esse comprometimento de dois-níveis ata as mãos de futuros governos, de modo a aumentar a credibilidade das políticas e instituições domésticas em curso” (ibidem, p. 228). Frente à potencialidade ou existência de fato de oposição doméstica a uma dada política ou conjunto de políticas preferidas pelos tomadores de decisão-chave, eles podem recorrer a arranjos cooperativos internacionais que comprometam o país a cumprir tais políticas, consolidando, assim, seus resultados preferidos, que ficam “trancados”.

CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NO MÉXICO

1.1 INTRODUÇÃO

Nos mais de setenta anos em que esteve no poder ocupando a Presidência (1929-2000), o PRI (Partido Revolucionário Institucional)¹⁰ não banuiu constitucionalmente os partidos de oposição, e nem empregou repressão sistemática contra seus opositores, tal qual se viu nos regimes militares do Cone Sul. O regime era autoritário, mas eleições regulares eram realizadas, ainda que a natureza das instituições eleitorais fosse bastante enviesada em favor do PRI e o pluralismo político fosse bastante limitado. A realização de eleições regulares era uma característica central do regime autoritário mexicano. Como bem argumenta Crespo (2004), elas legitimavam o regime ao demonstrar um compromisso simbólico dele para com as noções de soberania popular e de democracia política – bandeiras de Francisco I. Madeiro durante a Revolução social de 1910. Ademais, enquanto ao menos um partido de oposição autêntico regularmente registrado participasse delas preservava-se a ilusão da existência de uma competição política legítima, o que ajudava a afastar as críticas domésticas e internacionais que poderiam surgir caso a elite dirigente mexicana tivesse optado pela escolha de um sistema de partido único, como o dos regimes comunistas.

A terceira onda democrática (Huntington, 1994) atingiu a América Latina na década de 1980, e o México parecia que a ela se juntaria cedo quando, em 1977, o regime autoritário mexicano implementou uma reforma eleitoral liberalizante significativa. Tal reforma possuía já um antecedente, a reforma eleitoral de 1962, que havia introduzido mecanismos de representação proporcional para a eleição dos membros da Câmara de Deputados (Lujambio, 2000, p. 24)¹¹. Todavia, apesar dessas duas reformas, a transição mexicana rumo à democracia seria prolongada, bastante gradual e levaria mais de duas décadas, enquanto que os outros países latino-americanos adentraram a década de 1990 já como regimes democráticos. O objetivo deste capítulo é examinar, brevemente, esse longo processo de

¹⁰ O PRI foi criado em 1929, pelo então líder máximo da Revolução Mexicana, General Plutarco Elías Calles, que presidiu o país entre 1924 e 1928. O partido originalmente era chamado de Partido Nacional Revolucionário (PNR), até que em 1938, durante a presidência do General Lázaro Cárdenas, foi renomeado como Partido da Revolução Mexicana (PRM). Finalmente, em 1946, durante a presidência de Manuel Ávila Camacho, o partido obteve a designação pela qual é conhecido até hoje.

¹¹ Houve ainda uma reforma eleitoral em 1973, durante o governo Echeverría, que buscava ser uma resposta à crise de legitimidade do regime gerada pela repressão ao movimento estudantil de 1968 e ao crescente grau de abstencionismo eleitoral (na eleição de 1964 somente 64% do eleitorado participou das eleições) (Ortiz, 2008, p. 182).

democratização do México, exercício indispensável para que seja possível situar, historicamente, a discussão que nos preocupa a respeito do impacto da democratização mexicana sobre a política externa de direitos humanos.

1.2 A DEMOCRATIZAÇÃO MEXICANA: UM BREVE HISTÓRICO

Há uma longa discussão sobre o ponto inicial do processo de democratização no México. Adotamos aqui, como será explicado na próxima seção, a visão daqueles que atribuem o começo da transição democrática ao processo eleitoral de 1988 (Crespo, 1999; Lujambio, 2000; Magaloni, 2005; Nacif, 2007). No entanto, não é possível compreender o terremoto eleitoral de 1988 sem ter em mente uma série de eventos, reformas e processos prévios que abriram espaço para que nesse ano o regime priísta passasse por um dos momentos mais críticos de toda sua história, quando pela primeira vez, desde 1929, o controle da presidência da república pelo PRI se viu ameaçado. Nesse sentido, argumentamos que o massacre de Tlatelolco, de 1968; a reforma eleitoral de 1977; as crises econômicas de 1982 e 1985; o avanço do PAN (Partido Ação Nacional) a partir de 1983 nos municípios e Estados do norte do país; e a cisão de uma ala de políticos mais à esquerda do PRI, a Corrente Democrática, em 1987, liderada por Cuauhtémoc Cárdenas (ex-governador do Estado de Michoacán e filho do general Lázaro Cárdenas) e Porfirio Muñoz Ledo (ex-presidente do PRI), foram todos fatores-chave que contribuíram para os resultados de 1988 e o posterior curso da transição democrática no México.

1.2.1 AS ORIGENS DO REGIME PÓS-REVOLUCIONÁRIO

O regime autoritário mexicano se originou da Revolução social de 1910, a primeira do século XX, que, uma vez terminada, por volta de 1917, assistiu ao processo de criação e institucionalização de um sistema presidencial altamente centralizado atrelado a um sistema de partido hegemônico¹² que incorporaria os principais setores populares do país numa estrutura corporativista vertical, autoritária e coercitiva. As características institucionais do regime autoritário mexicano – em especial a existência de um partido político forte,

¹² Um sistema de partido hegemônico é definido aqui como “o exercício virtual de um monopólio político por parte de um partido que, no entanto, coexiste no cenário político com partidos de oposição legalmente registrados” (Crespo, 1998, p. 21). Nesse sistema, o partido hegemônico possui uma vinculação orgânica com o Estado, o que supõe que o aparato estatal lhe concede vultosos e decisivos recursos para a sua preservação no poder.

controlado pela presidência, capaz de organizar e competir nas eleições, e também de controlar importantes setores da sociedade por meio da sua estrutura corporativista – ajudam a explicar a sua longevidade política (Crespo, 1999; Ortiz, 2008, pp. 51-52), de mais de sete décadas, que até hoje ainda não foi superada por nenhum outro regime autoritário do mundo.

O Partido Nacional Revolucionário (PNR), antecessor do PRI, nasceu da crise política provocada pelo assassinato do presidente eleito Álvaro Obregón, em 1928. A solução que o então presidente em exercício, Plutarco Elías Calles (1924-1928), deu a esta crise foi justamente a formação do PNR, um partido que fosse “capaz de unificar e instilar disciplina à imprevisível classe política revolucionária” (Peña, 2006, p. 71). O PNR nascia como uma criação do Estado, uma instituição que agruparia as forças políticas revolucionárias, e dentro da qual os conflitos entre os membros da família revolucionária passariam a ser dirimidos de forma pacífica, embora não democrática. Assegurava-se, desse modo, o fim das disputas violentas e do recurso à tática dos assassinatos políticos entre as facções e “forças vivas” revolucionárias, garantindo a transmissão pacífica do poder entre os membros do partido. O PNR era, ademais, como o seu futuro herdeiro, o PRI, um partido autoritário em sua organização interna e na competição com outros partidos, uma vez que recorria a expedientes como o uso de recursos do Estado, as fraudes eleitorais e a repressão pós-eleitoral de opositores para manter-se no poder.

Meyer (2003) lembra que no início do regime político mexicano a legitimidade do sistema de autoridade residiu no triunfo revolucionário e na aceitação por parte da maioria da população do projeto de país das novas elites: “um México mais justo, integrado, democrático, independente e nacionalista” (Meyer, 2003, p. 21), projeto este que se desprendia do texto constitucional de 1917. No mesmo sentido, Crespo (1999) lembra que a Revolução mexicana havia surgido como uma crítica aberta ao regime porfirista¹³, propondo quatro metas fundamentais que deveriam estruturar a transformação social do país: 1) democracia política; 2) justiça social; 3) desenvolvimento econômico; e 4) defesa da soberania econômica do país (Crespo, 1999, p. 157). No entanto, em pouco tempo ficou claro como era falho o desenho democrático do novo regime, já que “o direito a exercer o poder nunca se deixou ao azar do voto; a competição real nunca teve lugar entre a Revolução e seus adversários (...), somente entre as facções da elite revolucionária” (Meyer, 2003, p. 21). O Estado revolucionário justificava a centralização do poder a partir de seu compromisso com as prioridades sociais da revolução, dando apenas uma importância secundária à formalidade

¹³ Porfirio Díaz foi o ditador mexicano que ocupou a presidência do país de 1884 a 1911.

democrática do regime – subordinava-se, assim, o componente democrático da revolução ao seu conteúdo social (Crespo, 1999, pp. 157-159).

Em 1938, durante a presidência do general Lázaro Cárdenas (1934-1940), o PNR se converteu no Partido da Revolução Mexicana (PRM). Mas a mudança não se restringia apenas à denominação formal do partido; pelo contrário, este foi o momento de transformação do PNR num partido corporativista de massas, com quatro setores: os camponeses, agrupados na Confederação Nacional Camponesa (CNC); os trabalhadores, incorporados na Confederação de Trabalhadores do México (CTM); o Exército – que estava então integrado ao partido, até que, no governo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), em 1943, saiu dele e passou a prestar contas diretamente à presidência – e, mais tarde, o setor popular, organizado na Confederação Nacional de Organizações Populares (CNOP). Em 1946, o PRM adotou o nome de Partido Revolucionário Institucional (PRI), e a partir de então, com o início do governo de Miguel Alemán (1946-1952), o controle da presidência passou dos militares para os civis. Este foi também o momento que assinalava o início do processo de consolidação do regime autoritário mexicano, que seria marcado por uma série de práticas, como: a subordinação dos poderes Legislativo e Judiciário ao Executivo; as excessivas faculdades meta-constitucionais do presidente; a falta de autonomia dos Estados e municípios; a vinculação orgânica do partido oficial à estrutura governamental e a pouca equidade da competição eleitoral, que se combinava às freqüentes fraudes eleitorais (Crespo, 1999, p. 42).

Entretanto, o autoritarismo mexicano, diferentemente de muitos outros, foi caracterizado por um alto grau de institucionalização política, entendido aqui como “a capacidade para incorporar amplos setores da população ao processo político, e o grau de acordo entre os principais atores que estão sujeitos às regras do jogo” (ibidem, p. 43). A construção de um complexo emaranhado de instituições e de regras informais pelo regime ajuda a explicar este grande sucesso seu. Em primeiro lugar, ele resolveu o problema da sucessão e transferência do poder de forma eficaz, por meio da regra da não-reeleição. Esta regra foi vital para garantir uma grande mobilidade da elite política, que era constituída por uma coalizão ideologicamente heterogênea. A mobilidade favorecia a criação de acordos entre as diversas facções e grupos do partido e incentivava o apego às regras operativas do sistema; ela dava chances para que vários setores do partido participassem do jogo político, o que diminuía os incentivos de se unir à oposição¹⁴ (ibidem, p. 45).

¹⁴ Além disso, o princípio de não-reeleição, ao promover a renovação das elites a cada seis anos, também tinha a virtude de distinguir um dado governo do conjunto do regime, de modo que era possível responsabilizar as administrações anteriores por problemas de gestão governamental. Assim, crises de legitimidade e acusações de

Além disso, não havia chances reais de chegar ao poder por meio da oposição. Todos aqueles interessados em construir uma carreira política sabiam que o PRI era o caminho natural para se obter a nomeação a algum cargo, eletivo ou dentro da estrutura burocrático-governamental. Com muitas posições de poder, uma vez que exercia um monopólio virtual da arena política do país, o PRI tinha espaço suficiente para oferecer uma carreira política para um grande número de políticos e, ademais, dava a eles oportunidades para que perseguissem objetivos econômicos privados por meio de práticas como a corrupção (Magaloni, 2005, pp. 126-127).

Mas além da engenhosa e funcional regra de transmissão do poder, que permitia a mobilidade e renovação da classe política e diminuía os incentivos de defecção do partido, ao que se somava ainda a inexistência de perspectivas eleitorais favoráveis na oposição e o amplo espaço para construção de carreiras políticas dentro do PRI, o regime priísta contava ainda, como já visto, com instituições de massas que permitiam incorporar amplos setores organizados da população ao processo político de maneira controlada e limitada, o que concedia ao autoritarismo mexicano uma importante faceta inclusiva, outro elemento importante para explicar o alto grau de estabilidade do regime.

As redes do PRI, que era um partido hegemônico, mas também um partido dotado de uma estrutura corporativista que incorporava as massas, penetravam os vários setores da sociedade, funcionando como “um “sistema nervoso” que lhe permitia captar as inquietudes e demandas” sociais (Crespo, 1999, p. 44). Ademais, o regime tinha ainda o costume de incorporar e cooptar os grupos e movimentos que em determinado momento ele havia perseguido ou reprimido, o que contribuía ainda mais para sua continuidade no poder. Como bem lembra Meyer,

Diferentemente da maioria dos sistemas autoritários, o do México nunca teve tendências de exclusão. Na verdade, o crescimento sustentado da economia por meio século permitiu às elites políticas revolucionárias e pós-revolucionárias abrir suas filas a quase todos aqueles com ambições políticas, capacidade de organização e aceitação das regras da disciplina presidencialista (Meyer, 1986 apud Crespo, 1999, p. 45).

Todo esse complexo institucional dava ao regime uma maior margem de manobra do que aquela que possuíam outros regimes autoritários mais rígidos e menos inclusivos, como o espanhol ou chileno, que tiveram de recorrer muito mais à força e repressão para se

falhas muitas vezes eram imputadas a governos determinados, e não ao regime em si, o que contribuiu ainda mais para sua manutenção no poder (Crespo, 1999, p. 45-46).

conservarem no poder. O resultado era um autoritarismo civil e inclusivo muito peculiar e muito diferente dos outros, marcado por um alto grau de flexibilidade e sofisticação, que soube se adaptar e se abrir paulatinamente conforme exigiam as circunstâncias¹⁵. A elevada institucionalização do autoritarismo mexicano lhe permitia, por um lado, abrir maiores espaços de participação, dissidência e crítica e, por outro, recorrer menos à repressão para sua manutenção no poder (Crespo, 1999, pp. 46-47). Essas características somadas a um ambiente de formalidade democrática, no qual eleições regulares eram disputadas, e no qual a subordinação das forças armadas ao controle civil era uma questão já resolvida, faziam com que o México despontasse como uma quase-democracia quando comparado aos regimes militares do Cone Sul e as ditaduras ibéricas (ibidem, pp. 47-48).

1.2.2 TLATELOLCO, AS EXIGÊNCIAS DE DEMOCRATIZAÇÃO E A REFORMA DE 1977

A partir da década de 1940 se assiste ao processo de consolidação do regime pós-revolucionário, e os anos cinquenta e sessenta no México foram marcados pela modernização socioeconômica do país, um período de forte crescimento econômico e baixa inflação, conhecido nos círculos internacionais como o milagre econômico mexicano e dentro do México como “desenvolvimento estabilizador”. Este foi um período de expansão das classes médias, e a taxa de crescimento anual do PIB entre 1950 e 1970 foi de 6,2%. O resultado disso foi que o México deixou de ser um país essencialmente rural para se transformar num país urbano e industrializado, e os processos rápidos de industrialização e urbanização fizeram com que surgissem novos grupos sociais, em especial novas classes médias, que apresentaram um novo tipo de desafio ao regime. Parte das novas classes médias que emergiam desse contexto se enfrentariam com o Estado em busca de um sistema político mais aberto e democrático, como ficou claro no episódio do massacre estudantil de Tlatelolco, em 1968. Assim, em vez de se converter em apoio, a modernização do país produziu o efeito não intencional de novas exigências para a democratização (Ortiz, 2008, pp. 157-173).

O movimento estudantil de 1968 foi um ponto de inflexão da história mexicana e da luta pela democracia no México. A repressão brutal contra os estudantes universitários mostrou a incapacidade do regime de responder às exigências de liberdade política de uma sociedade que havia se tornado mais complexa e plural (ibidem). Como bem lembra Ortiz, “o

¹⁵ O regime priísta se caracterizava por sua capacidade de se abrir lenta, porém constantemente, sem modificar sua essência autoritária, o que demonstrou ser um meio eficaz de atrasar ainda mais a transição democrática no país.

massacre evidenciou que um governo que havia assassinado dezenas de pessoas e detido centenas delas por participarem de uma manifestação pacífica não podia ser chamado de democrático” (Ortiz, 2008, p. 173). O movimento estudantil denunciava o fracasso, por parte do regime mexicano, de cumprir as metas que tinham sido as propulsoras da Revolução de 1910: a democracia política e a promessa de justiça social, e ainda que não tenha sido um desafio real à continuidade e estabilidade do regime, ele acabou inaugurando uma crise de legitimidade da qual o regime nunca mais conseguiria se recuperar completamente.

A repressão do Estado em 1968 fez com que diversos grupos recorressem às armas, abandonando o sistema eleitoral e os desacreditados mecanismos institucionalizados de disputa política para ingressar no movimento guerrilheiro. Apesar do fracasso militar das guerrilhas, elas mostraram que era necessário construir um novo marco institucional no qual a oposição de esquerda, cujos partidos haviam sido banidos da arena eleitoral, pudesse ter seu lugar, para com isso evitar o surgimento de novos movimentos radicais contrários ao regime.

O presidente López Portillo (1976-1982) então implementou a reforma eleitoral de 1977, a mais ampla que havia sido promulgada até aquela data, buscando com ela incluir a esquerda na disputa eleitoral e fortalecer o combalido PAN que em meio a disputas internas havia sido incapaz de apresentar um candidato presidencial às eleições de 1976, quando Portillo foi candidato único. A candidatura única de Portillo à presidência em 1976 colocava em xeque a aparência e formalidade democráticas do regime, de maneira que se tornou premente recorrer a uma reforma eleitoral que pudesse dar novo vigor, ainda que controlado, à oposição¹⁶. A reforma de 1977 legalizou o Partido Comunista e outros partidos de esquerda, aumentou a porcentagem de deputados eleitos por meio do princípio de representação proporcional, deu acesso aos partidos de oposição aos meios eletrônicos de comunicação e promoveu a anistia de muitos membros das guerrilhas.

A reforma de 1977 abriu importantes canais de participação à oposição e tornou o autoritarismo mexicano mais flexível e tolerante. Seu objetivo principal, como já visto, era o de oxigenar o regime. Por um lado, a distância entre a classe política e os grupos sociais havia se convertido num abismo desde os finais dos anos sessenta. A repressão do movimento estudantil em 1968, repetida em 1971, e as guerrilhas mostravam que novas fontes de

¹⁶ A formalidade democrática do regime, que implicava a existência de uma oposição autêntica e a realização de eleições regulares, era importante por duas razões, uma doméstica e outra internacional. Em primeiro lugar, como já dito, a bandeira defendida inicialmente pelos apoiadores de Francisco Madero que iniciaram a Revolução Mexicana de 1910 era a da democracia política, e por essa simples razão o abandono da aparência democrática geraria altos custos políticos em termos de legitimidade doméstica. Por fim, a proximidade com os Estados Unidos torna indispensável a preservação das formalidades democráticas para o reconhecimento do regime revolucionário (Crespo, 2004, p. 57).

legitimação eram necessárias para o regime, e a questão eleitoral se transformou numa forma de canalizar as exigências de democratização de maneira institucionalizada. Por outro lado, já no âmbito da direita, o PAN, conhecido como a “oposição fiel” ao regime, que disputava as eleições com o PRI desde 1943, não havia sido nem mesmo capaz de apresentar um candidato presidencial à disputa de 1976, e a reforma procurava também, então, dar-lhe novo fôlego.

Ainda que a reforma tenha sido planejada pelo governo, e que não tenha implicado a alteração da essência autoritária do regime, ela permitiu que o país avançasse mais na direção democrática e foi o “fundamento político para o posterior fortalecimento da oposição” (Crespo, 1999, p. 32), o que seria essencial depois para a transição democrática, já que foi a oposição fortalecida que pôde exigir e negociar as mudanças das regras político-eleitorais a partir de finais dos anos oitenta. Nesse mesmo sentido, Ortiz (2008) lembra que a reforma de 1977, negociada principalmente com a esquerda, acabou produzindo o resultado inesperado de fortalecer o PAN. Não foi a esquerda, mas sim o PAN quem primeiro aproveitou as facilidades introduzidas pelo reformismo eleitoral, como ficaria claro durante o avanço do partido no norte do país durante o governo De la Madrid (1982-1988). O PAN era o partido de oposição com a maior experiência eleitoral, havia participado das eleições desde 1943, e sua experiência e relativa coesão depois da crise interna de 1976 lhe deram vantagem sobre os partidos de esquerda que estavam divididos e eram inexperientes nas disputas eleitorais (Ortiz, 2008, p. 190).

1.2.3 A DÉCADA PERDIDA DE CRISES ECONÔMICAS, O AVANÇO DO PAN E A CISÃO DO PRI

No início da década de 1970 o modelo de desenvolvimento econômico mexicano baseado na substituição de importações mostrava já sinais de seu esgotamento, o que assinalava o fim do período do “desarrollo estabilizador”, em curso desde finais da Segunda Guerra. As mudanças desfavoráveis no contexto econômico mundial, as falhas estruturais do modelo de crescimento, e o aumento substantivo dos gastos governamentais contribuíram para que em 1976 uma grave crise econômica acometesse o país; em setembro desse ano, o governo se viu obrigado a levar a cabo uma desvalorização de 40% do peso em relação ao dólar (ibidem).

Entre 1970 e 1975, durante a presidência de Echeverría (1970-1976), o governo aumentou o gasto público consideravelmente e o Estado assumiu um papel de maior protagonismo e intervencionismo na atividade econômica, o que desgastou a relação do

regime com o empresariado, cansado também da retórica esquerdista e populista de Echeverría. Para financiar o déficit público crescente, o governo aumentou a emissão de moeda, o que gerou um processo inflacionário. Combinada com o câmbio fixo, a inflação provocou um déficit na balança de pagamentos, que o governo tentou solucionar com a contração de dívida externa. Para enfrentar a crise desatada no final do governo de Echeverría, López Portillo (1976-1982) teve de negociar um acordo com o FMI. No entanto, a descoberta de vastas reservas petrolíferas no sudeste mexicano e o aumento do preço do petróleo no mercado mundial em razão da segunda crise do petróleo fizeram com que o governo López Portillo deixasse de lado sua prudência inicial e passasse a implementar o mesmo tipo de medidas de política econômica do governo Echeverría (grande déficit fiscal, rápido endividamento externo e rechaço à abertura econômica e comercial do país) que haviam sido responsáveis pela crise de 1976.

O discurso do governo Portillo era o de que o problema central do país no futuro seria o de “administrar a abundância”, e de fato entre 1979 e 1981 a economia mexicana cresceu muito rapidamente (o PIB avançou 8% ao ano). Todavia, o que o governo não havia previsto era que os preços do petróleo caíam drasticamente a partir de 1981 e, ademais, que as taxas de juros internacionais subiam, o que provocou um dramático aumento da dívida externa, que saltou de 20 bilhões de dólares em 1972 para 90 bilhões em 1982 (Meyer, 2003, p. 23). O resultado disso tudo foi a deflagração da crise da dívida de 1982, a maior crise econômica pelo qual o país havia passado desde a recessão mundial dos anos trinta; a inflação disparou novamente, houve uma nova desvalorização do peso e uma fuga maciça de capitais estrangeiros do país. Mas os efeitos não se restringiram apenas ao âmbito econômico, já que se produziu, em razão da desordem econômica, uma nova e importante crise de legitimidade do regime político que desacreditou a capacidade de gestão da elite priísta (ibidem, p. 74).

A crise de 1982 e seus desdobramentos ao longo de toda a década podem ser entendidos como outro fator que preparou o terreno para a transição política posterior. Segundo Crespo (1999), o descontentamento gerado pela crise se traduziu no fortalecimento sem precedentes do PAN, que devido à condição de partido de oposição mais antigo e articulado capitalizou primeiro o mal-estar cidadão durante o governo De la Madrid. Além disso, este mesmo partido atraiu importantes empresários para suas fileiras, depois que a crescente rivalidade entre o setor empresarial e os presidentes Luis Echeverría e José López Portillo atingiu seu ápice com a nacionalização dos bancos mexicanos, em 1982. O governo López Portillo buscou um bode expiatório para a crise de 1982 e o encontrou no sistema

bancário, que foi nacionalizado no final de seu mandato. Os conflitos entre os empresários e o governo que remontavam aos anos setenta, e eram consequência da retórica esquerdista de Echeverría e dos assassinatos e seqüestros de empresários por movimentos guerrilheiros, atingiram uma nova dimensão com a nacionalização bancária, pois tal decisão do governo representava “uma ruptura fundamental nas regras do jogo entre o governo e o setor privado” (Ortiz, 2008, p. 194).

Como bem lembra Ortiz, a comunidade de negócios do norte do país foi afetada duramente pela crise econômica e pela nacionalização dos bancos. Os efeitos da nova desvalorização do peso tinham sido sentidos, em especial, de maneira muito mais imediata e profunda nessa região do que no restante do país, dados os laços econômicos mais fortes desta área com os Estados Unidos. Muitos empresários então decidiram que era o momento de entrar na arena política, utilizando o PAN como um veículo de protesto e um meio de obter maior influência política (ibidem). O resultado disso foi que os empresários deram recursos e um novo tipo de impulso e liderança ao PAN, constituindo uma nova corrente dentro do partido chamada de neopanismo, da qual Vicente Fox faria parte mais tarde.

A crise econômica de 1982 não produziu um impacto imediato na arena eleitoral nacional, visto que nas eleições presidenciais desse ano o PRI ganhou sem muita dificuldade – Miguel De la Madrid obteve 68,43% dos votos. No entanto, ela teve consequências significativas na política local, sobretudo no norte do país. As eleições nos Estados de Chihuahua e Durango em 1983 assistiram ao avanço eleitoral sem precedentes do PAN. Em Durango, o PAN obteve a capital e dois dos doze distritos estaduais, e em Chihuahua este mesmo partido conseguiu conquistar todas as cidades mais importantes do Estado (Chihuahua, Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui e Saucillo). O PAN conquistou ainda as capitais dos Estados de Sonora e San Luis Potosí. O PRI nunca havia estado tão perto de perder uma eleição estadual (Ortiz, 2008, p. 195), e em meados dos anos oitenta o PAN havia se tornado um partido com projeção eleitoral importante nas eleições locais dos Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán e Estado do México (ibidem, p. 197).

Miguel de la Madrid começou seu governo com a oferta de democratização integral como compensação aos esforços da população que sofria os efeitos negativos da crise econômica. De fato, no início do governo houve certa abertura no âmbito eleitoral, o que se traduziu nas vitórias panistas no norte do país, acima citadas. No entanto, o avanço eleitoral do PAN logo produziu o temor entre vários setores do PRI sobre a possibilidade de um “efeito

dominó” no resto do país, e quando os chihuahuenses voltaram às urnas, em 1986, o PRI tinha já preparado todos os instrumentos do partido de Estado que era para impor seu candidato a governador, recorrendo à fraude eleitoral, e implantando, em 1987, uma reforma eleitoral de natureza mais regressiva que limitava o avanço da liberalização política no país. Ela modificou significativamente a composição da Câmara dos Deputados para garantir que o PRI não perdesse sua maioria absoluta nas eleições de 1988 (Crespo, 2004, p. 70).

Por fim, outra consequência da crise econômica de 1982 foi a divisão interna da própria elite priísta, em razão da necessidade de alteração do modelo de desenvolvimento econômico em curso no país pelo menos desde 1946. O novo modelo econômico implantado no país, sobretudo depois de 1985, conhecido comumente como neoliberal, pressupunha a diminuição do papel do Estado na economia, a privatização de empresas estatais, a abertura econômica, o fim do protecionismo comercial e a criação de incentivos para o investimento estrangeiro, entre outras medidas. A virada do modelo econômico significou a chegada ao poder de uma elite qualitativamente diferente da existente até então, conhecida como tecnocracia. Parte da ala de esquerda, mais tradicional do PRI, liderada por Cárdenas e Porfirio Muñoz Ledo se opunha a este novo tipo de modelo econômico, e com o tempo ela foi marginalizada pela nova elite priísta, dado que para garantir o sucesso das novas políticas econômicas a cúpula tecnocrática do PRI, de orientação mais direitista, passou a alijar das posições de poder as tradicionais lideranças não comprometidas com as medidas neoliberais.

A mobilidade e o intercâmbio entre as elites dentro do PRI que haviam garantido a convivência pacífica, disciplina e união do partido foram postas em xeque. Diante da negativa da liderança do PRI de adotar novos mecanismos, mais democráticos, para a seleção do candidato presidencial do partido – o que implicava o fim da prática do *dedazo*¹⁷ –, Cárdenas e Muñoz Ledo deixaram o partido para montar uma coalizão que unia os membros da antiga esquerda com os dissidentes do PRI sob a bandeira da Frente Democrática Nacional (FDN), e que postulou o nome de Cárdenas à presidência em 1988.

Em 1985, a crise econômica que assolava o país desde 1982 se intensificou, preparando o caminho para o terremoto eleitoral de 1988. A eleição desse último ano colocou o PRI diante de uma oposição que havia sido alimentada, ao longo de quase uma década, pelo descontentamento da população com relação à queda generalizada do nível de vida no país. No PAN, a candidatura era de um empresário agrícola do Estado de Sinaloa, Manuel Clouthier, que representava a ala neopanista de empresários e setores da classe média que não

¹⁷ *Dedazo* é como ficou conhecido o poder do presidente mexicano, líder do PRI, de nomear seu sucessor e de também definir políticos determinados para a disputa de cargos eletivos.

estavam mais dispostos a delegar a direção política do país à elite priísta, e exigiam o estabelecimento de uma democracia política real (Meyer, 2003). Mas a surpresa de fato da eleição de 1988 foi o processo de organização e fortalecimento da oposição de esquerda, consubstanciado na FDN e na apresentação da candidatura de Cárdenas.

A Frente Democrática Nacional representava o desafio mais importante ao regime autoritário mexicano desde a mobilização estudantil de 1968, e as eleições presidenciais de 1988 geraram uma nova crise para o sistema político mexicano, e em especial para o PRI, assinalando a entrada do sistema autoritário na era de eleições com competição cada vez mais autêntica e forte (ibidem). Além disso, a cisão liderada por Cárdenas e Muñoz Ledo era a primeira ruptura importante do PRI desde 1952, mas diferentemente das experiências prévias os dissidentes contavam agora com perspectivas eleitorais favoráveis na oposição para prosperarem.

De acordo com os resultados eleitorais oficiais, o candidato do PRI, Carlos Salinas de Gortari, havia obtido 50,36% dos votos, contra 31% dos votos de Cuauhtémoc Cárdenas, da FDN, e 17,07% dos votos de Manuel Clouthier, do PAN. Na noite de 6 de julho de 1988, o sistema de contagem de votos montado pela Secretaria de Gobernación (Segob)¹⁸ sofreu uma falha “inexplicável”, e os resultados finais, que não foram reconhecidos por nenhum dos candidatos dos partidos de oposição, só foram divulgados no dia 13 de julho. O processo eleitoral esteve permeado por uma série de inconsistências e irregularidades, e é bastante provável que o PRI tenha recorrido, em alguma medida, à fraude eleitoral, ainda que tal acusação nunca tenha sido comprovada.

Inicialmente, o PAN não aceitou, como a FDN, convertida em PRD (Partido da Revolução Democrática), em 1989, os resultados oficiais e exigiu que as eleições fossem limpas e passassem por recontagem de votos, mas um dia depois da posse de Salinas a liderança panista aceitou negociar com o novo presidente. Entre a aliança com o PRI, para impulsionar o projeto econômico neoliberal, e a aliança tática com o PRD para pressionar o regime e acelerar a democratização, o PAN optou pela ideologia econômica¹⁹. O PAN prometia apoiar as reformas constitucionais que Salinas necessitava implementar para dar

¹⁸ A Secretaria de Gobernación (Segob) é uma dependência do Executivo Federal encarregada da política interior e da governabilidade nacional.

¹⁹ O projeto econômico salinista, da ala tecnocrática do PRI, correspondia basicamente ao programa original que os panistas defendiam para a economia mexicana desde o surgimento do partido. O neocardenismo, representado pelo PRD, no entanto, assinalava o fortalecimento da esquerda e dos setores tradicionais do priísmo, contra os quais o PAN sempre havia lutado – o PRD era a conjunção de seus dois adversários históricos: o PRI nacionalista-revolucionário e a esquerda histórico-revolucionária. Assim, a aproximação com o governo foi entendida também como uma forma de conter o avanço do PRD; tanto o PRI tecnocrático quanto o PAN nutriam temor e ressentimento com relação ao PRD.

continuidade às políticas econômicas neoliberais de ajuste estrutural em troca de uma nova lei eleitoral e do reconhecimento, pelo regime priísta, das vitórias do PAN nas eleições locais e estaduais mexicanas²⁰. Salinas cumpriu sua parte do acordo, e reconheceu as vitórias do PAN nas eleições para governador dos Estados de Baja California, em 1989, de Guanajuato, em 1991, e de Chihuahua, em 1992²¹. O presidente do PAN, Luis H. Álvarez, por seu turno, reuniu-se pessoalmente com Salinas, selando o apoio do PAN aos programas econômico e político do presidente mexicano. Diferentemente do PRD, o PAN era um partido relativamente unificado, capaz de negociar com o governo salinista uma série de reformas que o presidente considerava essenciais para o seu programa econômico.

Frente ao avanço inédito da oposição na eleição de 1988, Salinas implementou, com apoio do PAN, uma nova reforma eleitoral regressiva em 1990 que concedia novas garantias à manutenção da maioria absoluta do PRI na Câmara de Deputados (a chamada “escala móvel”), tal qual havia feito De la Madrid em 1987. Além disso, a reforma criava o Instituto Federal Eleitoral (IFE), que se transformou no órgão responsável pela organização e fiscalização das eleições no país e teria papel-chave no processo de transição democrática, assegurando a limpeza e equidade dos pleitos. No entanto, nesse momento, o IFE não era ainda uma instituição plenamente autônoma e independente, pois estava sob o controle da Secretaría de Gobernación.

1.2.4 A RECUPERAÇÃO EFÊMERA DO PRI, AS CRISES POLÍTICA E ECONÔMICA DE 1994 E O FIM DA TRANSIÇÃO

Em 1991, nas eleições legislativas federais para a Câmara dos Deputados, o PRI recuperou boa parte dos votos que havia perdido em 1988, e aumentou em 13,6% o número de cadeiras que tinha até então nessa casa legislativa – 64% dos deputados, em 1991, em contraposição a 50,4%, em 1988. A recuperação econômica do país durante os primeiros anos do governo Salinas²² e a implementação de programas sociais, sobretudo o PRONASOL

²⁰ Salinas necessitava do apoio do PAN no Congresso para aprovar reformas constitucionais uma vez que nas eleições de 1988 o PRI não havia conseguido, pela primeira vez em sua história, eleger a maioria qualificada dos assentos na Câmara de Deputados, i.e., os dois terços dos votos para reformar a Constituição.

²¹ As negociações de Salinas com a liderança do PAN para o reconhecimento das vitórias eleitorais locais e estaduais panistas em troca do apoio desse partido aos projetos salinistas no Congresso são conhecidas como “concertaciones”.

²² A taxa de inflação diminuiu de 159,2% em 1987 para 19,7% em 1989, e o crescimento do PIB per capita que havia sido negativo em -0,9% em 1988 cresceu 2,4% em 1990, enquanto que o PIB agregado começou a crescer 3,3% em 1989 e 4,4% em 1990, depois de uma década de estagnação e retração econômicas (Ortiz, 2008, pp. 207; 211).

(Programa Nacional de Solidaridad)²³, explicam em boa medida o avanço eleitoral do PRI nesse ano. O resultado eleitoral favorável de 1991 e os acordos prévios entre o PRI e o PAN que se mantinham permitiram ao governo Salinas implementar um vasto programa reformador orientado ao mercado, composto por um ciclo intenso de mudanças que impactavam os mais variados âmbitos, com destaque para o econômico.

No que tange ao campo, foi reformado o artigo 27 da Constituição, o que abriu a possibilidade para a compra e venda dos *ejidos*. Ademais, reconheceu-se a personalidade jurídica das Igrejas e se deu permissão para que sacerdotes votassem, e houve um processo agressivo e amplo de privatizações, inclusive dos bancos que haviam sido nacionalizados em 1982, embora eles não tenham voltado para as mãos de seus antigos donos. Essas reformas desafiavam o passado e o ideário do PRI, herdados da Revolução Mexicana, que continham forte orientação estatista, agrarista, corporativista, protecionista e laica (Becerra et al. 2005, p. 316). Vários atores internacionais e a comunidade empresarial mexicana concederam então a Salinas, em razão dessas mudanças e do grande programa de ajuste estrutural e liberalização econômica que foi o núcleo de suas políticas, o título de grande modernizador do México.

No entanto, apesar da considerável retomada de votos em 1991, Crespo (2004) argumenta que o governo Salinas continuava a temer os avanços eleitorais da oposição que se mostravam cada vez mais no âmbito dos Estados e localidades, o que fez com que o governo implementasse, novamente, uma outra reforma eleitoral, em 1993. As fórmulas eleitorais alteradas ofereciam melhores condições ao PRI, criando novos mecanismos que dificultariam a perda da maioria absoluta das cadeiras na Câmara (Crespo, 2004, p. 71).

Todavia, o reformismo eleitoral de corte regressivo e a ilusão alimentada pela recuperação eleitoral do PRI de 1991 de que o regime autoritário poderia sobreviver ainda por mais tempo não durariam muito. A instabilidade política gerada pelo surgimento do Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN), em janeiro de 1994, e pelo assassinato, em março desse mesmo ano, de Luis Donaldo Colosio, candidato à presidência da república pelo PRI²⁴, forçaram o governo Salinas a implementar uma terceira reforma eleitoral não planejada. O México que para muitos parecia encaminhar-se ao Primeiro Mundo depois da assinatura do tratado de livre-comércio com os Estados Unidos via agora, de maneira inesperada, a sombra

²³ Salinas utilizou esse programa social que obteve uma grande parcela do gasto público para criar redes clientelistas (Olvera, 2003a; Bizberg, 2003a) e fortalecer o PRI nos redutos eleitorais do PRD (Michoacán, Guerrero, Veracruz, Estado de México e Morelos). Um dos seus objetivos será reconquistar as áreas onde a oposição havia conseguido resultados favoráveis na eleição de 1988 (Ortiz, 2008, pp. 208; 212).

²⁴ Ernesto Zedillo, encarregado da campanha política de Colosio, foi nomeado por Salinas, após o assassinato, o novo candidato presidencial do PRI.

da violência se projetar como uma possibilidade que poderia afetar dramaticamente as campanhas eleitorais de 1994, comprometendo a vida política legal no país (Becerra et al., 2005, p. 326). A reforma eleitoral de 1994, a primeira que não havia sido planejada pelo regime, poria fim à fase regressiva do reformismo eleitoral iniciada em 1987 e mantida em 1990 e 1993, por meio da qual o PRI havia conseguido manter o controle do regime sobre a maioria absoluta dos assentos da Câmara de Deputados e sobre as autoridades eleitorais.

O surgimento do movimento guerrilheiro em Chiapas em janeiro de 1994 modificou a correlação de forças entre os partidos políticos mexicanos – o amplo apoio social de que gozou o EZLN no seu início beneficiou indiretamente o PRD, o qual pôde então demandar com mais força a reabertura das negociações sobre as regras eleitorais, depois de haver rejeitado as reformas anteriores de Salinas. O PRD deixou claro que “não aceitaria facilmente qualquer veredicto resultantes da eleição de agosto de 1994 a não ser que fossem adotadas emendas significativas à lei eleitoral federal” (Crespo, 2004, p. 72).

O governo Salinas havia implantado até então um modelo de democracia seletiva, por meio do qual negociava com o PAN e reconhecia apenas as vitórias eleitorais locais e estaduais dos panistas. Isso provocou a radicalização do PRD, do mesmo modo como antes, durante o governo De la Madrid, o não reconhecimento pelo PRI do avanço eleitoral do PAN havia feito com que esse partido assumisse uma postura de maior confronto frente ao regime²⁵. Todavia, o surgimento do EZLN alterou substancialmente o contexto político, pois havia o temor de que o PRD radicalizado pudesse assumir uma postura mais anti-sistêmica, comprometendo ainda mais a estabilidade política do país. Numerosas forças sociais e inclusive importantes setores dos partidos políticos, sobretudo do PRD, sentiram-se atraídos pela guerrilha zapatista (Benítez Manaut, 1996, p. 542). A turbulência doméstica convenceu as elites estatais que uma eleição presidencial relativamente limpa, competitiva e pacífica era a única forma de assegurar a consolidação da reforma neoliberal do país (Dresser, 1996). Era o fim, em suma, do sonho salinista de uma *perestroika* sem *glasnost*.

Desse modo, o governo Salinas respondeu a essas pressões com a reforma eleitoral de 1994; era necessário que os resultados eleitorais daquele ano fossem críveis para diminuir os riscos de que emergisse um novo movimento de conflito pós-eleitoral, como o de 1988, só que agora num ambiente político muito mais instável e incerto. Segundo Becerra et al. (2005), “O questionamento político era claro e muito forte: a via eleitoral devia mostrar sua

²⁵ As fraudes cometidas contra o PAN nas eleições de Chihuahua, em 1986, por exemplo, geraram um movimento de protesto e a radicalização do partido. Líderes do PAN fizeram greve de fome e houve ainda a tomada de pontes que ligavam o território mexicano com os Estados Unidos (Chand, 2001, pp. 39-40).

pertinência, devia mostrar que não estava fechada, que se abriria ainda mais e que era plenamente transitável” (Becerra et al., 2005, p. 321).

A reforma eleitoral de 1994 não alterou a fórmula de alocação das cadeiras obtidas por meio da representação proporcional na Câmara dos Deputados, arranjo que desde 1987 era cada vez mais favorável ao PRI, mas alterou substancialmente a estrutura de tomada de decisões do IFE, diminuindo o controle do PRI sobre o processo de organização das eleições. O presidente do Conselho Geral do IFE continuou a ser o Secretário de Gobernación, mas os outros membros do Conselho eram agora cidadãos sem filiação partidária, os chamados *consejeros ciudadanos*, nomeados pelos partidos políticos mais importantes²⁶. Além disso, pela primeira vez na história foi permitida a presença de observadores internacionais no transcorrer do processo eleitoral.

O triunfo do candidato do PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, foi amplo, e os novos instrumentos eleitorais implementados em 1994 provaram sua consistência e limpeza nesse que havia sido até então o processo eleitoral mais bem organizado e vigiado de toda a história mexicana. Apesar dos temores que permeavam o ambiente político mexicano, as eleições transcorrem num clima de normalidade e houve um comparecimento recorde de cidadãos às urnas. Zedillo obteve 50,13% dos votos, enquanto que o candidato do PAN, Diego Fernández de Cevallos, teve 26,6% da votação total, e Cuauhtémoc Cárdenas, do PRD, ficou com apenas 17% dos votos – em 1988 ele tinha recebido cerca de 30% da votação e havia ficado em segundo lugar, o que demonstra a perda de apoio eleitoral do partido e a volta do PAN ao seu lugar histórico de maior partido de oposição.

Em virtude dos riscos e problemas postos à estabilidade do país em 1994, acentuados pelo irrompimento de outra grave crise econômica no início de 1995²⁷, Zedillo tinha evidências suficientes para concluir que se uma autêntica democratização do regime não ocorresse poderia haver sérios danos à estabilidade e governabilidade do país (Crespo, 1999, p. 83). Ademais, os partidos de oposição haviam se fortalecido o bastante desde 1988 para exigirem e promoverem novas mudanças eleitorais (Becerra et al., 2005, p. 370). O governo

²⁶ Este processo é conhecido na literatura como a “ciudadanización” do IFE.

²⁷ Duas semanas após a posse de Zedillo começou uma nova crise econômica no país. O programa econômico salinista havia se baseado numa moeda sobrevalorizada, que o governo sustentava para controlar a inflação, e num déficit comercial que era impossível de ser financiado no longo prazo. O resultado disso foi um círculo vicioso, no qual as reservas internacionais do país foram queimadas até se tornarem insuficientes para o pagamento dos juros da dívida interna e externa. Frente à crise e fuga maciça de capitais internacionais, a resposta do governo foi a de aumentar as taxas de interesse e implementar um novo programa de estabilização, que dessa vez contou com um empréstimo de US\$ 50 bilhões do governo Clinton. O resultado das medidas adotadas foi uma forte recessão, na qual o PIB do país caiu 6% e a inflação atingiu novamente a casa dos 60% (Ortiz, 2008, p. 221).

Zedillo entendeu, nesse contexto, que não era mais possível sustentar o modelo de democracia seletiva que Salinas havia mantido, reconhecendo as vitórias do PAN, mas negando o mesmo tratamento ao PRD²⁸, e que, além disso, uma nova reforma eleitoral definitiva que aprofundasse as linhas-gerais da reforma de 1994, criando um sistema realmente competitivo, era impostergável e necessária para que se obtivesse a aceitação pelos principais partidos das regras do jogo. Nesse sentido, Zedillo se comprometeu a respeitar os triunfos eleitorais do PRD e a dialogar com a oposição para fortalecer as instituições democráticas do país.

Segundo Ortiz (2008), “as exigências dos partidos de oposição e organizações não governamentais (nacionais e internacionais) a favor de um sistema eleitoral mais equitativo, a crise em Chiapas e a crise econômica debilitaram a elite governante e conduziram a uma série de negociações entre os partidos de oposição e o governo para elaborar uma nova lei eleitoral” (Ortiz, 2008, p. 222). As crises políticas e econômicas de 1994 e 1995 haviam destruído a possibilidade, antes aventada em 1991, de reconstruir a hegemonia do PRI.

Assim, em 1996, foi implantada uma nova reforma eleitoral que estabeleceu a plena autonomia do IFE²⁹, pondo fim em definitivo aos mecanismos de controle do PRI sobre o processo eleitoral, e adotou uma fórmula que reduziu a sobre-representação do partido majoritário, no caso o PRI, na composição da Câmara dos Deputados. Dento do novo marco normativo propiciado pela reforma de 1996, e em razão do descontentamento generalizado que tomou o país como resultado da crise econômica de 1995, o PRI perdeu pela primeira vez a maioria absoluta de cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições intermediárias de 1997. O resultado disso foi que “a primazia do PRI e sua impressionante capacidade de impor suas decisões (e, conseqüentemente, as do presidente) deixou de ser a norma da vida legislativa mexicana” (Crespo, 2004, p. 74). Era a primeira vez em que o presidente mexicano não dispunha de uma maioria de seu partido no Legislativo, situação conhecida como governo dividido, que desde então tem sido o padrão das relações entre o Executivo e o Legislativo federais no México.

Por fim, os resultados de 2 de julho de 2000 não foram um início, mas antes a confirmação de todo esse lento e trabalhoso processo de democratização do país, inédito na história mexicana. Nunca antes o México havia vivido uma experiência democrática nem uma

²⁸ Salinas não havia reconhecido uma série de vitórias eleitorais do PRD. O episódio mais conhecido foi o da eleição de Michoacán, em 1992. Zedillo, em contraste, aceitou o avanço eleitoral perredista, como quando, em 1997, o PRD ganhou a eleição para o governo da Cidade do México.

²⁹ O presidente do IFE deixou de ser o Secretário de Gobernación, e o cargo passou a ser exercido por um cidadão sem filiação partidária. O Instituto que havia nascido da reforma eleitoral de 1990 só com essa reforma de 1996 s tornou uma estrutura realmente independente do governo, dirigida por nove cidadãos sem afiliação partidária.

alternância pacífica do poder entre grupos políticos distintos, como ocorreu no ano 2000. Como afirmam Becerra et al. (2005), a eleição de 2000 que levou à vitória do candidato do PAN, Vicente Fox Quezada, “foi a prolongação de fenômenos sucessivos que se haviam instalado no México há anos e cada vez com maior intensidade: partidos políticos com um poder crescente, aumento de sua competitividade, votações abundantes, alternância nos âmbitos municipal e local do poder estatal” (Becerra et al., 2005, p. 486).

A possibilidade da alternância já estava presente – as regras do jogo haviam deixado de ser parte do conflito entre as forças políticas depois da reforma eleitoral de 1996 – mas a decisão de votar por um partido distinto ao PRI para a presidência do país não estava dada. Ela tinha de ser construída, pois era parte da própria luta política, como em qualquer democracia. A esse respeito, Becerra et al. lembram quem

Se se queria remover o PRI do poder presidencial não era necessário modificar as regras eleitorais, o que faltava era precipitar essa decisão entre milhões de pessoas; e isso foi o que conseguiu uma coalizão eleitoral – forjada pelo Partido Ação Nacional e o Verde Ecologista do México – no 2 de julho (ibidem, p. 488).

A campanha de Fox se baseou na idéia da “mudança” (*el cambio*), que se entendia não só como uma mudança do partido governante, mas como uma mudança de regime, a passagem do autoritarismo à democracia. Foram feitos chamados freqüentes para que os eleitores de esquerda optassem pelo voto estratégico em favor de Fox que, segundo a campanha, era o único candidato com reais chances de derrotar o “antigo regime” do PRI. As eleições transcorrem calmamente, sem incidentes graves. Os eleitores compareceram em grande número às urnas, e a maioria (43,33% dos eleitores) votou por Vicente Fox³⁰, da Aliança pela Mudança (Alianza por el Cambio), exercendo seus direitos políticos sem sofrer constrangimentos, o que punha fim a todas as profecias de fraude e de catástrofes que haviam sido anunciadas anteriormente. Os cidadãos exorcizaram o país instável, violento e imprevisível que continuava muito vivo na percepção de muitos mexicanos e analistas estrangeiros (ibidem, pp. 531-2).

³⁰ Francisco Labastida, do PRI, recebeu 36,89% dos votos, e Cuauhtémoc Cárdenas, do PRD, 17% da votação geral.

1.3 O DEBATE SOBRE A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA MEXICANA

Prevaleceu por muitas décadas no México uma enorme assimetria de poder entre os três poderes – o Executivo tinha um grande poder e controle sobre o Legislativo e o Judiciário. O grande poder do Executivo pode ser entendido se analisada a relação entre dois atores centrais do sistema político, o presidente e o partido hegemônico, o PRI. Em um sistema presidencial, o poder do Executivo depende de quatro fatores: os poderes constitucionais do presidente, a força do partido do presidente dentro do Congresso, o grau de disciplina partidária imposta pelos líderes partidários aos membros do partido, e a competição que o presidente enfrenta por parte de rivais dentro de seu partido (Weldon, 1997, pp. 225-227).

Durante o período de predomínio político do PRI no México havia uma fusão entre o Executivo Federal e o partido oficial, o que fazia do presidente mexicano o principal ator de um sistema político altamente centralizado. Além de presidente, ele era o líder máximo do PRI, partido disciplinado que possuía, até 1989, maioria qualificada (mais de dois terços das cadeiras) em ambas as Câmaras Legislativas e a totalidade dos governos estaduais. Até 1997 o PRI manteria ainda maioria simples tanto na Câmara quanto no Senado; foi apenas nesse ano em que pela primeira vez desde a fundação do partido, em 1929, ele perdeu maioria legislativa na Câmara, conservando, entretanto, seu predomínio majoritário no Senado até o ano 2000.

Desse modo, o presidente, que se encontrava no ápice de um sistema político altamente centralizado e piramidal, era líder de um partido altamente disciplinado que sempre gozou de amplas maiorias no Congresso. Além disso, seu poder enquanto líder do partido era praticamente incontestável. Essas dinâmicas faziam com que o presidente contasse com uma série de poderes meta-constitucionais além dos poderes constitucionais conferidos ao Executivo pela Constituição (Weldon, 1997; Amorim Neto; Schiavon, 2005; Nacif, 2005). Prevalecia um padrão de presidência dominante e autoritária que permitia enorme discricionariedade ao Executivo na produção das políticas públicas em geral. Desde a década de 1930 o presidente se converteu no líder do partido, com poder delegado por este para designar seu sucessor, controlar nomeações a postos chave do partido e nomear os ministros da Suprema Corte (Lehoucq et al., 2005), o que gerou a supremacia do Executivo sobre o Congresso, o poder Judiciário e os próprios governos estaduais, controlados por membros do PRI. Candidatos do PRI eram nomeados aos governos estaduais com a anuência do

presidente, e por meio do Senado controlado pelo PRI era possível removê-los se o presidente considerasse que seu desempenho não havia sido satisfatório (Crespo, 1999, p. 41).

Deste modo, Mena e Schiavon (2001) concluem que o presidente mexicano possuía

extensos poderes constitucionais de designação, tanto para escolher seu gabinete quanto para nomear funcionários judiciais, e grandes poderes informais, porque foi o líder praticamente indiscutível de um partido altamente disciplinado que manteve, de maneira ininterrupta até 1997, a maioria absoluta em ambas câmaras do Congresso por mais de 60 anos, e que controlou as nomeações dos ministros da Suprema Corte e de numerosos funcionários estatais (Schiavon; Mena, 2001, p. 5).

Em suma, nesse ambiente o presidente contava em geral com amplas margens e liberdade de ação para fazer valer suas preferências a respeito das políticas públicas na maior parte do tempo, uma vez que os dois outros poderes estavam sob seu controle indireto, apoiando suas políticas. Era muito elevado, portanto, o grau de centralização e concentração de poder do regime.

Entretanto, caso o presidente perdesse a maioria no Legislativo ou deixasse de ser o líder de seu partido, ou este passasse a agir de forma indisciplinada, o Executivo perderia seus poderes extra-constitucionais e só contaria com as prerrogativas constitucionais (Weldon, 1997), o que passou a ocorrer na década de 1990, paulatinamente, acelerando-se a partir de 1997 e consolidando-se com a vitória de Fox em 2000 que consagra o padrão de persistência de governos divididos iniciado ainda durante o último governo do PRI, do Presidente Zedillo (1994-2000).

O processo de transição democrática, responsável pela criação de uma situação de governo dividido, multipartidarismo e governos justapostos aumentou ainda o grau de fragmentação do regime. Se até 1989 o PRI controlava todos os governos estaduais e possuía até 1997 a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado, o avanço paulatino da oposição nas urnas desde o final da década de 1980 tornou, por um lado, a geração de acordos políticos entre o Executivo e o Legislativo mais complexa, dado o fim do apoio automático de uma maioria no Congresso às iniciativas do presidente, enquanto que, de outro lado, a existência de governos justapostos deu vida ao federalismo mexicano que durante a vigência do sistema de partido hegemônico existia apenas formalmente.

Abaixo apresentamos alguns dados que ilustram as grandes mudanças políticas geradas pelo processo de democratização no México, descrito na seção anterior.

GRÁFICO 1.1

Fonte: Base de Dados de Eleições Federais do Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)

Este gráfico mostra a evolução dos resultados eleitorais oficiais obtidos pelos três grandes partidos mexicanos desde meados de 1960 até o ano 2000, quando o PRI perdeu a presidência. Percebe-se uma tendência crescente ao longo dos anos de perda de apoio eleitoral pelo PRI, cuja exceção é ano de 1976, quando o candidato José López Portillo, do PRI, foi candidato único nas eleições, e um avanço das preferências eleitorais do PAN, que na década de 1990 consolidou o lugar de segunda maior força política do país até que, em 2000, alcançou a presidência da república, o que voltaria a ocorrer nas eleições de 2006, que elegeram o panista Felipe Calderón. O PRD, por seu turno, manteve uma votação expressiva na década de 1990 (cerca de 17% do total dos votos), ocupando patamares que a esquerda mexicana nunca havia conseguido alcançar na história, mas o partido do sol asteca não conseguiu repetir o êxito que obteve na campanha eleitoral de Cárdenas, em 1988, quando havia obtido a segunda maior votação. Todavia, os dados referentes às eleições para a presidência não são os únicos indicadores do processo de democratização e desconcentração conseqüente do poder político entre as várias forças políticas do país. A composição partidária da Câmara dos Deputados ao longo dos anos também demonstra a pluralização e abertura gradual do sistema político.

GRÁFICO 1.2

Fonte: Base de Dados de Eleições Federais do Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)

Mais uma vez estes dados demonstram a erosão gradual do poder político do PRI, desta vez no âmbito da Câmara dos Deputados. Alguns anos foram centrais nesse processo: em 1988, observa-se uma forte queda do total de votos obtido pelo PRI. O partido conseguiu conquistar mais da metade do total de cadeiras da Câmara, mas já não dispunha da maioria qualificada de dois terços com a qual contara até então, o que obrigou o governo Salinas a negociar com o PAN as reformas constitucionais implementadas no período. Em 1991, observa-se uma recuperação eleitoral do PRI, em razão da recuperação econômica ocorrida no governo salinista e do sucesso do PRONASOL, que interrompe o ciclo de quedas das votações do partido. Contudo, essa recuperação logo se mostraria efêmera, pois em 1994 pode observar-se novamente uma queda da votação do partido com relação a 1991, e em 1997, depois da grave crise econômica de 1995, o PRI perdeu a maioria absoluta na Câmara, o que inaugurou no país a situação de governos divididos que prevalece até hoje. Todavia, as mudanças políticas no país não se restringiam apenas ao plano das eleições federais. No plano dos Estados e dos municípios também se assistia ao fim do sistema de partido hegemônico e

aos avanços eleitorais dos partidos de oposição, como comprovam os dados abaixo apresentados.

GRÁFICO 1.3

Fonte: Dados extraídos de Selee, 2006, p. 116

Até o ano de 1988 todos os 31 Estados mexicanos eram governados pelo PRI, situação que começa a mudar no ano de 1989, quando o PAN consegue conquistar seu primeiro governo estadual no Estado de Baja California. Desde então, ao longo da década de 1990, tanto o PAN quanto o PRD foram vitoriosos em várias eleições estaduais, de modo que no ano 2000 o PRI continuava a governar 17 Estados mexicanos, mas o PAN já controlava nove e o PRD seis deles. No âmbito dos municípios ocorreu um fenômeno similar, como pode ser observado no gráfico 1.4. Se até o final da década de 1980 mais de 90% da população mexicana vivia em cidades governadas pelo PRI, no ano 2000 tal número era um pouco superior a 50%; a magnitude das mudanças aqui citadas nos âmbitos federal, estadual e municipal mostra a profundidade do processo de pluralização do sistema político, e como uma das mais centralizadas e hierárquicas

estruturas políticas de todo mundo assistiu ao surgimento gradual de um regime democrático, no qual o poder está compartilhado (cf. Lujambio, 2000).

GRÁFICO 1.4 - Porcentagem da População em Municípios Governados por cada Partido Político

Fonte: Gráfico extraído de Selee, 2006, p. 117

A maior parte da literatura voltada à explicação dessas mudanças políticas graduais, de mais de duas décadas, que marcaram a democratização do México concorda que a chave explicativa da transição democrática mexicana está, de um lado, na reforma e transformação gradual das instituições e procedimentos eleitorais e, de outro, no crescimento eleitoral paulatino da oposição, acompanhado de um desgaste das preferências pelo PRI após sucessivas crises econômicas e de legitimidade. As análises privilegiam, assim, o papel e importância dos partidos, eleições e reformas (eleitorais).

Para Becerra, Salazar e Woldenberg (2005), a característica particular da transição mexicana foi, por um lado, a transformação gradual das regras do jogo - processo cujo eixo central foram as sucessivas reformas das instituições e procedimentos eleitorais (1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 e 1996) – e, por outro, o processo de organização e fortalecimento de partidos distintos ao PRI nacionalmente. Os autores argumentam que a mudança política que conduziu o país de um sistema de partido hegemônico para um sistema democrático multipartidário tinha uma dinâmica, uma mecânica: os partidos se fortaleciam e produziam

eleições cada vez mais competitivas, as quais colocavam pouco a pouco partidos distintos ao PRI, i.e., de oposição, nas posições de governo e de representação. Uma vez situados nessas posições conquistadas, os partidos impulsionavam novas reformas e novas regras do jogo que os fortaleciam ainda mais, o que resultava em eleições progressivamente mais competitivas (Becerra et al., 2005, pp. 33-4). Os temas eleitorais e as negociações entre os partidos são entendidos, portanto, como os fatores-chave da transição³¹.

Nesse sentido, a transição democrática mexicana deve ser entendida como a passagem de um sistema de partido hegemônico com eleições não competitivas, controlado pelo PRI, para um sistema multipartidário e de eleições competitivas (Lujambio, 2000, p. 21), marcado pela existência de três grandes partidos: PRI, PAN e PRD. As eleições de 1988 marcam o início do processo de transição democrática porque pela primeira vez as oposições contavam com suficiente poder negociador nas instituições, sobretudo na Câmara dos Deputados (onde o PRI havia perdido a maioria qualificada) para influenciar efetivamente o redesenho da normatividade política do país (ibidem, p. 15). Depois de uma mudança das preferências do eleitorado, resultante da crise econômica iniciada em 1982 que desgastou as bases de apoio do PRI, a oposição conseguiu que o equilíbrio institucional produzido pela eleição de 1988 potencializasse seu poder de negociação. A partir de então os partidos políticos de oposição conseguiram pactuar com o regime diversas reformas que tornaram as eleições cada vez mais limpas e competitivas. Nesse sentido, a mudança política foi resultado da combinação de pressão, negociação e construção de acordos de reforma institucional entre as oposições e o regime não democrático (ibidem, p. 17)

No entanto, como já argumentamos, não é possível entender o processo de transição iniciado em 1988 sem considerar a importância das reformas eleitorais prévias e inclusivas de 1962 e 1977. A eleição de 1988 marcou a primeira limitação formal ao poder de decisão hegemônico pós-revolucionário, o que tornava possível iniciar a transição, mas esse resultado só foi possível porque o sistema já contava com certa dose de pluralismo introduzido previamente por essas duas reformas, que permitiram que a oposição, sobretudo o PAN, ao longo da década de 1980, fosse conquistando pouco a pouco maiores espaços políticos no âmbito dos municípios e dos congressos locais das entidades federativas. Esse pluralismo

³¹ Segundo os autores, o tema de fundo da transição política era o de uma sociedade modernizada que já não cabia mais dentro do formato político de um sistema de partido hegemônico – um só partido, uma só coalizão já não eram capazes de representar nem conciliar todos os interesses e projetos de um país que se modernizava aceleradamente (Becerra et al., 2005, p.16). Havia uma disjuntiva entre uma sociedade muito mais complexa e plural e esse sistema político que não processava nem refletia essa nova realidade do país.

prévio produzido pelas reformas eleitorais de 1962 e 1977 permitiu, portanto, que em 1988 “se produzisse, depois de um importante realinhamento nas preferências dos eleitores” (ibidem, p. 30) a limitação supra-referida do poder de decisão do partido hegemônico e o nascimento do sistema de atores-chave da transição, composto por PRI, PAN e PRD.

A reforma eleitoral de 1962 introduziu mecanismos de representação proporcional ao até então totalmente majoritário sistema eleitoral mexicano³², e institucionalizou a presença de bancadas opositoras na Câmara dos Deputados, tentando com isso manter o PAN na competição eleitoral. O partido de oposição fiel ao regime priísta tinha uma forte ala abstencionista que ameaçava não participar das eleições depois que suas denúncias sobre irregularidades nas eleições presidenciais de 1958 e nas eleições locais de Baja California em 1959 não haviam produzido efeito algum (ibidem, pp. 23-4).

Em 1977, a situação para o regime priísta, que precisava contar com uma oposição eleitoral autêntica para manter a aparência democrática do país³³, era ainda mais preocupante. Em 1976, José López Portillo, do PRI, foi o único candidato das eleições presidenciais, o que desatou uma crise de legitimidade do regime. Depois das eleições fraudulentas de 1968 em Baja California, a ala abstencionista do PAN novamente se fortaleceu, e o partido, farto de participar inutilmente dos processos eleitorais mexicanos, não participou da contenda eleitoral de 1976. No que tangia à esquerda mexicana, o Partido Comunista Mexicano, sem registro eleitoral, também ficou de fora da disputa, enquanto que outros setores da esquerda excluídos do sistema eleitoral e reprimidos depois do movimento estudantil de 1968 se radicalizavam e passavam a se dedicar à guerrilha urbana e rural, seqüestros políticos e ao ativismo sindical independente da estrutura corporativista do Estado mexicano. Nesse contexto, a reforma eleitoral de 1977 ampliou os mecanismos de representação proporcional de 1962, com a intenção de trazer o PAN novamente à arena eleitoral, e, ademais, incorporou o Partido Comunista Mexicano ao sistema partidário, selando um acordo político com a esquerda, do qual também resultou uma anistia geral para os presos políticos. De acordo com Lujambio (2000),

“Com a reforma eleitoral de 1962-1963 se iniciou a integração formal das minorias já existentes e reconhecidas aos órgãos colegiados de representação política (...) Com a reforma política de 1977, que se montou sobre a reforma eleitoral de 1962, se

³² Desde 1962 o sistema eleitoral majoritário mexicano para eleição de membros do Legislativo foi assumindo cada vez mais um formato misto, o que gerou a maior representação dos partidos de oposição no Congresso e contribuiu, ademais, para a formação de um sistema multipartidário, composto basicamente por três grandes partidos.

³³ A respeito dessa necessidade do regime, ver Crespo (1999; 2004) e Lujambio (2000, p. 22).

iniciou a integração de novas forças políticas à vida institucional do país” (ibidem, p. 25).

Enquanto que as transições do Leste Europeu, do Cone Sul e os casos espanhol e português centraram suas atenções muitas vezes na refundação constitucional da democracia, direcionando suas energias, negociações e compromissos nas tarefas de institucionalização dos novos poderes do Estado, no México já existia um marco constitucional democrático estabelecido desde 1917. O problema é que a dimensão eleitoral desse marco não funcionava de maneira adequada; por um lado, eram comuns práticas fraudulentas que distorciam o voto dos eleitores e, por outro, as regras existentes – como o sistema eleitoral majoritário pré-1962 para eleições de deputados federais – dificultavam aos partidos opositores a obtenção de posições de governo e de representação.

Assim, a tarefa da transição democrática foi em grande medida a de ajustar as organizações, leis e instrumentos relacionados às eleições com o objetivo de estruturar um marco eleitoral equitativo, transparente e dotado de credibilidade para que o marco constitucional e democrático formalmente existente no país pudesse se tornar, de fato, autêntico (Becerra et al., 2005, pp. 28-30). Nesse sentido, as eleições se converteram na chave da mudança política do México, na via por meio da qual a democracia chegou ao país. A dimensão eleitoral foi, por conseguinte, veículo para uma transformação política muitíssimo mais ampla (ibidem, p. 55), na medida em que a vida eleitoral autêntica funcionou como “um poderoso dissolvente do poder do partido hegemônico” (ibidem, p. 61).

A transição mexicana não se centrou em discutir o desenho do regime constitucional, nem as instituições do governo nem a divisão de poderes, pois a possibilidade do regime republicano, democrático, representativo e federal estava já estabelecida na Constituição. O que ocorreu é que depois de duas décadas de recorrente mobilização, conflito, discussão, negociação e reforma eleitoral o México pôde pôr em marcha a maquinaria constitucional que formalmente já existia desde 1917, “e a nova vida eleitoral começou a produzir realidades absolutamente novas” (ibidem, pp. 31-2). A transição mexicana foi marcada, assim, por uma transformação lenta, gradual, legal, sistematicamente negociada (ibidem, p. 37), na qual as reformas eleitorais se converteram, em geral, num elemento ativo da democratização.

1.4 COMENTÁRIOS FINAIS

A diferença e lentidão da democratização do México quando comparada à do restante dos países latino-americanos são explicadas, ao menos parcialmente, pela dinâmica própria de democratização de sistemas de partido hegemônico como o mexicano, que difere da dinâmica de transição de outros tipos de regimes (Magaloni, 2005). Nesse tipo de regime, a oposição tem de derrotar o partido associado com o passado autoritário nas urnas e o partido hegemônico, por seu turno, precisa ainda abandonar o controle de que dispõe sob o processo eleitoral para que a transição de fato se consolide (ibidem, pp. 121-123). No México, esses dois processos – de crescimento eleitoral da oposição e de abandono do controle autoritário sob as instituições eleitorais pelo PRI – estavam em gestação desde o início da década de 1980, mas foi só no final do decênio, sobretudo depois das eleições de 1988, que eles se aceleraram, até culminarem, no governo Zedillo, nas reformas eleitorais definitivas de 1996³⁴ e na perda da maioria de cadeiras do PRI na Câmara dos Deputados, em 1997.

A literatura concorda, portanto, que a transição mexicana, como a transição de outros sistemas de partido hegemônico, ocorreu na arena eleitoral – o PRI competia com os demais partidos de oposição como um jogador legítimo e teve de ser derrotado nas urnas; ao mesmo tempo, conforme as eleições se tornavam mais competitivas, como resultado do crescimento da base eleitoral da oposição, os maiores jogadores políticos (PRI, PAN e PRD) renegociaram as regras eleitorais existentes para que elas refletissem o novo equilíbrio de forças na sociedade.

Como bem lembra Schdler (2005), nesse tipo de regime há sempre um risco associado com a manutenção das eleições, qual seja o de que os controles eleitorais erodam-se ao longo do tempo; conforme os partidos de oposição ganham maior força eleitoral, eles aumentam suas chances de conseguirem reformas eleitorais que, por seu turno, fortalecê-los-ão ainda mais, dando início a uma espiral subversiva que corrói as bases institucionais e eleitorais do partido autoritário no poder (Schdler, 2005, p. 15). As fundações institucionais que sustentam o regime e lhe garantem legitimidade, as eleições políticas, acabam fornecendo as bases institucionais para subvertê-lo, por meio da democratização por eleições ou transição votada (ibidem). Foi isso que ocorreu no México, uma democratização por eleições, em que a luta por votos, i.e., a competição eleitoral, caminhou lado a lado da luta por reformas eleitorais.

³⁴ Tais reformas fizeram com que o IFE (Instituto Federal Eleitoral), responsável pela organização das eleições, deixasse de ser vinculado ao Executivo Federal, tornando-se uma instituição autônoma.

Outra diferença da transição mexicana com relação aos processos de democratização latino-americanos e de outros países é que não se pode afirmar com certeza quando de fato o país deixou de ser autoritário e se transformou numa democracia – não há um momento-chave como nos outros países que nos permita pontuar o início do regime democrático. No México não houve a queda de um ditador, a derrocada de um regime comunista nem o retorno dos militares aos quartéis, eventos que ocorreram no restante dos outros países latino-americanos e do Leste Europeu e que permitem com maior facilidade indicar o começo de um regime democrático. Também não houve colapso institucional, nem eleições fundadoras, e muito menos grandes pactos políticos ao estilo de Moncloa, ou a convocação de uma Assembléia Constituinte. Como salienta Schdler (2005), até o ano 2000 a democratização mexicana não contava nem mesmo com alternância no poder no posto mais importante do sistema político, a presidência da república.

O que é possível dizer é que a transição ocorreu em algum momento entre a eleição presidencial controversa de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), em 1988³⁵, e a disputa eleitoral do ano 2000 que levou à presidência o candidato do PAN, Vicente Fox (Magaloni, 2005, p. 122; Nacif, 2007). O equilíbrio de forças na sociedade e as regras do jogo existentes mudaram entre essas duas eleições, de tal modo que, de um lado, o PRI não podia mais modificar *ex post facto* o resultado do jogo eleitoral e, de outro lado, os partidos de oposição nesse meio tempo também escolheram aceitar o jogo eleitoral tal qual existente como legítimo. Nesses doze anos, portanto, o país cruzou a linha divisória que separa o autoritarismo da democracia, o que permitiu a alternância pacífica do poder em 2000.

À luz do exposto, é possível afirmar que as mudanças políticas no México que assinalaram o fim de um regime autoritário, marcado pela existência de um sistema de partido hegemônico, e que caracterizaram também o processo de transição democrática não são facilmente assimiláveis aos marcos teóricos tradicionais sobre transições, desenvolvidos sobretudo na década de 1980. Em contraste com as mudanças ocorridas na América do Sul e na Europa do Leste e Mediterrânea, no México a transição não foi pactuada entre as elites, mas sim votada; em vez de ruptura com o regime anterior o que houve foi antes uma mudança de longa duração, muito lenta, baseada na abertura gradual e contínua do sistema político, que significou mais a recuperação de instituições formais e constitucionais já existentes do que a transformação radical das regras do jogo e o desenho de novas instituições (Merino, 2003, pp. 64-66).

³⁵ Houve fortes suspeitas e indícios de fraude quanto ao resultado eleitoral que levou o candidato do PRI, Carlos Salinas de Gortari, à presidência, no ano de 1988.

Com exceção das instituições eleitorais, que desde a década de 1970 sofreram uma série de reformas³⁶, as instituições políticas mantiveram-se quase sempre intactas. O que houve ao longo de mais de duas décadas de transição foi um processo de incorporação e de ajuste mútuo (ibidem), no qual as instituições políticas paulatinamente se abriram a uma maior pluralidade de forças e atores políticos conforme os partidos de oposição galgavam mais espaço nas urnas, devido tanto ao impacto das reformas eleitorais liberalizantes quanto ao descontentamento eleitoral crescente em relação ao PRI. Deste modo, no México se assistiu mais à recuperação das instituições formalmente inscritas na Constituição de 1917, que previa a existência de um regime presidencialista democrático, do que a uma transformação político-institucional do país³⁷.

Tendo em vista o longo processo de transição democrática no México, pode afirmar-se que o governo Vicente Fox não foi o iniciador da mudança política do país, mas o resultado dela, tendo representado apenas o momento de alternância política na presidência (Ojeda, 2005). A chegada de Fox à presidência é o resultado acumulado de um longo processo de mudanças políticas prévias, e também de transformações profundas, como no plano econômico, que o país vinha sofrendo desde a década de 1980, a partir dos governos dos presidentes Miguel De la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) e Ernesto Zedillo (1994-2000). Embora a eleição presidencial do ano 2000 marque um importante ponto de inflexão dentro do prolongado processo de mudança democrática do regime, o seu resultado não significou o início da democratização política no México (Middlebrook, 2004). A vitória de Fox só foi possível graças a importantes mudanças prévias nas relações entre o Estado e sociedade, e graças ainda a importantes reformas institucionais anteriores, sobretudo no plano eleitoral.

³⁶ À reforma eleitoral de 1977 se seguiu uma série de outras reformas eleitorais mais conservadoras em 1987, 1990 e 1993, quando o PRI buscou controlar o avanço eleitoral da oposição (Crespo, 2004). Contudo, no período entre 1994 e 1996 a oposição muito mais fortalecida conseguiu aprovar novas reformas eleitorais que consolidariam o processo de democratização do país, permitindo que em 1997 o PRI perdesse pela primeira vez a maioria na Câmara dos Deputados e que Vicente Fox fosse eleito em 2000.

³⁷ Apesar de a Constituição prever um regime presidencialista democrático, o que de fato se verificava era a imbricação entre a estrutura do Estado e a do aparato do partido hegemônico, arranjo este que ao longo de mais de duas décadas foi desmanchado gradualmente por um processo de democratização por eleições (Schdler, 2005).

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA EXTERNA MEXICANA EM QUATRO DÉCADAS

2.1 INTRODUÇÃO

A política externa mexicana foi predominantemente legalista e defensiva até a década de 1970. O México possuía uma economia fechada, cujo modelo de desenvolvimento seguia a lógica da substituição de importações – o que não fomentava a criação de vínculos econômicos e comerciais com atores externos –, e um sistema político centralizado, no qual a condução da política externa estava restrita à presidência e à Secretaria de Relações Exteriores (SRE) (Covarrubias, 2003a). Além disso, o PRI afirmava sua origem revolucionária e postura progressista cultivando uma tradição diplomática de defesa intransigente da doutrina de soberania interna e não-intervenção, que buscava ainda sublinhar a independência da política externa mexicana frente aos Estados Unidos. Essas posturas só podem ser compreendidas tendo em vista a importância da história revolucionária mexicana e os inúmeros desafios colocados à soberania e integridade territorial do país desde o século XIX, sobretudo por parte dos Estados Unidos.

O passado repleto de experiências de agressões externas, pressões e intervenções nutria de maneira vigorosa o nacionalismo mexicano e contribuiu, ademais, para a consolidação de uma forte tradição diplomática calcada na defesa de uma série de doutrinas (como a Carranza e Estrada³⁸) e dos chamados princípios de política externa, quais sejam: a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a solução pacífica de controvérsias, a proscrição da ameaça e do uso da força nas relações internacionais, a igualdade jurídica dos Estados, a cooperação internacional para o desenvolvimento, e a luta pela paz e segurança internacionais. Segundo Chabat (1997), “o nacionalismo articulado pela Revolução Mexicana funcionou como um espaço consensual bastante efetivo e como um dos pilares de legitimação do regime revolucionário” (Chabat, 1997, p. 116), e sua interface com o plano internacional fazia-se justamente por intermédio desse discurso diplomático tradicional ou “principista” de política externa.

³⁸ A doutrina Carranza, cujo nome faz alusão ao presidente Venustiano Carranza (1917-1920), refere-se aos princípios de não-intervenção, autodeterminação e igualdade jurídica dos Estados; a doutrina Estrada, criada em 1930 pelo Secretário de Relações Exteriores Genaro Estrada, especifica a prática do princípio de não-intervenção, estabelecendo que o México não usaria o reconhecimento político internacional de um Estado como arma política, sinalizando, assim, o repúdio ao uso do reconhecimento diplomático como uma medida para exercer influência sobre o desenvolvimento político interno de um país.

Antes de 1970, os governos mexicanos estavam interessados, por conseguinte, prioritariamente com o desenvolvimento econômico e a estabilidade política do país – o México não possuía reais interesses econômicos, políticos ou estratégicos externos (idem, 1996). Além disso, num sistema internacional bipolar altamente polarizado, como quando do início da Guerra Fria, era extremamente arriscado se envolver na política internacional, dada a proximidade e dependência dos Estados Unidos. Em razão disso tudo, Ojeda (1986) caracterizou a política externa do México deste período como “passiva, defensiva e jurídicista”. De acordo com Rosario Green (1977), de 1940 até 1970 a política externa mexicana foi marcada por seu legalismo, abstencionismo, passividade, falta de participação internacional e até mesmo pelo isolacionismo. Covarrubias (2008b) assinala também, a esse respeito, que o “México evitava participar dos assuntos internacionais para não ter de se pronunciar em caso de controvérsia; atuava unilateralmente e não buscava o proselitismo, e se concentrava em promover seu próprio desenvolvimento sem olhar para o exterior” (Covarrubias, 2008b, p. 16).

Desse modo, um papel ativo no sistema internacional não era uma prioridade, mas isso não significou que o México tenha se isolado por completo na cena internacional ou que não tenha tido uma política externa. A despeito de não possuir interesses externos significativos, nem capacidade de atuar ativamente na política internacional, o México defendeu uma política externa própria no sistema interamericano. A OEA (Organização dos Estados Americanos) fornecia espaço para afirmar um discurso de independência e autonomia frente aos Estados Unidos (Covarrubias, 2003a; Farer, 2007), o qual, ainda que meramente restrito ao plano das declarações diplomáticas, mobilizava o discurso dos princípios da política externa mexicana.

Ainda que o sistema bipolar e a dependência dos Estados Unidos restringissem muito a margem de manobra da política externa mexicana, o país encontrou na esfera regional a oportunidade para sublinhar a sua independência frente ao vizinho do norte. O México conseguia divergir, no plano diplomático, dos Estados Unidos ao invocar, na OEA, de forma reativa e defensiva, o direito internacional. A defesa do princípio de não-intervenção buscava proteger o México de interferências excessivas e diretas dos Estados Unidos e frisava o caráter independente e autônomo da política externa mexicana, em consonância com a natureza “revolucionária” do regime (ibidem).

Assim, usando a tradição diplomática de aplicação dos princípios de não-intervenção, autodeterminação e soberania, o governo mexicano, em oposição à postura dos demais

membros da OEA, condenou as invasões da Guatemala (1954) e República Dominicana (1965), rejeitou a imposição de sanções contra Cuba e não rompeu relações diplomáticas com Havana – dessa forma, o México mantinha sua posição anti-intervencionista, mas sem se opor aos Estados Unidos nas questões que os norte-americanos consideravam como fundamentais, como o combate ao comunismo³⁹. O país também se destacou nos esforços pelo desarmamento no âmbito da ONU e, regionalmente, apoiando o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, de 1967 (Tratado de Tlatelolco).

O objetivo deste capítulo é analisar brevemente a política externa mexicana no período entre 1970 e 2006, que corresponde ao mandato de seis presidentes (Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo e Vicente Fox). Com isso buscaremos apresentar os vetores de continuidade e mudanças das relações internacionais mexicanas como um todo para contextualizar e situar a discussão da relação entre a democratização e as mudanças da política externa de direitos humanos que constitui o tema dos capítulos seguintes. Não é possível abordar o assunto que nos preocupa das mudanças da política externa de direitos humanos (e de sua temporalidade) sem ter em mente o panorama histórico mais geral das relações exteriores do país, sem o qual não é possível estabelecer linhas de continuidade e de alterações para âmbitos mais específicos da política externa.

O argumento aqui defendido é o de que foram dois os grandes momentos de reorientação da política externa mexicana nos últimos quarenta anos. O primeiro remete à década de 1970, e inaugura um período de forte ativismo internacional, correspondente ao perfil de uma potência média⁴⁰, que rompia com o padrão de atuação global mais moderado do México depois da Segunda Guerra. O segundo momento, por seu turno, pode ser pontuado a partir do ano de 1982, quando a crise da dívida externa forçou o país a liberalizar sua economia. A partir de então, o México passou a se aproximar cada vez mais dos Estados Unidos, até culminar no *sexenio* de Carlos Salinas de Gortari com a implantação do NAFTA.

³⁹ Mario Ojeda (2006) argumenta que, após a Segunda Guerra, surgiu entre o México e os Estados Unidos uma regra tácita, um “acordo para discordar”, segundo o qual o México discordava dos Estados Unidos em questões fundamentais para o México, mas não necessariamente importantes para o governo norte-americano, enquanto cooperava em questões essenciais para os Estados Unidos que implicavam poucas vantagens ou não eram prioritárias para o México. Esse acordo tácito só pode ser explicado pelo interesse norte-americano em assegurar a estabilidade do México – os Estados Unidos compreendiam que boa parte dos desacordos e posturas mais críticas do governo mexicano se destinava ao “consumo interno”, i.e., eram orientados para apaziguar grupos domésticos mais à esquerda com o discurso da independência e autonomia da política externa. Esse mesmo interesse pela estabilidade doméstica mexicana explica ainda a ausência de críticas fortes do governo norte-americano ao México, dado o temor de que isso pudesse ser interpretado como uma forma de intervencionismo, o que poderia causar distúrbios no país vizinho.

⁴⁰ Potência média é definida aqui como uma categoria descritiva de um grupo de Estados que ocupa uma posição intermediária na estrutura internacional de poder, entre superpotências e pequenos Estados.

É importante assinalar que nestes dois grandes momentos de ruptura e reorientação das relações exteriores mexicanas a democratização não foi a variável explicativa central, mesmo porque, como visto no capítulo 1, a transição democrática se iniciou apenas a partir do ano de 1988. Em 1970, Echeverría (1970-1976) assumiu a presidência num contexto de condições políticas e econômicas domésticas adversas. No âmbito econômico, o país começou a sofrer o esgotamento do modelo de substituição de importações, enquanto que no plano político herdava as consequências da repressão produzida pelo governo de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) que havia gerado uma série crise de legitimidade. A política exterior “nova e ativa” de Echeverría foi então desenhada nesse contexto, e influenciada decisivamente por esses fatores domésticos em sua origem, já que o governo procurava com a política externa restaurar sua legitimidade e ampliar e diversificar suas relações econômicas exteriores, atacando, assim, os problemas políticos e econômicos que enfrentava na arena interna.

Já em 1982, De la Madrid (1982-1988) chegou à presidência e se deparou, desde o início de seu governo, com o país imerso numa grave crise econômica deflagrada no final do governo López Portillo (1976-1982) que teve consequências duradouras para a política externa do país. A opção pela liberalização econômica como resposta à crise produziu o abandono do perfil de potência média com uma política externa ativa em curso desde 1970 em favor da aproximação com os Estados Unidos e de uma política externa cujo cerne passaria a gravitar em torno de questões econômico-comerciais.

No entanto, dada nossa preocupação com o impacto da democratização sobre a política externa, o que pode ser dito sobre sua influência no caso mexicano? A despeito de não ser uma das causas dos dois grandes momentos de mudanças da política externa mexicana ela produziu algum impacto sobre as relações exteriores do país? A democratização mexicana, como vimos, foi longa, tardia e não implicou uma ruptura total com o regime anterior. Para entender plenamente seu impacto argumentamos que é preciso atentar para a dimensão temporal dos processos domésticos envolvidos na determinação da política externa mexicana, esmiuçando, em especial, os efeitos de interação entre os processos de democratização e liberalização econômica sobre a política externa.

É preciso ressaltar, nesse sentido, a importância da sequência e do *timing* relativo desses dois processos para a compreensão da política externa mexicana. Como destaca Pierson, “Situações nas quais o evento A precede o evento B gerarão resultados diferentes daquelas nas quais a ordenação é reversa” (Pierson, 2004, p. 11) – quando as coisas ocorrem afeta, assim, o modo como elas ocorrem (ibidem, p. 77). Segundo o autor, o impacto de uma

variável não pode ser entendido sem uma apreciação de quando tal variável aparece no tempo (ibidem, p. 67), e de qual a sua localização em relação a outras variáveis. Isso porque afirmar que o *timing* importa significa sempre analisar o *timing* de uma variável em relação a alguma outra (ibidem, p. 55).

No que diz respeito ao caso mexicano, o fato de a liberalização econômica ter ocorrido primeiramente⁴¹ e, além disso, de ter se desenrolado de forma mais rápida em comparação com o processo de democratização, gerou consequências importantes para o resultado final, i.e., o conteúdo da política externa. A sequência, o *timing* dos dois processos – em especial o intervalo entre os efeitos do término de um e do outro – e o ritmo de desenvolvimento comparado deles foram, portanto, bastante conseqüentes.

A liberalização econômica produziu uma série de mudanças prévias no conteúdo da política externa e nos arranjos institucionais de seu processo decisório, e o impacto da democratização sobre a política externa só pode ser completamente apreciado pensando-se a partir desses efeitos prévios nos padrões de institucionalização decorrentes do processo de abertura econômica, que condicionaram a influência de fatores associados à democratização. O fato de seu impacto ser posterior, de ela ter aparecido depois na sequência, ou, em outros termos, de a liberalização econômica ter ocorrido “too early” e a democratização “too late” é de suma importância, porque o impacto desta última encontrou uma estrutura prévia deixada pela liberalização econômica – nesse sentido seu impacto sobre a política externa foi, em grande medida, restringido pelos contornos (e decisões) anteriormente estabelecidos. Como bem lembra Pierson, “O que quer que venha primeiro tem o maior impacto nos padrões de institucionalização. Iniciativas posteriores (...) são constrangidas a operar dentro dos contornos estabelecidos (...)” (ibidem, p. 67).

Argumentamos, nesse sentido, que muitas das decisões que tiveram consequências reais para a política externa já haviam sido tomadas pelos governos do PRI dentro dos marcos do processo de liberalização econômica até o início dos anos 1990. Principal, senão única, inovação influenciada pela democratização foi a política externa em prol da democracia e dos direitos humanos. Todas as outras áreas da política externa mexicana eram filhas da revolução

⁴¹ Ainda que muitos autores assinalem o início da democratização com as reformas eleitorais de 1977, o que a faria preceder o processo de abertura econômica do país iniciado pelo governo De la Madrid (1982-1988), é preciso lembrar que o grande impulso da democratização se dá mesmo apenas depois das eleições de 1988 e demorou ainda mais de uma década até permitir a concretização de sua última etapa, a alternância política. Enquanto isso, o processo de liberalização econômica iniciado em 1982 já estava praticamente consolidado quando do início da década de 1990, durante o governo Salinas de Gortari (1988-1994), o que justifica afirmar, a despeito da cronologia dos eventos, que os impactos da liberalização econômica sobre a política externa se fizeram sentir antes daqueles associados à democratização.

diplomática mexicana ocorrida a partir de meados dos oitenta até inícios dos noventa (Domínguez, 2008, p. 53), e que pode ser explicada por mudanças no sistema internacional e no modelo de desenvolvimento econômico mexicano, i.e., mudanças nas quais não foi decisivo o impacto do processo de democratização.

2.2 A POLÍTICA EXTERNA MEXICANA

2.2.1 O PERFIL DE POTÊNCIA MÉDIA (1970-1982): A POLÍTICA EXTERNA “NOVA E ATIVA”

O *sexenio* de Luis Echeverría (1970-1976) rompeu com o tipo de política externa mais defensiva e de atividade global moderada que marcara o período posterior à Segunda Guerra, e o México passou a exibir um ativismo internacional e ambições de liderança até então desconhecidos na história do país (Fernández de Castro, 1994). Echeverría inaugurou um ativismo inédito na diplomacia mexicana, com uma política externa que insistiu na diversificação da dependência dos Estados Unidos e na promoção de mudanças do sistema internacional, que o tornassem mais justo e equitativo para os países do Terceiro Mundo (Fernández de Castro; Soares de Lima, 2005, pp. 135-6). Como bem lembra Bosch (2008), o governo Echeverría foi um divisor de águas na política externa mexicana, pois assinalou a passagem de uma época de ensimesmamento a outra de maior atividade internacional (Bosch, 2008, p. 61).

Esse novo padrão de ativismo internacional respondia a circunstâncias domésticas, mas só foi possível também devido a um sistema internacional muito mais permissivo do que aquele do começo da Guerra Fria (Covarrubias, 2003a). Frente aos sinais mais claros de esgotamento do modelo econômico de substituição de importações, e diante de uma crise de legitimidade política do regime, decorrente do massacre de estudantes em 1968, Echeverría recorreu ao plano internacional para tentar aplacar as crises econômica e política internas (Velázquez, 2007, pp. 152-6).

No âmbito político, era necessário restaurar a imagem progressista e democrática do país e melhorar as relações com os grupos de esquerda que haviam sofrido, junto com os estudantes, do confronto com o exército. Nesse sentido, uma política externa ativa que se aproximava do Chile de Allende e de Cuba, e que ainda defendia o movimento terceiro-mundista foi oferecida em lugar da abertura democrática do regime, apaziguando os setores de esquerda e distraindo a atenção do público dos problemas domésticos. Echeverría

aumentou ainda de forma ampla o número de países com os quais o México tinha relações diplomáticas e econômicas, encorajando ainda esforços que buscavam a unidade econômica latino-americana, como no caso do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Entretanto, mais importante ainda que tais iniciativas era a proposta de uma Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, que seria uma contrapartida à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tal Carta propunha uma nova ordem econômica internacional, que baseada na equidade, igualdade soberana, interdependência e cooperação reduziria as desigualdades do sistema internacional.

Já no âmbito econômico, o “relacionamento especial” que se acreditava manter com os Estados Unidos chegou ao fim em 1971, quando o governo norte-americano impôs uma taxa adicional de 10% a todas as suas importações e se recusou a isentar os produtos mexicanos. Isso apenas expôs mais ainda as já grandes dificuldades econômicas do país, cujo modelo de substituição de importações, em forte crise, precisava de novas fontes de financiamento para dar continuidade à produção de bens de capital. A nova atitude do governo pretendia, então, diversificar a dependência do país, implementando uma política externa de diversificação das relações internacionais mexicanas. Novos mercados eram buscados e estratégias de promoção de exportações foram desenvolvidas, enquanto aumentava a participação do governo na produção e regulação da atividade econômica.

Todavia, a política de diversificação da dependência não produziu os resultados esperados, e no final do governo o país vivia uma severa crise econômica. A dívida externa havia crescido, o peso mexicano tinha se desvalorizado, ocorria fuga de capitais, a balança de pagamentos tinha se deteriorado, e o investimento estrangeiro havia encolhido devido aos tons esquerdistas da política externa. Também haviam fracassado as ambições de construir uma nova ordem econômica internacional, bem como as aspirações individuais do presidente de se tornar secretário-geral da ONU e de receber o prêmio Nobel da Paz.

Frente à crise econômica, o governo seguinte de López Portillo (1976-1982) teve de aderir a um programa de austeridade econômica do FMI, o que implicou num primeiro momento um recuo do México da cena internacional. Entretanto, o governo Portillo logo daria continuidade à política externa ativa do governo anterior voltada à diminuição e combate das desigualdades internacionais nos fóruns multilaterais. A descoberta de reservas petrolíferas no país e a alta dos preços do petróleo no final dos anos 1970 permitiu ao México manter um elevado grau de protagonismo na esfera internacional, sobretudo no entorno regional.

No início de seu governo, Portillo se beneficiou da postura mais tolerante e permissiva do presidente norte-americano Jimmy Carter para a região. Dentro desse ambiente conciliatório fomentado por Carter, Portillo buscou estender a influência do México na América Central. O rompimento aberto e hostil de relações diplomáticas com o regime de Somoza na Nicarágua e o subsequente apoio aos sandinistas e depois, já em El Salvador, à FMLN (Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional) se deram num contexto de ambigüidade da política externa norte-americana. Ademais, Portillo tinha também a riqueza do petróleo que dava suporte material ao seu posicionamento na América Central face às críticas dos Estados Unidos que se avolumavam – Portillo podia capitalizar a necessidade norte-americana das reservas de petróleo mexicano tanto como uma moeda de barganha na política para a América Central como um meio de aumentar os níveis de empréstimos internacionais.

Todavia, a má administração dos fundos de petróleo e o mau cálculo das rendas futuras do negócio, juntos de um endividamento maciço com fontes públicas e privadas de crédito dos Estados Unidos em grau ainda maior do que o dos anos do governo Echeverría, e a repolarização ideológica da região com a ascensão de Reagan contribuíram para que o México abandonasse seu papel de liderança na crise da América Central e seu ativismo determinado na política externa como um todo. Apesar do interesse continuado na região, os problemas de dependência econômica e a necessidade de reestruturar a economia forçaram o México a assumir uma postura mais alinhada com os Estados Unidos, o que significou o fim do perfil de uma política externa de potência média.

O principal empreendimento de Portillo foi encorajar, portanto, a mudança política na Nicarágua e em El Salvador, num momento em que a luta de guerrilhas se alastrava pela América Central no final da década de 1970. O governo mexicano apoiou a revolução sandinista na Nicarágua e em menor extensão o movimento guerrilheiro em El Salvador.

É importante também ressaltar que foi durante o governo Portillo que o México participou pela segunda vez do Conselho de Segurança da ONU, no período 1980-1981 – antes disso o país havia sido eleito em 1946. Todavia, como lembra Fernández de Castro (1994), a honra terminou com a precaução tradicional de não mais aceitar semelhante participação, por ser ela fonte de possíveis enfrentamentos desnecessários com os Estados Unidos⁴². Somente no governo Fox o México voltaria a ocupar um assento de membro não-

⁴² Desde 1946 se tem debatido no México a respeito da conveniência de participar ou não do Conselho de Segurança. Em geral prevaleceu a tese de que era melhor se manter a margem do Conselho e privilegiar a atuação na Assembléia Geral. Em 1946, o México, membro fundador da ONU, foi eleito por um ano membro

permanente novamente no Conselho de Segurança, o que trouxe tensão não só para a relação bilateral com os Estados Unidos devido à posição mexicana frente à guerra do Iraque, mas também gerou problemas domésticos. Isso porque alguns grupos novamente opunham-se à tal participação no Conselho, seja porque acreditavam que isso implicaria ter de fornecer tropas para missões de paz, seja porque argumentavam que o México se indispunha de forma desnecessária com os Estados Unidos, o que poderia resultar em sanções econômicas do vizinho.

2.2.2 LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E APROXIMAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS (1982-2000)

Na década de 1980, a elite governante do México tomou decisões no que remete ao modelo de desenvolvimento econômico e de inserção internacional do país que tiveram consequências duradouras e marcantes sobre a política externa mexicana (González, 2001, p. 619). À opção inicial pela liberalização econômica e abertura ao mercado internacional, implementada lentamente num primeiro momento no governo De la Madrid (1982-1988) que pôs em marcha a reforma econômico-estrutural, seguiu-se a institucionalização de uma associação econômica formal com os Estados Unidos, negociada e implementada no governo Salinas (1988-1994) dentro dos marcos do NAFTA. Essas tendências foram mantidas e aprofundadas pelos governos subsequentes, de Ernesto Zedillo (1994-2000) e Vicente Fox (2000-2006), do PAN (Partido Ação Nacional). A liberalização econômica do país levou, assim, a uma política externa que rompia com os contornos terceiro-mundistas, as ambições de liderança global e regional e, ainda, com a política de manutenção de um âmbito de independência e autonomia relativa frente aos Estados Unidos que haviam marcado os governos Echeverría (1970-1976) e López Portillo (1976-1982).

Forçado pela grave crise da dívida externa, o governo De la Madrid iniciou um processo de liberalização econômica. Em um período de 12 anos, de 1982 a 1994, o México radicalmente alterou sua política econômica externa, adotando uma estratégia marcada por

não permanente do Conselho, e em 1980-1981 ingressou, como dito, nele novamente devido ao impasse criado pelas candidaturas de Colômbia e Cuba. Nenhum dos dois países obteve o número necessário de votos e pediram então ao México que ocupasse o assento não-permanente. Em 1991, o governo Salinas abandonou sua candidatura ao Conselho de Segurança em favor da Venezuela. A prioridade do governo era então a negociação do NAFTA, e a decisão de não concorrer ao posto buscava evitar a criação de confrontos desnecessários com os Estados Unidos naquela instância. Assim, foi somente em 2001, no governo Fox, que o México realizou pela primeira vez em sua história uma campanha aberta para um assento não permanente no Conselho (Bosch, 2008, pp. 69-70).

reformas neoliberais e pela aproximação com os Estados Unidos que culminou na implementação do NAFTA.

Em 1982, o México estava imerso numa profunda crise econômica, a mais forte pela qual o país passara desde a década de 1930, causada, entre outros fatores, por uma recessão global, pela fuga maciça de capital, por uma dívida externa sem precedentes, por uma balança de pagamentos deficitária, recorde de desemprego e inflação galopante. A dívida externa do México tinha aumentado de US\$ 4,2 bilhões em 1970 para US\$ 30 bilhões em 1977 e alcançava US\$ 63,7 bilhões em 1981. Durante o verão de 1982 a situação se agravou ainda mais - com a queda do preço do petróleo as receitas da venda de tal produto caíram 50% e a dívida chegou a US\$ 84 bilhões (Gochman, 1998).

Depois que o governo mexicano anunciou em 1982 que não podia cumprir seus compromissos de dívida, que estavam referidos sobretudo com bancos norte-americanos, os Estados Unidos e o FMI apoiaram relutantemente o governo de De la Madrid na condição de que ele iniciasse um programa de recuperação que requeria, entre outras medidas, liberalização econômica e cortes nas despesas públicas, aceitando os planos Baker (1985) e Brady (1990) que implicavam adoção de medidas neoliberais.

O governo De la Madrid implementou medidas de liberalização comercial como parte desse programa de estabilização econômica, reduzindo tarifas de importação e eliminando algumas barreiras não-tarifárias com vistas a facilitar importações, na tentativa de controlar a inflação que começava a fugir do controle. Assim, dentre os esforços que se voltavam ao ajuste macroeconômico se inseria o processo de liberalização comercial unilateral do México e a entrada do país no GATT em 1986.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico mexicano teve, portanto, impacto profundo sobre a política externa mexicana, que não ficou restrito às mudanças implantadas por De la Madrid – no governo Salinas assiste-se ao aprofundamento delas e à introdução de novas mudanças. Como bem lembra Meyer (2006), o Presidente Salinas com a finalidade de reanimar a economia e de legitimar o regime do PRI, bem como seu próprio governo – abalados pelo escândalo de suspeitas de fraude eleitoral na eleição de 1988 que levou Salinas ao poder – decidiu realizar uma mudança substantiva na orientação da política exterior do México. A crise do modelo econômico protecionista e o grave problema da dívida externa levaram o governo mexicano a abandonar a estratégia que buscava a manutenção de um âmbito de autonomia relativa frente aos Estados Unidos em favor de uma política externa

de integração do sistema produtivo mexicano com os Estados Unidos (Meyer, 2006, pp. 450-453).

Mas se no âmbito econômico a realidade mexicana era a de uma intensa e cada vez mais profunda abertura econômica doméstica, no plano político o ritmo da democratização era bastante lento e gradual, e esse descompasso interno entre o ritmo da liberalização econômica e o da liberalização política gerou impactos substantivos sob a política externa mexicana, criando contradições na forma como aspectos econômicos e políticos eram tratados no âmbito das relações internacionais do país – surgiu uma política multilateral ambivalente, marcada, de um lado, por um compromisso ativo com negociações sobre assuntos econômicos e questões tradicionais de segurança, como desarmamento, enquanto que, de outro lado, existia uma posição mais defensiva e de baixo perfil relativa à promoção da democracia, direitos humanos e aos novos temas da agenda de segurança (González, 2001; 2006).

O desenrolar em velocidades distintas dos processos de liberalização econômica e política gerou a convivência simultânea a partir de meados da década de 1980 de uma política econômica exterior nova, quando comparada com a dos governos anteriores, junto de uma política externa tradicional – a visão estratégica do pragmatismo econômico convivía lado a lado com a do nacionalismo revolucionário (ibidem), causando uma contradição na forma de tratamento dos aspectos políticos e econômicos da política externa.

Houve um reconhecimento da globalização econômica, e da necessidade de se promover uma política de abertura aos mercados e fluxos de capital internacionais, mas se manteve uma resistência aos novos condicionantes políticos e sociais da globalização, como o surgimento de redes transnacionais de atores não-governamentais e o fortalecimento de mecanismos de promoção internacional da democracia e dos direitos humanos (ibidem). Ainda que se tenha assistido nos governos do PRI de De la Madrid, Salinas e Zedillo a uma política externa em acordo com os princípios de abertura econômica neoliberal, o mesmo não ocorria em semelhante grau no âmbito político. Vários autores lembram que se esperava alterar o modelo de desenvolvimento e o sistema econômico sem que isso afetasse a estrutura política do país⁴³ (Meyer, 1996; Covarrubias, 1999; Treviño Rangel, 2004). A política externa mexicana reconhecia um mundo interdependente de acordos comerciais e investimentos estrangeiros, mas recorria ao nacionalismo e à doutrina de soberania do regime pós-revolucionário para defender um sistema político suspeito (Dresser, 1996).

⁴³ Salinas defendia um projeto de perestroika sem glasnost (Crespo, 1999), pois argumentava que se se levasse a cabo a liberalização econômica em conjunto com a transição democrática os dois objetivos muito provavelmente se frustrariam.

A liberalização econômica teve um impacto indiscutível sob as posturas internacionais do México; a política externa do país antes ideologicamente orientada e centrada no político transitou para o plano econômico, abandonando o discurso e a ideologia do nacionalismo revolucionário em favor da aceitação dos princípios do livre-comércio e da cooperação institucionalizada com os Estados Unidos. Disso resultou uma ativa política econômica multilateral e uma maior aproximação com os países desenvolvidos, que culminaram no ingresso do México na OCDE, em 1994. Todavia, não se verificou esse mesmo grau de mudanças e transformações da política externa no que dizia respeito não só à promoção da democracia e direitos humanos, mas também no que se referia à institucionalização de novas formas de cooperação em matéria de segurança, como as operações para manutenção da paz e casos de intervenção humanitária⁴⁴, a tal ponto de o país ter se oposto à ampliação multidimensional do conceito de segurança – que passou a abarcar temas políticos, sociais, econômicos e ambientais – em favor de uma noção mais restrita do conceito.

Como destaca González (2001), o ceticismo e a oposição do México com relação ao emprego de instituições multilaterais com propósitos políticos constituíam uma forma que o país encontrou no período do pós-Guerra Fria para evitar uma maior vigilância externa do processo de transição política doméstica. Entretanto, para controlar as crescentes críticas externas, para manter a boa imagem internacional do país e, além disso, para lidar com um contexto de maior diversidade e oposição políticas domésticas, o governo Zedillo, e mesmo antes dele, o governo Salinas, em menor grau, tiveram de relutantemente começar a aceitar as questões da democracia e direitos humanos na agenda de política externa do país.

Deste modo, é preciso lembrar que mesmo nessas duas temáticas, sobre as quais o discurso oficial do governo Fox diz ter iniciado uma política externa totalmente inédita, a mudança não é, portanto, uma novidade totalmente trazida pela eleição de julho de 2000, o que também não invalida o fato de ter ocorrido uma importante mudança qualitativa na maneira de abordar essas questões, já que pela primeira vez a democracia e os direitos humanos se tornaram prioridades da agenda internacional mexicana. Ainda dentro do regime controlado pelo PRI a política externa já se alterava, sobretudo no final da década de 1990, até mesmo no que dizia respeito aos temas da democracia e dos direitos humanos, apesar de que com certo grau de ambigüidade em muitos casos, num momento em que o processo de democratização interna do país já havia ganhado maior fôlego e se aproximava do seu final.

⁴⁴ O governo mexicano recusou-se a aceitar a nova agenda de segurança do pós-Guerra Fria, que insinuava o uso da força militar, em último caso, em questões como narcotráfico, direitos humanos, devastação ambiental e democracia (González, 2001, p. 662).

Argumentamos, assim, que a mudança da política externa já estava em operação bem antes da chegada panista à presidência – o real ponto de inflexão ocorreu na década de 1980. O que a ascensão do candidato do PAN à presidência permitiu foi encerrar o ciclo de reticências e ambigüidades quanto à nova agenda política do pós-Guerra Fria, concluindo a abertura da agenda internacional do país à promoção da democracia e direitos humanos, que já havia começado nos governos anteriores como resultado de pressões domésticas e internacionais.

Ainda que o tema dos direitos humanos e da democracia não seja novo na política externa mexicana, já que nos governos Salinas e Zedillo foram feitas concessões na temática, como a aceitação da presença de observadores eleitorais internacionais e mesmo de uma cláusula democrática no acordo comercial com a União Européia, é preciso lembrar que nesses casos as mudanças na posição do governo foram causadas por pressões internacionais, como a da rede transnacional de direitos humanos. A mudança qualitativa da política externa do governo Fox foi a de ter inserido esses assuntos de forma espontânea como prioridades da agenda internacional mexicana.

2.2.3 O GOVERNO VICENTE FOX E A ALTERNÂNCIA POLÍTICA (2000-2006)

Da mesma forma que é um mito afirmar que a transição democrática e as mudanças políticas no país começaram com a vitória de Fox, argumentamos que é outro mito dizer que grandes mudanças na política externa mexicana começaram a ocorrer apenas a partir do ano 2000, ainda que muitas vezes o discurso oficial do governo panista tenha insistido nessa afirmação, que merece ser muito bem matizada.

Importantes mudanças qualitativas ocorreram na política externa, mas é preciso reconhecer que em muitos casos elas já tinham precedentes; ademais, são patentes muitas linhas de continuidades com a política externa implementada pelos últimos governos do PRI. A consolidação do processo de democratização do México levou, de fato, a uma expansão da agenda internacional do país e à inclusão de novas prioridades nas relações internacionais do México, mas se observam marcantes continuidades com a política externa dos governos anteriores – comércio e finanças continuaram a ser temas centrais da agenda do país, o que demonstra a centralidade da dimensão econômica nas relações internacionais do país, e a relação bilateral com os Estados Unidos se intensificou ainda mais, enquanto que o

distanciamento do país frente à América Latina foi ainda mais ampliado, padrão em curso desde a década de 1990 (Velázquez, 2007).

No plano das arenas decisórias, o impacto da alternância também revela fortes continuidades; houve a proliferação de novos atores governamentais e não-governamentais interessados em influenciar a política externa e também uma politização dos assuntos exteriores do país, mas apesar desses maiores ruídos domésticos a tomada de decisões permaneceu centralizada no Executivo e foram mantidos basicamente os mesmos padrões de política burocrática em curso desde a liberalização econômica, quando o processo decisório da política externa antes centrado na Secretaria de Relações Exteriores tornou-se mais segmentado e disperso em várias burocracias.

Analisando as mudanças que de fato se desenrolaram, cumpre reconhecer que o governo Fox atribuiu à política externa um novo e importante papel dentro da lógica do processo de consolidação e construção institucional da democracia – o Plano Nacional de Desenvolvimento 2000-2006 anunciou que a política externa teria um papel central no novo projeto governamental, qual seja o de que as reformas democráticas internas seriam ancoradas e apoiadas na adoção de fortes compromissos com os instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos e promoção democrática; assim, a política externa que nos regimes anteriores tinha possuído a função de garantir a estabilidade e unidade nacional, funcionando muitas vezes como válvula de escape a pressões nacionalistas, mantendo a legitimidade do regime, mas também garantindo o desenvolvimento econômico e servindo de barreira a interferências externas, ganhava agora novas funções e não mais precisava se apoiar na defesa de princípios como a não-intervenção para proteger de críticas externas um sistema político que até então havia sido autoritário.

No tema dos direitos humanos foi rompida a reticência de governos anteriores de aceitação da jurisdição plena de mecanismos multilaterais de monitoramento e promoção. No âmbito da concepção de segurança também se verificou uma mudança importante. O México anunciou sua saída do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 2001, dias antes dos atentados terroristas aos Estados Unidos, por considerá-lo obsoleto⁴⁵, e depois tentou oferecer uma nova concepção de segurança para as Américas, que ficaria clara na Conferência Especial de Segurança Hemisférica da OEA, realizada no México e organizada

⁴⁵ O México abandonou o tratado de fato em setembro de 2002.

pela Secretaria de Relações Exteriores, em outubro de 2003, quando então o país abraçou os chamados “*soft security issues*”⁴⁶.

Da Conferência resultou um documento final que incorporou ao conceito de segurança hemisférica uma variedade de novos temas, desde o terrorismo e a mudança climática, passando pelo narcotráfico, até outras atividades criminosas transnacionais e questões de saúde pública como a pandemia de HIV/AIDS. Essa seria uma abordagem de segurança hemisférica multidimensional que segundo os proponentes da Conferência, entre eles o México, seria a única forma de adequar a agenda de segurança aos verdadeiros desafios e realidades do hemisfério e, ademais, seria também a única maneira de render justiça aos diferentes tipos de ameaças e preocupações que os grandes e pequenos Estados americanos enfrentariam. Os defensores dessa visão lembram também que essa concepção abrangente de segurança foi adotada por outras organizações regionais, como a Organização para Segurança e Cooperação, na Europa, e que, além disso, seria essa a oportunidade crucial para atualizar o conceito de segurança coletiva no hemisfério, consubstanciado no TIAR, de 1947, cujas preocupações e mecanismos não mais se adaptariam às novas dinâmicas mundiais.

Por fim, uma análise, ainda que breve, como a que se propõe aqui sobre a política externa foxista não estaria completa sem uma rápida apreciação de seus sucessos e fracassos diante dos objetivos enunciados pelo governo. Jorge Castañeda, secretário de relações exteriores do México de 2000 a 2003⁴⁷, definiu no início do governo que a política externa seria estruturada em dois eixos fundamentais: a) uma relação estreita com os Estados Unidos, e b) maior presença em fóruns internacionais, na qual se incluía o objetivo explícito de ingressar no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esperava-se ainda utilizar o bônus democrático derivado da alternância política no país para: 1) aprofundar o NAFTA; 2) firmar um acordo migratório com os Estados Unidos, e 3) eliminar o processo de certificação da luta contra as drogas (ibidem).

Fox buscou estabelecer uma relação estratégica profunda e estreita com a América do Norte, propondo a seus sócios de integração regional aproximar o esquema original do NAFTA ao modelo europeu de integração (Bondi, 2004), por meio da adoção de mecanismos de financiamento ao desenvolvimento do México e da flexibilização dos controles de migração, para a regularização gradual do mercado de trabalho entre os três países. O aprofundamento da integração era visto como uma porta de acesso ao resto do mundo, e

⁴⁶ A proposta mexicana seria outra fonte de tensões e resistências com os Estados Unidos, dada a preocupação com a agenda de segurança no contexto pós-11 de setembro.

⁴⁷ De 2003 a 2006 o secretário de relações exteriores foi Luis Ernesto Derbez, anteriormente Secretário de Economia.

também faria do México o elo indispensável entre o Norte e Sul no processo de integração das Américas. Todavia, a recepção dos parceiros regionais foi fria, e o processo de integração se aprofundou de fato apenas em aspectos de segurança ligados sobretudo com controle fronteiriço, combate ao terrorismo e troca de informações entre agências de segurança. A ASPAN (Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte), firmada entre os três sócios do NAFTA em 2005, condensa as preocupações da agenda de segurança nacional norte-americana à qual o México teve que se adequar; a aliança é um compromisso dos três países para fechar as fronteiras da região ao terrorismo, crime organizado, drogas, tráfico de pessoas e contrabando.

A expectativa de construção de uma relação estratégica com os Estados Unidos foi afetada negativamente pelo impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e por uma série de incidentes e desentendimentos diplomáticos que ocorreram desde o final de 2001 entre os dois países, como a demora do México de manifestar apoio aos EUA em face da luta contra o terrorismo, após os atentados, e como, ainda, a posição mexicana no Conselho de Segurança, em 2003, contra a invasão do Iraque⁴⁸.

O governo Fox tentou reverter a securitização da fronteira entre México e Estados Unidos, objetivando retirar do foco das relações entre os dois países a questão do tráfico de drogas para preencher esse lugar com a proposta de um acordo migratório abrangente. O objetivo do governo mexicano, nesse contexto, era defender uma estrutura bilateral de negociações que incluísse uma ampla reforma do sistema migratório norte-americano e a expansão do NAFTA - esperava-se, em última instância, expandir a parceria comercial e econômica segundo os moldes da integração européia, incorporando a dimensão da mobilidade do trabalho.

Contudo, os ataques terroristas de 11 de setembro acabaram com qualquer perspectiva de sucesso dessa estratégia, já que na guerra global contra o terrorismo a fronteira do México passou a interessar o governo norte-americano da perspectiva da segurança, e não da mobilidade de mão-de-obra e da legalização dos trabalhadores mexicanos não-documentados em solo norte-americano. A agenda de segurança bilateral focada até 2001 no narcotráfico passou a ter como centro o terrorismo e o controle fronteiriço; a imigração se tornou uma questão de segurança nacional nos Estados Unidos, o que impossibilitou o avanço da proposta

⁴⁸ Entre outros incidentes, que não as controvérsias suscitadas sobre a invasão do Iraque e a saída do México do TIAR, podem ser citados os desacordos sobre a aplicação de pena de morte nos Estados Unidos a cidadãos mexicanos e a decisão do México de recorrer à Corte Internacional de Justiça contra o governo norte-americano e, ainda, as críticas de funcionários norte-americanos e do embaixador dos Estados Unidos no México sobre as condições de insegurança, tráfico de drogas e corrupção no México.

mexicana quanto à imigração, batizada pelo governo Fox de *enchilada completa*⁴⁹. Em vez de um acordo migratório abrangente o que se viu de fato foi a construção de um muro na fronteira entre os dois países.

Podemos concluir, portanto, que de fato houve uma maior aproximação entre México e Estados Unidos no período, mas não da forma que buscava o governo mexicano inicialmente, já que suas propostas de aprofundamento do NAFTA segundo moldes europeus e a proposta de um acordo migratório abrangente e ambicioso não prosperaram, apesar do clima amistoso que em muitos momentos se viu entre os presidentes Fox e Bush⁵⁰. Nesse sentido, os temas de segurança nacional do governo norte-americano dominaram a agenda bilateral e, como dito, a ampliação do NAFTA ficou restrita ao acordo de fronteiras inteligentes, de 2002, e à ASPAN, de 2005. Uma vitória mexicana que vale assinalar, porém, foi a suspensão em 2002 do processo de certificação da luta contra as drogas pelo Congresso norte-americano para o caso mexicano.

Mas o que podemos dizer da relação do México com os demais países latino-americanos? No governo Fox se assistiu basicamente à continuação do afastamento político gradual do México do conjunto desses países, em curso desde a aproximação política mais forte com os Estados Unidos na década de 1990. O próprio abandono do termo América Latina em favor de América do Sul parece sintomático desse processo. Nesse sentido, Roett (2005) argumenta que as dinâmicas hemisféricas cada vez mais se concentram em dois pólos: América do Norte e América do Sul, divisão essa que não fazia sentido nenhum antes da entrada em vigor do NAFTA (Roett, 2005, p. 161). Antes um ator chave nas agendas políticas latino-americanas, como quando da sua atuação no grupo Contadora, por exemplo, o país distanciou-se progressivamente da América do Sul, em especial, visto que mantém ainda fortes interesses na América Central, como manifestado no Plano Plueba-Panamá⁵¹.

Por mais que o discurso oficial sublinhe a importância da América Latina para a política externa mexicana, o país perdeu boa parte do prestígio de que gozava na região no passado, e muitos governos da região consideram as posturas do país próximas demais

⁴⁹ O pacote da “enchilada completa” incluía um programa expandido de trabalho temporário; um aumento na transição dos mexicanos não documentados localizados nos Estados Unidos para o status de legalizados; uma quota maior de vistos norte-americanos para mexicanos; incremento na segurança da fronteira e no combate aos traficantes de imigrantes; e mais investimentos naquelas regiões do México de que saíam os maiores contingentes de imigrantes.

⁵⁰ No início de seu governo o presidente Bush chegara a declarar que o México seria a prioridade de sua política externa.

⁵¹ O PPP englobava na sua concepção um projeto de integração e desenvolvimento regional de sete Estados centro-americanos e nove Estados mexicanos do sul e sudoeste. Entretanto, terminado o governo Fox, a maioria dos analistas concorda que os resultados efetivos do plano foram poucos.

daquelas defendidas pelos Estados Unidos⁵². As crises reiteradas com Cuba durante o governo Fox em decorrência do voto mexicano referente à situação dos direitos humanos na ilha, bem como as crises com a Argentina, durante a Quarta Cúpula das Américas, em 2005, e em seguida com a Venezuela de Chávez, que resultou da saída desse país do G-3⁵³ (acordo de livre-comércio entre México, Colômbia e Venezuela) reafirmaram em boa medida a imagem de que o México estaria alinhado antes com os interesses norte-americanos, o que gerou desconfiças na região, sobretudo do Brasil. Como afirma Roett, os presidentes mexicanos continuarão sempre a viajar para o Sul, mas é a relação com o Norte que de fato estruturará a diplomacia mexicana (ibidem, p. 163). As afinidades culturais com a América Latina e o desejo sempre presente nos discursos oficiais de diminuir a dependência frente aos Estados Unidos – em boa medida herança do nacionalismo revolucionário – permeiam a política externa mexicana, mas há poucos motivos para se acreditar que as relações entre o México e a América do Sul, em especial, assistirão a um aprofundamento.

2.3 COMENTÁRIOS FINAIS

À luz do histórico das relações internacionais do México, que impacto a democratização teve sobre a política externa mexicana? Depois da segunda metade dos anos setenta surgiu como consequência da terceira onda democrática uma nova geração de países recém-democratizados (Huntington, 1994). Alguns deles, como a Espanha, Portugal e Grécia promoveram mudanças radicais em suas políticas exteriores para que elas refletissem as mudanças internas resultantes da democratização, como a entrada na União Européia (então Comunidade Econômica Européia) e na OTAN. Na América Latina, a democratização pôs fim ao longo ciclo de rivalidades entre Brasil e Argentina e estabeleceu as bases para que aumentassem a cooperação e integração regional dentro dos marcos do Mercosul. No mesmo sentido, as democracias pós-comunistas do Leste Europeu experimentaram também, anos depois, grandes reorientações de política externa, como o abandono das alianças com a União Soviética e a forte adoção da agenda de promoção dos direitos humanos e da democracia.

⁵² A despeito dos fortes vínculos econômicos com a América do Norte o governo mexicano reconhece que é necessário desempenhar uma diplomacia ativa com os demais países latino-americanos, sobretudo os sul-americanos. Todavia, mesmo no campo econômico-comercial, no qual o México se destaca por seu grande número de tratados de livre comércio, a importância das relações com os países da América do Sul ainda é muito pequena.

⁵³ Fracassava-se, assim, definitivamente a ambição de Fox de fortalecer o G-3 para que, com isso, o México pudesse ocupar um papel construtivo no conflito colombiano.

O caso mexicano diferentemente de todos os acima assinalados apresenta certos traços característicos que impactaram na influência da democratização sobre a política externa. A democratização foi um processo tardio e longo, cujos reflexos mais notórios se fizeram sentir apenas depois dos efeitos da liberalização econômica. A liberalização econômica, junto da mudança do modelo de desenvolvimento econômico do país, e as mudanças no sistema internacional em razão do final da Guerra Fria levaram, em primeiro lugar, a uma alteração de importantes aspectos da política externa mexicana, que em pouco tempo se atrelaram a um conjunto de compromissos internacionais extremamente limitantes. Durante a década de 1990, quando a transição democrática avançava e, depois, com o governo Fox, o que restava era uma política externa cujo único âmbito que não havia sofrido grandes reorientações era o referente à promoção democrática e dos direitos humanos.

As outras esferas da política externa já se haviam modificado desde meados dos anos oitenta, e o custo de reversão de tais mudanças era extremamente elevado, de tal modo que os espaços de que o México dispunha para fazer inovações na sua política externa eram extremamente escassos. As margens de manobra que tradicionalmente já são mais limitadas para o México do que fariam supor suas capacidades de poder devido ao peso da relação com os Estados Unidos se viram ainda mais amarradas. A maior parte da política externa no início dos anos noventa já havia mudado, em razão, sobretudo, da liberalização econômica, mudanças essas que se cristalizaram e se tornaram uma pesada herança, de difícil reversão. Quando de fato se aprofundou a democratização e seus efeitos se fizeram sentir mais fortemente haviam sobrado relativamente poucos campos de política externa e poucos espaços disponíveis para mudanças.

Considerações dessa natureza levam Whitehead (2008) a relativizar o papel da democratização sobre a política externa mexicana. Para ele se trata de um caso de mudança de regime com pouca repercussão sobre a política externa. Nas palavras do autor, “as mudanças observadas em muitas outras novas democracias brilham por sua ausência ou por sua pouca visibilidade no México” (Whitehead, 2008, p. 382). Segundo ele, quando o processo tardio e gradual de democratização abriu o sistema político dentro do México, já se havia dissipado o leque de possibilidades externas que possivelmente havia existido para mudanças (ibidem, p. 387). Como consequência da sequência e do *timing* entre a liberalização econômica e a democratização, a mudança de um sistema de partido hegemônico a um regime multipartidário teve menos impactos do que poderia ter tido. O México seria, por conseguinte, um caso de mudança de regime que pouco impactou a política externa.

De fato os grandes giros da política externa ocorreram de meados dos oitenta até início dos noventa, o que amarrava fortemente os espaços de atuação da diplomacia mexicana e diminuiu drasticamente suas margens de manobra, mas ainda assim a democratização teve um papel importante nas mudanças da política externa de direitos humanos, o que buscaremos comprovar nos capítulos seguintes.

Nesse sentido, argumentamos que não é porque as consequências da democratização se restringiram a este âmbito específico da política externa que o assunto não merece atenção nem análise. Que só a política externa de direitos humanos e promoção democrática tenha se alterado pode parecer muito pouco, mas este era um dos pontos mais sensíveis do regime priísta, que tocava justamente em seu cerne autoritário, em sua imagem por muito tempo considerada “progressista” e também em todo o seu corpo doutrinário, conhecido como nacionalismo revolucionário, que se valia da defesa férrea dos princípios de não-intervenção e soberania. Além disso, o tema dos direitos humanos tocava ainda num dos assuntos centrais da política internacional do pós-Guerra Fria, e o desajuste do México com relação a esta nova agenda transformou o regime mexicano, em pouco tempo, numa espécie de relíquia, num animal político que como o ornitorrinco causava muita estranheza.

Em suma, os processos de democratização podem ter produzido maiores mudanças na política externa de outros países, mas o caso mexicano é interessante e merece atenção não só por conta das considerações acima assinaladas a respeito da importância do tema dos direitos humanos, mas também porque evidencia como o efeito causal da democratização sobre a política externa pode ser limitado quando a liberalização econômica ocorre muito antes no tempo atrelando o país muito fortemente a certos compromissos no exterior.

CAPÍTULO 3 – DEMOCRATIZAÇÃO, ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E A EMERGÊNCIA E PROLIFERAÇÃO DE ONGs DE DIREITOS HUMANOS NO MÉXICO

3.1 INTRODUÇÃO

Desde 1929, o México consolidou um regime autoritário, inclusivo e civil sob controle do PRI, e diferentemente do que ocorria nos países do Cone Sul do hemisfério, violações maciças dos direitos humanos não eram comuns no país, ainda que abusos endêmicos fossem recorrentes. O episódio mais sério de desrespeito aos direitos humanos ocorreu em outubro de 1968, quando tropas do exército, seguindo as ordens do presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) e de seu Secretário de Gobernación, Luis Echeverría, abriram fogo contra uma manifestação de estudantes na Praça das Três Culturas de Tlatelolco, na Cidade do México⁵⁴.

Sikkink (1993) lembra que, surpreendentemente, o massacre atraiu pouca atenção e condenação do plano internacional, a despeito do fato de que a Cidade do México hospedaria os jogos olímpicos apenas dez dias depois do incidente. Isso porque

a rede internacional de direitos humanos, e a consciência e práticas de direitos humanos que ela criou, ainda não existiam em 1968 (...) Como [também] não havia nenhuma fonte crível independente de informação sobre direitos humanos, o governo mexicano foi capaz de controlar as informações sobre o evento (Sikkink, 1993, pp. 428-9).

Essa situação de pouca visibilidade do caso mexicano perduraria ainda por bastante tempo, já que praticamente nenhuma atenção internacional foi dirigida para a questão dos direitos humanos no México até meados da década de 1980. Sikkink (2006) argumenta que uma rede latino-americana de direitos humanos surgiu a partir da década de 1970, conectando atores domésticos e internacionais, como uma resposta à elevação do nível de violações graves dos direitos humanos no hemisfério. Segundo a autora, os atores que compunham essa rede foram capazes de apresentar a questão das violações dos direitos humanos como um problema merecedor de atenção internacional, e ao longo de duas décadas passaram por mudanças sucessivas nos seus alvos e estratégias para se adequarem a novas formas de abusos e a mudanças no contexto internacional.

⁵⁴ Para uma análise do movimento estudantil de 1968 e da repressão do governo mexicano, ver Aguayo Quezada, Sergio. 1968: *Los Archivos de la Violencia*. México: Editorial Grijalbo, 1998.

Entretanto, o México não faria parte da agenda da rede internacional de direitos humanos até meados da década de 1980, que antes disso centraria suas atenções nas violações mais sérias cometidas na América Central e no Cone Sul do hemisfério. Embora comuns, os abusos aos direitos humanos não eram tão graves quanto os cometidos em países como o Chile e a Argentina, que viviam períodos de ditaduras militares, e as violações persistiam no país sem gerar graus significativos de pressão ou preocupação internacional.

Sikkink (2006) lembra, porém, que a ação da rede internacional de direitos humanos alterou-se ao longo do tempo. Depois da onda de democratizações que tomou conta da América Latina na década de 1980, a rede pôde dedicar finalmente a sua atenção para as violações cometidas em países com governos formalmente eleitos, como era o caso do México. Até então, como bem lembram Keck e Sikkink (1998), “Mantendo o México fora da agenda da rede estavam a existência de um governo civil eleito, a postura progressista do México sobre direitos humanos internacionais (...) e a ausência de organizações mexicanas de direitos humanos” (Keck; Sikkink, 1998, p. 111). Cabe aqui, portanto, traçar o desenvolvimento dessa rede transnacional, preocupando-se, em especial, com o surgimento e conexão das ONGs de direitos humanos mexicanas com as ONGs internacionais, processos em que a democratização teve um papel central.

Em suma, uma rede transnacional de direitos humanos surgiu na América Latina na década de 1970, mas seria apenas no final da década seguinte que a consciência sobre os direitos humanos penetraria a sociedade mexicana, tanto devido à proliferação de ONGs domésticas preocupadas com o assunto quanto à pressão exercida pela rede transnacional de ativismo em direitos humanos que com o fim dos regimes militares no hemisfério passou a se preocupar com o caso mexicano.

Argumentamos que nesse processo o aparecimento de ONGs domésticas de direitos humanos no México foi essencial para o funcionamento da rede transnacional e para a efetividade de suas demandas, pois as ONGs de direitos humanos nacionais são as ligações-chave dentro da rede, essenciais para que suas práticas sejam bem-sucedidas (Sikkink, 2006, p. 121). Isso porque são as ONGs domésticas que fornecem informações sobre violações de direitos humanos que, de outra forma, talvez não ultrapassariam as fronteiras nacionais e não chegariam à rede transnacional.

No caso do México, a criação de ONGs de direitos humanos domésticas e a possibilidade de denunciar e documentar as violações foi o que permitiu finalmente que a rede transnacional atuasse no país (Maza, 2008, p. 24). Os ativistas e organizações de direitos

humanos locais desempenharam um papel primordial na observação, documentação e transmissão de informações, bem como no seguimento da situação das vítimas e dos casos (Waslin, 2002, p. 73).

Como bem argumenta Sikkink (1996), “para obter boas informações as ONGs internacionais precisam ter relações de apoio mútuo com ONGs fortes dentro do país repressivo. No México, a ausência de ONGs domésticas fortes de direitos humanos antes de meados dos anos 1980 tornava difícil documentar abusos em curso naquele país” (Sikkink, 1996, p. 163). A atuação das ONGs internacionais e da rede na qual estão inseridas depende, portanto, de informações concedidas pelas ONGs domésticas, o que gera um paradoxo, pois a rede pode não funcionar bem justamente nos casos dos países que mais precisariam contar com sua atenção, que sofrem com violações massivas, mas onde não existem importantes ONGs domésticas. As ONGs domésticas

“existem apenas onde os governos permitem que elas existam e onde as pessoas têm tempo, dinheiro e educação para denunciar e documentar os abusos contra os direitos humanos. Os governos mais repressivos podem simplesmente eliminar essas ONGs domésticas que são as ligações cruciais para que a rede funcione” (ibidem, p. 167).

O caso da Guatemala revela a importância da existência de ONGs domésticas fortes para a efetividade da rede transnacional. ONGs internacionais abordaram o tema das violações contra direitos humanos cometidas no país pela primeira vez na década de 1970, mas naquela época esse trabalho foi dificultado, por um lado, pela indiferença dos militares e das elites guatemaltecos à opinião pública internacional e às sanções aplicadas, e, por outro, pela inexistência de organizações domésticas de direitos humanos no país (ibidem, p. 164).

Um mínimo de organização da sociedade civil do país em questão precisa existir, por conseguinte, para a própria efetividade da pressão da rede transnacional sobre o governo local. Mas as ONGs domésticas são importantes não só devido ao papel crucial que exercem ao fornecer informações sobre violações, mas também pela pressão interna que podem produzir sobre o governo. Muitas vezes a pressão externa não basta para mudar as políticas do Estado, e as ONGs transnacionais ao oferecerem recursos, treinamento e outras capacidades a grupos opositores domésticos, dentre eles ONGs, tornam-nos mais poderosos e capazes de pressionar o governo a partir “de dentro”, concretizando, assim, a aliança transnacional dentro dos marcos do padrão bumerangue.

A combinação da “pressão de fora” com uma vigorosa “pressão de dentro” aumenta as capacidades da rede de influenciar as políticas do Estado-alvo. Dessa maneira, a existência e o vínculo dessas organizações locais e nacionais com as ONGs transnacionais é importante para que estas últimas possam efetivamente confrontar as autoridades e órgãos governamentais envolvidos em práticas de desrespeito a normas internacionais de direitos humanos, o que coloca a necessidade de entendermos o contexto político doméstico que permite o surgimento das ONGs domésticas antes de analisarmos a posterior pressão que elas exercerão em conjunto com ONGs internacionais sobre o país violador de direitos humanos em questão.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é analisar os efeitos da democratização do México sobre o processo de emergência e proliferação de ONGs domésticas de direitos humanos. O argumento aqui defendido é o de que a democratização foi importante justamente porque criou um contexto político-institucional mais propício para o surgimento e mobilização de ONGs mexicanas, fornecendo, assim, as raízes locais para a atuação da rede transnacional que com sua pressão sobre os governos Salinas e Zedillo os forçaria a mudarem paulatinamente a política externa mexicana de direitos humanos ao longo da década de 1990, tema do próximo capítulo.

3.2 A DEMOCRATIZAÇÃO E A EXPANSÃO DAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Anaya (2009) lembra que na maior parte das leituras feitas sobre o modelo bumerangue-espiral (Keck; Sikkink, 1998; Risse; Sikkink, 1999), inclusive na aplicação que ele faz ao caso mexicano, a política doméstica, com exceção da pressão exercida por grupos nacionais de direitos humanos, não é considerada um fator relevante na explicação da atuação da rede transnacional (Anaya, 2009, p.45). Entretanto, aqui frisamos, em oposição a tais trabalhos, que a colaboração transnacional para promover “principled issues” como os direitos humanos tem maiores chances de êxito quando os esforços transnacionais estão enraizados domesticamente (Risse-Kapen, 1995; Sikkink, 1996; 2006), o que demonstra, assim, a importância da política doméstica e a necessidade de um melhor entendimento sobre os processos políticos domésticos que permitem e estimulam a emergência e proliferação de ONGs internas de direitos humanos, as quais constituirão as raízes locais da rede transnacional de ativismo em direitos humanos.

A pressão das ONGs domésticas é importante, mas para que esses grupos possam exercê-la eles precisam antes de um contexto político minimamente favorável que permita sua

emergência e o desenvolvimento de suas atividades, e é justamente aí onde reside outra dimensão importante da política doméstica para entender a efetividade da atuação da rede transnacional de direitos humanos (descrita pelos modelos de bumerangue e espiral) cujo papel não pode ser negligenciado.

Para entender essa influência exercida pelo contexto político-institucional no processo de emergência e desenvolvimento de ONGs domésticas de direitos humanos propomos aqui a utilização do conceito de estrutura de oportunidades políticas, que busca mostrar como mudanças no ambiente político-institucional mais amplo do país podem ou não oferecer condições mais favoráveis para a promoção de ação coletiva por parte de ONGs locais e outros movimentos dissidentes. Não se pode reduzir o papel e importância da política doméstica no modelo bumerangue-espiral apenas à pressão exercida por grupos nacionais de direitos humanos. Argumentamos que é necessário atentar para os efeitos que alterações na estrutura de oportunidades políticas domésticas produzem no que tange à ação coletiva e mobilização social; elas afetam de maneira significativa a emergência, formação e desenvolvimento de organizações civis, dentre as quais se encontram ONGs de direitos humanos, ligações-chave dentro da rede transnacional que são essenciais para o seu sucesso.

A literatura sobre oportunidades políticas examina a relação entre o contexto político nacional e a extensão e natureza da ação coletiva (McAdam, McCarthy, Zald, 1996), focando sua atenção nas dimensões e dinâmicas estruturais da mobilização coletiva (McAdam, 1998). Ela busca explicar como mudanças em alguns aspectos de um sistema político criam novas possibilidades para a ação coletiva, explicando assim a emergência de um movimento social. A emergência da ação coletiva é entendida, portanto, como um resultado mais provável em decorrência de mudanças estruturais amplas no contexto político que tornam os regimes existentes mais vulneráveis ou receptivos à ação coletiva de organizações civis.

As estruturas de oportunidade política são, por conseguinte, constrangimentos e incentivos externos gerados pelo contexto institucional que afetam decisões individuais sobre envolvimento em entidades da sociedade civil. Em outras palavras, estruturas de oportunidades políticas são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar as pessoas a participarem em formas de ação coletiva; fatores exógenos à sociedade civil que estruturam a política institucional e que, além disso, afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais, facilitando ou constrangendo a ação coletiva. Segundo Rennó (2003), a idéia central do conceito é a de que quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos de participação, haverá mobilização social.

De acordo com essa literatura, tanto traços estáveis dos Estados quanto mudanças na distribuição de poder dentro do sistema político podem afetar a emergência de entidades da sociedade civil. Assim, certas configurações institucionais específicas geram maiores incentivos para a formação de organizações da sociedade civil do que outras – os ambientes institucionais afetam, nesse sentido, o ativismo da sociedade civil, i.e., o surgimento e as perspectivas de desenvolvimento da ação coletiva.

Esse tipo de explicação sublinha que oportunidades políticas em expansão têm papel determinante durante a fase de emergência da ação coletiva, pois são necessárias (mas não suficientes) para que o movimento ou nova entidade da sociedade civil adquira vida. As ações dos ativistas locais de direitos humanos mexicanos que nos interessam devem, nesse sentido, ser entendidas a partir da configuração mais ampla do sistema político nacional, i.e., da existência ou ausência de oportunidades políticas que determinarão a receptividade ou vulnerabilidade do sistema político às demandas, pressões e desafios colocados pelo movimento.

A partir de uma ampla revisão da literatura que trabalha com o conceito de oportunidade política, Meyer (2004) assinala que a idéia essencial dessa perspectiva teórica é a de que o contexto político no qual um movimento surge influencia, entre outras variáveis, sua emergência, desenvolvimento, capacidade de organização, mobilização e posterior impacto. Num dado ambiente social pode existir um conjunto desorganizado de pessoas que compartilham valores ou interesses comuns - um grupo latente -, mas a simples existência dessas motivações em comum não é suficiente para que o grupo se organize. Isso porque as motivações dos membros do grupo latente podem ser complicadas por cálculos estratégicos – a despeito do interesse comum ou da crença num valor compartilhado, os membros do grupo podem ter dúvidas sobre o comportamento uns dos outros, sobre a eficácia de seus esforços e sobre a relação entre os benefícios e os custos da ação organizada.

Em outras palavras, há uma série de obstáculos à organização desses grupos que não podem ser superados apenas pela existência de interesses ou valores compartilhados, e a idéia básica então da perspectiva que utiliza o conceito de estrutura de oportunidade política é a de que o contexto no qual esses grupos latentes estão inseridos oferece diferentes graus de condições facilitadoras que podem ser utilizadas pelos líderes sociais para superar tais obstáculos organizacionais. Como resultado, mudanças específicas de certos aspectos do sistema político podem criar novas possibilidades de ação coletiva para o caso de um dado conjunto de grupos latentes. A ação coletiva e seus obstáculos organizacionais (Olson, 1965)

são influenciados, por conseguinte, pelo conjunto mais amplo de oportunidades e constrangimentos políticos – a estrutura de oportunidades políticas – específico ao contexto em questão, que pode, por exemplo, aumentar os ganhos potenciais da organização, tornando a ação coletiva mais provável, já que a inação/desorganização torna-se uma opção mais custosa no novo contexto.

No entanto, antes de analisarmos como a configuração mais ampla do sistema político nacional mexicano e, em especial, as oportunidades políticas em expansão, afetaram a emergência e ativismo das ONGs locais de direitos humanos, é preciso definir as dimensões que compõem a estrutura de oportunidades políticas, limitando nossa atenção para as mudanças nas instituições políticas e relações entre os atores políticos. Partindo das definições propostas por McAdam (1996, p. 27) e Tarrow (2006, pp. 76-80) do conceito de oportunidades políticas, é possível delimitar as cinco dimensões político-institucionais que influenciam as perspectivas de aparecimento e desenvolvimento da ação coletiva na sociedade civil⁵⁵: 1) abertura ou fechamento relativos do sistema político institucionalizado; 2) estabilidade do conjunto de alinhamentos entre as elites; 3) presença de aliados entre as elites; 4) existência de divisões entre as elites; e 5) capacidade e propensão do Estado de exercer repressão.

No caso mexicano, o processo de democratização gerou uma mudança na estrutura e configuração político-institucionais, ampliando o grau de abertura do sistema político. Houve, portanto, um processo de abertura e pluralização gradual do sistema político que contribuiu para a expansão das oportunidades políticas. Desse modo, argumentamos que o processo de liberalização política iniciado com as reformas eleitorais de 1977, e que posteriormente se converteria num processo de democratização do país mais autêntico e profundo, sobretudo depois de 1988, foi uma mudança contextual favorável do ambiente político-institucional necessária para a emergência e proliferação de ONGs mexicanas de direitos humanos, na medida em que as oportunidades políticas em expansão ampliaram o espaço político disponível para a ação coletiva e forneceram mais incentivos e oportunidades para a organização e mobilização desses grupos sociais.

⁵⁵ McAdam (1996) e Tarrow (2006) definem uma mesma lista de quatro dimensões da estrutura de oportunidades políticas: 1) abertura ou fechamento relativos do sistema político institucionalizado; 2) estabilidade do conjunto de alinhamentos entre as elites; 3) presença de aliados entre as elites; 4) capacidade e propensão do Estado de exercer repressão. Contudo, Tarrow (2006) introduz uma nova dimensão às quatro propostas inicialmente por McAdam (1996), qual seja, a existência de elites divididas, que incluímos aqui em nossa análise, dada a pertinência dessa variável para o entendimento do caso mexicano, no qual, em 1987, assistiu-se a uma importante cisão interna do PRI que deu origem ao PRD, ator-chave da transição democrática e da consolidação do sistema democrático multipartidário mexicano.

Essas reformas, implantadas num contexto de crescente insatisfação com o PRI que via sua hegemonia eleitoral desvanecer a cada processo eleitoral, permitiram o crescimento da oposição, gerando uma abertura do sistema político-institucionalizado, mas o aumento do pluralismo não se restringiu apenas ao sistema político formal e aos partidos. Os espaços e canais de participação institucionalizada se ampliaram, mas também se incrementaram, alimentadas pelo descontentamento nacional crescente, aquelas formas de iniciativa social autônoma – avessas aos mecanismos de controle corporativistas que se desgastavam – que, favorecidas pelo enfraquecimento e vulnerabilidade crescentes do regime, souberam ocupar os novos espaços políticos gerados pelo processo de democratização. Os ganhos potenciais da organização coletiva aumentaram, tornando o surgimento da ação coletiva mais provável, e os líderes usaram tais estruturas de oportunidades políticas favoráveis para encorajar a mobilização.

Abaixo apresentamos alguns dados que evidenciam esse processo de emergência e proliferação das ONGs mexicanas de direitos humanos influenciado positivamente pela democratização do país. É óbvio que o surgimento das ONGs resultou de processos de causalidade múltipla, como será descrito nas próximas três seções, mas os dados mostram uma forte correlação entre o avanço do processo de democratização no país, partindo da reforma eleitoral de 1977, antes da qual não existia nem sequer uma ONG, e a proliferação das ONGs de direitos humanos. Depois de 1988, quando de fato se aprofunda o processo de democratização, é que se observa um ritmo ainda mais intenso de formação de novas ONGs. O número que, em 1991, na contagem de Welna (1997) é de 143, e no diretório da CNDH de 191, salta para quase 800 ONGs no ano 2001. A democratização não foi a única causa de tal processo de expansão, e talvez não tenha sido nem mesmo a mais relevante, mas os dados fortalecem o argumento de que ela gerou sim um contexto político doméstico mais favorável para a emergência desses grupos, dada a ampliação da estrutura de oportunidades políticas.

GRÁFICO 3.1

Fonte: Welna, Christopher James. Explaining Non-Governmental Organizations (NGOs): Human Rights and Institutions of Justice in Mexico. Tese de Doutorado, Duke University, 1997.

GRÁFICO 3.2

Fonte: Directorios de Derechos Humanos de la CNDH (1991, 1993, 1996 e 2001)⁵⁶

⁵⁶ As Comissões Estatais de Direitos Humanos e as representações de ONGs internacionais no México que aparecem na contagem de alguns dos diretórios foram excluídas do gráfico por não se tratarem de ONGs mexicanas de direitos humanos.

No entanto, outras duas dimensões da estrutura de oportunidades políticas foram também alteradas enquanto se desenrolava o processo de democratização. Elas não foram resultado direto do processo de democratização, como o processo de abertura do sistema político, mas foram afetadas por ele. De um lado, houve uma importante ruptura no seio da elite priísta em 1987, da qual resultou o surgimento de um novo partido de centro-esquerda, o PRD, ator chave do processo de transição democrática do país, o que corresponde à dimensão da existência de divisões entre as elites; e, por outro lado, ocorreu também um declínio da capacidade e propensão do Estado de exercer repressão.

A principal causa da divisão entre a elite priísta foi, como já discutimos no capítulo 1, a divergência surgida depois da devastadora crise econômica de 1982 entre os defensores do modelo econômico vigente até então, a chamada ala de esquerda, mais tradicionalista, do PRI (de orientação mais nacionalista e estatista), e uma nova elite tecnocrática, formada em áreas relacionadas à economia, contabilidade e administração, que propunha uma drástica reforma econômica como alternativa ao modelo de desenvolvimento de substituição de importações que havia entrado em crise. Essa nova elite ascendeu ao poder a partir do governo De la Madrid (1982-1988) (Crespo, 1999, pp. 51-2; 55-8).

O êxito do novo modelo econômico neoliberal exigia o alijamento dos setores mais à esquerda do partido e a manutenção da nova elite tecnocrática no poder, o que rompia com a possibilidade de alternância pendular entre os setores de esquerda e direita do PRI a cada seis anos na presidência. Esta troca de elites que era decidida dentro do próprio partido oficial e que se tornava possível devido à norma de não-reeleição havia sido essencial para garantir a coesão, disciplina e convivência pacífica dentro do PRI. Desse modo, a ascensão da elite tecnocrática pôs fim à possibilidade da mudança pendular entre setores da esquerda e direita do partido no poder, e fomentou a formação e cisão da Corrente Democrática, em 1987. Essa ala que rompeu com o PRI se uniria aos partidos de esquerda históricos e formaria, por fim, o PRD.

A mudança no modelo de desenvolvimento econômico foi a causa primordial da divisão surgida dentro do PRI, mas essa não havia sido a primeira ocasião em que surgiam diferenças dentro da família revolucionária. Por muito tempo, a única forma de alcançar cargos e postos importantes no governo era pertencer ao PRI, pois fora do regime não havia chances reais de galgar posições de poder. Assim, aos perdedores das disputas por indicações do partido a cargos restava apenas aceitar o resultado, para que pudessem obter, posteriormente, outra indicação ou algum outro prêmio de consolação.

Todavia, conforme a oposição foi conquistando maiores espaços de poder - quadro que se ampliava ao longo da década de 1980, na medida em que o sistema político se abria e crescia o descontentamento eleitoral com o PRI -, esse tipo de inconformidade antes contida e processada dentro do PRI pôde encontrar no sistema partidário, no contexto da nova e mais autêntica realidade da luta político-eleitoral, a possibilidade da conquista de posições de poder. A saída de priístas para a oposição se tornou uma realidade, já que, a despeito das ainda grandes iniquidades do sistema eleitoral, as chances de obter cargos e postos de representação se haviam incrementado sobremaneira. Reside aí, portanto, a contribuição do processo de democratização para a divisão da elite.

Por fim, a capacidade e propensão do Estado de exercer repressão também se reduziram enquanto avançava o processo de democratização, o que contribuiu ainda mais para a expansão das oportunidades políticas. Gradualmente se deteriorou a capacidade do regime para usar a força e também para utilizar os mecanismos de controle e cooptação de sua estrutura corporativista – devido sobretudo aos efeitos da crise econômica da década de 1980 –, o que provocava um afrouxamento dos controles autoritários num momento caracterizado pela aparição e fortalecimento de forças independentes do regime autoritário (Aguayo, 1994, p. 480). Depois do massacre do movimento estudantil de 1968, o regime se tornou mais avesso ao uso da repressão contra movimentos e organizações sociais devido aos custos políticos e de legitimidade desse tipo de ação, os quais só cresceram à medida que avançava a democratização. O fortalecimento das forças de oposição e de entidades da sociedade civil não anulou por completo o emprego da repressão pelo Estado autoritário, mas o reduziu consideravelmente ao aumentar seus custos – nesse novo contexto político e social, a resposta da sociedade a um evento de repressão produziria efeitos potencialmente desestabilizadores para o regime, diferentemente do que ocorrera em 1968, quando a reação social não havia ameaçado sua estabilidade.

Devido ao aumento da pressão e organização social (beneficiadas pela democratização), e da abertura econômica, havia maiores limites ao uso da coerção, cujos custos haviam se elevado sobremaneira. Isso implicou o afrouxamento dos controles autoritários o que, por seu turno, favoreceu a organização da sociedade civil (Treviño Rangel, 2004, p. 518), a qual, por fim, como num ciclo, ao se organizar contribuiria ainda mais com sua pressão para o subsequente aumento do afrouxamento dos controles autoritários do país.

As mudanças nessas três dimensões (abertura gradual do sistema político institucionalizado, divisão da elite priísta e redução da capacidade e propensão do Estado de

exercer repressão) expandiram, portanto, de maneira significativa, as oportunidades políticas, facilitando o surgimento da ação coletiva na sociedade civil.

Assim, em suma, a democratização e a abertura provocada por ela no sistema político-institucionalizado que ampliou a estrutura de oportunidades políticas, tornando o regime mais vulnerável à ação coletiva de organizações civis, é importante para explicar o surgimento de ONGs domésticas de direitos humanos no México.

No entanto, além da democratização, os efeitos da divisão interna da elite priísta e da capacidade reduzida do Estado de exercer repressão também contribuíram para o incremento do ativismo no âmbito da sociedade civil. Mas além da alteração nessas dimensões político-institucionais que ampliaram a estrutura de oportunidades políticas, influenciando positivamente as perspectivas de aparecimento e desenvolvimento da ação coletiva na sociedade civil, é possível ainda apontar uma série de outras variáveis e eventos-chave específicos ao caso mexicano que foram determinantes para a formação de ONGs domésticas fortes de direitos humanos no país. As oportunidades políticas, que no caso mexicano foram expandidas pelo processo de democratização, são apenas um pré-requisito necessário à ação; na ausência de organização suficiente (estruturas de mobilização) e de um conjunto de significados e definições compartilhados (*frames*) tais oportunidades poderiam não ter sido aproveitadas (McAdam, McCarthy, Zald, 1996).

Nas próximas seções oferecemos um breve histórico sobre o desenvolvimento da sociedade civil organizada no México e apresentamos os fatores que além dos aqui supracitados influenciaram o processo (multicausal) que nos interessa de emergência e proliferação das ONGs mexicanas de direitos humanos.

3.3 O SURGIMENTO DAS ONGS DE DIREITOS HUMANOS NO MÉXICO

3.3.1 O SISTEMA AUTORITÁRIO MEXICANO E A ANULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O regime priísta nascido após a revolução mexicana de 1910 concentrou todo o poder no Estado e deixou poucos espaços para a liberdade associativa. Ele possuía dois grandes projetos, de acordo com Olvera (2004): um programa antiliberal de inclusão política e social que fazia do Estado o eixo de integração social, e um programa, também antiliberal, de desenvolvimento nacional no qual o Estado guiava e implementava a modernização econômica do país (Olvera, 2004, p. 410). A rejeição do liberalismo na prática pelo regime –

justamente quando, formalmente, eram adotados os princípios liberal-democráticos na Constituição de 1917 – resultou na fusão do Estado e da sociedade, de um lado, e do Estado e da economia, do outro. As esferas intermediárias da sociedade política e econômica virtualmente desapareceram, e o espaço para ação social considerada como legítima e válida pelo regime era, conseqüentemente, extremamente limitado (Olvera, 2003a; 2004).

Dessa forma, a sociedade mexicana era organizada a partir do Estado que detinha praticamente o monopólio do espaço público e político por meio da representação corporativista da sociedade. A institucionalização do regime pós-revolucionário, como já discutimos no capítulo 1, ocorreu em dois momentos-chave: o primeiro em 1928, quando houve a criação do Partido Nacional Revolucionário (PNR), como “arena estatal de conciliação e controle dos conflitos” (Lavalle, 2000). O partido surgia como um mecanismo que permitia às elites governantes negociar e resolver suas diferenças de maneira institucionalizada, e não mais por meios violentos, i.e., funcionava como “arena privilegiada para a negociação de desavenças (...), fazendo que manifestações de posições conflitantes encontrassem canais institucionais para o acordo ou a imposição hierárquica de soluções” (ibidem, p. 10). Já o segundo momento ocorreu em 1938, durante a presidência do general e presidente Lázaro Cárdenas, quando o partido, que então foi renomeado como Partido da Revolução Mexicana (PRM), viu quase todos os segmentos sociais relevantes serem corporativizados e transformados em braços organizacionais de sua estrutura partidária (ibidem, p. 12).

Cristalizava-se, assim, uma organização corporativista da sociedade dentro do partido do Estado, o PRI (Lavalle, 2000; Bizberg, 2003a; 2003b; Olvera, 2003a; 2004). Os camponeses foram agrupados na Confederação Nacional Camponesa (CNC) e os trabalhadores urbanos na Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM). Anos depois, em decorrência do processo de urbanização do país que impulsionou o crescimento das classes médias, ocorreu o processo de corporativização desse segmento social, com a fundação da Confederação Nacional de Organizações Populares (CNOP), em meados dos anos 1940. Lavalle lembra que os empresários foram a única exceção digna de nota dentro do processo de organização corporativista da sociedade dentro do partido do Estado, já que conseguiram manter a autonomia de seus órgãos de representação, o que lhes permitiu apoiar o Partido Ação Nacional (PAN), “(...) quer como medida de inconformidade temporária, quer como adesão a uma opção programática mais próxima de seus interesses” (Lavalle, 2000, p. 12). O mesmo autor continua, e argumenta que

“Em suma, a corporativização da sociedade e a estatização da política pela via do PRI outorgaram extraordinária estabilidade à ordem política, obstando a vida democrática do país sem que fossem necessárias medidas abertamente ditatoriais, como suspender a realização de eleições ou dissolver o Legislativo” (ibidem).

O Estado absorvia, assim, as iniciativas da sociedade, buscando monopolizar todas as arenas de ação coletiva, e quando formas de organização mais autônomas despontavam no cenário político-social o regime as cooptava, controlava ou reprimia. Havia, portanto, um modelo de fusão corporativista entre o Estado e a sociedade que produzia a anulação da sociedade civil (Olvera, 2003a). A ação coletiva ocorria dentro do Estado e se orientava na direção dele.

Até os anos oitenta, as organizações sindicais, camponesas e sociais mexicanas haviam sido controladas, em grande medida, pelo governo por meio de sua estrutura corporativista. O sistema autoritário mexicano tinha grande capacidade de absorver, neutralizar e, se necessário, destruir movimentos e organizações independentes (Aguayo; Parra, 1997, p. 32). Os ativistas sociais que haviam emergido nos anos sessenta, no âmbito do movimento estudantil, e que não tinham ingressado nas guerrilhas, deixaram de atuar no âmbito nacional e se tornaram ativos em movimentos sociais de caráter mais local, em bairros, fábricas e comunidades rurais (Waslin, 2002). Foi apenas no final dos anos oitenta que as organizações sociais mexicanas alcançaram uma maior autonomia com relação ao aparato estatal.

Foi só a partir dos anos 1980, portanto, que as ONGs mexicanas passaram a gozar de maior visibilidade e começaram a influenciar a definição da agenda pública. Antes disso, na década de 1970, surgiu uma série de movimentos sociais de caráter classista com demandas por direitos sociais e econômicos. Esses movimentos associativos de classe expressavam uma reclamação pela ruptura, na prática, da moralidade e da base de legitimidade do regime, i.e., o não cumprimento de sua promessa de justiça social substantiva. Ainda que exigissem maiores direitos de liberdade associativa, esses movimentos sociais de caráter popular continuavam a vocalizar demandas materiais, em termos de direitos econômicos e sociais, formuladas dentro do horizonte simbólico do regime – não havia um questionamento de fundo sobre a legitimidade do regime, pois apenas se apontavam as limitações e falhas no cumprimento do seu programa histórico.

As ONGs mexicanas, aqui incluídas as de direitos humanos, não se inserem, porém, nessa onda de movimentos sociais surgida durante o governo de Echeverría (1970-1976) que,

pouco a pouco, em meio aos efeitos da crise econômica dos anos 1980, foi perdendo capacidade de mobilização e acumulando derrotas no âmbito do movimento sindical independente e do movimento campesino. As ONGs representavam um novo tipo de movimento social que em meio à crise cada vez mais aguda de legitimidade do regime e beneficiando-se do contínuo processo de liberalização política expunha a natureza autoritária do regime, defendia valores democráticos e transcendia objetivos locais e econômicos (Aguayo, Parra, 1997).

3.3.2 APARECIMENTO E PROLIFERAÇÃO DAS ONGS: CONTRIBUIÇÃO DE FATORES E PROCESSOS ESTRUTURAIS

A transformação institucional do México foi um processo múltiplo – o sistema de partido hegemônico deu lugar a uma estrutura democrática marcada pela emergência e fortalecimento de partidos de oposição vibrantes; assistiu-se ainda a um processo de crescente descentralização e avanço opositor nos âmbitos estadual e municipal já desde o início da década de 1980 e regras eleitorais mais justas foram adotadas à medida que crescia a pressão dos partidos de oposição e de movimentos pró-democráticos como a Alianza Cívica⁵⁷. Mas outro elemento que marcou a transformação político-institucional do país foi um processo de proliferação sem precedentes de associações cívicas e ONGs voltadas à defesa dos direitos humanos, democracia e eleições limpas que acompanhava o processo de expansão da estrutura de oportunidades políticas, como já argumentamos.

Chand (2001) oferece uma explicação mais geral sobre esse processo de proliferação de ONGs e associações cívicas que nos interessa, e é a partir dela que poderemos apresentar aqui as outras causas, além da democratização, que influenciaram o processo de emergência das ONGs de direitos humanos. Segundo ele, esse processo foi causado, de um lado, por um processo mais amplo de despertar político da sociedade mexicana (a erupção do envolvimento crescente dos cidadãos na política durante os anos 1980 e 1990) e, de outro, pelo papel

⁵⁷ A Alianza Cívica nasceu, em 1994, como uma rede nacional composta por mais de 400 ONGs, dentre as quais muitas de direitos humanos, que exigia eleições livres e equitativas, realizava atividades de observação eleitoral e liderava o movimento pró-democrático no âmbito da sociedade civil organizada (cf. Olvera, 2003b). A organização foi criada em março de 1994 por sete ONGs que já desenvolviam ações de promoção democrática e que decidiram fazer uma observação integral das eleições presidenciais de 1994. Em poucas semanas se juntaram à Alianza 457 ONGs e milhares de cidadãos que vigiaram o processo eleitoral num trabalho sem precedentes na história do México (Aguayo; Parra, 1997, p. 38). Depois das eleições, as organizações que formavam as 32 Alianzas em todo o país (uma em cada Estado) decidiram continuar a trabalhar unidas.

exercido pelos líderes sociais que se tornaram politicamente mais ativos para aproveitarem e orientarem tal despertar político-social.

O despertar político da sociedade mexicana, por seu turno, foi resultado de três fatores: a existência de suficiente espaço político para a ação social, relacionado com o processo de democratização e expansão das oportunidades políticas; o rápido desenvolvimento socioeconômico do país entre 1940 e 1980; e o impacto da crise econômica da década de 1980. As reformas eleitorais de 1977 que deram início à liberalização (e posterior transição) política, abrindo o ciclo de abertura gradual do regime que expandiu a estrutura de oportunidades políticas, não produziram por si só mobilização cívica, mas ampliaram consideravelmente o espaço político disponível para a ação coletiva. Quando no começo dos anos 1980, com a crise da dívida, uma mobilização cívica significativa contra o regime ocorreu, ela pôde então preencher esses novos espaços políticos que se abriam no regime.

O tradicional controle exercido pelo PRI sobre organizações populares e sociais se erodiu com as políticas de reestruturação econômica implantadas depois da crise econômica de 1982, e as sucessivas reformas políticas expandiram o espaço no qual as organizações sociais autônomas poderiam formar-se, ampliando, ademais, as oportunidades para participação política e realização de críticas e protestos sociais considerados legítimos. A abertura gradual do sistema político institucionalizado mexicano reduziu o custo da ação coletiva, o que somado à insatisfação popular gerada pelos efeitos da crise econômica do início da década de 1980, a crise correlata da estrutura corporativista do PRI (incapaz de cooptar os movimentos sociais com recursos e subsídios como havia feito no auge do regime autoritário) e o conseqüente enfraquecimento dos controles do partido e do Estado sobre as organizações sociais produziu um contexto político mais favorável à mobilização social e mais aberto à ação social autônoma por parte das ONGs de direitos humanos.

Mas a crise, apesar de ter sido um gatilho importante do despertar político da sociedade, que deu vazão a uma série de pressões antes contidas dentro dos marcos estabelecidos pelo regime, só teve esse resultado porque encontrou um conjunto de grupos latentes que devido ao processo de modernização socioeconômica prévia estavam disponíveis para a mobilização no espaço político-social mexicano (Olvera, 2003a). A crise mobilizou uma sociedade que devido à mudança socioeconômica prévia promovida pelo PRI entre 1940 e 1980 possuía pré-requisitos-chave para a democracia, “incluindo um nível razoável de

riqueza, educação e urbanização, assim como uma ampla e diversa classe média e comunidade empresarial” (Chand, 2001)⁵⁸.

A crise econômica deu vazão às pressões sociais por maior participação política, produziu um grande incremento na politização de vários setores sociais e galvanizou a sociedade contra o Estado (Chand, 2001, p. 26). Nesse novo contexto, os líderes sociais – oriundos sobretudo da Igreja, do setor empresarial e do PAN – se tornaram politicamente mais ativos para aproveitarem-se da oportunidade de liderar o movimento e a pressão sociais pela democracia, e também porque respondiam a fatores exógenos a essas novas tendências político-sociais que incrementavam seus interesses por uma participação política mais intensa – no caso dos sacerdotes, a nova doutrina social da Igreja enfatizava temas como a necessidade de justiça social e democracia, enquanto que boa parte dos empresários, após a nacionalização bancária de 1982, romperam com o regime e decidiram-se pela oposição a ele.

A escalada dramática do número de ONGs voltadas à promoção dos direitos humanos, democracia e eleições limpas refletia em parte esses processos mais amplos. O despertar político da sociedade foi, em primeiro lugar, um poderoso estímulo para a criação de ONGs e outras formas de associativismo civil. A competição crescente das eleições e a nova disposição dos cidadãos de se unir a associações cívicas oferecia um ambiente social favorável para a formação de ONGs centradas em temas como direitos humanos e democracia (Chand, 2001, p. 205). Mas além dessa primeira condição necessária relacionada com a expansão da estrutura de oportunidades políticas era preciso ainda dispor de lideranças capazes de se aproveitarem do novo contexto político-social. O que ocorreu, então, é que simultaneamente ao processo de despertar político da sociedade, líderes sociais (intelectuais, sacerdotes e ativistas sócio-políticos, sobretudo de esquerda) emergiram como empreendedores institucionais e usaram suas habilidades de liderança, recursos financeiros e prestígio pessoal para investir na formação dessas organizações, o que caracteriza a segunda grande mudança que afetou a emergência e escalada das ONGs mexicanas.

Boa parte das ONGs de direitos humanos foi influenciada ou promovida por ordens religiosas específicas da Igreja Católica, como os jesuítas e dominicanos⁵⁹, embora não pela

⁵⁸ Os indivíduos que se tornam ativos e se mobilizam em ONGs domésticas de direitos humanos pertencem em sua maioria às classes médias urbanas e possuem um nível de educação bastante superior ao da população média (Risse; Sikkink, 1999; Aguayo; Parra, 1997), o que demonstra a importância da modernização socioeconômica.

⁵⁹ Segundo Cleary (1997), “Os líderes mundiais dos dominicanos e jesuítas estabeleceram como suas grandes prioridades a justiça social e a colaboração com os fiéis. Dominicanos, jesuítas e ativos fiéis mexicanos buscavam formas para executar as novas direções. Eles formaram [então] grupos de justiça e paz que se focariam cada vez mais nos direitos humanos” (Cleary, 1997, p. 30). No México, dominicanos e jesuítas foram responsáveis pela criação, respectivamente, de duas das principais ONGs de direitos humanos: o Centro de

hierarquia conservadora da Igreja mexicana. Essa contradição entre a hierarquia e o papel das ordens religiosas na formação das ONGs refletia a pluralidade política na Igreja depois do Conselho Vaticano II. Como argumenta Olvera, “o crescimento de comunidades eclesiais de base entre 1970 e 1978 havia criado uma tradição radical entre os leigos católicos; essa tradição, então, ajudou a estabelecer organizações civis independentes” (Olvera, 2004, p. 416). A noção de direitos humanos, baseada primeiro nas práticas pastorais da Igreja Católica, e depois nas idéias da teologia da libertação, foi promovida, assim, por dominicanos e jesuítas – a teologia da libertação nunca foi tão importante no México como no restante da América Latina, mas devido ao envolvimento da esquerda social e de vários sacerdotes mexicanos na campanha de solidariedade com os refugiados centro-americanos, a obra dos teólogos da libertação que teorizavam sobre os direitos humanos foi amplamente lida entre os sacerdotes mexicanos envolvidos com o problema do conflito armado na América Central.

A confluência de grupos cristãos, mas também a de professores universitários/acadêmicos e ativistas políticos de esquerda desiludidos com os partidos políticos oferecia as lideranças necessárias para a organização dos grupos, o que permitiu a criação de ONGs mexicanas, que passaram a ocupar discretamente os espaços políticos que se abriam no regime autoritário (Aguayo, 1998, p. 169). Segundo Aguayo (2007), os integrantes desses organismos civis eram originários da classe média, e uma boa parte deles tinha se formado em movimentos cristãos; sua educação era superior à média e estavam dispostos a se relacionar com organizações similares do exterior, de quem receberiam financiamento para desenvolver projetos específicos. Ademais, essas organizações se distinguiram por sua ênfase na democracia horizontal, na tolerância e pluralidade, e diferentemente dos partidos ou guerrilhas não lhes interessava ascender ao poder por meio de votos ou de balas. Seu objetivo era antes o de influir no poder e fortalecer a sociedade (Aguayo, 2007).

Diferentemente das organizações criadas por ativistas de esquerda nos anos 1960 e 1970, as ONGs de direitos humanos foram criadas, portanto, por três novos grupos de indivíduos: 1) acadêmicos e juristas com conhecimento sobre direitos humanos; 2) ativistas político-sociais insatisfeitos com os partidos políticos e os movimentos de esquerda; e 3) cristãos oriundos do movimento de teologia da libertação e do trabalho com grupos vulneráveis (Aguayo; Parra, 1997, p. 26; Welna, 1997). Instituições como as universidades e a Igreja providenciavam estruturas nas quais os descontentes políticos com a situação dos direitos humanos no país eram articulados (Cleary, 1997, p. 26).

Esses indivíduos que formavam as ONGs mexicanas de direitos humanos tinham mais conhecimento e experiência relativos à comunidade internacional de direitos humanos; muitos haviam trabalhado diretamente com ONGs internacionais de direitos humanos ou tinham contatos com ativistas internacionais em conferências acadêmicas. Assim,

“esses novos ativistas mexicanos de direitos humanos foram capazes de canalizar seu conhecimento e habilidades relacionados a padrões e instrumentos internacionais de direitos humanos, bem como seus contatos com atores internacionais, para a arena doméstica mexicana dos direitos humanos” (Waslin, 2002, pp. 60-1).

Esse tema nos leva, por fim, à terceira mudança (além do processo do despertar político da sociedade mexicana e da existência de lideranças) que afetou a escalada dramática do número de ONGs dedicadas à promoção dos direitos humanos e democracia: o papel exercido por atores internacionais que facilitaram o desenvolvimento desses grupos, oferecendo assistência técnico-financeira vital, ademais de visibilidade, credibilidade e legitimidade internacional para as demandas dessas organizações (Chand, 2001, pp. 205-6).

Como bem argumentam Aguayo e Tarres, as fontes de financiamento e o apoio político concedidos pela comunidade internacional ajudam a explicar o grande incremento do número de ONGs no México (Aguayo; Tarres, 1995 *apud* Welna, 1997, p. 83). As ONGs mexicanas tinham dificuldades para obter financiamento da iniciativa privada doméstica, devido tanto à incompatibilidade de pontos de vista quanto à escassa tradição filantrópica do país, e não conseguiam desenvolver uma base ampla de pequenos doadores, o que as fazia recorrer aos recursos de instituições governamentais e, principalmente, internacionais (Aguayo; Parra, 1997, pp. 18-9).

Segundo Aguayo e Parra (1997), “em um país autoritário como o México estes fundos do exterior tiveram um papel extraordinariamente importante porque acabaram como o controle monopólico que o governo tinha sobre o fluxo de recursos para o gasto social” (Aguayo; Parra, 1997, p. 20). Nesse sentido, a alocação de ajuda internacional, tanto pública quanto privada, na forma de fundos e assistência técnica, mas também no formato de cobertura da mídia, compartilhamento informal de informações estratégicas e testemunho perante agências intergovernamentais e parlamentos estrangeiros contribuiu decisivamente para o crescimento das ONGs domésticas de direitos humanos (Welna, 1997, p. 82).

No entanto, como bem frisa Waslin (2002), o aumento da atenção internacional com relação ao caso mexicano incentivou ainda a organização das ONGs mexicanas em redes. As organizações de direitos humanos perceberam a necessidade de se organizarem em rede para lidar de maneira mais efetiva e mais eficiente com os grupos internacionais que passavam a se interessar pela situação do país, sobretudo no que dizia respeito ao tema dos direitos humanos e democracia, e “uma rede poderia oferecer um ponto comum de contato para as ONGs domésticas e internacionais e um canal por meio do qual a informação da região poderia fluir mais eficientemente para os atores internacionais” (Waslin, 2002, p. 97). Além disso, a organização em rede ainda permitia que pequenas ONGs de direitos humanos mantivessem contatos internacionais, o que muito provavelmente não seria possível se elas agissem de maneira independente e, por fim, a formação de uma rede doméstica incrementava também a legitimidade, o peso e a visibilidade das ONGs domésticas mexicanas e de suas demandas com relação aos grupos internacionais que passavam a acompanhar a situação do país (ibidem).

3.3.3 APARECIMENTO E PROLIFERAÇÃO DAS ONGS: CONTRIBUIÇÃO DE FATORES E PROCESSOS CONJUNTURAIS

No entanto, fatores conjunturais e eventos-chave foram também importantes para a emergência e desenvolvimento das ONGs mexicanas de direitos humanos. Os conflitos centro-americanos nos anos 1980 fomentaram a criação de algumas das primeiras organizações de direitos humanos no México - como a Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) e o Centro Fray Francisco de Vitoria O.P. - que se preocupavam em defender os direitos de refugiados que entravam no México e em apoiar grupos de direitos humanos na América Central.

Os refugiados centro-americanos fugiam de seus países devido aos graves conflitos políticos que os afligiam no final da década de 1970, e a experiência com esses grupos inspirou os ativistas mexicanos a direcionarem sua atenção para os problemas de direitos humanos que ocorriam dentro de suas próprias fronteiras e lhes forneceu conhecimento, habilidades e contactos internacionais que os ajudariam nas atividades de estruturação doméstica de ONGs e de formação de redes (Waslin, 2002, p. 31). Por meio da experiência com a questão dos refugiados, as ONGs mexicanas aumentaram, portanto, os laços formais e informais de coordenação e contato que existiam entre si e com ONGs internacionais e

agências da ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ibidem, pp. 94-95). O discurso dos direitos humanos que havia sido um domínio quase exclusivamente diplomático até meados dos anos oitenta entrava assim no México por meio do movimento de solidariedade dos ativistas mexicanos com a América Central (López, 2007).

A partir do final dos anos setenta, ondas maciças de refugiados centro-americanos começaram a chegar ao México. Milhares de salvadorenhos, guatemaltecos e nicaragüenses fugindo de seus países devastados por conflitos e guerras civis chegavam ao sudoeste mexicano onde viviam em condições subumanas e sofriam abusos aos direitos humanos por parte de autoridades mexicanas e da população em geral. Apesar da famosa e prestigiada tradição de asilo da política externa mexicana, a reação inicial do governo mexicano foi a de fechar as portas aos centro-americanos pobres (Aguayo, 1991; Aguayo; Parra, 1997, p. 28).

Algumas das primeiras ONGs de direitos humanos no México foram criadas nesse contexto, de um lado para enfrentar essa política do governo, fazendo um trabalho de lobby que com o tempo influenciou na flexibilização gradual da política governamental mexicana (Aguayo; Parra, 1997, p. 28) e, de outro lado, para responder às necessidades dos refugiados centro-americanos, trabalhando em coordenação com organizações de direitos humanos na América Central, conectadas à rede transnacional de direitos humanos. O Centro Fray Francisco de Vitoria e a Academia Mexicana de Direitos Humanos, em especial, respondiam a pressões de ativistas centro-americanos que olhavam e se dirigiam para o México em busca de auxílio para suas atividades (Cleary, 1997, p. 30). Essas ONGs mexicanas pioneiras alterariam, depois, suas prioridades e passariam a centrar suas atenções na situação mexicana de direitos humanos, aproveitando sua experiência prévia com os refugiados.

O caso do Centro Vitoria é ilustrativo da importância dos intercâmbios e da experiência com os refugiados e ativistas de direitos humanos centro-americanos. Em El Salvador e na Nicarágua, a Igreja criou organizações que se encarregavam de denunciar abusos como tortura, desaparecimentos forçados, execuções e detenções arbitrárias cometidos contra movimentos de oposição. Dezenas de ativistas de direitos humanos pertencentes a essas organizações foram mortos ou perseguidos, como os irmãos Roberto e Benjamín Cuéllar, do Comitê de Direitos Humanos Socorro Jurídico Cristiano, de El Salvador (López, 2007; Waslin, 2002; Cleary, 1997). Os dois irmãos fugiram para a Cidade do México no início da década de 1980, onde buscaram imediatamente a ajuda da ordem dos dominicanos, com a qual estavam envolvidos em El Salvador no seu trabalho de defesa dos direitos

humanos – o arcebispo salvadorenho Oscar Romero era quem havia estabelecido o Socorro Jurídico Cristiano no país.

Impulsionados pelo trabalho dos irmãos Cuéllar e em resposta ao problema dos refugiados centro-americanos, os dominicanos do México criaram o Centro Vitoria em abril de 1984, sob a liderança do frei Don Miguel Concha Malo. Os dominicanos deram a Roberto Cuéllar um escritório no Centro Universitário Cultural, mesmo edifício onde até hoje está sediado o Centro Vitoria, na Cidade do México. Em troca, Cuéllar desempenhou um importante papel, influenciado todo o trabalho posterior do centro, na medida em que os ativistas mexicanos inexperientes aprenderam rapidamente com ele e outros centro-americanos como desenvolver o trabalho de documentar e reportar as violações de direitos humanos (Cleary, 1997, pp. 31-2).

Juntos, os dissidentes centro-americanos e os ativistas mexicanos iniciaram um diálogo e estabeleceram as fundações para que as atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos começassem no México. Em pouco tempo ficou claro para os ativistas mexicanos que eles possuíam informações detalhadas e autênticas sobre violações de direitos humanos na América Central, mas não sobre seu próprio país, e que era necessário, por conseguinte, apresentar a situação dos direitos humanos no México, desconhecida pela maioria dos mexicanos. Se no início, devido em grande medida à falta de experiência, o Centro Vitoria apenas difundia informações, geralmente de maneira clandestina, fornecidas por grupos de direitos humanos centro-americanos para uma pequena audiência mexicana, o contato e trabalho com a questão dos refugiados deu aos ativistas mexicanos conhecimento e também experiência sobre a formação de redes com atores nacionais e internacionais, habilidades que puderam aplicar à arena doméstica. Como bem destaca Waslin (2002), “a experiência com os refugiados foi (...) decisiva para a formação de redes de direitos humanos no México, pois ela fornecia aos principais ativistas de direitos humanos importante experiência de ligação com atores internacionais (Waslin, 2002, p. 62)⁶⁰.

Os dominicanos criaram o Centro Vitoria em abril de 1984, e um grupo de acadêmicos, políticos e ativistas laicos criariam a AMDH em outubro desse mesmo ano-chave

⁶⁰ Fox e Hernández (1992) também salientam a importância da experiência com os refugiados no processo de emergência das ONGs mexicanas de direitos humanos. Segundo eles, os cidadãos mexicanos por muito tempo lutaram contra violações aos direitos humanos cometidas pelo regime priísta, como as perseguições políticas e os abusos da polícia, mas foi apenas depois da chegada de exilados políticos da América do Sul e da onda de refugiados centro-americanos em direção ao México a partir de 1979 que um movimento de direitos humanos mais organizado começou a se formar. O termo “direitos humanos” era praticamente desconhecido no México até meados dos anos 1980, e se popularizou a partir da difusão de relatórios sobre repressão militar nas Américas Central e do Sul (Cleary, 1997, p. 25).

na história da emergência das ONGs mexicanas de direitos humanos. A Academia Mexicana de Derechos Humanos, outra ONG pioneira no trabalho com direitos humanos no plano doméstico, também esteve envolvida inicialmente com o problema dos refugiados centro-americanos. Ela foi criada por um grupo de proeminentes acadêmicos, líderes de movimentos sociais, membros da oposição, ativistas e ex-funcionários do governo, e foi um marco no processo de surgimento de uma consciência sobre os direitos humanos no México e de ONGs associadas a essa temática (Covarrubias, 1999). A AMDH passou a treinar ativistas e a promover a pesquisa e ensino sobre direitos humanos no país, além de documentar e disseminar informações sobre eles, contando com forte apoio da Fundação Ford que forneceu a maior parte de seus recursos durante seus primeiro cinco anos de existência (Sikkink, 1993, p. 430).

A Academia Mexicana de Derechos Humanos, em parceria com a ONG Servicio, Desarrollo y Paz, coordenou, em março de 1989, na Cidade do México, a Primeira Conferência Internacional de ONGs que lidavam com a questão dos refugiados centro-americanos, dois meses antes da realização da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), que ocorreu na Guatemala, em maio de 1989. Como resultado dessa reunião, um grupo de 15 ONGs mexicanas de direitos humanos criou uma rede bem estruturada, a “Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados” (CONONGAR), uma das primeiras redes de ONGs mexicanas que não só participou das conferências internacionais sobre refugiados, mas conseguiu também, devido ao constante diálogo que manteve com o governo, influenciar, em 1990, a reforma da Ley General de Población, à qual se incorporou a figura do refugiado⁶¹ (Aguayo; Parra, 1997). Com isso, o governo Salinas mudou um dos mais exaltados pilares da política externa tradicional mexicana, a questão do asilo, e a partir de então o México teve de aceitar a intervenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em assuntos que anteriormente o governo considerava de exclusiva competência interna (Treviño Rangel, 2004, p. 521).

As primeiras ONGs de direitos humanos apareceram no período entre 1977 e 1982 para defender os direitos de prisioneiros políticos e chamar atenção para o problema dos desaparecidos e vítimas de repressão durante os enfrentamentos do governo com o movimentos de esquerda – dentre os quais se incluía a guerrilha formada por vários setores radicalizados da esquerda após o massacre estudantil de 1968 – entre finais dos anos 1960 e a

⁶¹ Uma explicação dessa experiência aparece em Aguayo, Sergio. “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, n. 127, enero-marzo, 1992.

década de 1970, que correspondem ao período conhecido como a guerra suja. Em julho de 1977, Rosario Ibarra de Piedra fundou o Comité Pro-Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México (que depois se converteria no Comité Eureka)⁶². No entanto, esse movimento era ainda pequeno, relativamente desorganizado e sem grande visibilidade. A expansão de ONGs voltadas ao tema dos direitos humanos se daria mesmo a partir da década de 1980 quando organizações mexicanas passaram a preocupar-se com violações aos direitos humanos cometidas contra refugiados centro-americanos para, depois, centrarem suas atenções no tema das violações cometidas dentro do México.

Os líderes do movimento de direitos humanos também utilizaram a insatisfação política gerada pela ineficiência e passividade das autoridades governamentais frente ao desastre provocado pelo terremoto de setembro de 1985 para insistir no tema dos direitos humanos (Aguayo; Parra, 1997, p. 29-30; Cleary, 1997, p. 26). Este evento foi outro marco importante no processo de desenvolvimento das ONGs mexicanas de direitos humanos. As respostas inadequadas do governo mexicano com relação à tragédia contrastaram com a abundância de assistência provida aos afetados por cidadãos comuns, associações de bairros e várias ONGs. O terremoto provocou um maior despertar da sociedade civil, e levou à criação de uma série de organizações preocupadas com a ajuda às vítimas do desastre. Várias redes foram criadas, como a Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), em 1985, e o Proyecto Interinstitucional para la Reconstrucción, em 1986 (Waslin, 2002, p. 68).

A incapacidade do governo para lidar com os efeitos catastróficos do terremoto impulsionou, assim, a organização da sociedade civil, a qual recebeu ainda apoio e fundos de ONGs internacionais. Como bem argumentam Aguayo e Parra (1997), “o êxodo centro-americano e o terremoto serviram para que as ONGs mexicanas estabelecessem ou fortalecessem relações com certas ONGs e com fundações do exterior cada vez mais interessadas no México” (Aguayo; Parra, 1997, p. 29).

O desastre natural produziu um efeito mobilizador no âmbito da sociedade civil mexicana, e a colaboração entre grupos domésticos e ONGs internacionais quebrou velhos mitos segundo os quais no México toda atividade política deveria ser canalizada por meio do Estado, e aumentou a confiança na capacidade de atuação das ONGs (Keck; Sikkink, 1998, p. 112). Milhares de pessoas comuns se tornaram mais confiantes sobre o potencial de ação de que dispunham, em contraste com a posição com a qual estavam mais acostumados até então, qual seja, a de esperar que as respostas e as atividades emanassem do governo autoritário. A

⁶² Rosario Ibarra fundou o Comité após tentar localizar sem sucesso seu filho, ativista de grupos opositores que havia desaparecido depois de ter sido detido pela polícia em 1975.

esse respeito, Cleary (1997) afirma que “A partir de então, os movimentos sociais no México, tanto os nacionais quanto os mais locais, incrementaram substantivamente suas atividades. O pequeno movimento de direitos humanos avançou significativamente” (Cleary, 1997, p. 31). O terremoto favoreceu, portanto, o desenvolvimento de movimentos sociais independentes e das ONGs, dentre as quais as devotadas ao tema dos direitos humanos. O crescimento, no entanto, não foi apenas quantitativo, mas também qualitativo, já que estas organizações sociais descobriram que tinham a capacidade de se organizar e de influenciar as políticas públicas (Aguayo; Parra, 1997, p. 29).

Todavia, não foi só a inabilidade do governo de resolver os problemas gerados pelo terremoto que fortaleceu o movimento de direitos humanos. Durante as escavações das ruínas do prédio da Procuradoria Geral do Distrito Federal foram descobertos corpos de vários prisioneiros com sinais de tortura, o que expôs o lado mais sombrio do regime autoritário mexicano e gerou uma onda de comoção e indignação nacional. O governo De la Madrid (1982-1988) tentou dissipar a atenção e as críticas sobre o caso com a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em janeiro de 1986.

A turbulência causada pelo conflito eleitoral de 1988 foi outra conjuntura que contribuiu para o surgimento de novos grupos de direitos humanos e atraiu a atenção de grupos internacionais para a situação mexicana (Cleary, 1997, p. 34), sobretudo da rede transnacional de direitos humanos (Keck; Sikkink, 1998)

Isso foi essencial para o crescimento das ONGs de direitos humanos que a partir de então também passaram a atrelar suas demandas e protestos a um discurso sobre a necessidade e importância da construção da democracia no país (ibidem, p.32). Esse processo se tornou claro com a primeira publicação sobre direitos humanos no México que gerou um impacto nacional, em 1988, e que se chamava “Primer Informe sobre la democracia” e não Primeiro Informe sobre os direitos humanos (ibidem).

Todas as ONGs progressistas consideravam estar trabalhando na promoção da democracia, e nos anos noventa incorporaram o tema eleitoral em sua agenda (Aguayo; Parra, 1997, p. 8). O argumento que orientou esse enquadramento (*framing*) do discurso público e da estratégia do movimento era o de que a modificação de um aspecto central da vida pública do México – as eleições – criaria as condições para que outros direitos fossem respeitados, o que implicava que a luta pelos direitos políticos também promovia o avanço de outros direitos, como os direitos humanos (ibidem, p. 9). A luta pela democracia que envolvia a defesa de

eleições limpas e livres se converteu, assim, em parte integral da agenda de defesa dos direitos humanos (Concha Malo, 1995; Acosta, 1992), na medida em que as eleições passaram a ser vistas cada vez mais como um instrumento indispensável para a mudança social e a defesa dos direitos humanos (Aguayo; Parra, 1997, p. 30).

A maioria das ONGs havia ignorado até então a importância dos processos eleitorais, vistos como irrelevantes graças às manipulações e fraudes cometidas pelo regime. Todavia, eventos ao longo dos anos 1980, como as vitórias do PAN nas eleições de 1983 em doze cidades no norte do país e o grande apoio à candidatura de Cárdenas mostraram a possibilidade de se alcançar a democratização do país e efetuar transformações sociais por meio do caminho eleitoral. Assim, as fraudes e irregularidades cometidas na eleição de 1988, e antes nas eleições estaduais de 1985 e 1986, convenceram muitas das ONGs de direitos humanos, como a Academia Mexicana de Derechos Humanos e o Centro Potosino de Derechos Humanos, da necessidade de que se lutasse pela transparência eleitoral (Aguayo, 1998).

A partir de 1991, muitas ONGs mexicanas de direitos humanos começaram a redirecionar seu foco para a arena eleitoral, participando de missões de observação eleitoral, inicialmente em San Luis Potosí e na Cidade do México, tentando disseminar o direito a eleições livres e equitativas como um direito humano básico (Concha Malo, 1995; Dresser, 1996). Isso produziu uma convergência crescente entre organizações de direitos humanos e grupos pró-democráticos, na medida em que líderes de organizações de direitos humanos – pessoas como Sergio Aguayo e Mariclaire Acosta – começaram a entender os direitos políticos como direitos humanos que estariam sujeitos à atenção, promoção e proteção internacional.

Os ativistas de direitos humanos expandiram assim suas preocupações para a arena eleitoral e começaram a julgar as eleições por padrões internacionais, o que implicava que a democracia havia se tornado um tema que não se restringia mais nem ao domínio exclusivo do governo mexicano nem ao âmbito doméstico (Dresser, 1996). A esse respeito, Acosta (1992) afirmava que a democracia deixava de ter um significado retórico para as ONGs de direitos humanos e se tornava uma condição necessária para a defesa deles (Acosta, 1992, p. 11) – num Estado democrático, diferentemente do que ocorre num regime autoritário, haveria formas de garantir o respeito aos direitos humanos. A agenda de direitos humanos havia se expandido, definitivamente, portanto, para o tema da luta pela democracia, e o ponto alto deste processo se deu em 1994 com a Alianza Cívica, que apresentava suas demandas em

termos de direitos humanos e combinou suas forças com a rede transnacional na matéria, gerando uma observação nacional e internacional sem precedentes sobre o regime autoritário mexicano (Dresser, 1996).

Por fim, a criação da CNDH, em 1990, pode ser destacada como outro evento que afetou favoravelmente a constituição do movimento de direitos humanos, pois constitui o reconhecimento pelo governo de que o país enfrentava de fato problemas no âmbito dos direitos humanos, uma mudança significativa da sua posição oficial que até então era a de que as violações constituíam casos isolados (Aguayo; Parra, 1997, p. 33). Ademais, apesar dos problemas da CNDH, que não podia admitir queixas sobre violações a direitos político-eleitorais e trabalhistas, e que esteve vinculada ao Executivo em seus anos iniciais, a sua criação fez com que os direitos humanos deixassem de ser encarados como uma idéia estranha à realidade mexicana, instrumentalizada por estrangeiros para intervir em assuntos domésticos. O tema, agora reconhecido pelo governo, tornou-se cada vez mais presente nos discursos e discussões políticos, o que acabava por legitimar e difundir a atividade e preocupação de ONGs domésticas e internacionais com a situação dos direitos humanos no país.

Como bem destaca Waslin (2002), “um resultado inesperado da CNDH e das comissões estatais [de direitos humanos] foi o de que elas legitimaram e difundiram a atividade de direitos humanos, introduzindo a linguagem dos direitos humanos no discurso cotidiano” (Waslin, 2002, p. 64), e uma consequência disso foi que cada vez mais diversas organizações passariam a apresentar suas demandas e a modelar suas táticas e estratégias em termos condizentes com a linguagem dos direitos humanos.

3.4 COMENTÁRIOS FINAIS

Neste capítulo argumentamos que no caso mexicano a democratização, combinada com uma série de outros fatores e eventos⁶³, criou um contexto político doméstico mais propício para o aparecimento e proliferação de ONGs domésticas de direitos humanos, o que seria essencial depois para a atuação e sucesso da rede transnacional, tema do capítulo seguinte. A emergência de ONGs domésticas de direitos humanos no México forneceu, por

⁶³ Como a modernização socioeconômica prévia do país que havia impulsionado o crescimento das classes médias não enquadradas no sistema de representação corporativista; a crise do modelo corporativista; a insatisfação popular gerada pelas sucessivas crises econômicas; a experiência de mobilização com os refugiados centro-americanos e com os esforços de reconstrução do terremoto de 1985; e, por fim, o impacto das eleições de 1988.

seu turno, a ligação chave entre o ativismo local e transnacional – só depois que as ONGs domésticas se formaram que as relações entre os atores domésticos e internacionais se institucionalizaram e se fortaleceram (Waslin, 2002, p. 256). Para colocar o Estado violador na agenda internacional, a rede transnacional de direitos humanos precisa ter informação suficiente das ONGs domésticas sobre a repressão no Estado-alvo. No México, os ativistas domésticos de direitos humanos uniram forças com a rede transnacional, e estes dois pólos se valeram das informações, recursos e capacidades uns dos outros para juntos exercerem pressão “de cima” e de “baixo” (Brysk, 1993) sobre o governo mexicano.

Elementos teóricos propostos pela literatura de análise de movimentos sociais que utiliza o conceito de oportunidades políticas foram utilizados para analisar o papel que o processo de democratização teve na emergência das ONGs de direitos humanos no México, mostrando como o processo de liberalização política iniciado pelo presidente José López Portillo em 1977, que deu início ao longo processo democratizador do país, ofereceu condições contextuais mais favoráveis para o surgimento e proliferação de ONGs domésticas que depois, a partir de finais da década de 1980, passariam a compor a rede transnacional de direitos humanos que pressionou os governos Salinas e Zedillo. Como bem salienta Olvera (2003b), “Foram os processos políticos abertos pelo longo ciclo da liberalização política (1973-1988) os que definiram o contexto no qual se produziu a emergência da sociedade civil contemporânea no México” (Olvera, 2003b, p.353). Com a democratização abriram-se novos espaços para uma sociedade civil mais ativa e para uma série de novas organizações não-governamentais, dentre as quais destacamos as ONGs de direitos humanos, que ao trabalharem essa temática dentro dos marcos estabelecidos pela rede transnacional de ativismo em direitos humanos conseguiram afetar as posturas do governo em matéria de política interna e externa, como será descrito no próximo capítulo.

Whitehead (2008) afirma que é possível que a sociedade civil tenha se aberto mais em decorrência do processo de democratização mexicana, mas argumenta que as mudanças são parciais e graduais, e que a ressonância disso na política externa é limitada (Whitehead, 2008, p. 382). Não adotamos aqui uma visão triunfalista sobre o impacto da pressão conjunta das ONGs domésticas mexicanas e de suas aliadas internacionais; reconhecemos que os governos mexicanos, quando pressionados, conseguiram muitas vezes conservar margens de ação e conceder bem menos do que exigiam os membros da rede transnacional. Como bem argumenta Covarrubias, é difícil afirmar que as mudanças ocorreram em razão de uma imposição do exterior ou que foram uma reação inevitável por parte do governo mexicano

(Covarrubias, 2008a, p. 329). A incorporação dos direitos humanos à política externa se deu como uma escolha e como uma estratégia de defesa, mas isso não invalida o fato de que tal escolha “foi um tanto condicionada, talvez pouco livre” (ibidem), e é justamente aí donde reside a influência da rede transnacional de direitos humanos. E, mais uma vez, sem a transformação das condições domésticas gerada pelo processo de democratização do país, que criou um clima político interno propício à emergência e proliferação de ONGs mexicanas de direitos humanos, dificilmente essa influência da rede teria sido tão conseqüente.

Sem a alteração e expansão da estrutura de oportunidades políticas provocada pelo processo de democratização a emergência e mobilização de grupos de direitos humanos teria sido afetada negativamente, o que também influenciaria de maneira adversa a efetividade da pressão da rede transnacional de direitos humanos. Assim, mais uma vez, o papel da política doméstica no modelo bumerangue-espiral não pode ser reduzido apenas à pressão exercida pelas ONGs domésticas de direitos humanos. Mesmo porque a própria existência e extensão dessa pressão são em grande medida afetadas pela estrutura de oportunidades políticas que caracteriza o contexto político doméstico. A pressão das ONGs domésticas, por conseguinte, não pode ser tratada como um dado; ela é uma variável dependente da configuração político-institucional específica do contexto doméstico.

As primeiras ONGs de direitos humanos começaram a surgir no início da década de 1980 nos espaços criados pela abertura política impulsionada pelo governo de López Portillo, e inicialmente se preocupavam com a questão dos desaparecidos políticos de finais da década de 1960 e dos anos 1970 (Aguayo, 1994, pp. 473-4; 477). O movimento dos direitos humanos emergiu quando mudanças favoráveis do contexto político criaram uma abertura que permitiu a mobilização de grupos dissidentes. Nesse sentido, Cleary argumenta que “o ambiente político dentro do México abriu novas oportunidades (...) [e] as organizações de direitos humanos ocuparam esse novo espaço político” (Cleary, 1997, p. 36). De modo similar, Fox e Hernández argumentam que no início dos anos 1990 o Estado mexicano havia aberto um espaço político muito maior do que nos vinte ou trinta anos anteriores (Fox; Hernández, 1992, p. 167), o que favoreceu a proliferação de ONGs de direitos humanos e o exercício de suas atividades.

Os ativistas usaram então a migração centro-americana, a experiência e contato prévios com os asilados e refugiado sul-americanos, os terremotos de 1985 e as eleições de 1988 como ocasiões para educação e organização política, e o apoio posterior concedido por parte de ONGs internacionais de direitos humanos a esses grupos e as suas demandas

legitimaram ainda mais sua ação, criando um espaço mais seguro para a mobilização política. Além disso, a mobilização por si só também gerou um efeito de demonstração; ao reforçar a percepção de que a atuação eficaz era possível geravam-se ciclos subsequentes de mobilização.

Ademais, as fissuras dentro do partido oficial em 1987 convenceram o movimento de direitos humanos de que aquele era o momento mais apropriado para agir, pois acreditavam que essa fraqueza demonstrada pelo regime lhes permitira obter mudanças mais facilmente (Cleary, 1997, p. 26).

Em suma, os conflitos dentro do PRI que ficaram claros durante as eleições de 1988, sua gradual perda de hegemonia eleitoral e sua capacidade decrescente de cooptar exitosamente os movimentos sociais dentro dos marcos do sistema corporativista diminuíram, em combinação com os outros fatores supracitados, a capacidade que o governo possuía até então de dificultar a formação de ONGs e outras organizações independentes, abrindo, assim, espaços nos quais grupos latentes puderam mobilizar-se (Fox; Hernández, 1992).

CAPÍTULO 4: A ATUAÇÃO DA REDE TRANSNACIONAL DE ATIVISMO EM DIREITOS HUMANOS DURANTE OS GOVERNOS SALINAS E ZEDILLO (1988-2000)

4.1 INTRODUÇÃO: O EFEITO BUMERANGUE, O MODELO ESPIRAL E O PADRÃO DE ATUAÇÃO DAS REDES TRANSNACIONAIS DE ATIVISMO EM DIREITOS HUMANOS

A discussão acadêmica sobre as relações transnacionais não é nova dentro da disciplina de relações internacionais. Nos anos 1970, assistiu-se a um grande debate sobre as relações transnacionais, entendidas como interações regulares através das fronteiras que envolviam atores não-estatais. Alguns dos autores inseridos nesse debate, em especial Keohane e Nye (1972), frisavam a importância significativa dos atores não-estatais na política mundial, em oposição à perspectiva realista que defendia que os Estados eram os únicos atores importantes da política internacional. Os dois autores supracitados então definiam as relações transnacionais como “os movimentos de itens tangíveis ou intangíveis ao longo das fronteiras dos Estados quando ao menos um dos atores não é um agente do governo ou de uma organização intergovernamental” (Keohane; Nye, 1971, p. 332).

Os autores citavam exemplos de empresas multinacionais, ONGs, movimentos revolucionários, sindicatos, redes de cientistas (as hoje chamadas comunidades epistêmicas) e cartéis internacionais para argumentar que embora os Estados continuassem a ser atores centrais da política mundial, fatores como a interdependência crescente entre os países, a ascensão das questões econômicas e ambientais na agenda global, e os avanços nas tecnologias de transporte e comunicação haviam permitido que um amplo leque de entidades não-governamentais exercessem uma influência crescente na política internacional. No entanto, a maioria dos estudos e das investigações empíricas então desenvolvidas nessa primeira onda de pesquisas sobre o transnacionalismo se limitou ao campo das relações econômicas transnacionais, focalizando, em especial, as ações de corporações multinacionais, sem prestar a devida atenção para o impacto das relações transnacionais no âmbito de questões mais políticas (Tarrow, 2001; Risse-Kapen, 1995, p. 7).

Além disso, a discussão se travava em termos dicotômicos, entre uma visão da política mundial centrada no Estado e outra centrada na sociedade (Risse-Kapen, 1995, p. 5). Assim, quando as abordagens estadocêntricas ganharam novamente força dentro da disciplina em razão do impacto da obra de Waltz, de 1979, que renovou a tradição realista e deu origem à corrente neo-realista, o debate sobre as relações transnacionais desapareceu prematuramente,

na medida em que a maioria dos pesquisadores, inclusive Keohane, dentro da perspectiva do institucionalismo neoliberal, passou a salientar a centralidade do ator estatal no plano das relações internacionais⁶⁴. O fim da Guerra Fria e o descontentamento geral com as perspectivas neo-neo (neo-realista e neoliberal), incapazes de preverem as mudanças drásticas que ocorreram no sistema internacional, abririam, porém, novo espaço para a retomada dos estudos sobre as relações transnacionais na década de 1990.

Todavia, o objetivo da nova discussão iniciada por autores como Risse-Kapen (1995; 1999) não era mais descobrir qual dos dois mundos, o inter-estatal ou o transnacional, seria o mais central e importante na estruturação da política internacional. Segundo Risse-Kapen (1995), a questão mais importante na verdade é definir as circunstâncias em que os atores transnacionais importam, e superar a generalidade e o caráter vago dos conceitos que caracterizaram o debate sobre o transnacionalismo dos anos 1970, para então analisar o modo como o mundo interestatal interage com o mundo da sociedade representado pelas relações transnacionais. A política internacional contemporânea, nesse sentido, só pode ser entendida para essa nova literatura se levados em conta os efeitos recíprocos entre as relações transnacionais e o sistema interestatal. Em vez de se examinar as relações internacionais a partir de uma visão centrada somente no Estado (como faz o neo-realismo) ou na sociedade (como fazia o debate sobre transnacionalismo na década de 1970) é muito mais proveitoso tentar entender, segundo essa nova perspectiva, como o mundo estatal interage com o “mundo da sociedade” das relações transnacionais.

Ademais, os estudos desenvolvidos a partir da década de 1990 sobre as relações transnacionais não restringem sua preocupação à análise de atores motivados apenas por cálculos estratégico-instrumentais e perspectivas de ganho econômico, como as empresas transnacionais. Vários autores dessa nova onda de estudos sobre o transnacionalismo têm se dedicado a compreender a atuação de atores transnacionais, como as ONGs internacionais e as redes transnacionais de ativismo cujo principal objetivo é a promoção de idéias e de

⁶⁴ O ataque à visão estadocêntrica das relações internacionais promovida pela literatura do transnacionalismo e interdependência complexa coincidiu com uma crítica mais geral realizada dentro dos campos da teoria política e da política comparada por perspectivas liberais e marxistas ao conceito de Estado. No entanto, essas teorias se enfraqueceriam, assim como a discussão sobre transnacionalismo, a partir da década de 1980, quando um grupo de importantes acadêmicos propôs trazer o Estado de volta (*bring the the state back in*) ao primeiro plano dos debates e análises, argumentando que ele formulava e perseguia objetivos que não eram apenas um reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade. Em outras palavras, defendia-se, em contraposição às até então predominantes teorias políticas centradas na sociedade (*society-centered*) que o Estado gozava de um importante grau de autonomia, e que deveria ser considerado “as an actor in its own right pursuing its own goals” (Risse-Kapen, 1995, p.18). Os novos termos dessa discussão mais geral dentro da Ciência Política contribuíram, portanto, não só para o surgimento do neo-realismo, mas também para o desaparecimento prematuro do debate sobre as relações transnacionais.

princípios (Risse-Kapen, 1995; 1999; Keck; Sikkink, 1998; 1999; Risse; Sikkink, 1999; Khagram; Riker; Sikkink, 2002).

Nessa proposta de renascimento dos estudos sobre o transnacionalismo, a questão central de Risse-Kapen (1995) é sobre quais são as circunstâncias internas e internacionais a partir das quais as coalizões e atores transnacionais obtêm sucesso na alteração de políticas estatais relativas a um assunto específico. O autor continua a definir as relações transnacionais como o conjunto de “interações regulares que se dão através das fronteiras nacionais, nas quais ao menos um dos atores não é um agente estatal ou não atua em nome de um governo nacional ou de um organismo intergovernamental” (Risse-Kapen, 1995, p. 3). Risse-Kapen (1999) pergunta-se, então, por que a promoção dos direitos humanos e valores democráticos levada a cabo por diversas ONGs e coalizões transnacionais influenciou mais em alguns países do que em outros. Segundo o autor, a influência exercida pelas coalizões e atores transnacionais sobre as políticas estatais pode variar de acordo com três variáveis: 1) as estruturas internas, que dizem respeito aos acordos normativos e de organização que conformam o Estado, estruturam a sociedade e vinculam a ambos na política; 2) a capacidade dos atores transnacionais para formar redes duradouras e coalizões vencedoras com os atores internos do Estado-alvo (*target state*), e 3) o grau de institucionalização internacional da questão em matéria⁶⁵.

No caso de regimes autoritários e repressivos, Risse-Kapen, e também Keck e Sikkink (1998; 1999) oferecem a idéia do modelo bumerangue para se pensar a atuação das redes transnacionais de ativismo em direitos humanos. Nesses casos, as estruturas internas são controladas por um Estado altamente centralizado que se apresenta como provedor das necessidades dos cidadãos, e que conta ainda com instituições e uma cultura política que concentram o poder no Executivo, o qual goza de grande independência do Legislativo. Segundo Keck e Sikkink (1999), frente então à repressão e falta de responsividade do Estado rompem-se os vínculos entre o Estado e os atores internos, e põe-se em marcha o padrão “boomerang” de influência, característico das redes transnacionais de ativismo: “em lugar de se dirigir a seu Estado, as ONGs nacionais buscam diretamente aliados internacionais para conseguir que se exerça pressão sobre este a partir do exterior” (Keck; Sikkink, 1999, p. 415).

⁶⁵ Esta variável está intimamente relacionada, por seu turno, com o papel exercido pelas normas internacionais, definidas aqui como “expectativas compartilhadas ou padrões de comportamento apropriado aceitos por Estados e organizações intergovernamentais” (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 14).

DIAGRAMA 4.1

O Modelo Bumerangue

Fonte: Extraído de Risse, 1999, p. 389

Esse diagrama que expõe o modelo bumerangue mostra como o recurso ao âmbito internacional se converte numa possibilidade estratégica para os atores nacionais que uma vez integrados à rede transnacional de direitos humanos buscarão expor suas demandas, queixas e solucionar os conflitos que mantêm com o governo de seu respectivo Estado, que viola as normas de direitos humanos e se mostra inacessível às suas exigências e pressões. Risse-Kapen (1999) argumenta, nesse sentido, que o estabelecimento de fortes e duradouros vínculos entre os grupos de oposição internos e as coalizões internacionais de ativismo e influência pode ter um efeito importante nos processos de abertura e democratização. As redes oferecem, dentre outros recursos, poder de negociação, informação e com frequência dinheiro aos grupos internos de oposição, cujas demandas muitas vezes conseguem ser amplificadas pela existência desses contatos internacionais, já que as ONGs internacionais que compõem a rede ao interpretarem as demandas locais apelando às normas internacionais legitimam e reverberam as queixas e esforços dos ativistas domésticos.

Assim, Risse (1999) argumenta que é mais factível que se produzam mudanças internas duradouras em matéria de direitos humanos quando os grupos de oposição e as ONGs internas formam redes com as ONGs internacionais que operam no âmbito transnacional,

“as quais, por meio de estratégias de comunicação, conseguem mobilizar as instituições internacionais, a opinião pública ou os governos ocidentais para impugnar, pressionar ou persuadir os regimes que violam as normas para que aceitem a validade das mesmas, ao ratificar os acordos internacionais mais importantes, incorporar nas suas leis regras relativas aos direitos humanos e reconhecer tais normas em suas práticas discursivas” (Risse, 1999, p. 389).

Todavia, para além das estruturas internas, que condicionam as formas de ação e estratégias das redes transnacionais – no caso de regimes autoritários, como foi o mexicano, por exemplo, as redes agiam de acordo com o padrão bumerangue –, há ainda de se lembrar do papel da institucionalização internacional das normas concernentes aos direitos humanos⁶⁶. Risse-Kapen afirma que quanto mais as relações inter-estatais forem reguladas por instituições internacionais, mais intensas serão as atividades transnacionais e menor será a capacidade do governo para restringi-las. Em outras palavras, as instituições internacionais e as normas que elas carregam consigo facilitam o acesso dos atores transnacionais aos processos de formulação das políticas internas (ibidem, p. 395).

As normas internacionais “empoderam” e legitimam as redes e coalizões transnacionais que as promovem (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 16) porque atores não estatais que de outra forma seriam fracos podem explorar a legitimidade inerente às normas internacionais para construir redes transnacionais e transformar concepções prevalecentes sobre os interesses dos Estados. Risse-Kapen argumenta, nesse sentido, que “Os regimes e organismos internacionais aumentam o número de canais aos quais os atores transnacionais podem recorrer para influenciar as políticas dos governos. As instituições internacionais facilitam o *lobby* que realizam as redes transgovernamentais e as ONGs internacionais” (ibidem, pp. 395-396).

Cabe observar aqui que o cumprimento dos regimes internacionais de direitos humanos é observado de maneira constante pelas ONGs internacionais, que tornam públicas as violações cometidas pelos governos e fortalecem os atores internos defensores dessas normas. O que faz então o modelo bumerangue é demonstrar justamente como as normas

⁶⁶ Risse-Kapen (1995) afirma que as estruturas internas e as instituições internacionais são as principais variáveis que determinam a influência política dos atores transnacionais.

internacionais de direitos humanos fortalecem os grupos e organizações transnacionais e domésticos, em oposição aos Estados violadores de suas disposições. As normas dão poder a esses grupos, e legitimam suas reivindicações, aumentando sua influência potencial sobre as práticas estatais.

No entanto, ainda que a institucionalização internacional de uma matéria seja uma variável importante para explicar a extensão das relações transnacionais, assim como as estruturas internas ajudam a explicar o formato da ação e as estratégias adotadas pelos atores transnacionais quando pressionam um determinado Estado, é preciso reconhecer que a mera existência das normas não leva a um processo de mudanças internas nos Estados referente às práticas e discursos de direitos humanos. É necessário que haja um mecanismo de transmissão das normas do âmbito internacional para o doméstico, e as redes transnacionais de ativismo desempenham tal papel. Não é possível entender a emergência e efetividade das normas internacionais sem atentar para o papel crucial desempenhado pelas redes. Como bem lembram Khagram, Riker e Sikkink (2002), “um dos objetivos primários do ativismo transnacional é criar, fortalecer, implementar e monitorar normas internacionais” (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 4). As redes, entretanto, são as responsáveis por promoverem normas que não apenas frisam o comportamento apropriado dos Estados, mas que ajudam também a definir a própria noção do que um Estado é, definindo, por exemplo, o comportamento que constitui os atributos necessários de um Estado liberal (ibidem, p. 16).

As redes transnacionais de direitos humanos vigiam o cumprimento, pelos Estados, dos regimes internacionais, e em casos de violações elas tornam público o comportamento no âmbito internacional, com o que não apenas fortalecem os atores domésticos que defendem os direitos humanos, como ainda, ao dar visibilidade internacional ao caso, muitas vezes acabam criando um espaço seguro para o surgimento de novos atores de oposição ao regime – dada a atenção internacional, os custos de coerção a esses grupos tendem a se elevar, o que facilita e incentiva sua atuação.

Segundo Risse (1999), “as redes internacionais de ativismo e influência têm sido essenciais como instrumento de socialização para que os países do Terceiro Mundo se interessem por cumprir as regras” (ibidem, p. 399). Vários autores ressaltam de maneira complementar a esse argumento como as redes muitas vezes funcionam como “professoras de normas” para Estados relutantes (Finnemore, 1996; Khagram; Riker; Sikkink, 2002). No caso aqui analisado, as normas internacionais concernentes aos direitos humanos subscritas pelo México, que internacionalmente foi sempre um defensor dos direitos humanos, facilitaram a

atuação da rede transnacional, que pôde exigir do Estado o cumprimento das regras às quais ele havia se vinculado internacionalmente.

O conceito de redes transnacionais de ativismo (*transnational advocacy networks*) foi desenvolvido por Keck e Sikkink (1998; 1999) para descrever um novo e importante conjunto de atores transnacionais cuja característica distintiva é sua conformação fundamental a partir de convicções, valores ou princípios (*principled ideas*). Segundo as autoras, uma rede transnacional de ativismo é composta por atores que trabalham internacionalmente em favor de um assunto e que se mantêm unidos por um discurso comum, por valores que compartilham e por uma intensa troca de informações e pelo movimento de recursos e serviços (Keck; Sikkink, 1999, p. 405). Elas predominam nos âmbitos em que os valores desempenham um papel essencial, e “transmitem idéias, inserem-nas nos debates políticos, pressionam para que sejam criados regimes internacionais e vigiam a aplicação das normas e regras internacionais, enquanto tentam influir na política interna” (ibidem).

Essas redes são formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação e intercâmbio voluntários, recíprocos e horizontais. Keck e Sikkink afirmam que entre os principais atores que compõem essas redes podemos encontrar movimentos sociais locais, fundações, ONGs de pesquisa e ativismo internacionais e domésticas, setores de organizações intergovernamentais regionais e internacionais e mesmo setores do Executivo e do Legislativo, bem como igrejas, órgãos de defesa de consumidores, intelectuais, sindicatos e a mídia (Keck e Sikkink, 1998, p.9). No entanto, apesar de incluírem tantos e tão diversos atores, são as ONGs internacionais e nacionais que desempenham um papel central na maioria das redes, uma vez que são elas, em geral, que iniciam ações, introduzem novas idéias, oferecem informações e fazem *lobby* e pressão para que atores mais poderosos ajudem a rede em seu objetivo de alterar as políticas e práticas dos Estados-alvo.

Segundo as autoras, a grande novidade das redes transnacionais de ativismo é a capacidade que atores internacionais não tradicionais nela inseridos - como as ONGs domésticas e internacionais de direitos humanos - têm de mobilizar informações estrategicamente para pressionar organizações e governos muito mais poderosos. As redes transnacionais de ativismo dependem do acesso à informação, cujo aspecto mais importante é a sua interpretação e uso estratégico. A essência da atividade da rede se centra, por conseguinte, na troca e no uso da informação (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 7). Assim, Keck e Sikkink concluem que a capacidade de influir da rede transnacional de ativismo é possível porque com base nisso os atores da rede “contribuem simultaneamente para definir o

assunto em questão, convencer os públicos eleitos de que os problemas assim definidos têm solução, prescrever soluções e vigiar que elas sejam adotadas” (Keck; Sikkink, 1999).

O poder exercido por essas redes é, portanto, de tipo “soft power”, já que se baseia em tentativas de persuasão, argumentação e pressão, não envolvendo capacidade de coerção ou punição. Desse modo, uma vez que as redes não dispõem de poder no sentido tradicional, “devem fazer uso do poder de sua informação, de suas idéias e de suas estratégias para alterar a informação e o marco normativo dentro do qual os Estados formulam as políticas” (Keck; Sikkink, 1999, p. 428). Nesse mesmo sentido, Risse argumenta que para analisar o papel desses atores transnacionais que promovem valores é preciso levar a sério a racionalidade da comunicação, mais do que a instrumental, e a lógica da persuasão mais do que a do cálculo de custos e benefícios, e seus efeitos na transformação das identidades, preferências e interesses dos atores (Risse, 1999).

Além disso, tais redes contam com capacidades especiais, que as distinguem de outras organizações que também buscam influenciar políticas e práticas discursivas dos Estados. Keck e Sikkink (1998) destacam quatro dessas capacidades especiais de que dispõem as redes transnacionais de ativismo: 1) uma política de informação, que diz respeito à supracitada habilidade de gerar de modo rápido e confiável informações políticas mobilizáveis nas situações em que tenham máxima eficácia; 2) uma política simbólica, ou a capacidade de recorrer a símbolos e narrativas que explicam a lógica de uma situação para públicos locais e distantes; 3) uma política de influência ou de interesses (*leverage politics*), ou a capacidade de apelar a atores poderosos para influir em uma situação em que membros mais fracos de uma rede têm pouca influência; e 4) uma política de responsabilização, isto é, o esforço para fazer com que atores poderosos respeitem os princípios e políticas acordados previamente por eles nos planos nacional e/ou internacional (Keck; Sikkink, 1998, p. 16).

Para avaliar a influência dessas redes, as duas autoras propõem que analisemos suas conquistas em vários níveis, considerando que existem vários tipos ou etapas de influência. As ações da rede transnacional de ativismo podem resultar: 1) na definição da agenda ou na atenção sobre o assunto; 2) na influência sobre o discurso dos Estados e das organizações internacionais; 3) na influência sobre os procedimentos institucionais; 4) na influência sobre a mudança de políticas do ator-alvo; e 5) na influência sobre o comportamento dos Estados.

Já com relação à eficácia da rede transnacional devem ser consideradas as suas próprias características e as dos alvos que ela escolhe para sua ação. De acordo com as autoras, “As redes que são eficazes devem ter intercâmbios recíprocos de informação e contar

com ativistas originários dos países aos quais se direciona a ação” (Keck; Sikkink, 1999, p. 427). Como já vimos no capítulo 3, as redes e campanhas contra a violação de direitos humanos tiveram em meados dos anos 1970 mais sucesso em países como a Argentina e o Chile do que na Guatemala devido em parte ao fato de que nos dois primeiros países existiam organizações nacionais de direitos humanos bem estruturadas. As violações cometidas na Guatemala eram muito mais graves, mas foi só no começo dos anos noventa, depois que ONGs locais de direitos humanos começaram a surgir na Guatemala a partir de meados da década de 1980, que as pressões exercidas pela rede transnacional tiveram mais sucesso. Os membros locais da rede puderam então fornecer informações e dar maior legitimidade às atividades da rede como um todo (ibidem, pp. 427-428).

No entanto, existem ainda outros determinantes cruciais para a efetividade das redes transnacionais de ativismo que não relacionadas nem à existência de laços da rede transnacional com ativistas locais de direitos humanos, nem ao grau de institucionalização da matéria em que atuam (Risse-Kapen, 1995; 1999). Keck e Sikkink (1998) notam que as características do Estado-alvo são importantes para explicar a atuação e eficácia das redes, especialmente no que tange a sua vulnerabilidade à influência e pressão materiais e morais. A vulnerabilidade pode vir de compromissos normativos prévios, como a aceitação, no passado, das regras e convenções internacionais de direitos humanos, e a rede pode, portanto, utilizá-la em seu favor. Contudo, afirmam as autoras, os alvos podem experimentar uma maior vulnerabilidade em conjunturas particulares em que seja premente a salvaguarda de seu prestígio e imagem, o que abre oportunidades para a rede de direitos humanos ampliar a pressão de suas reivindicações (Keck; Sikkink, 1998, p. 208).

Risse, Sikkink e Ropp (1999) valendo-se dessas considerações, e baseando-se ainda nos demais trabalhos sobre o transnacionalismo, as redes transnacionais de ativismo e o modelo bumerangue, desenvolveram um modelo espiral de cinco fases que apresenta de maneira mais detalhada os estágios e mecanismos por meio dos quais as normas internacionais de direitos humanos podem vir a alterar o comportamento dos Estados e as suas práticas domésticas de direitos humanos. O modelo espiral incorpora atividades desenvolvidas em quatro âmbitos: 1) as interações internacionais e transnacionais entre ONGs internacionais, redes transnacionais de ativismo, regimes de direitos humanos, organizações internacionais e Estados; 2) a sociedade doméstica do Estado violador das normas de direitos humanos; 3) as ligações entre a oposição societal do Estado violador e as redes transnacionais; e 4) o governo nacional do Estado violador.

O modelo espiral estabelece os mecanismos e processos causais por meio dos quais as normas internacionais influenciam mudanças estruturais domésticas através das atividades de redes transnacionais de ativismo. Em outras palavras, trata-se de um modelo em que se delinea o processo de socialização e internalização das normas internacionais de direitos humanos induzido pelas ações e pressões das redes transnacionais. O modelo espiral busca, assim, integrar o efeito bumerangue numa conceitualização mais dinâmica dos efeitos que as ligações domésticas e transnacionais entre grupos de defesa de direitos humanos produzem sobre a mudança política doméstica.

O ponto de partida do modelo espiral, i.e., sua primeira fase, intitulada repressão, é uma situação repressiva no Estado-alvo e a ativação da rede transnacional de direitos humanos. Nessa fase, as organizações domésticas de direitos humanos precisam reportar as violações para atores internacionais. Contudo, o grau de repressão determina em boa medida se a rede conseguirá ou não adquirir informações sobre as condições dos direitos humanos no país junto a tais organizações internas. Governos muito repressivos às vezes não se tornam alvo das campanhas internacionais das redes porque impedem o trabalho, organização ou mesmo existência desses grupos, o que compromete a obtenção de informação pelos atores internacionais, tarefa essa que requer algum tipo de ligação mínima entre a oposição doméstica e a rede transnacional. Somente se e quando a rede transnacional tiver sucesso na obtenção de informações suficientes sobre as violações cometidas no Estado-alvo junto aos grupos domésticos que ela poderá colocar o Estado violador na agenda internacional.

Uma vez que se consiga obter a atenção internacional de forma exitosa, passasse-se então à segunda fase do modelo espiral, conhecida como negação. O Estado-alvo é colocado na agenda internacional da rede de direitos humanos, e ocorre a produção e disseminação de informações sobre as práticas de direitos humanos desse Estado com a cooperação das ONGs domésticas. A rede transnacional começa então a exercer pressão e lobby por meio de atividades discursivas e estratégias de persuasão moral sobre as organizações internacionais de direitos humanos e Estados ocidentais para que eles passem a pressionar o Estado violador pela alteração de suas práticas. A reação inicial do Estado-alvo é então de negação das acusações da rede transnacional de ativismo; ele nega a validade das normas internacionais de direitos humanos invocando a primazia absoluta dos princípios de soberania interna e não-intervenção, acusando que as críticas se tratam de intervenções ilegítimas em seus assuntos internos, que não estariam sujeitos ao exame e jurisdição internacionais.

A passagem para a próxima fase do modelo espiral (concessões táticas) depende então da força e mobilização da rede transnacional de direitos humanos em conjunção com a vulnerabilidade do governo às pressões internacionais. A vulnerabilidade pode representar simplesmente o desejo da elite governante de manter uma boa imagem frente a certos grupos internacionais, e dependendo do quanto um Estado atribuir valor a sua participação na “comunidade liberal de Estados” ele será mais ou menos vulnerável às pressões. Os países mais sensíveis à pressão não são os economicamente mais fracos, mas sim os que se preocupam mais com sua imagem internacional (Risse; Sikkink, 1999, pp. 37-8).

Dessa maneira, se a rede for suficientemente forte e estruturada, e se o Estado for vulnerável às pressões externas, sobretudo porque atribui valor à sua imagem e reputação, passa-se à terceira fase do modelo espiral, correspondente às concessões táticas, quando o Estado violador de normas de direitos humanos começa a incorporar a linguagem dos direitos humanos em seu discurso e a fazer mudanças, muitas vezes ainda cosméticas, em suas práticas e políticas com a finalidade de aplacar as críticas internacionais. O governo nacional deixa de negar a validade das normas internacionais de direitos humanos assim que começa a fazer as primeiras concessões táticas em resposta aos seus críticos domésticos e internacionais. No início essas concessões podem ser explicadas a partir de uma racionalidade instrumental e estratégica, mas a estratégia de mobilização da vergonha se torna então uma ferramenta comunicativa efetiva da rede transnacional de ativismo.

O Estado-alvo é denunciado como um pária que não merece pertencer à comunidade das nações civilizadas. O processo normativo de mobilização da vergonha constrói nesse instante categorias do tipo “nós” e “eles” (*in-groups* e *out-groups*), relegando o Estado violador das normas internacionais a um *out-group*, o que significa que o Estado é apresentado como não detentor dos atributos que compõem a identidade de um Estado liberal. Esta situação se torna perturbadora e custosa para a imagem internacional e a legitimidade doméstica do regime em questão, o que o motiva a fazer as concessões táticas.

Todavia, como bem lembram Risse e Sikkink (1999), ao fazer essas concessões quase todos os Estados subestimam o impacto das mudanças que elas ocasionam. Segundo os autores, as elites desses Estados

“pensam que as mudanças são menos custosas do que elas realmente são, e antecipam que têm maior controle sobre processos internacionais e domésticos. Os líderes dos Estados autoritários (...) tendem a acreditar que o discurso é inconseqüente [“talk is cheap”] e não compreendem a extensão de como eles podem

se enredar [become “entrapped”] em sua própria retórica. Como resultado, os Estados freqüentemente são surpreendidos pelo impacto que suas mudanças iniciais criam – em termos tanto de processos internacionais quanto de mobilização doméstica. Ao perceberem seus erros eles já libertaram as forças de oposição além das expectativas do regime, e a situação muitas vezes está fora de seu controle” (Risse; Sikkink, 1999, p. 27).

Desse modo, um processo de concessões táticas que começa por razões instrumentais, com argumentos utilizados apenas retoricamente, torna-se cada vez mais um processo argumentativo. A mobilização da vergonha gera um isolamento e constrangimento moral do alvo que produz num primeiro momento uma adaptação instrumental do comportamento do Estado, mas também leva gradualmente a um processo de persuasão, uma vez que os líderes se convencem com o passar do tempo que seu comportamento é inconsistente com a identidade à qual eles aspiram (Risse; Sikkink, 1999, p. 15). Assim, a racionalidade argumentativa, o diálogo e os processos de persuasão passam a prevalecer cada vez mais no processo de socialização. Como argumentam os autores, os governos se enredam lentamente em sua própria retórica e a lógica da argumentação toma lugar. Quanto mais argumentam com seus críticos, “mais provável que façam concessões argumentativas e que especifiquem suas justificativas, e menos provável que deixem o processo argumentativo apelando para a denúncia de seus críticos” (ibidem, p. 28).

O avanço desses processos de argumentação e persuasão pode conduzir então o Estado à quarta fase do modelo espiral, o status prescritivo. Nessa fase a validade da norma não é mais uma questão controversa, mesmo que no âmbito do comportamento estatal ainda se verifiquem violações aos direitos humanos. Nesse estágio a mobilização das redes transnacionais e domésticas de direitos humanos é ampla e o processo de internalização das normas de direitos humanos é crescente.

Risse e Sikkink propõem quatro indicadores do status prescritivo; considera-se que os governos aceitam a validade das normas de direitos humanos e ingressam nesta quarta fase do modelo espiral se e quando: 1) ratificam as convenções internacionais e os protocolos optativos referentes a direitos humanos; 2) as normas são institucionalizadas na Constituição e/ou na legislação doméstica; 3) há algum mecanismo institucionalizado para a apresentação de queixas de violações; e 4) as práticas discursivas do governo reconhecem a validade das normas internacionais de direitos humanos independentemente da audiência doméstica ou internacional, o governo se engaja num diálogo com seus críticos, e as críticas não são mais denunciadas como uma interferência ilegítima em assuntos domésticos. O status prescritivo

das normas de direitos humanos implica uma série de esforços da parte do governo para melhorar a situação dos direitos humanos no país e, por isso, espera-se que com o passar do tempo essa fase seja seguida pelo último estágio do modelo de socialização, a fase do comportamento consistente com a regra.

A grande dificuldade associada à fase do status prescritivo é que como os governos passam a aceitar a validade das normas e há uma diminuição das violações de tipo mais grave, verifica-se em muitos casos uma diminuição da atenção das redes transnacionais. Os autores argumentam que uma mudança sustentável das condições de direitos humanos só será alcançada naqueles casos em que o governo continuar a ser pressionado pela pressão “de baixo” e “de cima”. Só então a fase final do modelo espiral é atingida, quando as normas de direitos humanos são institucionalizadas de maneira plena no plano doméstico e o seu cumprimento se torna uma prática habitual e rotineira dos atores. Nesse ponto o objetivo da socialização é alcançado; as normas estão internalizadas e a pressão externa não é mais necessária para assegurar o cumprimento de suas disposições.

4.2 A REDE TRANSNACIONAL DE ATIVISMO E O GOVERNO SALINAS: ENTRE A NEGAÇÃO E AS PRIMEIRAS CONCESSÕES TÁTICAS

Durante os governos Salinas (1988-1994) e Zedillo (1994-2000), o México vivia um momento crítico, no qual alterava seu modelo de inserção econômica internacional, e dependia de uma boa imagem internacional para o sucesso dessa estratégia, o que deixava o país mais vulnerável e sensível aos custos de reputação e de imagem gerados pelas críticas da rede transnacional de direitos humanos⁶⁷. A abertura econômica do país ao exterior iniciada a partir de meados da década de 1980 tornou o regime mexicano mais vulnerável às pressões externas (Aguayo, 1994, p. 479; Dresser, 1996), pondo fim ao isolamento do país do escrutínio internacional, e a necessidade que o México tinha de salvaguardar seu prestígio nesse contexto permitiu a abertura de uma série de oportunidades para a pressão da rede transnacional de direitos humanos (Keck; Sikkink, 1998, p. 208). Como resultado, o governo mexicano começou paulatinamente a redefinir práticas internas e seu comportamento em política exterior para evitar custos de imagem, de reputação e para sinalizar, sobretudo às audiências internacionais, o seu “real” compromisso e preocupação com o tema.

⁶⁷ Um indício da centralidade da preocupação do governo Salinas com a imagem do país pode ser encontrado na estratégia de *lobby* que ele implementou nos Estados Unidos para promover seus interesses. A esse respeito, ver Todd Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, *Foro Internacional*, vol. 32, n. 5 (130), octubre-diciembre de 1992.

Em 1990, o México iniciou negociações com os Estados Unidos para a assinatura do NAFTA, o acordo de livre comércio que entraria em vigor em 1994. Frente às críticas de ONGs nacionais e internacionais, o governo Salinas se viu obrigado a dar mais importância ao tema dos direitos humanos, reconhecendo o problema e a realidade das inúmeras violações cometidas no país. Era objetivo prioritário da política externa mexicana naquele período a negociação do NAFTA, e o tema das violações de direitos humanos poderia afetar de forma negativa esse processo. Segundo Aguayo (1994), o governo Salinas logo percebeu que as violações de direitos humanos no México podiam converter-se num instrumento muito poderoso nas mãos dos setores que se opunham nos Estados Unidos ao acordo comercial (Aguayo, 1994, p. 483).

As prioridades e as grandes mudanças da política externa mexicana estavam localizadas no âmbito econômico-comercial das negociações de livre-comércio com os Estados Unidos, mas isso acabou produzindo repercussões para o tema dos direitos humanos, que não pôde ser isolado pelo governo, na medida em que o sucesso da nova política econômica externa se via ameaçado pelos problemas que afetavam a imagem do país no exterior, como o ativismo das ONGs (Treviño Rangel, 2004, p. 522). Como bem frisa Covarrubias (2008a), a política externa de Salinas tinha um objetivo interno fundamental, a consolidação da reforma econômica mediante o NAFTA, mas isso abriu brechas e espaços para que os direitos humanos se incorporassem à agenda doméstica e externa mexicana (Covarrubias, 2008a, p. 318).

Ainda que o tema da democracia e dos direitos humanos não tenha aparecido nas negociações entre os governos dos Estados Unidos e do México⁶⁸, a aproximação crescente e inédita entre os dois países, de que resultou o NAFTA, suscitou em vários atores domésticos norte-americanos, entre eles ONGs, igrejas, sindicatos e mesmo no Congresso, um interesse sem precedentes pela situação dos direitos humanos no México. Como destacam Domínguez e Fernández de Castro (2001), o NAFTA “expandiu o interesse público norte-americano sobre o México e os assuntos mexicanos”, na medida em que os laços econômicos entre os dois países se fortaleciam e a interação política entre eles “multiplicava-se em todos os níveis” (Domínguez; Fernández de Castro, 2001, pp. 92, 75). O México entrava, assim, finalmente na

⁶⁸ Para apaziguar as ONGs que faziam lobby contrário ao NAFTA no Congresso norte-americano, e defendiam a vinculação do acordo com disposições sobre democracia e direitos humanos, os governos do México e Estados Unidos argumentavam que os direitos humanos se incluíam no NAFTA na parte do acordo paralelo relativo aos direitos trabalhistas (Mazza, 2001, pp. 62-89). Além disso, o governo norte-americano exaltava o governo salinista, apresentando-o como uma administração reformista e democrática, que estava fazendo a reforma política avançar no país.

lista de prioridades de sindicatos e de ONGs ambientalistas e de direitos humanos dos Estados Unidos (Aguayo, 1994, p. 482).

Redes transnacionais de defesa da democracia e direitos humanos logo estabeleceram laços muito próximos com grupos opositores, organizações cívicas e ONGs mexicanas com a finalidade de pressionarem o governo mexicano por maior abertura política e respeito aos direitos humanos no país. Esses vínculos propiciaram recursos, proteção, e acesso à mídia e Congresso norte-americanos, fortalecendo as organizações mexicanas de oposição e suas demandas por maior abertura democrática (Chand, 1997, pp. 553-554)⁶⁹. O NAFTA aumentou dramaticamente a importância do México na arena política dos Estados Unidos (Kaufman Purcell, 1997), forçando os governos mexicanos a “aceitarem o escrutínio do Congresso, de grupos públicos de interesse, e de uma miríade de comitês e comissões, todos norte-americanos” (Centeno, 1994, p. 240 *apud* Levitsky; Way, 2005, p. 25).

Segundo Levitsky e Way (2005), a cobertura internacional mais intensificada da mídia internacional e a influência das redes transnacionais de direitos humanos aumentaram a reverberação potencial mesmo dos menores abusos, e como a liderança tecnocrática do PRI tinha apostado o futuro mexicano na estratégia de integração econômica com os Estados Unidos, ela estava muito preocupada com a imagem internacional do México e com o dano que poderia ser causado a ela pelo impacto de relatórios de ONGs internacionais críticos à situação dos direitos humanos e da democracia no país. No mesmo sentido, Treviño Rangel (2004) argumenta que

“A preocupação do governo salinista pela sua imagem internacional, particularmente ante o público estadunidense, devia-se ao crescente interesse dele, mais especificamente dos chamados setores não oficiais – igrejas, sindicatos, organizações sociais – pelo que se passava no México” (Treviño Rangel, 2004, p. 518).

Em meados dos anos 1980, duas das principais ONGs internacionais de direitos humanos, Americas Watch e Anistia Internacional, já haviam se interessado pela situação dos

⁶⁹ Os escândalos eleitorais no México no final da década de 1980 ganharam repercussão internacional, sobretudo na mídia norte-americana, cuja cobertura sobre o México passou a tratar do tema. Novamente, a preocupação com a credibilidade e imagem internacionais fez com que o PRI permitisse a eleição de partidos da oposição para o governo de certos Estados – como no caso da vitória do PAN na eleição estadual de Baja California em 1989 –, e antes das eleições de 1994 uma série de medidas contra fraudes sem precedentes na história política do país foi tomada (Kaufman Purcell, 1997, p. 150). Além disso, permitiu-se a presença de observadores internacionais na que foi a eleição mexicana mais acompanhada internacionalmente até então (Chand, 1997, pp. 556-7).

direitos humanos no México. A Americas Watch emitiu seu primeiro relatório sobre a situação dos refugiados guatemaltecos no México em 1984, e a Anistia Internacional lançou em 1986 um relatório sobre a violência rural no país (Sikkink, 1993, p. 431). A publicação desses dois relatórios abalou a imagem e identidade do México como país defensor dos direitos humanos. Apesar disso, foi só no governo Salinas, durante as negociações do NAFTA, que o México se tornou de fato uma prioridade das ONGs norte-americanas (Maza, 2008, p. 24). A atenção dedicada a partir de então ao México por parte da rede transnacional de direitos humanos se devia não só ao interesse crescente do público norte-americano pela situação mexicana, mas também às mudanças no resto da América Latina que haviam liberado recursos financeiros e humanos da rede transnacional de direitos humanos que podiam então ser dedicados ao México (Aguayo, 1994, p. 483; Sikkink, 2006).

O início dos anos 1990 assistia, assim, ao começo de um processo que se estenderia por toda a década, e que seria marcado pela internacionalização do tema da democracia e dos direitos humanos no México. O maior interesse do público norte-americano pela situação mexicana e a atuação da rede transnacional junto das ONGs domésticas mexicanas, como já dissemos, foram fatores decisivos dessa mudança que rompia o tradicional silêncio dos atores internacionais sobre a política doméstica mexicana e as violações contra os direitos humanos cometidas no país. Mas além dessas variáveis é preciso reconhecer que as mudanças no sistema internacional decorrentes do fim da Guerra Fria e a ascensão correlata dos temas da nova agenda, em especial a disseminação da crença de que os direitos humanos e a democracia deveriam ser promovidos internacionalmente de maneira mais enfática, contribuíram também para a internacionalização da política doméstica mexicana (Domínguez; Fernández de Castro, 2001, pp. 110-111).

Um exemplo desse processo de internacionalização do tema da democracia e dos direitos humanos no México foi, como já argumentamos, a maior atenção da rede transnacional de direitos humanos ao México. Em junho de 1990, a Americas Watch publicou um informe chamado “Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity” que obteve grande publicidade e impacto nos Estados Unidos e no México (Sikkink, 1993, p. 431) poucos dias antes de os dois países anunciarem formalmente o início das negociações para o NAFTA, momento que era, por conseguinte, bastante delicado politicamente para o governo mexicano. A ONG Americas Watch afirmava no relatório que o governo mexicano havia sido muito cuidadoso na construção de uma boa imagem de si como paladino internacional dos direitos civis, mas que na realidade a situação dos direitos humanos no país era bastante precária.

Citava, nesse sentido, que a polícia mexicana maltratava, torturava e assassinava pessoas durante os processos de investigação criminal, e ressaltava a participação do governo em desaparecimentos, em atos arbitrários cometidos contra sindicatos independentes, e em episódios de violação de liberdades de expressão e de violência rural relacionada à disputa de terras. Frente a todos estes indícios, Americas Watch concluía que os abusos cometidos pelas autoridades eram já algo institucionalizado na sociedade mexicana (Treviño Rangel, 2004, p. 520).

O relatório obteve grande cobertura na imprensa internacional devido ao lobby realizado pela rede transnacional de direitos humanos, e como resultado o Congresso norte-americano, que nunca havia realizado audiências sobre a situação geral dos direitos humanos no México, foi palco de duas audiências sobre o tema em setembro de 1990, nos Subcomitês de Direitos Humanos e Organizações Internacionais, e no de Assuntos Hemisféricos Ocidentais da Câmara dos Representantes (*ibidem*). Durante as audiências foram ouvidos não só funcionários do Departamento de Estado, mas também as apresentações de membros da Anistia Internacional e da Americas Watch.

O governo Salinas estava apenas começando a recuperar o país das severas crises econômicas dos anos 1980, e tentava ao mesmo tempo consolidar o novo modelo econômico posto em marcha no governo De la Madrid (1982-1988) que encontrava fortes resistências até mesmo dentro da elite governante, como ficou claro com a cisão da Corrente Democrática do PRI em 1987. Isso tudo ocorria num contexto de grandes questionamentos domésticos e de uma crise de legitimidade interna a respeito do processo eleitoral de 1988, e num momento em que o governo nutria grandes expectativas sobre o início das negociações comerciais com os Estados Unidos, fatores que, combinados, aumentavam o grau de vulnerabilidade do regime a pressões como as que foram desatadas pelo relatório da Americas Watch.

A crise de legitimidade do governo Salinas dizia respeito, principalmente, às acusações de que sua vitória à presidência teria sido fruto de eleições fraudadas para impedir que Cuauhtémoc Cárdenas, candidato opositor de esquerda, vencesse. Ademais, várias das práticas clientelistas e corporativistas que haviam caracterizado o regime priísta no passado passaram a ser rompidas, já que nesse período se consolida o programa que punha fim ao Estado intervencionista e que intensificava as políticas de liberalização econômica e reestruturação institucional-burocrática do aparato estatal, medidas essas que eliminavam muitos dos meios tradicionais nos quais o regime antes se apoiara para legitimar-se (*ibidem*, p. 516). Todos esses elementos enfraqueciam o Estado no plano interno, tornando-o mais

vulnerável não só a pressões externas, mas também a pressões da oposição doméstica que crescia nesse período. Havia, assim, frente a este contexto doméstico cercado por problemas, uma necessidade de obter no exterior uma legitimidade substantiva com a qual não se contava nacionalmente, o que só tornava ainda mais premente a questão da imagem internacional do país. Desse modo, o governo Salinas “dentro e fora do México era mais frágil do que nunca” (ibidem, p. 519).

A principal resposta à pressão internacional inicial gerada pelo relatório da Americas Watch foi a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em junho de 1990, como uma manobra preventiva para neutralizar as críticas e pressionamentos que poderiam emergir no contexto das negociações comerciais (Keck; Sikkink, 1998)⁷⁰. O governo mexicano pretendia com essa medida demonstrar ao Congresso, governo e público norte-americanos que a questão dos abusos aos direitos humanos estava sob controle, buscando, com isso, resguardar e proteger a imagem externa do México de possíveis repercussões negativas das queixas sobre violações de direitos humanos. Os relatórios regulares elaborados pela CNDH eram publicados também em inglês e enviados por correio para ONGs de direitos humanos nos Estados Unidos, como parte da campanha do governo Salinas de apresentar-se como um governo reformista e preocupado com a questão dos direitos humanos ao público norte-americano (Sikkink, 1993, p. 433; Covarrubias, 1999, p. 439).

Keck e Sikkink (1998) notam, como já discutimos, que as características do Estado-alvo, especialmente sua vulnerabilidade à influência e pressão materiais e morais, são importantes para explicar a atuação e eficácia das redes transnacionais de ativismo. A vulnerabilidade pode resultar de compromissos normativos prévios, como a aceitação, no passado, das regras e convenções internacionais de direitos humanos que a rede pode utilizar em seu favor para pressionar o Estado onde se cometeram abusos. Contudo, afirmam as autoras, os alvos podem experimentar uma maior vulnerabilidade em conjunturas particulares em que seja premente a salvaguarda de seu prestígio e reputação, o que abre oportunidades para a rede de direitos humanos ampliar a pressão de suas reivindicações (Keck; Sikkink, 1998, p. 208). No caso do governo Salinas, a negociação comercial representou uma dessas conjunturas de maior vulnerabilidade e, nesse contexto, a preocupação do regime com sua

⁷⁰ A Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) é um organismo descentralizado e autônomo da administração federal que tem por objetivo a proteção, observação, promoção, estudo e divulgação dos direitos humanos, e dispõe da competência de receber e investigar queixas sobre violações de direitos humanos em todo território nacional, sobre as quais pode emitir recomendações públicas e denúncias ante as autoridades respectivas.

imagem internacional o tornou mais sensível às críticas da rede transnacional de direitos humanos.

O momento de criação da CNDH, em junho de 1990, é bastante ilustrativo desse argumento a respeito do maior potencial de eficácia da estratégia de mobilização da vergonha (*shaming*) em contextos nos quais o Estado-alvo se preocupa com sua imagem internacional num momento de vulnerabilidade interna e/ou externa. Além da pressão do relatório da Americas Watch, a CNDH surge após o brutal assassinato presumivelmente cometido pela polícia de Norma Corona Sapién, ativista de direitos humanos e presidente do grupo não-governamental “Comissão em Defesa dos Direitos Humanos” do Estado de Sinaloa, em maio de 1990. Norma havia denunciado a responsabilidade e impunidade da polícia judicial federal nos casos de seqüestro, tortura e assassinato de alguns cidadãos sinaloenses, e foi, como muitos outros ativistas mexicanos de direitos humanos, vítima de violência em razão de suas atividades.

Nesse instante iniciavam-se as negociações do NAFTA, e o incidente causou uma crise que abalava a imagem internacional do México – a CNDH era criada, portanto, como resposta às pressões da rede transnacional de ativismo. O esforço modernizador de Salinas não incluía inicialmente o âmbito político, mas o investimento do governo em sua imagem fez com que ele tentasse satisfazer as expectativas externas (Covarrubias, 2001, p. 346) com medidas e concessões táticas como a criação da CNDH.

Além da criação da CNDH, o governo Salinas tomou outras medidas para aplacar as críticas feitas pela rede transnacional de direitos humanos. Segundo Maza (2008), foram ratificados alguns instrumentos de direitos humanos⁷¹; a lei federal para prevenir e sancionar a tortura foi reformada em 1991; a CNDH foi elevada a nível constitucional e se estabeleceu constitucionalmente a obrigação de que cada Estado criasse uma Comissão Estadual de Direitos Humanos em 1992; uma mudança constitucional reconheceu o México como país pluricultural em 1992; e em 1993 o primeiro presidente da CNDH, Jorge Carpizo, foi designado Procurador Geral da República com a intenção de melhorar a imagem e as práticas da Procuradoria Geral da República (PGR) (Maza, 2008, pp. 25-26).

Apesar de medidas dessa natureza tomadas pelo governo Salinas, as ONGs mexicanas que se proliferavam no país desde a década de 1980 continuaram alimentando de informação as ONGs internacionais sobre as violações de direitos humanos no país, provendo raízes domésticas para a atuação transnacional da rede. Assim, as ONGs internacionais continuaram

⁷¹ A Convenção sobre os Direitos da Criança e Convênio 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre Povos Indígenas e Tribais foram ratificados em 1990.

a emitir informes críticos sobre a situação dos direitos humanos no México. A ONG Minnesota Advocates for Human Rights (MAHR) apresentou um informe sobre os direitos humanos no México no qual denunciava a corrupção das polícias mexicanas; a Human Rights Watch produziu um relatório sobre os graves problemas do sistema carcerário, o informe “Abusos que não cessam: os direitos humanos no México há um ano da introdução das reformas”, e enviou ao presidente Clinton uma carta pedindo a realização de uma reunião trilateral sobre direitos humanos no âmbito do NAFTA; e, por fim, a Anistia Internacional emitiu o informe “México: tortura e impunidade” e um relatório de seguimento “México: a persistência da tortura e da impunidade” (ibidem, p. 25).

Também em 1990, a Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA emitiu seu primeiro informe sobre o México referente a processos eleitorais locais da década de 1980, o que aumentou ainda mais a pressão sobre o governo Salinas. O PAN havia acusado o governo mexicano de violar a Convenção Americana de Direitos Humanos em razão das fraudes eleitorais cometidas nas eleições para governador no Estado de Chihuahua, em 1986, para deputados federais no sétimo distrito de Chihuahua, em 1985, e nas eleições para prefeito da cidade de Durango em 1986 (Chand, 2001, p. 40), apresentando as violações dos direitos políticos e eleitorais como um desrespeito mais geral do regime autoritário mexicano para com os direitos humanos⁷².

Apesar das objeções do governo mexicano à admissibilidade da queixa, que se baseavam em argumentos sobre a primazia do princípio de soberania interna⁷³, a conclusão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi a de que ela era competente para analisar os casos relativos a eleições, já que a Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo México, garantia o direito a votar e ser eleito. Ademais, a CIDH lembrava que o próprio México havia defendido o trabalho da comissão com relação aos casos de outros países no passado⁷⁴, e concluiu que a legislação mexicana não oferecia qualquer proteção, recurso ou garantia contra atos violatórios de direitos políticos, e que as práticas eleitorais dos

⁷² Além de recorrer à CIDH, o PAN internacionalizou também a disputa doméstica sobre a falta de democracia no país recorrendo a representantes de *think tanks* em Washington e a senadores norte-americanos, dentre eles o líder do Comitê de Relações Exteriores do Senado, o republicano Jesse Helms (Domínguez; Fernández de Castro, 2001, p. 107). De outro lado, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial do PRD, e o senador Porfirio Muñoz Ledo, do mesmo partido, fizeram uma viagem aos Estados Unidos depois das eleições fraudulentas de 1988, argumentando, sobretudo junto aos congressistas democratas, que o México precisava se democratizar antes da assinatura do NAFTA (ibidem).

⁷³ O governo recorreu ao argumento de não-intervenção, afirmando que a CIDH atentava contra a soberania do país, feria os princípios da Carta da OEA e não tinha competência em assuntos eleitorais, de domínio reservado dos Estados.

⁷⁴ Na década de 1970, recorda Farer (2007), o México foi o paladino da CIDH em seus esforços para aplicar as normas de direitos humanos contra os governos que as violavam. O país era um dos mais ardentes defensores dos trabalhos da Comissão, opondo-se aos governos que atacavam os seus informes críticos (Farer, 2007, p. 226)

Estados de Chihuahua e Durango violavam, portanto, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos que garante o direito a votar e ser votado em eleições livres e justas como um direito humano básico (Waslin, 2002, pp. 43-44). Por fim, a CIDH recomendou ao governo uma reforma de suas leis eleitorais, e a resolução da comissão teve um grande impacto, “pois transformou o típico comportamento fraudulento do PRI em violações a garantias universais, proporcionando mecanismos para a luta nacional pela transição à democracia” (López, 2007, p. 22).

Esse caso revelava, mais uma vez, o crescimento da oposição doméstica, a internacionalização do tema da democracia no México, junto do de direitos humanos, e a erosão do poder do PRI, bem como o enfraquecimento da eficácia da estratégia de recorrer ao discurso dos princípios de política externa para conter ou aplacar as críticas externas. Ainda que contrário à decisão da CIDH frente à reclamação do PAN, o governo entrou, obviamente que movido também por outros motivos, em negociação com os partidos políticos de oposição e começou a modificar leis e procedimentos eleitorais.

A posição contrária do governo mexicano às normas internacionais referentes à defesa da democracia e direitos humanos manifestada neste caso da CIDH, e a exploração de temas clássicos e caros ao discurso dos princípios de política externa⁷⁵, como a defesa da soberania e da norma de não-intervenção, foi observada também no âmbito da OEA, onde o governo Salinas qualificou de intervencionista uma série de declarações e resoluções que pretendiam promover a democracia representativa na região, como o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano (1991), a Resolução 1080 (1991) e os protocolos de Washington (1992) e Manágua (1993).

⁷⁵ Como bem assinala Covarrubias (2006), os princípios (não-intervenção, autodeterminação dos povos, cooperação internacional para o desenvolvimento, solução pacífica de controvérsias, igualdade jurídica dos Estados, proscrição do uso ou da ameaça do uso da força nas relações internacionais, e a luta pela paz e segurança internacionais) se tornaram um elemento quase definidor da política externa do México pós-revolucionário, a ponto de se constituírem numa linguagem ou discurso oficiais das relações internacionais do país constantemente invocado pelos mais diversos atores políticos, mesmo naquelas circunstâncias em que a defesa de seus interesses esbarra ou mesmo contraria os princípios. O significado dos princípios variou ao longo das décadas de acordo com as distintas interpretações da soberania prevalecentes num determinado momento histórico que reagiam a transformações do país e a mudanças mais gerais do sistema internacional, a ponto de a linguagem dos princípios ter sido utilizada para justificar e legitimar desde a defesa territorial, como quando dos tempos da Revolução, até a defesa da não-intervenção e da autodeterminação no caso de Cuba no âmbito da OEA, a partir de 1959, e o rechaço, na década de 1990, da aplicação das normas internacionais de direitos humanos e democracia ao país, apresentando esse tipo de ação como casos indefensáveis de intervenção externa em assuntos domésticos. E mesmo quando o México visivelmente rompia a norma de não-intervenção, como no apoio aos movimentos revolucionários centro-americanos da década de 1980, a defesa de um dos princípios, a solução pacífica de controvérsias no âmbito do grupo da Contadora, era apontado para justificar as ações tomadas. Assim, “Quando os princípios coincidiram ou refletiram os interesses dos governos mexicanos, a linguagem e a prática foram consistentes; em outros casos se manteve a linguagem, mas a política variou” (Covarrubias, 2006, p. 420).

Com relação ao Compromisso de Santiago, que pretendia estabelecer os mecanismos automáticos de atuação da OEA em caso de golpe de Estado ou outra forma de interrupção da democracia em qualquer país membro da organização, a delegação mexicana manifestou seu apego aos princípios de não-intervenção e autodeterminação, defendendo que a OEA não poderia se constituir numa supervisora ou vigilante da conduta política de seus membros e nem deveria ter a capacidade para tomar medidas contrárias, como a aplicação de sanções, a países onde a institucionalidade democrática fosse interrompida. O governo mexicano salientava, ademais, que cada nação tinha o direito soberano de escolher seu próprio sistema político de acordo com sua idiossincrasia e experiência histórica, e que a democracia não se conquistava nem se fortalecia com ações externas, unilaterais ou multilaterais⁷⁶ (Covarrubias, 2006, p. 412).

No que dizia respeito ao caso cubano, ocorria um posicionamento semelhante, que respeitava o histórico acordo não-intervencionista entre os dois países, já que o México se absteve das votações de resoluções críticas à situação de Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU e na Assembléia Geral da mesma organização, e defendeu a não intervenção para o caso de Cuba nos fóruns regionais. Durante a Primeira Cúpula Ibero-Americana, por exemplo, ocorrida em Guadalajara, em 1991, o governo do México expressou, em concordância com a opinião internacional dominante, sua preocupação com a ausência de reformas democráticas em Cuba, mas frisou que esse era um assunto estritamente interno e que qualquer mudança deveria ser resultado da autodeterminação do povo cubano (ibidem, p. 411). Já na Segunda Cúpula Ibero-Americana, realizada em Madri, no ano seguinte (1992), o governo mexicano se opôs à pretensão argentina de demandar a abertura política e a democratização do regime cubano. Salinas então defendeu que a nova ordem mundial deveria ser construída tendo por base o respeito às soberanias e o cumprimento do Direito Internacional (idem, 2003b, p. 631).

Esses casos de atuação na OEA e com relação a Cuba não impediram, entretanto, que as normas internacionais sobre direitos humanos e democracia fossem utilizadas pelo regime

⁷⁶ A posição do governo De la Madrid (1982-1998) a respeito da agenda internacional de promoção democrática já havia sido deixado clara quando ele se opôs, em 1988, à suspensão do Panamá do Grupo dos Oito (depois transformado no Grupo do Rio, e então integrado por México, Panamá, Venezuela, Colômbia, Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). O grupo havia estabelecido a democracia como requisito para a permanência dos Estados em seu âmbito, e quando nesse ano o presidente Delvalle foi deposto e o general Noriega suspendeu a realização de eleições, decidiu-se pela suspensão do Panamá do grupo. O governo Salinas seguiu essa postura no plano internacional, e além da oposição à agenda de promoção democrática da OEA o país manifestou ainda sua rejeição quanto à ação militar desta mesma organização no Haiti, em 1991. Neste caso, como já havia ocorrido no caso do Panamá, o governo se expressou contrariamente ao que entendia serem tentativas de imposição da “democracia a partir de fora” (Covarrubias, 1999).

mexicano de maneira seletiva em outros casos, como já ocorrera tantas vezes no passado, para condenar países como o Chile e a África do Sul. O governo mexicano então afirmava a que dizia ser a sua vocação histórica de promoção e defesa dos direitos humanos no plano internacional, mas o governo Salinas deixava rapidamente de reconhecer a validade das normas quando aplicadas ao México, à OEA e à Cuba (idem, 2008, p. 319).

O governo mexicano parecia disposto a fazer certas concessões táticas em resposta às críticas da rede transnacional de direitos humanos, mas continuava a reafirmar sua posição defensiva em muitos casos, rechaçando o papel do regime internacional de direitos humanos e dos atores nele envolvidos. Essa postura contraditória demonstrava uma tensão entre a fase da negação - manifestada quando não reconhecia nem as conclusões da CIDH nem a aplicabilidade universal das normas de direitos humanos - e o início da fase das concessões táticas (Covarrubias, 2008), das quais se destaca a CNDH. Além da criação da CNDH é possível assinalar, todavia, de acordo com Covarrubias (2008), duas outras grandes concessões táticas do governo Salinas, quais sejam: a posição final do governo mexicano com relação à Conferência Mundial de Direitos Humanos, celebrada em Viena, em 1993, da qual resultou a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos; e a admissão da presença de observadores eleitorais internacionais nas eleições presidenciais de 1994.

O México se opôs, inicialmente, à proposta de criação do Alto Comissariado para Direitos Humanos (ACNUDH), argumentando que a solução para os problemas relativos à violação de direitos humanos não seria encontrada por meio da criação de novas burocracias internacionais. Além disso, o governo mexicano tinha muitas dúvidas sobre as atribuições e o mandato deste novo órgão, pois considerava que o projeto de sua criação não deixava claro vários pontos como os vínculos que o Alto Comissariado manteria com os principais órgãos da ONU, o montante de recursos que seria necessário para a realização de suas tarefas, e qual seria sua capacidade para empreender ações rápidas e de envergadura internacional (Bautista, 1995). Porém, a questão que mais causava oposição estava ligada ao fato de que o governo mexicano considerava que o Alto Comissariado significaria a criação de uma autoridade moral e política superior aos Estados (ibidem, p. 33).

A criação da figura de um Alto Comissário se distanciava, na visão da diplomacia mexicana, dos objetivos iniciais da Conferência Mundial de Direitos Humanos, sobretudo do exame do regime internacional de direitos humanos em todos seus aspectos, pois antes de se revisar o estado da cooperação internacional nessa matéria e os métodos que haviam obtido os

melhores resultados concluiu-se que era necessário constituir instâncias morais por meio da designação de “notáveis” para a promoção e proteção dos direitos humanos, numa falsa esperança de que essas novas burocracias e mecanismos resolveriam problemas que no fundo eram muito mais complexos (Parada, 1996, pp. 168-169)⁷⁷.

O México reconhecia a responsabilidade central dos Estados na promoção e proteção dos direitos humanos, mas rechaçava a tendência internacional que priorizava a aplicação dos direitos humanos em detrimento, quando necessário, dos princípios de soberania e não-intervenção, e que ainda advogava a criação de instâncias supranacionais para a supervisão dos compromissos assumidos pelos Estados nessa matéria⁷⁸. Para o governo mexicano, a Conferência e a cooperação internacional no tema dos direitos humanos, de modo mais geral, deveriam se pautar pelos princípios de objetividade e não-seletividade, evitando a politização e respeitando sempre a autodeterminação dos povos e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados (ibidem, pp. 148-150). Fernando Solana, então Secretário de Relações Exteriores, e chefe da delegação do México na Conferência Mundial de Direitos Humanos, declarou, a esse respeito, que “de nada serviria tentar defender os direitos humanos se isso fosse à custa de minar a ordem jurídica internacional construída para permitir a convivência entre os Estados” (Solana, 1993 *apud* Parada, 1996, pp. 156-7).

No entanto, apesar dessa resistência inicial ao ACNUDH, o governo mexicano concluiu depois que um voto negativo ou uma abstenção com relação à criação desse órgão não só não seria suficiente para impedir sua constituição, como ainda implicaria um alto custo político que colocaria o país dentro do grupo dos países identificados como pouco preocupados com a defesa dos direitos humanos (Bautista, 1995, p. 33)⁷⁹. Por isso, o governo

⁷⁷ O governo mexicano argumentava ainda que a condenação reiterada e muitas vezes ofensiva não limitava as violações aos direitos humanos, muito menos quando ela se associava aos interesses políticos de um país ou de um grupo de países (Parada, 1996, p. 168).

⁷⁸ Esta tendência se manifestava por meio do argumento de que o princípio de não-intervenção do Direito Internacional não poderia se transformar numa barreira protetora detrás da qual os direitos humanos poderiam ser violados impunemente de forma massiva ou sistemática no âmbito nacional. O México se opunha a essa tendência, alegando que a defesa dos direitos humanos deveria se sujeitar ao respeito dos princípios de soberania, não-intervenção e autodeterminação, e argumentava que essa visão carregava muitas vezes um viés de politização, falta de objetividade e seletividade, manifestada em constantes ataques aos países em desenvolvimento como se eles fossem os únicos violadores dos direitos humanos. Além disso, o governo mexicano ressaltava como essa nova agenda, promovida sobretudo pelos países desenvolvidos, priorizava os direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, posição contra a qual a diplomacia mexicana também se opunha, defendendo que era necessário não só conceder um tratamento mais equilibrado a todos os direitos, mas também reconhecer que o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza e desigualdade eram condições necessárias para o fortalecimento e consolidação da democracia e para o pleno respeito dos direitos humanos (Bautista, 1995; Parada, 1996).

⁷⁹ Ao se opor à criação do ACNUDH o México se unia ao grupo dos países que possuíam os piores históricos de violações de direitos humanos: China, Indonésia, Malásia, Cingapura, Índia, Paquistão, Síria, Iemên, Líbia, Irã, Iraque, Cuba e Colômbia.

mexicano decidiu participar ativamente do processo de negociação para o estabelecimento do mandato do Alto Comissariado para, assim, pelo menos poder defender seu argumento de que as faculdades do novo órgão não deveriam ferir o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. Por fim, no texto da resolução que cria o Alto Comissariado se inseriram alguns parágrafos do projeto apresentado pelo México, dentre os quais se destaca a condição de que no desenvolvimento de suas atividades o ACNUDH se sujeite às disposições da Carta da ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais (ibidem, p. 34).

Por fim, outra concessão tática importante do governo Salinas que deve ser assinalada diz respeito à admissão da presença de observadores internacionais nos processos eleitorais de 1994. Em maio de 1994, o Secretário de Gobernación Jorge Carpizo enviou uma carta ao Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali em que comunicava o interesse do México de contar com a colaboração das Nações Unidas no processo eleitoral de agosto daquele ano. A missão da ONU que resultou dessa comunicação procurou sanar o problema central das eleições no México, i.e., a questão da credibilidade dos procedimentos e dos resultados eleitorais e, para tanto, estruturou dois objetivos para suas atividades: a elaboração de uma análise do processo eleitoral e das suas condições legais e políticas, realizada pela Missão Técnica de Avaliação da ONU; e o oferecimento de apoio técnico e financeiro a grupos de observadores nacionais, oriundos principalmente de ONGs mexicanas, promovido pela Equipe Técnica da ONU para o México (ETONU-MEX)⁸⁰.

Além da missão da ONU, o governo Salinas permitiu ainda a presença de outros observadores eleitorais estrangeiros das mais variadas organizações, desde acadêmicos, parlamentares, e membros de ONGs internacionais de direitos humanos, de grupos de promoção da democracia no México, de organizações religiosas, e de sindicatos⁸¹. No total, 943 visitantes estrangeiros se inscreveram junto ao Instituto Federal Eleitoral (IFE) para

⁸⁰ A ETONU ofereceu apoio técnico e financeiro a 15 organizações mexicanas, das quais a que mais se destacava era a Alianza Cívica, por ser uma rede composta por mais de 400 organizações não-governamentais dedicadas à observação eleitoral.

⁸¹ A Constituição do México e a legislação eleitoral afirmavam que apenas os cidadãos mexicanos podiam desempenhar atividades de observação eleitoral, de modo que os observadores eleitorais internacionais foram oficialmente considerados como “visitantes estrangeiros”, uma modalidade intermediária que não correspondia nem à de observadores internacionais com plenos direitos nem à negação ou proibição da presença de estrangeiros. Segundo Benítez Manaut (1996), no que dizia respeito à participação dos visitantes estrangeiros, eles “não participariam em nome de nenhuma instituição, apenas a título individual, ainda que fossem membros de instituições, fundações ou ONGs. O governo mexicano convidou mais de 200 instituições que realizavam trabalhos de observação eleitoral, mas o registro devia realizar-se de forma individual” (Benítez Manaut, 1996, p. 553).

acompanhar as eleições federais de 1994⁸², como pode ser observado no gráfico abaixo. Deste montante, 653 visitantes, aproximadamente 69% do total, eram provenientes dos Estados Unidos⁸³. Dentre as muitas organizações norte-americanas que enviaram membros para observar as eleições mexicanas, podem ser destacadas a ONG de direitos humanos Global Exchange, que liderou no número de indivíduos enviados ao México, com 68 observadores, o National Democratic Institute for International Affairs, com 20, o Carter Center, também com 20, e o International Republican Institute, com 11.

GRÁFICO 4.1

Fonte: Dados fornecidos pela Subdiretoria de Processos Internacionais do Instituto Federal Eleitoral (IFE) em comunicação pessoal com o autor, em novembro de 2008.

⁸² É importante assinalar, no entanto, que muitos estrangeiros que desempenharam atividades de observação eleitoral não passaram pelo processo legal de registro junto ao IFE, permanecendo no país com visto de turista, o que certamente faz com que os números apresentados sejam inferiores aos contingentes reais de observadores eleitorais internacionais.

⁸³ Depois dos norte-americanos, os canadenses formavam o segundo maior grupo de observadores estrangeiros, com 55 indivíduos, seguidos pelos espanhóis, com 39 indivíduos.

Tradicionalmente, como já se observou, o governo mexicano argumentava que os assuntos relativos a processos eleitorais e ao tipo e organização do sistema político doméstico constituíam temáticas sobre as quais atores internacionais não tinham legitimidade para emitir opiniões ou juízos. O governo se opunha, assim, à participação de estrangeiros em processos eleitorais e à criação de mecanismos supranacionais de verificação das eleições domésticas dos Estados (Benítez Manaut, 1996, p. 541; Bautista, 1995, p. 47).

Até o fim de 1993, o governo mexicano negava, por conseguinte, a possibilidade de aceitar observadores estrangeiros durante as eleições do ano seguinte, mas em razão do inesperado conflito em Chiapas, e da súbita e imensa presença de ONGs, congressistas, políticos de vários países e da imprensa internacional que o conflito suscitava, o governo teve, por fim, de ceder, abandonando a tradicional posição nacionalista e defensiva em favor de uma postura mais flexível e aberta que permitiu a presença de observadores eleitorais estrangeiros.

No Congresso dos Estados Unidos, as atenções já estavam voltadas para o México em razão da entrada em vigor do NAFTA, e as reações e críticas com relação ao surgimento do movimento zapatista e às respostas do governo mexicano não tardaram muito tempo. Um grupo de parlamentares conhecidos por suas posições “anti-mexicanas”, liderado pelo então deputado democrata Robert Torricelli, começou uma ampla campanha para vigiar de perto os direitos humanos e o processo político mexicano numa audiência realizada em fevereiro de 1994 (Benítez Manaut, 1996, pp. 542-3). As pressões internacionais, sobretudo de origem norte-americana, apenas se intensificariam depois desse episódio. Durante os primeiros quinze dias de março, o governo mexicano foi pressionado pelo Carter Center e pelo National Democratic Institute for International Affairs para que aceitasse a entrada no país de observadores estrangeiros e, em outra *front*, o governo Salinas enfrentava a pressão de organizações mexicano-estadunidenses, sobretudo da Califórnia, e até mesmo de alguns funcionários do governo Bush, como Bernard Aronson (ibidem, pp. 547-8). Segundo Benítez Manaut (1996), essa pressão estava ligada à ofensiva internacional que certos grupos civis mexicanos desenvolviam no exterior para buscar respaldo financeiro e político para suas atividades, da qual se destacava a aproximação entre seis importantes grupos civis mexicanos e funcionários do National Endowment for Democracy, em abril de 1994 (ibidem, p. 548).

Pela primeira vez um governo do México aceitava assessoria internacional no processo político-eleitoral doméstico e permitia a entrada de observadores eleitorais internacionais. O convite do governo mexicano para que a ONU participasse do processo

eleitoral de 1994 indicava a passagem de uma interpretação estrita da norma de não-intervenção em assuntos mexicanos para uma posição ainda ambígua, mas mais acessível (Covarrubias, 2001, p. 348). Essa flexibilização da postura do governo era uma resposta clara à pressão crescente tanto de grupos e partidos dentro do México, como de atores do exterior. Esta pressão, por seu turno, era gerada, por um lado, pela desconfiança dos mexicanos com relação à confiabilidade das eleições e, por outro, pelo temor, dentro e fora do país, dos efeitos potencialmente devastadores que uma nova crise pós-eleitoral, como a de 1988, poderia provocar num ambiente político já bastante convulsionado pelo conflito em Chiapas e pelo assassinato de Luis Donaldo Colosio.

A crise política desatada no país em janeiro de 1994 em razão do surgimento do levante zapatista se aprofundou no dia 23 de março do mesmo ano, quando Luis Donaldo Colosio, candidato do PRI à presidência, foi assassinado em Tijuana, Baja California, durante um comício eleitoral. O assassinato de Colosio evidenciava outra faceta da crise do sistema político mexicano: as lutas internas da elite no poder, pois ainda que legalmente o assassinato não tenha sido reconhecido como um crime político pelas autoridades mexicanas, a grande maioria dos analistas e boa parte dos atores políticos considerava que a morte tinha um significado político e havia sido orquestrada dentro das fileiras da elite do PRI (Benítez Manaut, 1996, p. 544-5; Crespo, 1999). Desse modo, às dúvidas sobre o processo eleitoral que evocavam a suposta fraude da eleição de 1988 somavam-se não só as incertezas com relação ao conflito em Chiapas, mas também as suspeitas e temores liberados pelo assassinato de Colosio que aprofundavam, portanto, a já grave crise política pela qual o país passava. Todos esses fatores contribuíram para a decisão do governo Salinas de aceitar os observadores eleitorais internacionais naquele ano.

Segundo Benítez Manaut (1996), esta concessão tática do governo Salinas ocorria em razão da inevitabilidade da presença e da pressão internacional: autorizados ou não pelo governo, os atores internacionais assinalados estariam presentes no país observando o processo político daquele ano (Benítez Manaut, 1996, p. 539)⁸⁴. Aqui vale a pena observar o histórico da presença de observadores eleitorais estrangeiros nos processos eleitorais de 1994, 1997, 2000, 2003 e 2006 para se ter uma melhor idéia dessa grande presença e pressão

⁸⁴ Em 1992, o Centro Carter já havia desenvolvido atividades de observação eleitoral nas eleições estaduais de Michoacán sem autorização do governo mexicano (Bautista, 1995, p. 47), e para as eleições de 1994 enviou missões de observação eleitoral no início das campanhas, uma vez mais sem dispor da permissão do Estado mexicano (Benítez Manaut, 1996, p. 539), o que revela que, de fato, seria bastante difícil para o governo Salinas impedir a presença de observadores eleitorais estrangeiros no país sem incorrer num alto custo político e de imagem no âmbito internacional, sobretudo naquele momento em que o NAFTA apenas começara a vigorar, e que para muitos marcava o apogeu do projeto de modernização salinista.

internacional durante o processo eleitoral de 1994. Como pode ser observado no gráfico abaixo, 1994 foi o ano eleitoral que mais atraiu a presença de observadores estrangeiros. Nem mesmo a perspectiva de alternância na presidência, em 2000, e a disputa presidencial de 2006, a mais polarizada e conflituosa da história mexicana recente, atraíram tanto a atenção internacional⁸⁵, o que reforça, novamente, nossos argumentos a respeito do papel da rede transnacional, da vulnerabilidade do governo Salinas, e da sua necessidade de fazer uma série de concessões táticas para preservar a imagem de sua administração.

GRÁFICO 4.2

Fonte: Dados fornecidos pela Subdiretoria de Processos Internacionais do Instituto Federal Eleitoral (IFE) em comunicação pessoal com o autor, em novembro de 2008.

Diante de tamanha pressão internacional que se avolumava, e das perspectivas eleitorais favoráveis ao PRI em todas as pesquisas de opinião, o cálculo do governo Salinas foi o de que era melhor abrir o processo político ao escrutínio dos atores internacionais, o que não só contribuiria para diminuir a possibilidade de um novo conflito pós-eleitoral como o de

⁸⁵ Os processos eleitorais de 1997 e 2003 referem-se a eleições nacionais intermediárias para a renovação da Câmara de Deputados, o que explica a menor presença de observadores eleitorais estrangeiros nesses anos.

1988 como ainda poderia conceder maior legitimidade à quase certa vitória do PRI, que por fim se concretizou como esperado. O cálculo de Salinas se mostrou acertado no final, já que o resultado favorável ao candidato do PRI, Ernesto Zedillo, que obteve a vitória com uma grande margem de vantagem sobre os opositores do PAN e do PRD, minimizou as críticas dos atores externos ao processo eleitoral – ainda que houvesse muitas suspeitas sobre vários aspectos das eleições, todos os atores internacionais reconheceram que os problemas detectados não afetavam os resultados finais e que aquelas haviam sido as eleições mais justas e limpas de toda a história mexicana.

A grande quantidade de jornalistas, observadores internacionais e membros de ONGs defensoras de direitos humanos se converteu numa nova realidade que o governo mexicano não podia evitar. Esses grupos agiram, como discutimos, de maneira muito ativa no país em 1994, para evitar o recomeço do conflito armado em Chiapas e para observar as eleições de agosto (ibidem, p. 543). O conflito em Chiapas, no entanto, foi determinante não só para a decisão do governo Salinas de aceitar a missão da ONU e a presença dos observadores eleitorais internacionais⁸⁶. Ele foi também um ponto de inflexão na história de atuação da rede transnacional de direitos humanos para o caso mexicano.

Até então, como vimos, a pressão da rede transnacional direcionada ao México crescia ao longo dos anos desde finais da década de 1980, mas o governo Salinas ainda possuía até 1994 uma boa imagem internacional, pois o México era visto como um caso exitoso de liberalização e modernização econômica que deveria ser seguido pelas demais economias em desenvolvimento. Covarrubias (1999) lembra a esse respeito que a estratégia do governo Salinas que conciliava uma postura defensiva e crítica às normas internacionais de direitos humanos com certas concessões táticas tinha logrado até este momento um grau expressivo de êxito, já que o tema dos direitos humanos no México não se tornou, por fim, um obstáculo para as negociações do NAFTA

O levante zapatista, em 1994, porém, unido a um contexto de crescente abertura político-social do país e a outra grave crise econômica que acometeria o México no final do ano colocaria em xeque a boa imagem do país, o que criaria problemas inclusive para o novo governo mexicano, sob liderança do presidente Zedillo. Todas essas tensões que permeavam o âmbito doméstico arranhavam ainda mais a já corroída legitimidade do regime, e aumentavam dramaticamente a vulnerabilidade dos governos Salinas e Zedillo aos questionamentos realizados no exterior com relação ao sistema político – em especial sua falta de democracia –

⁸⁶ É importante frisar que algumas das primeiras reivindicações do subcomandante Marcos estavam relacionadas com a exigência de um processo eleitoral justo e limpo.

e às violações de direitos humanos cometidas contra os povos indígenas e outros grupos vulneráveis, de maneira mais geral. As críticas realizadas pelos atores da rede transnacional de direitos humanos ampliaram seu potencial de repercussão interna nesse contexto de vulnerabilidade dos governos mexicanos, influenciando ainda mais na tomada de decisões pelos atores governamentais.

A situação de pobreza, discriminação e desrespeito aos direitos humanos sofrida pelos povos indígenas foi desnudada pelo movimento zapatista, e associada por muitos com o fracasso da política neoliberal salinista e de seus programas sociais, especialmente o PRONASOL. As violações aos direitos humanos cometidas pelo Exército mexicano geraram também grande atenção internacional, o que provocou um influxo de ONGs estrangeiras para o México e não permitiu ao governo a opção do uso da força contra o levante devido ao temor de que a reação internacional poderia afugentar investidores estrangeiros e criar uma crise na implantação do NAFTA (Kaufman Purcell, 1997, p. 149). Graças à presença de ONGs nacionais e internacionais que compunham a rede transnacional, as mensagens e demandas dos indígenas tiveram seu alcance aumentado, mas, além disso, o custo política da repressão em larga escala se tornou proibitivo. A rede transnacional protegia, assim, os zapatistas da tradicional cultura repressiva do governo mexicano frente a grupos dissidentes, sobretudo guerrilheiros (Treviño Rangel, 2004, p. 524). A pressão nacional e internacional obrigou o governo Salinas a decretar o cessar-fogo unilateral depois de 12 dias de conflito, e a convocar o EZLN a conversações e negociações de paz. Manuel Camacho, ex-Secretário de Relações Exteriores, foi na ocasião designado pela presidência Comissário para a Paz e a Reconciliação em Chiapas para assumir este processo de negociações com o EZLN.

Além dessa resposta, Salinas ainda demitiu o Secretário de Gobernación, Patrocinio González Garrido, ex-governador de Chiapas conhecido por suas práticas autoritárias e a quem muitos atribuíam a culpa pelas condições dos indígenas que haviam fomentado o levante zapatista. Em seu lugar, Salinas nomeou o jurista Jorge Carpizo, reconhecido internacionalmente no campo da defesa dos direitos humanos, e que havia sido o primeiro presidente da CNDH e então se encontrava na direção da PGR. A ONG Human Rights Watch reagiu à designação de Carpizo à Secretaria de Gobernación afirmando que a despeito das qualificações e do histórico dele era claro que se tratava de mais outro exemplo de malabarismo político de Salinas para se legitimar no exterior.

O levantamento zapatista em Chiapas colocava o México, definitivamente, numa situação ainda mais vulnerável com relação à opinião externa de grupos internacionais, em

especial da rede transnacional de direitos humanos. A rede transnacional adotou a causa do movimento zapatista, e isto maculou as vitórias de Salinas em política externa, desfazendo a boa imagem do país no exterior. As críticas da rede transnacional ao governo mexicano a partir de então se concentraram em três pontos principais: a ausência de democracia, as violações dos direitos humanos e os amplos setores da população que viviam na miséria, e disso se responsabilizava diretamente o governo Salinas (Covarrubias, 2001, p. 341). Como bem argumenta Treviño Rangel (2004),

“o governo não podia controlar nem ocultar informação para maquiar os erros de sua política interna, como havia feito com o movimento de 68. A intromissão dos organismos transnacionais de direitos humanos obrigou o Estado mexicano a reconhecer a validade das demandas internacionais com relação ao problema zapatista” (Treviño Rangel, 2004, p. 525).

A reação das ONGs mexicanas ao conflito foi imediata; as primeiras missões de ONGs mexicanas de outras partes do país começaram a chegar à zona do conflito depois de dois dias do início da insurreição zapatista, e cinco dias depois o primeiro grupo estrangeiro de direitos humanos chegou ao local convidado por ONGs mexicanas (Aguayo; Parra, 1997, p. 36). Segundo Aguayo e Parra (1997), “durante os primeiros três meses do conflito, mais de 400 ONGs mexicanas agrupadas em onze redes, e mais de 100 ONGs do exterior realizaram diversas atividades em Chiapas” (ibidem). As ONGs de Chiapas fundaram a Coordinación de Organismos No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ), enquanto as ONGs do resto do país se reuniram no Espacio Civil por la Paz (ESPAZ). As duas coordenações se reuniam semanalmente para revisar os acontecimentos, tomar decisões e delinear estratégias de ação. As principais decisões eram tomadas pela CONPAZ, mas sempre em comunicação permanente com a ESPAZ (ibidem, p. 36-7).

O levante zapatista teve um grande impacto sobre as ONGs mexicanas de direitos humanos, e 1994 se tornou um divisor de águas na história do ativismo transnacional para o caso mexicano, quando suas atividades se incrementaram dramaticamente. O Center for Justice and International Law (CEJIL) havia começado a treinar ativistas mexicanos no uso do sistema interamericano de direitos humanos em 1992 (Maza, 2008, p. 26), e em 1994, pela primeira vez, as ONGs mexicanas “(com a ajuda do CEJIL) requereram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a realização de uma audiência sobre o México, que foi por ela realizada em fevereiro de 1994” (Anaya, 2009, pp. 46-47). Nessa reunião, a rede de

ONGs mexicanas de direitos humanos “Todos los Derechos para Todos” (Rede TDT) apresentou um relatório sobre violações cometidas pelos militares em Chiapas durante os primeiros dias do conflito (Edgar Cortéz, entrevista pessoal, 10 de novembro de 2008).

Nesse mesmo ano, as ONGs mexicanas começaram a participar das sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra. Segundo Anaya (2009), a partir de 1994 as ONGs mexicanas começaram a participar regularmente das sessões da Comissão e da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, “onde elas apresentavam informes escritos e orais, exerciam lobby sobre seus membros, trocavam informações com o ACNUDH, com os relatores especiais e com os membros dos grupos de trabalho, e produziam relatórios alternativos [“shadow” country reports] aos do governo para os diferentes mecanismos dos tratados”(ibidem, p. 47).

Todas essas ações marcaram o início de um trabalho internacional mais sistemático e consistente das ONGs mexicanas em conjunto com as ONGs internacionais, especialmente na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e no regime de direitos humanos das Nações Unidas, assinalando a entrada plena das ONGs mexicanas na rede transnacional de direitos humanos (Maza, 2008, p. 27).

4.3 A REDE TRANSNACIONAL DE ATIVISMO E O GOVERNO ZEDILLO

4.3.1 A POLÍTICA DE ABERTURA AINDA LIMITADA E CAUTELOSA AOS ORGANISMOS INTERGOVERNAMENTAIS DE DIREITOS HUMANOS

A pressão da rede transnacional de ativismo em direitos humanos desatada pelo levantamento zapatista e pelas graves violações cometidas nas zonas de conflitos continuou forte durante o governo Zedillo. Nesse contexto, a estratégia do novo governo foi a de tomar a iniciativa, convidando oficialmente membros de organizações intergovernamentais internacionais (ONU e OEA) para investigarem a situação dos direitos humanos no país, estratégia esta que funcionava como uma resposta às crescentes críticas nacionais e internacionais dirigidas contra o governo mexicano. O primeiro convite do governo foi feito à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que realizou uma visita ao país em julho de 1996 para analisar a situação dos direitos humanos no México, e desenvolveu seu programa de trabalho no Distrito Federal e nos Estados de Chiapas, Guerrero e Baja California.

Os representantes da CIDH investigaram casos de violações de direitos humanos, como o de Aguas Blancas, do ejido Morelia e do general José Francisco Gallardo⁸⁷, e analisaram, dentre outras temáticas, os problemas dos trabalhadores migratórios e a questão da militarização da segurança pública no país a partir de informações e queixas concedidas por atores como as ONGs mexicanas de direitos humanos, dentre as quais se destacavam as que compunham a Rede Nacional de Organismos de Direitos Humanos “Todos los Derechos para Todos” (Rede TDT). A rede TDT organizou reuniões dos membros da CIDH com vítimas e ONGs locais, enfatizando nos encontros a militarização e a situação de instabilidade generalizada no país, a repressão de membros da sociedade civil organizada por forças do Estado, e o aumento da delinquência no México (Covarrubias, 1999, p. 440). Mais uma vez, as ONGs mexicanas buscavam estabelecer vínculos com atores da rede transnacional de direitos humanos para pressionar o governo mexicano.

Além do contato com as ONGs mexicanas, os representantes da CIDH também se reuniram com o presidente Zedillo, que reiterou o compromisso de seu governo de promover, proteger e respeitar os direitos humanos e que manifestou, ademais, sua disposição de estabelecer uma relação mais próxima entre o México e a CIDH. Houve contatos ainda com Secretários de Estado, como Emilio Chuayffet, da Secretaria de Gobernación, e José Ángel Gurría, da Secretaria de Relaciones Exteriores, com membros de partidos políticos, das igrejas católica e evangélica, e com cidadãos independentes (ibidem, pp. 439-440). Enquanto deputados do PRD, do PAN e do PT (Partido do Trabalho) denunciavam aos representantes da CIDH que as violações às garantias individuais de cidadãos e líderes políticos e sociais eram uma prática freqüente do regime, Gurría afirmava, em contraste, que o governo mexicano recebia a visita da CIDH para demonstrar os avanços do país no terreno da promoção e proteção dos direitos humanos. Já o boletim de imprensa da SRE defendia, por seu turno, a cooperação internacional em matéria de direitos humanos desde que fossem levados em consideração os esforços nacionais, a responsabilidade dos Estados na matéria e o respeito às soberanias nacionais (ibidem). As declarações de Gurría e o conteúdo do boletim de imprensa da SRE eram um claro sinal de que a despeito da maior abertura do governo persistiam ainda muitas reticências quanto à aplicação das normas internacionais de direitos humanos para o caso mexicano.

⁸⁷ Para uma descrição pormenorizada dos casos, ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 1998. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>. Último acesso em 23 de julho de 2009.

A missão da CIDH destacou o grave problema da impunidade no país, especialmente de funcionários governamentais, a existência de grupos paramilitares e o risco de que a utilização do Exército em funções de segurança pública gerasse sérias violações dos direitos humanos. Diferentemente do que ocorrera durante o governo Salinas, quando a posição oficial da diplomacia mexicana foi a de desqualificar a CIDH como instância válida para julgar as queixas formuladas pelo PAN sobre os processos eleitorais mexicanos, o governo Zedillo colaborou com os trabalhos da CIDH durante sua visita ao país, o que demonstrava, novamente, uma maior abertura do governo mexicano com relação à atuação da OEA na matéria dos direitos humanos⁸⁸.

Em 1997 foi a vez da visita do Relator Especial sobre Tortura das Nações Unidas, Nigel Rodley, em agosto, e da Relatora Especial sobre Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Utilização de Crianças em Pornografia, Ofelia Calcetas-Santos, em novembro. A visita de Nigel Rodley evidenciaria outra vez mais a mudança gradual da posição do governo mexicano. Um dos objetivos centrais do relator era investigar casos de violações de direitos humanos cometidos pelo exército contra supostos membros do Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN) e do Exército Popular Revolucionário (EPR)⁸⁹ nos Estados de Chiapas, Guerrero e Oaxaca. Rodley se reuniu com representantes de várias ONGs, como o Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro de Derechos Humanos Prodh), o Centro Fray Francisco de Vitória O.P., a Rede TDT, a Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), e a Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum) de Guerrero, cujo presidente, Juan Alarcón Hernández entregou a Rodley 500 queixas de abusos supostamente cometidos por militares e policiais no ano de 1997 (Covarrubias, 1999, p. 442; Treviño Rangel, 2004). Como já ocorrera no caso da visita da CIDH, houve, portanto, um diálogo próximo do representante internacional com as ONGs mexicanas, que se aproveitaram da visibilidade internacional da presença do relator para ampliar a reverberação de suas demandas, com isso esperando pressionar de forma mais efetiva o governo mexicano. Essas organizações denunciaram ao relator o problema do sub-registro de casos, i.e., casos de tortura que a CNDH e as agências do ministério público não consideravam como tais, tratando-os como homicídios, abusos de autoridade ou lesões (Covarrubias, 1999, p. 442).

⁸⁸ Em dezembro de 1998, o relator para o México da CIDH, Carlos Ayala Corao, que havia participado da missão de 1996 visitou novamente o México.

⁸⁹ O EPR é um grupo guerrilheiro que opera principalmente nos Estados de Guerrero, Oaxaca e Chiapas, e que fez sua primeira aparição pública em 28 de junho de 1996, um ano após o massacre de Aguas Blancas.

No entanto, as ONGs mexicanas não foram os únicos atores domésticos com os quais Rodley manteve contatos durante sua estada no México. Ele se encontrou com o Procurador Geral da República, Jorge Madrazo, com a presidente da CNDH, Mireille Rocatti e com o presidente da Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal, Luis de la Barreda. Durante a visita de Nigel Rodley, José Ángel Gurría, Secretário de Relações Exteriores, declarou que o governo mexicano aceitaria as suas recomendações para melhorar a capacidade de identificar e castigar os infratores do crime de tortura. Ademais, Gurría afirmava que o convite ao relator formava “parte de toda uma nova atitude ante temas de direitos humanos (...) que por sua vez se insere no âmbito mais amplo da democracia no país” (Gurría, 1997 *apud* Covarrubias, 1999, p. 24). Segundo ele,

“Esse é um pouco o enfoque, certamente é novo porque não se manejavam assim as coisas em governos anteriores e de fato em muitos casos tínhamos adotado uma posição de cautela, de grande prudência nos contatos, porque considerávamos que eram instituições que num dado momento poderiam questionar nosso país” (ibidem).

É importante frisar, no entanto, que tais declarações contradiziam a posição que a SRE havia adotado apenas um mês antes da visita de Rodley, o que demonstrava, novamente, as contradições da estratégia de maior flexibilidade e abertura do governo mexicano frente à participação dos mecanismos de direitos humanos da ONU nos assuntos mexicanos. Em resposta a um informe do Comitê contra a Tortura da ONU que afirmava que a tortura continuava a ser uma prática sistemática no país, cometida especialmente pela polícia judicial e membros do Exército com o pretexto de enfrentar a subversão, a SRE havia alegado, um mês antes da chegada de Rodley, que a impunidade e a prática sistemática da tortura haviam diminuído no país graças à correção de erros do passado (ibidem). Assim, da quase negação do problema o governo passara, em pouco tempo, para um maior reconhecimento da importância da aplicação das normas internacionais sobre a matéria.

Já com relação à visita da Relatora Especial sobre Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Utilização de Crianças em Pornografia, Ofelia Calcetas-Santos desenvolveu suas atividades no Distrito Federal, na região portuária de Xalapa e Puerto de Veracruz, em zonas fronteiriças (Ciudad Juárez e Tijuana) e no ponto turístico de Cancún. Durante sua missão, a relatora se reuniu não apenas com membros de ONGs como a Casa del Niño "Casa del Árbol", CDHDF, mas também com o Secretário José Ángel Gurría, com altos funcionários das Procuradorias de Justiça estaduais, do Sistema Nacional para o Desenvolvimento Integral

da Família (DIF), do Ministério de Turismo e da Procuradoria Geral de Justiça, e também com representantes da CNDH e das comissões estaduais de direitos humanos.

Ofelia Calcetas-Santos observou que em geral o governo mexicano reconhecia a urgência da implantação de ações contra a exploração sexual comercial de crianças e agradeceu a total cooperação e assistência do governo para a realização de suas atividades. Apesar da boa vontade do governo, no entanto, não existiam, segundo a relatora, estratégias concretas de âmbito nacional para enfrentar o problema; os mecanismos de resposta baseavam-se em grande medida no interesse e na dedicação dos ocupantes dos cargos de responsabilidade, e o que se verificava na maior parte dos lugares eram planos ineficazes e sem coordenação. A relatora chamou também a atenção para a atitude defensiva e hermética dos representantes da Secretaria de Turismo, de Migração e de Aduanas nos Estados, que se encontravam ainda na fase de negação da existência da prostituição infantil, e a participação de integrantes das polícias preventiva e judicial no incremento do problema da exploração sexual comercial das crianças⁹⁰.

Em 1998, o país recebeu a visita do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, da Relatora Especial sobre Produtos e Resíduos Tóxicos e Perigosos, Fatma-Zohra Ksentini, e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A visita de Fatma-Zohra Ksentini, em novembro, transcorreu de modo similar a dos outros relatores temáticos da Comissão de Direitos Humanos da ONU, revelando a maior abertura do governo mexicano à observação internacional de suas práticas domésticas. Ela se reuniu com membros de ONGs, como o Greenpeace México, com grupos de ambientalistas e com inúmeros representantes do governo, como o Diretor Geral de Direitos Humanos da SRE, Ministro Eleazar Benjamín Ruiz y Ávila, e também com membros da Segob, da Secretaria de Energia, da Secretaria de Meio Ambiente e da Secretaria de Comunicações e Transporte, entre outros⁹¹.

O ano de 1998 assistiria, porém, além da continuação da política de abertura do México aos organismos internacionais de direitos humanos, ao reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo governo mexicano. Estes dois elementos constituíam um importante ponto de inflexão na abordagem do governo mexicano com relação ao sistema internacional de direitos humanos. A literatura especializada pontua, em geral, três grandes momentos na história da interação do México com o sistema internacional de direitos humanos. O primeiro momento ocorreu entre 1979 e

⁹⁰ “ONU: policías, implicados en la explotación sexual infantil en México”, *La Jornada*, 18 de maio de 1998.

⁹¹ A respeito da visita, ver “Informe sobre la misión en América Latina de la relatora especial sobre desechos tóxicos, Sra. Fatma-Zohra Ksentini”, Comisión de Derechos Humanos, 55º. período de sesiones, Naciones Unidas, E/CN.4/1999/46/Add.1, 11 de enero de 1999.

1982, com a primeira onda de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos pelo Estado mexicano. Nesse período se aceitou a competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e foram ratificados, dentre outros acordos, os dois grandes pactos internacionais na matéria, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Já o segundo momento na história da interação do México com o sistema internacional de direitos humanos ocorreu justamente no governo Zedillo em razão de mudanças como a aceitação das visitas dos organismos internacionais de direitos humanos e da competência da Corte Interamericana⁹². Segundo García Ramírez (2003), durante várias décadas o governo mexicano considerou que a legislação nacional previa já todos os recursos necessários para corrigir as falhas na estrutura de preservação das garantias individuais e sociais. No entanto, em finais da década de noventa, durante o governo Zedillo, esta percepção se alterou, e passou a predominar a visão no governo de que o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte fortaleceria o Estado de Direito e contribuiria para a modernização da estrutura institucional interna de proteção aos direitos humanos. A esse respeito, a então Secretária de Relações Exteriores, Rosario Green, afirmava que a jurisdição da Corte complementaria os instrumentos nacionais em matéria de direitos humanos e ofereceria um espaço para o governo mexicano dirimir disputas e apresentar suas provas para que não o julgassem na sua ausência (idem, 1999, p. 450).

É bastante provável que tal cálculo possa explicar, em parte, a decisão de reconhecimento da Corte, e que tal atitude também refletisse a continuação da histórica política mexicana de adesão e respeito às normas e instâncias do direito internacional, o que pode levar-nos a crer que a lógica da mudança resida apenas numa escolha motivada da parte do governo mexicano. No entanto, o que chama atenção é que a percepção sobre o papel da Corte se tenha alterado justamente durante o auge da pressão da rede transnacional de ativismo, e que a tradição de adesão e respeito ao direito internacional tenha sido invocada apenas naquele momento. Nesse sentido, é importante lembrar que a aceitação da jurisdição da Corte, em dezembro de 1998, ocorreu após a publicação, em setembro do mesmo ano, de um relatório muito crítico da CIDH sobre sua visita ao México que havia desatado uma nova forte onda de críticas dirigidas contra o governo mexicano⁹³.

⁹² O terceiro momento na história de interação do México com o sistema internacional de direitos humanos foi inaugurado, por seu turno, pelo governo Fox, e será analisado no próximo capítulo.

⁹³ Além da aceitação da competência da Corte, o governo mexicano tomou uma série de outras medidas após a publicação do relatório da CIDH. Ele criou uma Direção de Direitos Humanos na SRE, uma Unidade de Coordenação e Enlace também dentro da chancelaria, que se encarregaria da parte de comunicação e diálogo

Dessa maneira, não podemos ocultar a realidade de que a decisão de aceitação da Corte ocorreu justamente num momento bastante delicado para o governo mexicano, o que nos leva a crer que a pressão da rede transnacional não foi inconseqüente, i.e., que ela influenciou sim a mudança da posição do governo; a mudança não deixa de ser uma política de escolha, mas deve ser entendida como uma opção escolhida num marco de pressão e reação forçada (Covarrubias, 2008a). Esperava-se, nesse sentido, que a aceitação da Corte beneficiasse o país, funcionando como uma resposta do governo às críticas que se avolumavam ora sobre sua falta de vontade para melhorar a situação dos direitos humanos no país, ora sobre a inconsistência que existia entre suas práticas internas e os acordos internacionais ratificados pelo Estado mexicano (idem, 1999, p. 450).

Todavia, apesar da aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da cordialidade do governo mexicano no caso das visitas de Fatma-Zohra Ksentini (1998), Nigel Rodley (1997) e da missão da CIDH (1996), houve também outros casos, como o de Kofi Annan e Asma Jahangir, em que as visitas de representantes e relatores da ONU ao país evidenciaram os limites e contradições da participação de atores externos em assuntos mexicanos, a despeito do incremento das pressões internacionais contra o governo mexicano. O tema que mais dominou a visita ao país do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, em julho de 1998, foi Chiapas. A rede TDT solicitou e obteve, na ocasião, uma reunião com Kofi Annan, na qual comentou a situação dos direitos humanos em Chiapas e no México, de maneira mais geral (Maza, 2008, p. 31).

Entretanto, a despeito das pressões das ONGs que compunham a rede transnacional, o resultado mais evidente da viagem foi a demarcação das posições tanto do governo do México quanto da ONU sobre a não-intervenção do organismo internacional no conflito em Chiapas (Covarrubias, 1999; 2001). O governo mexicano não impediu a realização da visita, mas foi categórico ao afirmar que não aceitaria a mediação das Nações Unidas no conflito em Chiapas. Annan expressou em resposta à posição do governo mexicano sua determinação de não intervir no conflito, mas manteve aberta a oferta de colaboração da ONU para encontrar uma solução adequada entre as partes. Por fim, reconheceu ainda o importante trabalho do governo mexicano para resolver o problema pacificamente (Covarrubias, 1999, p. 444).

Já em julho de 1999, foi a visita ao México de Asma Jahangir, Relatora Especial sobre Execuções Extra-Judiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU, que se tornou outro episódio

com as ONGs, apresentou o Programa Nacional de Promoção e Fortalecimento dos Direitos Humanos e fez o convite a Mary Robinson, Alta Comissária da ONU para Direitos Humanos, para que visitasse o México em 1999.

demonstrando os limites da abertura e as reticências do governo mexicano às críticas de atores externos. Durante sua visita, a relatora investigou os casos de Acteal, El Bosque, Aguas Blancas e El Charco, e as mortes de mulheres em Ciudad Juárez, Chihuahua. As conclusões e sugestões da relatora provocaram reações enérgicas do governo mexicano. O seu informe reconhecia que o governo mexicano dispunha dos recursos para superar os problemas diagnosticados e salvaguardar a vida de seus cidadãos, mas afirmava que para que isso ocorresse era necessário implantar políticas que: mudassem o sistema legal e judicial; promovessem o processo democrático mediante reformas eleitorais; fortalecessem as comunidades locais; e que ainda buscassem fomentar a solidez econômica e política do país (idem, 2001, p. 351).

Como lembra Covarrubias (2001), as conclusões do informe foram interpretadas como um julgamento sobre o governo, no qual as violações de direitos humanos eram atribuídas à falta de vontade política do governo para lhes pôr fim, na medida em que o informe afirmava que a continuidade das violações não era culpa da falta de recursos materiais. A SRE reagiu ao informe argumentando que faltavam nas suas considerações equilíbrio e objetividade e que, além disso, ele não só omitia informações detalhadas proporcionadas à relatora pelo governo, mas também recomendava ações que já estavam sendo implementadas há muito tempo, como era o caso das reformas eleitorais. Jorge Madrazo, Procurador Geral da República, também criticou o informe da relatora pela sua parcialidade e pela apresentação, sem provas, de acusações sobre casos de impunidades⁹⁴.

As tensões provocadas pela visita e conclusões de Asma Jahangir deram lugar, porém, ainda em 1999, à retomada da cordialidade do governo mexicano frente aos observadores de mecanismos internacionais de direitos humanos, durante a visita ao México de Mary Robinson, Alta Comissária para Direitos Humanos da ONU⁹⁵. A ambigüidade e contradição da postura governamental irrompiam outra vez, já que o governo demonstrava novamente a sua disposição de aceitar opiniões e ajuda externa com relação a processos internos (Covarrubias, 2001). Mary Robinson reconheceu a gravidade da situação dos direitos humanos no país e salientou como até mesmo os direitos humanos mais básicos, concernentes a garantias individuais, eram desrespeitados de maneira repetida e rotineira no México.

⁹⁴ Até mesmo a CNDH acusou a relatora Asma Jahangir de falta de equilíbrio e de objetividade, criticando-a por não reconhecer as ações da CNDH, já que estava implícito no relatório que o trabalho da Comissão era ineficiente (Treviño Rangel, 2004).

⁹⁵ Antes de Mary Robinson o governo mexicano havia recebido, em abril de 1996, a visita do então Alto Comissário para Direitos Humanos da ONU, José Ayala Lasso, durante a Reunião da Federação Ibero-americana de defensores do povo, procuradores, comissários e presidentes de comissões públicas de direitos humanos.

Dentre as questões que considerava mais prementes, mencionou a impunidade, a militarização de Chiapas, a existência de grupos armados e as violações cometidas contra comunidades indígenas (ibidem, p. 354).

Apesar das críticas, Mary Robinson reconheceu os esforços do governo para criar uma cultura de respeito aos direitos humanos e citava, nesse sentido, iniciativas como a assinatura de vários acordos internacionais e a modificação de leis internas. Por fim, a Secretaria de Relações Exteriores e o Alto Comissariado para Direitos Humanos firmaram um memorando de intenção para o desenvolvimento e aplicação de programas de cooperação técnica no campo dos direitos humanos, por meio do qual o governo mexicano poderia aproveitar os serviços de assessoria e cooperação técnica do ACNUDH.

Além das visitas citadas, o governo Zedillo receberia ainda o relator do Conselho da Europa para o caso do México, Enric Palmitjavila, em agosto de 1999, quando era negociado o acordo de livre comércio México-UE e, no ano 2000, os relatores sobre a independência de juízes e advogados (Dato'Param Coomaraswamy), sobre violência contra mulher (Radhika Coomaraswamy), sobre direitos humanos dos migrantes (Jorge Bustamante Fernández) e, por fim, a presidente-relatora do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da ONU, Erica-Irene A. Daes, que atendia um convite realizado pelo Instituto Nacional Indigenista (INI) da Secretaria de Desenvolvimento Social.

A abertura do governo mexicano aos mecanismos internacionais de direitos humanos que permitiu a visita dos relatores da ONU e da OEA, e a aceitação da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos representaram uma tendência de mudança e flexibilização da política externa mexicana e uma maior integração do país ao sistema internacional de direitos humanos. Covarrubias argumenta que essas características ilustravam “(...) a transição do fim da fase de negação para uma política mais sistemática de concessões táticas e, finalmente, para o reconhecimento da validade da norma para o caso mexicano” (Covarrubias, 2005, p. 9; 2008a).

As visitas desses representantes da OEA e de distintos organismos e comissões da ONU para avaliar os direitos humanos no México eram, em suma, uma novidade para as políticas doméstica e externa do país (idem, 2001, p. 349). Pouco antes da presidência de Salinas, o governo havia declarado que a ONU poderia intervir em assuntos de direitos humanos apenas em casos de violações massivas e quando as instâncias internas tivesse se esgotado (Treviño Rangel, 2004, p. 528); menos de dez anos depois, o governo estava

convidando membros de organizações internacionais para avaliar a situação doméstica dos direitos humanos.

É importante frisar que um dos propósitos mais importantes por detrás dessas ações do governo do México era externo. Esperava-se que a ONU e a CIDH constatassem, legitimassem e sinalizassem, sobretudo para as audiências internacionais, os esforços governamentais na luta contra as violações (idem, 1999, p. 443), o que o governo poderia usar em seu favor para se fortalecer diante das crescentes críticas nacionais e internacionais, que desnudavam o caráter autoritário do regime priísta e o histórico de graves violações cometidas no país.

Mais uma vez, como já ocorrera no governo salinista, a preocupação em transmitir uma boa imagem internacional do país era premente, pois se passava por um momento de instabilidade doméstica, marcado por uma grave crise econômica e pelo processo de conflito em Chiapas⁹⁶. O regime priísta exibia sinais de deterioração devido a este acúmulo de problemas domésticos e precisava superar a crise de credibilidade e de imagem para conseguir apoios externos. Assim, a ONU e a OEA foram usadas pelo governo Zedillo para demonstrar sua preocupação e atuação no tema dos direitos humanos. Serviam como cenários que permitiam ao governo expor suas políticas sobre tal matéria, com o que tentava convencer o público externo da sua preocupação e atuação na temática na esperança de diminuir os custos negativos da estratégia de mobilização da vergonha utilizada pela rede transnacional⁹⁷.

A nova postura do governo não era isenta, todavia, de contradições e limitações, já que velhos costumes como o uso de uma linguagem não-intervencionista e a tradição de não cumprir ou desconsiderar na prática as recomendações dos visitantes persistiam, o que revelava que a continuidade era uma característica forte e flagrante das relações exteriores do país (Covarrubias, 1999, p. 439). As medidas tomadas pelo governo refletiam um grau inédito de abertura ao escrutínio e observação internacionais, mas algumas das opiniões e conclusões expressas pelos relatores, como o relatório de Asma Jahangir, produziram reações enérgicas

⁹⁶ O PIB mexicano caiu 6,2% em 1995 e estima-se que houve a perda de um milhão de empregos. O governo Clinton liberou, sem a aprovação do Congresso norte-americano, um pacote de resgate financeiro para socorrer o governo mexicano da crise iniciada em finais de 1994. De outro lado, o governo Zedillo desconheceu os acordos de paz de San Andrés de 1996 estabelecidos com o EZLN, e iniciou uma guerra de baixa intensidade, apoiando grupos paramilitares e incrementando a militarização de Chiapas, o que gerou uma crise nas negociações de paz e produziu sérias violações, como o massacre de Acteal.

⁹⁷ Como será mais bem argumentado adiante, as ONGs que compunham a rede transnacional souberam aproveitar-se desta conjuntura crítica pela qual passava o governo mexicano para pressionarem-no. Naquele momento, o governo se preocupava sobremaneira com sua imagem internacional devido à necessidade que possuía de apoios externos num contexto doméstico tão conturbado, e então abriu-se uma oportunidade que potencializou a eficácia da estratégia de mobilização da vergonha, que afetava justamente a dimensão reputacional do país, i.e., a imagem de um Estado crível, confiável, adepto das normas do livre-mercado e da democracia que o governo Zedillo tentava projetar no plano internacional.

de parte do governo mexicano que recorria uma vez mais ao discurso diplomático de não-intervenção para construir seus argumentos (Covarrubias, 2001, p. 352-353). Além disso, em contraste com as relações relativamente cordiais com os representantes das organizações intergovernamentais (ONU e OEA), o presidente Zedillo teve ao longo do governo brigas e confrontos diretos com ONGs internacionais, e centenas de observadores estrangeiros de direitos humanos foram expulsos do país.

A pressão da rede transnacional de ativismo em direitos humanos resultou numa série de mudanças na abordagem do governo frente ao tema dos direitos humanos, mas velhos hábitos do nacionalismo revolucionário mexicano ainda povoavam o discurso diplomático e as práticas domésticas do governo mexicano, o que de pronto revelava uma posição contraditória e ambígua entre abertura e não-intervenção que foi constante durante todo o governo Zedillo. O governo parecia aceitar a redefinição do conceito tradicional de soberania e a legitimidade das demandas internacionais, mas a mudança em muitas ocasiões ainda se limitava somente ao discurso (Treviño Rangel, 2004, p. 527), ou a concessões táticas, sem grandes efeitos práticos, que eram implementadas de maneira instrumental, como respostas às pressões.

Várias mudanças ocorreram, portanto, na política externa mexicana durante o governo Zedillo. As visitas de membros de organizações internacionais e de ONGs transnacionais preocupados com a situação dos direitos humanos no país foram muito importantes devido à pressão exercida e ao simbolismo que possuíam frente à força dos princípios tradicionais de política externa – as normas de não-intervenção e soberania interna. O levante zapatista e as graves violações aos direitos humanos cometidas no país não só atraíram maior atenção internacional para o caso mexicano, mas fizeram também com que muitos atores externos fossem até o México avaliar a situação. Em resposta ao enorme influxo de membros de ONGs internacionais o governo mexicano reagiu tentando controlar e limitar suas atividades, em mais um sinal da ambigüidade da “nova” postura governamental.

4.3.2 A RELAÇÃO COM AS ONGS: OS GRANDES LIMITES E CONTRADIÇÕES DA ABERTURA ZEDILLISTA

O governo Zedillo marcou, como já foi argumentado, a passagem do fim da fase de negação para uma política mais sistemática de concessões táticas e, por fim, de reconhecimento da validade da norma internacional. Entretanto, tal processo esteve permeado

por uma série de contradições. A aceitação da validade da norma se limitava a sua aplicação no âmbito do sistema de Estados ou, mais especificamente, no âmbito dos mecanismos intergovernamentais de direitos humanos. O governo mexicano não admitia que qualquer ator externo tivesse legitimidade para invocar as normas internacionais de direitos humanos ou exigir seu cumprimento (Covarrubias, 2008a, p. 319-320)⁹⁸. As ONGs internacionais, em especial, não eram consideradas interlocutores válidos pelo governo, como bem demonstrariam vários episódios como o conflito com Pierre Sané da Anistia Internacional, o mal-estar no encontro entre Zedillo e um grupo de ONGs em Paris, a proposta do governo mexicano na OEA de restringir o acesso das ONGs internacionais à CIDH, a expulsão de inúmeros observadores internacionais de direitos humanos e a elaboração de uma lei para controlar as suas visitas, que exigia a solicitação de um visto especial à Secretaría de Gobernación (ibidem, pp. 320-1).

Todas essas reações e iniciativas do governo mexicano só podem ser entendidas tendo em mente que o trabalho internacional das ONGs mexicanas no âmbito da rede transnacional de ativismo havia se intensificado desde o início do conflito em Chiapas, em 1994, ainda durante o governo Salinas. As ONGs mexicanas e internacionais de direitos humanos projetaram a imagem do México como a de um país insensível às graves violações que ocorriam em seu território, o que contribuiu para que ele se convertesse “no vilão dos direitos humanos e no alvo principal, na América Latina, junto de Cuba, das críticas internacionais sobre a matéria” (Ojeda, 2005, p. 117)⁹⁹.

Como bem lembra Maza (2008), as ONGs mexicanas passaram a enviar, de maneira regular, desde o início do conflito em Chiapas, informações aos relatores temáticos da ONU, fazendo lobby para que eles solicitassem junto ao governo mexicano convites que permitissem suas visitas ao país (Maza, 2008, p. 31). Além disso, a Rede TDT formou uma equipe para atuar na cena internacional, composta pela Asociación de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas” (Frayba), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, Centro Prodh e a Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (Maza, 2008, pp. 29-30). Em 1996, durante a sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Centro Prodh contactou organizações colombianas que tinham experiência de lobby na ONU e

⁹⁸ Cabe lembrar, porém, que mesmo no que tange à relação com os mecanismos de direitos humanos da ONU e da OEA as posturas do governo mexicano nem sempre foram marcadas pelo pleno reconhecimento das normas, como bem demonstram as tensões provocadas pela visita de Asma Jahangir.

⁹⁹ Em 1997, a Assembléia Geral da OEA publicou um informe que afirmava que o México, depois da Colômbia, era o país com o maior número de recomendações da CIDH (Treviño Rangel, 2004, p. 527).

começou a criar uma estratégia internacional inspirada na experiência delas. Segundo Maza, a estratégia adotada a partir de então foi a de documentar casos de violações para obter recomendações internacionais de mecanismos de direitos humanos e então apresentá-las aos países da União Européia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia para que eles pressionassem o governo mexicano (ibidem, p. 30). Desse modo, durante as sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU de 1997, 1998, 1999 e 2000 se realizou uma intensa atividade de lobby junto desses países, com o objetivo de que eles pressionassem o governo mexicano.

Com essa estratégia, as ONGs mexicanas que até então haviam recorrido às ONGs internacionais para que elas fizessem lobby junto a governos estrangeiros começaram elas mesmas a realizar esse tipo de atividade com os governos de outros países, sem que isso significasse, contudo, abandonar os vínculos no âmbito da rede transnacional. Como havia ocorrido no caso das ONGs colombianas, as ONGs mexicanas entraram em contato com muitas ONGs internacionais de direitos humanos, e juntas elas tentavam obter uma resolução que forçasse o México a negociar o estabelecimento de um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos no país (ibidem). Ademais, em cada período de sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Rede TDT realizava uma sessão informativa sobre a situação dos direitos humanos no México co-patrocinada por várias ONGs internacionais para os delegados diplomáticos e ONGs interessados¹⁰⁰, e antes das reuniões da Comissão as ONGs mexicanas visitavam, no México, as embaixadas dos países que tinham mais chances de pressionarem o país¹⁰¹. Além disso, elas enviavam ainda documentos informativos ao COHOM¹⁰² sobre violações cometidas em solo mexicano contra os direitos humanos (Maza, 2008, p. 32).

Ademais, também no ano de 1996, mas agora no âmbito do sistema interamericano, as ONGs mexicanas pediram, novamente com o apoio do CEJIL que já as assessorava desde 1992, a realização de uma nova audiência sobre a situação geral dos direitos humanos no México para a CIDH, como a que havia ocorrido em 1994. O pedido foi aceito e a rede TDT

¹⁰⁰ Foi numa dessas reuniões informativas que a Rede TDT organizava em Genebra antes das sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU que Nigel Rodley apresentou seu informe sobre a tortura no México em 1998 (Maza, 2008, p. 32), o que revela a importância e a visibilidade do trabalho internacional das ONGs mexicanas de direitos humanos nesse período.

¹⁰¹ De acordo com Maza (2008), as embaixadas da Alemanha, Holanda, Suécia, Grã-Bretanha, França, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Austrália, Irlanda, Noruega, Canadá, Finlândia e Nova Zelândia foram visitadas regularmente, enquanto que as da Itália, Espanha, Portugal, Grécia e Luxemburgo eram visitadas com menor frequência (Maza, 2008, p. 32).

¹⁰² COHOM é a sigla de Grupo de Direitos Humanos do Conselho Europeu, órgão encarregado de supervisionar o cumprimento das diretrizes de direitos humanos do bloco por parte de seus Estados-membros. Ele decidia quais os países seriam mencionados como focos de preocupação da União Européia na Comissão de Direitos Humanos e na Terceira Comissão da Assembléia Geral da ONU.

apresentou mais uma vez naquela ocasião um relatório sobre as violações cometidas contra os direitos humanos no país (Anaya, 2009, p. 47). De acordo com Anaya,

“Nos anos seguintes, os ativistas mexicanos continuaram a pedir a realização de audiências sobre a situação geral dos direitos humanos no país, que foram celebradas pelo menos uma vez ao ano ao longo do restante da década, e traziam um número crescente de casos específicos à atenção da Comissão” (ibidem).

Em 1997, as ONGs mexicanas pela primeira vez apresentaram informes alternativos aos do governo mexicano para o Comitê contra a Tortura e o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, o que ocorreria novamente em 1999 no caso dos Comitês de Direitos Humanos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Maza, 2008, p. 31). Mas a ação das ONGs mexicanas e de suas aliadas transnacionais não se restringia apenas ao sistema interamericano e aos mecanismos de direitos humanos da ONU. Não se fazia lobby sobre os Estados Unidos na ONU, mas havia um trabalho de colaboração com ONGs norte-americanas em Washington, especialmente com o WOLA (Washington Office on Latin America) e o LAWG (Latin America Working Group), para estabelecer linhas de diálogo e interlocução com o Departamento de Estado e para manter o Congresso norte-americano informado e mostrar que a política de uso dos militares contra o narcotráfico, apoiada pelos Estados Unidos, produzia graves violações aos direitos humanos no México (ibidem, pp. 33-34; entrevista pessoal com Edgar Cortéz, 10 de novembro de 2008).

Ademais, várias ONGs mexicanas desenvolveram ações na OIT (Organização Internacional do Trabalho), apresentando informes sobre o cumprimento do Convênio 169 pelo México¹⁰³, enquanto muitas outras também trabalharam com ONGs canadenses, como o Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, Derechos y Democracia, e a Organización Católica Canadiense para el Desarrollo y la Paz (Desarrollo y Paz), ONGs estas que eram consultadas pelo governo canadense sobre a postura que ele deveria adotar nas sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU¹⁰⁴ (Maza, 2008, p. 33).

Frente às pressões e às críticas das ONGs mexicanas e internacionais, o governo mexicano adotou medidas e políticas mais tradicionais, que se contrapunham às concessões

¹⁰³ O Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes é o único instrumento jurídico internacional que aborda especificamente os direitos dos povos indígenas.

¹⁰⁴ Segundo Edgar Cortéz, da rede TDT, todos os anos essas ONGs canadenses com as quais as ONGs mexicanas mantinham estreita cooperação escreviam um *briefing* do que se passava no México no tema dos direitos humanos que era então apresentado para o governo do Canadá como um insumo para sua posição (entrevista pessoal com Edgar Cortéz, 10 de novembro de 2008).

táticas e à abertura zedillista com relação à observação internacional de organizações intergovernamentais. Se o governo Zedillo tentou usar a seu favor, na medida do possível, a presença das organizações intergovernamentais, ONU e OEA, para mostrar seus esforços e construir uma boa imagem internacional, o mesmo não ocorreu com relação às ONGs internacionais que compunham a rede transnacional de ativismo de direitos humanos. O governo mexicano respondeu à presença delas com ações que visavam controlar suas atividades no país, o que evidenciava os limites e contradições da política de abertura mexicana ao escrutínio internacional.

As tensões e contradições implícitas na política externa do governo ficaram claras em vários episódios, como em setembro de 1997, durante a visita do Secretário-Geral da Anistia Internacional ao México, Pierre Sané. A visita não havia sido organizada pelo governo, mas obteve dele sua permissão. Sané se encontrou com diversos representantes de ONGs mexicanas, congressistas, membros do Judiciário, da Igreja Católica e com o Procurador Geral da República, Jorge Madrazo. Para Pierre Sané, o país passava por uma grave crise, marcada pela persistência de violações como a tortura, desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais e agressões a jornalistas e ativistas de direitos humanos. Ademais, em sua opinião, o governo mexicano não demonstrava ter a vontade política necessária para corrigir a má situação dos direitos humanos no país.

Assim, frente às duras críticas à situação dos direitos humanos no México feitas pela organização, o governo mexicano negou a Sané a possibilidade de que ele se reunisse com o presidente Zedillo e o Secretário de Gobernación. Isso porque “(...) ainda que o governo aceitasse a norma ele não reconhecia que qualquer ator estrangeiro tivesse legitimidade para demandar seu cumprimento; ONGs internacionais não eram interlocutores válidos para o governo Zedillo” (Covarrubias, 2005, p. 10). O governo mexicano demonstrava, desse modo, que não reconhecia o uso que as ONGs internacionais inseridas na rede transnacional de ativismo faziam das normas internacionais de direitos humanos para pressioná-lo. Em resposta, a Anistia Internacional afirmou que iniciaria uma campanha internacional para denunciar todas as violações que ocorriam no México.

Esses múltiplos vetores de pressão utilizados pela rede transnacional de direitos humanos – como a atuação nos organismos de vigilância de tratados internacionais de direitos humanos e a realização de campanhas internacionais para denunciar violações cometidas no México – ajudam a explicar os convites feitos pelo governo mexicano aos mecanismos de direitos humanos da ONU e da OEA, e uma série de outras medidas como a criação, em 1997,

de uma unidade da PGR (Procuradoria Geral da República) encarregada de investigar ameaças contra defensores de direitos humanos. Ainda que não reconhecesse as ONGs como interlocutores válidos, o governo Zedillo não podia ignorar suas posições (Covarrubias, 2008a), pois suas atividades afetavam, quase sempre de maneira negativa, a imagem do México no exterior. Frente a isso, ele reagia muitas vezes com medidas e políticas que procuravam demonstrar seus esforços e preocupação com a temática dos direitos humanos, tentando desmentir as campanhas realizadas pela rede transnacional de ativismo.

O volume crescente e sem precedentes de atenção e críticas internacionais por parte de ONGs e organizações intergovernamentais levou o governo a criar, também em 1997, além da unidade da PGR, a Comissão Intersecretarial de Atenção aos Compromissos Internacionais em Direitos Humanos do México com o objetivo de confrontar o desafio colocado pela deterioração da imagem e reputação do país. Anaya lembra, nesse sentido, que a Comissão Intersecretarial “tinha o objetivo de coordenar os esforços do governo para responder às acusações feitas por ONGs e ao número crescente de pedidos de informações por partes de órgãos intergovernamentais” (Anaya, 2009, pp. 47-48).

A esse respeito é preciso frisar o momento de surgimento da comissão. O presidente Zedillo criou, logo após o escândalo envolvendo Pierre Sané, em 17 de outubro de 1997, a Comissão Intersecretarial como um mecanismo que deveria se reunir periodicamente para estabelecer os critérios e ações governamentais em direitos humanos. A Comissão Intersecretarial, presidida pela SRE, era integrada pelas Secretarias de Gobernación, Defesa Nacional e Marinha, e dela participavam ainda como convidados permanentes a Procuradoria Geral da República e a Comissão Nacional de Direitos Humanos (Ruiz y Ávila, 2000, p. 163)¹⁰⁵. O momento de criação da Comissão, em meio às brigas do governo mexicano com as ONGs internacionais, era bastante ilustrativo do contexto de pressões a que o governo estava submetido, ainda que oficialmente sua constituição respondesse, segundo os funcionários do governo mexicano, ao espírito em favor dos direitos humanos que fincava suas raízes na história da nação. Prova de que a criação da Comissão era uma reação do governo às críticas das ONGs estava no fato de que um dos seus objetivos centrais era melhorar a relação do

¹⁰⁵ A Comissão Intersecretarial tinha as seguintes funções: coordenar as ações das dependências e entidades da administração pública federal; recomendar políticas e medidas orientadas à vigilância da vigência das convenções internacionais; receber e ordenar os documentos proporcionados por tais dependências e analisá-los a partir das solicitações dos organismos internacionais; propor à Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) respostas às solicitações de informações feitas por organizações não-governamentais sobre supostas violações contra os direitos humanos cometidas no país; apoiar a SRE na elaboração dos informes periódicos que o governo do México apresentava aos organismos internacionais; e solicitar, por meio da Secretaria de Gobernación, informações sobre supostas violações cometidas nos Estados (Ruiz y Ávila, 2000, p. 163).

governo com as ONGs estrangeiras e solucionar os casos de violações cometidas no país antes que eles tivessem um impacto internacional (Maza, 2008). Além disso, a Comissão foi apresentada como um espaço onde as ONGs podiam expressar-se frente ao governo¹⁰⁶.

A Comissão Intersecretarial foi a responsável pela elaboração do Programa Nacional de Promoção e Fortalecimento dos Direitos Humanos, apresentado em 21 de dezembro de 1998 pelo então Secretário de Gobernación Francisco Labastida¹⁰⁷. A formulação do Programa Nacional, tal qual a própria criação da Comissão Intersecretarial, pode ser entendida como outra concessão tática do governo Zedillo. Isso porque o programa surgia em resposta ao relatório final da CIDH sobre sua visita ao México, emitido em setembro de 1998, no qual a comissão apontava a gravidade da situação dos direitos humanos no país¹⁰⁸. Um ano após a elaboração do Programa Nacional, a Comissão Intersecretarial elaborou o Primeiro Informe de Cumprimento do Programa Nacional, que foi traduzido para o inglês, francês e alemão e distribuído para as representações diplomáticas e consulares do México como mais uma prova da necessidade do governo de tornar públicos perante as audiências internacionais seus “avanços” na matéria esperando, assim, recuperar a imagem internacional do país¹⁰⁹.

Além da criação da Comissão Intersecretarial, outra consequência direta da visita de Sané e da tensão por ela ocasionada foi o impacto negativo sobre o processo de negociação do acordo de livre comércio entre México e União Européia (UE). A negociação da liberalização comercial foi condicionada pela União Européia a uma primeira etapa de discussão política que envolvia a incorporação de uma cláusula democrática ao acordo comercial. Primeiramente, então, negociou-se o Acordo de Parceria Econômica, Coordenação Política e Cooperação (Acordo Global), processo que se iniciou em finais de 1993 e terminou apenas

¹⁰⁶ De acordo com Ruiz y Ávila (2000), desde a instalação da Comissão, em 6 de novembro de 1997, até junho de 2000, ela havia se reunido três vezes com representantes de organizações não-governamentais (Ruiz y Ávila, 2000, p. 164).

¹⁰⁷ O Programa Nacional de Promoção e Fortalecimento dos Direitos Humanos buscava: fortalecer a cultura de respeito aos direitos humanos; consolidar mecanismos institucionais de proteção dos direitos humanos; dar seguimento às ações para erradicar a impunidade nos casos de violações comprovadas aos direitos humanos; desenhar mecanismos que permitissem identificar os avanços e obstáculos à aplicação de políticas de respeito aos direitos humanos de maneira periódica e sistemática; incrementar a difusão entre a opinião pública dos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos; auxiliar no cumprimento dos compromissos internacionais; fortalecer a autonomia do sistema não-jurisdicional e promover a colaboração entre o setor público e a sociedade civil (Ruiz y Ávila, 2000, p. 164). Ele estava em consonância com a recomendação do parágrafo 71 da Declaração e Programa de Ação da Cúpula de Direitos Humanos de Viena, de 1993, que encorajava os Estados a elaborarem um plano de ação nacional no qual fossem determinadas as medidas necessárias para melhorar a promoção e proteção dos direitos humanos.

¹⁰⁸ O relatório reunia as conclusões da CIDH sobre a visita que havia realizado ao México entre 15 e 24 de julho de 1996.

¹⁰⁹ Tal medida lembra a decisão do governo Salinas de traduzir os informes da CNDH para o inglês para enviá-los a ONGs de direitos humanos nos Estados Unidos.

em 8 de dezembro de 1997, para, só depois, firmar-se o Acordo de Livre Comércio, cujas negociações se estenderam de julho de 1998 a novembro de 1999.

Parte da demora do processo de discussão política foi gerada pela insistência da UE de incluir uma cláusula democrática no acordo com referências aos direitos humanos enquanto o México mantinha sua postura tradicional de rechaço a tal cláusula, invocando o princípio de não-intervenção – desde dezembro de 1995, a Secretaria de Relações Exteriores havia manifestado a postura oficial do governo de não aceitação da cláusula (Espinosa, 2003, p. 900). A redação da cláusula gerou conflitos entre a UE e o México. Enquanto a UE insistia na declaração segundo a qual “o respeito aos princípios democráticos e direitos fundamentais, tal como se enunciam na Declaração Universal dos Direitos Humanos, inspira as políticas interna e internacional das partes e constitui um elemento essencial do presente acordo”¹¹⁰, o governo mexicano pretendia eliminar a referência à política interna e incluir um parágrafo que citassem a soberania nacional e a autodeterminação do povo mexicano (Covarrubias, 2000-2001, p. 68).

O temor do governo mexicano era o de que a cláusula pudesse ser transformada num canal para uma maior ingerência das ONGs e do Parlamento europeus na questão do conflito de Chiapas. Segundo Espinosa, ante a incerteza que ainda existia em 1995 sobre o desenvolvimento do conflito, a adoção de uma cláusula condicionante poderia tornar-se um precedente perigoso de intervenção estrangeira, e também poderia ser transformada num mecanismo para a aplicação de sanções comerciais. Isso porque o governo acreditava que grupos estrangeiros poderiam usar o que o governo entendia ser uma interpretação tendenciosa dos direitos humanos para aplicar sanções contra o país (Espinosa, 2003, pp. 900-901).

A insistência do governo mexicano de não aceitar a cláusula trouxe altos custos para o país: as negociações ficaram paradas por sete meses e o governo que tentava projetar uma imagem de um país democrático se desacreditava no plano internacional ao recusar a cláusula (ibidem). Como a conclusão do acordo era prioridade da política externa mexicana¹¹¹, o governo resolveu aceitar a cláusula, em abril de 1997, em meio aos efeitos da crise financeira asiática e de uma queda drástica do preço do petróleo, para que as negociações técnicas a

¹¹⁰ Artigo 1 do Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Cooperação entre a União Européia e o México. Disponível em: <http://portal.sre.gob.mx/alemania/pdf/acuerdoMEXUE.pdf>. Último acesso em 28 de maio de 2009.

¹¹¹ O acordo com a União Européia era o principal objetivo da política externa do governo Zedillo. Ele reforçava a abertura econômica do país, diversificava suas relações comerciais, extremamente concentradas nos Estados Unidos, e ajudava a criar uma boa imagem do país – o México seria sócio comercial do segundo maior bloco comercial do mundo (Treviño, 2004, p. 531).

respeito dos temas econômicos do acordo pudessem ser iniciadas¹¹². A decisão foi justificada com o argumento de que a consolidação do Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos eram propósitos essenciais do México (Covarrubias, 2000-2001, p. 70); além disso, o governo mexicano afirmou que a democracia era a prática de todos os dias no México, e que a cláusula não era uma imposição ao país, mas antes um instrumento recíproco, que pedia a obrigação de ambas as partes, México e União Européia¹¹³.

Durante os anos de negociação do acordo comercial, mas sobretudo a partir de 1998, “a situação dos direitos humanos causou agitação no Parlamento Europeu, como consequência do *lobby* das ONGs, que o visitaram em numerosas ocasiões para oferecer seu testemunho e acompanharam os eurodeputados em suas visitas no país” (Treviño Rangel, 2004, p. 531). Depois da queda do muro de Berlim e como parte da estratégia de incorporação dos países ex-comunistas ao bloco ocidental, a UE passou a incluir em seus acordos de associação econômica e cooperação uma cláusula condicionante que estabelecia a necessidade de respeito à democracia e aos direitos humanos para a continuidade dos tratados acordados (Espinosa, 2003). Segundo Treviño Rangel (2004), entretanto, para além dessa política do bloco é preciso notar que o *lobby* constante e as pressões políticas das ONGs no Parlamento Europeu foram importantes para que a UE não desistisse do seu interesse, qual seja, que o México aceitasse a cláusula democrática¹¹⁴.

Diversas ONGs européias, norte-americanas e alguns deputados do Parlamento Europeu levantaram dúvidas sobre o que entendiam ser a repentina e pouco crível mudança de atitude do governo Zedillo frente aos direitos humanos – para esses grupos, as alterações e transformações tinham por objetivo somente obter a vitória diplomática que a conclusão do acordo comercial representava. Em outubro de 1997, um mês depois do incidente envolvendo o governo mexicano e a Anistia Internacional (AI), Zedillo visitou a França como parte de

¹¹² O México aceitou a versão original da cláusula democrática, mas emitiu uma declaração unilateral na qual afirmava que a não-intervenção em assuntos internos do país era um dos princípios básicos de sua Constituição.

¹¹³ O governo mexicano aceitou a cláusula em 1997, mas no mesmo ano bloqueou um projeto de 340 mil dólares destinado a observação eleitoral entre a União Européia e a AMDH, alegando que se tratava de uma intervenção estrangeira em assuntos eleitorais.

¹¹⁴ Em 1991, quando a preocupação com os direitos humanos e a prática de inclusão de cláusulas democráticas em acordos comerciais pela UE já se haviam tornado uma prática, um acordo prévio de cooperação (Acordo Marco de Cooperação entre a Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos Mexicanos) havia sido negociado entre México e a CEE sem a inclusão de uma cláusula democrática por insistência do governo mexicano (Covarrubias, 2001). O México não aceitou a condicionalidade da cláusula pois considerava que atentava contra a sua soberania. A única referência aos direitos humanos apareceu nas declarações preliminares, quando o ser humano era apresentado como o principal beneficiado da cooperação (Degrelle, 2003, p. 98). Assim, consideramos que de fato a pressão das ONGs no Parlamento Europeu foi importante para que os negociadores da UE não desistissem eventualmente da inclusão da cláusula, como havia ocorrido em 1991.

uma viagem por vários países europeus para promover o acordo entre México e UE, e reuniu-se com várias ONGs francesas, excluindo a AI do encontro.

Os representantes das ONGs convidadas ao encontro questionaram a situação dos direitos humanos no México e perguntaram ao presidente por que não havia recebido Sané. Pediram, ademais, explicações sobre a expulsão de observadores da Federação Internacional de Direitos Humanos do país, lembrando que semelhante medida não havia sido tomada nem mesmo pelos governos Pinochet, no Chile, e Videla, na Argentina. Nessa atmosfera, as ONGs ameaçaram impedir a assinatura do acordo comercial com a UE ao menos que o país mudasse radicalmente sua posição quanto aos direitos humanos (Covarrubias, 1999, p. 445). Sané, da Anistia Internacional, não limitou, no entanto, o *lobby* de sua organização apenas à UE; ele visitou também os Estados Unidos e defendeu o cumprimento pelo governo Zedillo dos compromissos de direitos humanos (Treviño Rangel, 2004, pp. 532-533).

Todavia, o assassinato de 45 camponeses do povoado de Acteal, no estado de Chiapas, em 22 de dezembro de 1997, cometido por um grupo paramilitar supostamente ligado ao PRI aumentaria ainda mais as pressões e campanhas internacionais negativas da rede transnacional sobre o governo mexicano. O massacre de Acteal gerou uma forte campanha informativa na Europa, cujo resultado mais notável foi a exigência feita pelo Parlamento Europeu em 15 de janeiro de 1998 ao governo Zedillo para que ele trabalhasse pela punição de todos os responsáveis pelo crime (ibidem, p. 533). Pouco tempo depois, em março do mesmo ano, a Comissão Civil Internacional de Observação dos Direitos Humanos (CCIODH) publicou um relatório em que recomendava o estabelecimento de um mecanismo de segurança da cláusula democrática e de direitos humanos como parte do acordo, e afirmava a possibilidade de acusar o governo mexicano de genocídio no caso do conflito em Chiapas (Covarrubias, 1999, p. 446). Como resultado de todas essas pressões, os integrantes dos partidos majoritários do Parlamento Europeu insistiam na importância de contar com um instrumento jurídico que permitisse pressionar o México em favor dos direitos humanos e sociais dos mexicanos (Treviño Rangel, 2004, p. 534).

O massacre de Acteal e a atenção internacional que ele direcionou para a situação dos direitos humanos no México tiveram, porém, outros impactos para além das manifestações do Parlamento Europeu. Governos estrangeiros e organizações intergovernamentais começaram a pressionar de forma mais incisiva o governo mexicano – nos anos anteriores os governos estrangeiros raramente emitiam declarações sobre os direitos humanos no país (Maza, 2008, pp. 35; 39). As ONGs mexicanas, por seu turno, já estavam acostumadas a enviar informações

regularmente ao Parlamento Europeu quando o massacre ocorreu, com o que tentavam influenciar as discussões sobre o acordo de livre comércio entre o México e a União Européia. Elas tentavam convencer os deputados europeus da necessidade de transformar a cláusula democrática num mecanismo que não fosse apenas uma declaração geral de princípios – o que por fim foi o resultado final da cláusula. Elas defendiam um modelo no qual a cláusula contasse com um mecanismo efetivo e concreto de aplicação (*enforcement*) dos direitos humanos (entrevista pessoal com Edgar Cortéz, 2008). Concomitante a essas discussões era criada a Coordenação Alemã para os Direitos Humanos no México, composta por uma miríade de organizações alemãs que pressionavam o governo mexicano e o alemão, outro indício de como, de fato, o México havia se tornado um dos alvos prioritários da rede transnacional de ativismo em direitos humanos.

A onda de críticas internacionais contra o governo Zedillo fez com que ele enviasse o próprio Procurador Geral da República à sessão da Comissão de Direitos Humanos em 1998, para tentar aplacar a pressão internacional e para mostrar que o governo mexicano preocupava-se com a situação dos direitos humanos no país e estava apto a investigar os casos de violações e punir os responsáveis. No entanto, a grande mudança ocorreria no comando da Secretaria de Relações Exteriores. Em janeiro de 1998, logo após o início da nova onda de pressões sobre o governo mexicano resultante do massacre de Acteal, Rosario Green foi nomeada Secretária de Relações Exteriores em substituição a José Ángel Gurría, que foi nomeado Secretário de Fazenda.

Green era membro fundadora da Academia Mexicana de Direitos Humanos (AMDH), tinha sido Secretária-Executiva da CNDH e havia se ocupado do tema dos direitos humanos durante seu trabalho diplomático na ONU. Deste modo, ela era a pessoa adequada que o governo Zedillo procurava para enfrentar os desafios colocados pelas constantes críticas das ONGs nacionais e estrangeiras, e também das organizações intergovernamentais. O governo mexicano queria firmar o acordo comercial com a União Européia, e a indicação de Green naquele momento, bem como sua visita ao Parlamento Europeu, até então palco de atuação das ONGs, em março de 1998, ajudavam a aplacar e dissipar as críticas que as ONGs faziam contra o país no marco das discussões da cláusula democrática. Depois da visita, em abril, na qual Green procurou desmentir as versões das ONGs¹¹⁵, a Comissão de Relações Exteriores do Parlamento Europeu aprovou o *fast-track* para iniciar as negociações do acordo, o que

¹¹⁵ A visita ocorreu pouco tempo depois da publicação do já citado relatório da Comissão Civil Internacional de Observação dos Direitos Humanos (CCIODH) que acusava o governo mexicano de cometer genocídio em Chiapas.

significava o reconhecimento do México como um sócio confiável (Covarrubias, 1999, pp. 446-7). Além disso, o governo tomou outras medidas para tentar preservar sua imagem externa e para sinalizar sua preocupação com a temática às audiências internacionais. Aceitou-se, como já citado anteriormente, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, ademais, foram criadas a “Dirección de Derechos Humanos” e uma Unidade de Coordenação e Enlace dentro da estrutura organizativa da Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Esta última deveria se encarregar dos vínculos entre a chancelaria e as organizações não-governamentais.

Acuado por pressões dessa natureza e pela condicionalidade do acordo comercial com a UE que exigia a prévia aceitação da cláusula democrática, o governo mexicano resolveu acatá-la, como dito, em abril de 1997. No entanto, a pressão e o lobby exercidos pelas ONGs mexicanas e internacionais não se limitaram apenas ao tema e caso específicos da cláusula democrática durante este período.

Na sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU de 1998, em razão da pressão exercida pela rede transnacional de direitos humanos, “a declaração da União Européia quanto ao item nove da agenda (situação dos direitos humanos em países específicos) incluiu o México na lista de países que causavam preocupação” (Anaya, 2009, p. 48), o que voltaria a acontecer uma vez mais na sessão de 1999 da mesma comissão¹¹⁶. A Sub-Comissão para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias também emitiu, em agosto de 1998, a primeira resolução de um mecanismo de direitos humanos das Nações Unidas sobre o México, que não só criticava a situação do país e pedia que o governo lutasse contra a impunidade, mas solicitava também que a Comissão de Direitos Humanos examinasse no seu seguinte período de sessões a situação dos direitos humanos no México (ibidem, p. 48-9; Maza, 2008, p. 40).

O governo mexicano respondeu às pressões da rede transnacional de direitos humanos com uma série de concessões táticas, como já argumentado, mas quando a pressão e as críticas se avultaram em demasia, como nestes casos, o governo Zedillo reagiu com medidas autoritárias, adotadas contra membros de ONGs, sobretudo internacionais. Num primeiro momento, as leis de imigração foram aplicadas de forma estrita contra os observadores

¹¹⁶ Durante a sessão da Comissão de Direitos Humanos de 1999, a Rede TDT conseguiu que a presidência da UE então exercida pela Alemanha organizasse uma reunião dos delegados europeus com as ONGs mexicanas e internacionais para discutir a situação dos direitos humanos no México. Graças, então, ao lobby da Rede TDT, a União Européia voltou a mencionar o México na Comissão de Direitos Humanos e também na Terceira Comissão da Assembléia Geral da ONU como uma de suas preocupações no tema dos direitos humanos naquele ano (Maza, 2008, pp. 32-3; 41).

internacionais de direitos humanos, o que levou à expulsão de inúmeros membros de ONGs internacionais do país. Em 1995, o governo mexicano começou a pôr em prática uma política de expulsão de observadores internacionais que atingiu seu ponto mais alto por volta de 1998, quando, de acordo com levantamento da ONG Global Exchange, 144 observadores de direitos humanos foram expulsos do México (Global Exchange, 1999). O governo expulsou, assim, grupos de estrangeiros envolvidos em atividades políticas e/ou, mais especificamente, de observação de direitos humanos, as quais, nas palavras do presidente Zedillo, constituíam ações de “turismo revolucionário”¹¹⁷. As expulsões eram justificadas, na maioria dos casos, com alegações de que os estrangeiros cometiam falhas administrativas contra a Lei Geral de População, pois sua atuação de observadores contradizia seu status migratório de turistas¹¹⁸.

Por fim, o governo estabeleceu, num segundo momento, uma legislação com novos requerimentos que complicavam ainda mais a ação dos observadores internacionais (Covarrubias, 1999; 2005; Treviño Rangel, 2004), tornando o processo de emissão de vistos para membros de ONGs estrangeiras muito mais difícil. A lei para a observação internacional estabelecia a duração e condições das visitas de estrangeiros para observar os direitos humanos no país. As visitas deveriam ser feitas em grupos de no máximo dez pessoas e por dez dias; os interessados deveriam solicitar a autorização do governo mexicano com seis meses de antecedência e demonstrar a “seriedade” da organização a que pertenciam, assim como sua experiência de observação internacional (Covarrubias, 2001, p. 367). A partir de junho de 1997, o Instituto Nacional de Migração (INM) passou a exigir dos observadores internacionais de direitos humanos o visto FM3 na qualidade de “visitante de direitos humanos”. O INM pedia aos observadores vários documentos, entre eles um plano de trabalho e uma cópia dos estatutos da organização para as quais eles trabalhavam, bem como provas de que suas organizações tinham status consultivo com a ONU ou possuíam ao menos cinco anos

¹¹⁷ O Subsecretário de População e Serviços Migratórios da Secretaría de Gobernación, Fernando Solís Cámara, qualificou também um grupo de observadores italianos de direitos humanos de aventureiros, delinquentes, provocadores profissionais e turistas revolucionários. Já o Subsecretário de Relações Exteriores para América do Norte e Europa, Juan Rebolledo Gout, afirmou que o México tinha uma má imagem no exterior em razão dos conflitos que as visitas de estrangeiros a Chiapas suscitavam, enquanto que o presidente Zedillo declarou que “no nos preocupa que vengan personas de fuera a ver nuestros problemas, que vengan a observar esa realidad con un propósito claro, pero ojalá que no vengan desde antes con una agenda de lo que deben decir para hacer el juego a quienes alientan el turismo revolucionario, ¿o no creen ustedes?, porque vienen a hacer un turismo revolucionario”. A respeito, ver “Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México”, *La Jornada*, 16 de dezembro de 1998.

¹¹⁸ O governo também se utilizou do artigo 33 da Constituição dos Estados Unidos Mexicanos que permite a expulsão unilateral e imediata de estrangeiros que se envolvam em atividades políticas no país sem as garantias do devido processo. Segundo tal artigo, “o Executivo da União terá a faculdade exclusiva de fazer abandonar o território nacional, imediatamente e sem necessidade de julgamento prévio, a todo estrangeiro cuja permanência julgue inconveniente. Os estrangeiros não poderão de nenhuma maneira se imiscuir nos assuntos políticos do país” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo III, Artículo 33).

de existência. A decisão sobre a concessão dos vistos passou a ser tomada num escritório central da Secretaría de Gobernación, e não mais nos consulados, como acontecia até então.

Mas o governo Zedillo reagiu à presença e às críticas das ONGs não só com expulsões e o endurecimento dos trâmites migratórios. Em 1997, o governo mexicano tentou controlar a atividade das ONGs por meio da OEA, em outra tentativa que procurava impedir a sua atuação “indiscriminada”. Durante a XXVII Assembléia Geral da OEA, realizada em Lima, Peru, a representação do México propôs, com apoio do governo Fujimori, uma série de mecanismos que restringiriam o acesso das ONGs à CIDH.

O governo solicitava a modificação do mecanismo mediante o qual as ONGs ou indivíduos apresentavam queixas à CIDH. A delegação mexicana então propunha que a Comissão fosse mais analítica com as denúncias que recebia, aceitando somente as que tivessem esgotado todos os processos internos, e pedia que os informes e recomendações da CIDH fossem confidenciais, pois as ONGs utilizavam-nos, segundo o governo mexicano, de maneira sensacionalista, atrapalhando a implementação de soluções legais por parte dos governos. Além disso, a representação mexicana ainda considerava necessário proibir que terceiros países e organismos internacionais pudessem apresentar denúncias por sua conta ou como co-peticionários, pois o tema dos direitos humanos dizia respeito a assuntos domésticos que eles desconheciam. Nesse sentido, apenas as comissões de direitos humanos governamentais dos distintos países deveriam possuir a competência de apresentar denúncias à CIDH.

O governo mexicano se demonstrava então contrário ao trabalho das ONGs argumentando que elas nem sempre dispunham de informações corretas e que, ademais, não elaboravam adequadamente suas queixas, muitas vezes apresentadas à CIDH antes que os recursos nacionais tivessem se esgotado. Ademais, a SRE assinalava que as ONGs não dispunham de personalidade jurídica, o que colocava os governos acusados por suas campanhas internacionais numa situação em que não podiam se defender. Por fim, a proposta do México e do Peru não foi aprovada pela Assembléia Geral da OEA, já que negava a função primordial da CIDH, qual seja a de oferecer a indivíduos e grupos uma alternativa ao Estado para denunciar violações de seus direitos e solicitar as compensações correspondentes (Covarrubias, 1999, p. 449).

Mas esse tipo de reação apenas demonstrava a fraqueza patente de um Estado autoritário que desde meados da década de 1980 se enfrentava com a sociedade civil organizada. Ainda que implantasse esse tipo de medida, o governo teve, por fim, de aceitar as

exigências estrangeiras, porque “a chave da debilidade de seu governo [do presidente Zedillo] estava na abertura econômica e comercial” (Treviño Rangel, 2004, p. 538). Mais uma vez, a necessidade da conclusão do acordo comercial e da inserção econômica internacional privilegiada que ele supostamente ofereceria ao país tornavam o Estado mexicano mais vulnerável a críticas que afetavam sua imagem, e a rede transnacional de ONGs soube aproveitar-se desse contexto para exercer sua pressão sobre o governo mexicano, exigindo dele alterações de suas políticas.

Nesse sentido, questionamentos sobre a democracia e os direitos humanos do país realizados pelas redes transnacionais de ONGs mexicanas e internacionais tiveram um forte impacto sobre a política externa mexicana porque foram capazes de se atrelar às discussões das negociações de abertura econômica e comercial do México, aproveitando-se dessa conjuntura crítica para o governo, quando ele ficava mais exposto e vulnerável às pressões internacionais, dada a sua preocupação com a imagem internacional do país.

Além da extrema vulnerabilidade do governo ao exterior, capitalizada pela rede internacional de direitos humanos, havia ainda um enorme conjunto de pressões internas acumuladas durante o longo predomínio autoritário do regime do PRI, e o processo de organização da sociedade civil mexicana acelerado pelo descontentamento com as recorrentes crises econômicas e a lenta transição democrática foi também essencial para o sucesso da rede transnacional, já que sem vínculos locais suas ações ficariam comprometidas.

4.3.3 O INÍCIO DA DETERIORAÇÃO DA RELAÇÃO COM CUBA

Outra área em que foi possível notar mudanças na posição tradicional do governo mexicano dizia respeito à relação bilateral com Cuba. É possível observar durante o final do governo Zedillo o início da deterioração da relação com Cuba que iria se acentuar durante o governo Fox, sobretudo no período em que Jorge Castañeda esteve na direção da Secretaria de Relações Exteriores, entre 2001 e 2003. Até 1999 o governo mexicano manteve um discurso que embora expressasse a preocupação do país com a falta de abertura do governo cubano afirmava o compromisso com a não-intervenção ao rejeitar a imposição de pressões sobre Cuba para que ela se democratizasse (Covarrubias, 2003b, p. 630). Durante a VII Cúpula Ibero-Americana, realizada em 1996 em Santiago do Chile e Viña del Mar, o presidente Zedillo se negou a pressionar Fidel Castro, ainda que tenha reconhecido em seus discursos que a democracia era pré-requisito para que os países pudessem alcançar desenvolvimento

com justiça e estabilidade política (ibidem, p. 631). Na ocasião, Zedillo invocou os princípios da política externa mexicana para recordar que o México defendia que a democracia não podia ser transplantada de um lugar a outro, nem ser imposta por meio de ingerência ou pressões externas. Pelo contrário, “A democracia deve surgir, estender-se e afiançar-se a partir da convicção e da decisão de cada povo, do aperfeiçoamento de suas leis e instituições, da participação livre e aberta, responsável e intensa de seus cidadãos” (Uno más Uno, 11 de novembro de 1996, p. 10 *apud* Covarrubias, 2003b, p. 631).

No entanto, durante a IX Cúpula Ibero-Americana, realizada em 1999, em Havana, Cuba, ocorreu uma mudança da tradicional postura não-intervencionista mexicana com relação ao regime cubano que pode ser explicada pelo desejo do presidente Zedillo de sublinhar sua vocação democrática nesse momento em que a abertura político-democrática no México havia já avançado bastante depois das reformas eleitorais de 1996 e das eleições intermediárias de 1997. Em seu discurso, Zedillo afirmava que

“A democracia (...) é necessária para preservar e fortalecer a soberania nacional que tanto valorizamos (...) Não pode haver nações soberanas sem homens e mulheres livres; homens e mulheres que possam exercer cabalmente suas liberdades essenciais: liberdade de pensar e opinar, liberdade de agir e participar, liberdade de dissentir, liberdade de escolher. Estas liberdades são aquelas pelas quais lutaram os fundadores de nossos países porque desejavam povos livres nos quais residisse a soberania nacional, e estas liberdades somente são alcançadas numa democracia plena. Quanto mais vigorosa seja a democracia de cada nação ibero-americana, mais livre e digno será seu povo e mais sólida será sua soberania”¹¹⁹.

O discurso foi interpretado como uma crítica a Cuba e como um distanciamento da atitude não-intervencionista mexicana. Além disso, durante a cúpula a Secretária de Relações Exteriores do México, Rosario Green, reuniu-se com membros da oposição cubana, em mais um claro sinal de como a retórica da não-intervenção perdia espaço, gradualmente, para os temas da democracia e dos direitos humanos na relação bilateral. Green encontrou-se com Elizardo Sánchez, presidente da Comissão Cubana de Direitos Humanos e Reconciliação Nacional, em Havana, mas negou que se tratava de uma ingerência do governo mexicano em assuntos internos cubanos. Segundo a chanceler, os princípios constitucionais da política externa mexicana continuavam em vigor e a serem respeitados; o que acontecia era apenas a

¹¹⁹ Versão estenográfica das palavras do presidente Ernesto Zedillo durante a cerimônia de encerramento da IX Cúpula Iberoamericana no Plenário do Palácio das Convenções da cidade de Havana, Cuba, em 16 de novembro de 1999. Disponível em: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov99/16nov99.html>. Último acesso em 24 de julho de 2009.

passagem de uma diplomacia do tipo torre de marfim para uma outra popular, que dialogava com o povo (ibidem, p. 634).

A deterioração da relação bilateral que aí se inaugurou se confirmaria novamente no ano seguinte, na X Cúpula Ibero-Americana, realizada em novembro de 2000 no Panamá. Na ocasião, os dois países discordaram de uma declaração de condenação ao terrorismo proposta pelo México como reação a um ataque do ETA na Espanha, e Fidel Castro reagiu afirmando que a declaração havia sido defendida pelo presidente de um México diferente, comprometido com os interesses, princípios e compromissos impostos pelo NAFTA. As Cúpulas Ibero-Americanas de Havana e do Panamá de 1999 e 2000, respectivamente, marcavam, assim, a inclusão do tema da democracia na relação bilateral, “quando o México expressava seu desejo de contar com uma ordem regional composta por regimes democráticos, com o que Cuba não estava de acordo” (ibidem, pp. 632-3).

Enquanto isso, no mesmo mês de novembro de 2000 em que acontecia a X Cúpula Ibero-Americana, ocorria a reunião parlamentar México-Cuba, durante a qual a questão dos contatos entre funcionários do governo mexicano e a oposição cubana ressurgiria. A novidade, no entanto, é que se tratavam agora não de funcionários do Executivo mexicano, mas de parlamentares. Como resultado de uma iniciativa do senador independente Adolfo Aguilar Zinser, membro da equipe de transição do governo Fox e encarregado do desenho de sua política externa junto de Jorge Castañeda, o senador panista Luis H. Álvarez e o também deputado panista José Antonio Herrán Cabrera se reuniram com os opositores cubanos Oswaldo Payá, Elizardo Sánchez, Osvaldo Alfonso e Héctor Palacios, entre outros, para avaliar a situação dos direitos humanos em Cuba (ibidem, p. 635). Zinser argumentava, em defesa do encontro, que “Os direitos humanos deles [cubanos] são nossa luta de direitos humanos no México”, linha bastante ilustrativa da posição que o presidente Fox e a Secretaria de Relações Exteriores adotariam alguns meses depois na relação bilateral.

4.4 COMENTÁRIOS FINAIS

A despeito de a presença e importância de atores transnacionais não ser uma novidade para a política externa mexicana, o tipo de atores transnacionais e sua vinculação com os assuntos de direitos humanos e democracia a partir do final da década de 1980 representaram sim para a diplomacia mexicana um novo desafio, ou, em outros termos, uma situação de

exposição ao escrutínio e críticas internacionais sem precedentes que não lhe permitiu manter a continuidade de sua posição tradicional a respeito dessas matérias (Covarrubias, 1999).

A atividade das ONGs, tanto nacionais quanto transnacionais, coincidiu com um processo de mudança doméstica, marcada por ciclos de crises econômicas e também pelos sinais, mais evidentes a partir da eleição de 1988 e do levantamento zapatista de 1994, de uma crise política e de legitimidade do modelo de regime de partido hegemônico. Isso tudo ocorria justamente num momento crítico para o país, que alterava o seu padrão de inserção econômica internacional e dependia de uma boa imagem internacional para forjar a aliança comercial com os Estados Unidos e, depois, com a União Européia. A fragilidade dos governos Salinas e Zedillo nesse contexto tornavam-nos mais vulneráveis às críticas dirigidas à situação dos direitos humanos no país – a rede transnacional de direitos humanos, em meio a essa conjuntura crítica, conseguiu, em aliança com ONGs mexicanas, utilizar as normas internacionais referentes à área para pressionar mudanças de política do Estado mexicano.

Como salientam Keck e Sikkink, os Estados que são alvos da ação das redes de ativismo transnacional de direitos humanos

“(...) podem experimentar maior vulnerabilidade em conjunturas particulares, como foi o caso do México durante as negociações do Acordo de Livre Comércio da América do Norte; a necessidade do México de salvaguardar seu prestígio naquele contexto permitiu uma abertura de oportunidades tanto para as redes ambientais quanto para as de direitos humanos para pressionarem reivindicações” (Keck; Sikkink, 1998, p. 208).

Assim, as ONGs de direitos humanos foram bem-sucedidas porque aproveitaram a conjuntura crítica pela qual o regime passava – ele tinha uma legitimidade interna e externa precária, fruto das crises econômica e política, e, nesse contexto, o governo queria recuperar sua boa imagem e o respaldo do exterior, objetivos que para serem alcançados dependiam decisivamente do posicionamento das ONGs (Treviño Rangel, 2004, p. 510-511), já que a política simbólica empregada pela rede transnacional e a estratégia de mobilização da vergonha ao lançarem luz sobre as violações aos direitos humanos ocorridas no país questionavam no plano internacional a imagem de um país moderno e liberal que o governo mexicano tentava propagar.

As ONGs entenderam esse seu poder relativo frente ao governo, que estava preocupado em construir uma boa imagem no plano internacional, de um país comprometido com os valores do livre mercado e democracia, e conseguiram vincular seus temas de

interesse a tópicos econômicos e comerciais centrais para o governo, influenciando, por exemplo, o curso e resultado de negociações comerciais como o NAFTA e o tratado de livre comércio entre México e União Européia. Dessa maneira, a aliança entre ONGs nacionais e transnacionais que compunham a rede de direitos humanos, agindo segundo o padrão bumerangue, ameaçou e constrangeu o objetivo inicial do governo salinista de uma transição seletiva – liberalização econômica sem liberalização política ou nas palavras do próprio presidente Carlos Salinas de Gortari perestroika sem glasnost¹²⁰.

Desse modo, impôs-se ao Estado um grau de ingerência de atores transnacionais em aspectos que anteriormente se consideravam de exclusiva jurisdição interna, e o governo passou a reconhecer a validade das demandas internacionais em assuntos como direitos humanos, mudando, por fim, várias de suas práticas nessa matéria, ainda que muitas vezes, nos estágios iniciais das mudanças, apenas no discurso. Todavia, ainda que limitada, essa mudança retórica indicava pelo menos “(...) o reconhecimento de que havia certos argumentos que ante o exterior eram inadmissíveis” (ibidem, p. 511). Assim, as ONGs impulsionaram a internacionalização do assunto dos direitos humanos no México, obrigando o governo a modificar, paulatinamente, sua política externa tradicional.

Nas palavras de Treviño Rangel,

“(...) o Estado mexicano modificou suas respostas ante a internacionalização do tema dos direitos humanos, internacionalização que foi notoriamente forçada a partir do exterior (...) se não tivesse existido a pressão política das ONGs, o Estado não teria atuado da maneira como o fez e, portanto, não teria modificado sua política tradicional: não unicamente na retórica, mas também por meio de novas estruturas jurídico-institucionais ou no rigor na aplicação das disposições legais” (ibidem, p. 515).

A atenção internacional que recaía sobre o México devido às violações aos direitos humanos, tornadas visíveis pela rede transnacional, também lançou luz à falta de democracia no país, em especial no que dizia respeito às fraudes eleitorais. A aceitação da cláusula democrática pelo México no acordo com a União Européia, que foi duramente defendida por ONGs européias, muitas das quais em aliança direta com grupos de ONGs mexicanas, foi apenas o coroamento, no final da década, desse processo que já se desenrolava.

¹²⁰ Salinas argumentava que se a reforma econômica fosse feita simultaneamente com a reforma política o México enfrentaria uma crise parecida com a soviética que frustraria ambas as reformas (Crespo, 1999, p. 80). Tratava-se, portanto, de um projeto de modernização autoritária, que contemplava como seu objetivo inicial a implantação de profundas reformas econômicas liberalizantes num ambiente político cuja abertura fosse fortemente controlada pelo governo (Dresser, 1996).

CAPÍTULO 5: O GOVERNO FOX – O ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO DA REDE TRANSNACIONAL E A UTILIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PARA ANCORAR E SINALIZAR A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

5.1 INTRODUÇÃO

O governo Fox (2000-2006) consolidou as mudanças em curso na política externa de direitos humanos desde o governo Salinas aplicando uma série de medidas que transformaram a questão dos direitos humanos numa prioridade das relações exteriores do país. O México inaugurou uma agressiva política externa de direitos humanos sem precedentes em sua história, e se tornou um dos principais aliados das ONGs transnacionais no avanço da agenda internacional no tema (Maza, 2008, p. 44). Além disso, adotou uma ativa diplomacia nos principais fóruns internacionais, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU e a Assembléia Geral da OEA, “onde ele patrocinou e apoiou iniciativas para o desenvolvimento e implementação de padrões internacionais para diversas questões temáticas diferentes” referentes a direitos humanos (Anaya, 2009, p. 40).

Na Assembléia Geral da ONU e na Comissão de Direitos Humanos desta mesma organização apresentou e co-patrocinou diversas resoluções e iniciativas sobre direitos humanos dos trabalhadores migratórios; das pessoas com necessidades especiais; dos povos indígenas; das mulheres e, ademais, impulsionou iniciativas sobre a necessidade de proteção dos direitos humanos na luta contra o terrorismo¹²¹ (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005; Misión Permanente de México en la ONU, 2006). O México propôs, ainda, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, participou da elaboração do Protocolo Adicional da Convenção contra a Tortura e da Convenção para a Proteção de todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, e apoiou a formulação da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas. Durante o processo de reforma do sistema de direitos humanos da ONU, em 2005, promoveu o fortalecimento do ACNUDH e participou ativamente das negociações sobre a criação, desenho e

¹²¹ O México apresentou um projeto de resolução que foi aprovado pela Assembléia Geral da ONU, em dezembro de 2002, sobre a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo. Na OEA o país presidiu o grupo de trabalho que estabeleceu a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, na qual também se expressa a obrigação dos Estados de respeitarem os direitos humanos em suas respostas contra ameaças terroristas. Na Comissão de Direitos Humanos da ONU o país propôs a indicação de um relator sobre direitos humanos e medidas contra-terroristas, sugestão que foi aprovada em abril de 2004. Um ano depois, em abril de 2005, o México foi um dos oito países que votou a favor de um projeto de resolução que pedia ao governo dos Estados Unidos autorização para o envio de uma missão investigativa independente da Comissão para a prisão de Guantánamo (Human Rights Watch, 2006).

estabelecimento do novo Conselho de Direitos Humanos, defendendo a idéia de criar um mecanismo de revisão periódica da situação dos direitos humanos em todos os países.

Como reconhecimento do trabalho internacional do México no tema dos direitos humanos, o representante mexicano ante o Conselho, o embaixador Luis Alfonso de Alba, foi eleito por unanimidade seu primeiro presidente para o período 2006-2007. Já no âmbito da OEA, dentre as muitas iniciativas mexicanas, foi aprovada, em julho de 2004, sua proposta para o estabelecimento de um mecanismo de monitoramento do cumprimento, pelos Estados, da Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 225).

Se no passado o regime *priísta* se havia utilizado do discurso nacionalista tradicional dos princípios de soberania interna e não-intervenção com a finalidade de obter legitimidade interna, proteger-se de críticas externas contra a situação autoritária do país, e também em muitos momentos para projeção externa¹²², a alternância política e o simbolismo *del cambio* que atestavam a nova realidade democrática do México concederam ao governo Fox um grau inédito de legitimidade internacional. O governo dispunha então do que ficou conhecido como o bônus democrático, e a diplomacia do país passou a defender ativamente, de forma inédita, um discurso baseado na preeminência dos valores da democracia e direitos humanos. Como consequência dessa nova postura se assistiu, nesse período, à abertura e integração plena do México ao regime internacional de direitos humanos.

Em seu primeiro informe presidencial, correspondente ao primeiro ano de governo, Fox enumerou cinco eixos que guiariam sua política externa: 1) demonstrar ao mundo a consolidação das instituições democráticas no México e projetar a imagem de um país plural, transparente, seguro e culturalmente vibrante; 2) apoiar e promover de forma ativa e comprometida o respeito e a defesa dos direitos humanos no mundo; 3) defender a democracia como a única forma de governo que garante o bem-estar dos povos; 4) ter uma participação mais ativa na construção do sistema internacional no novo milênio; e 5) promover um desenvolvimento econômico internacional sustentado e sustentável, que abranja

¹²² A defesa dos princípios de não-intervenção, autodeterminação e soberania interna, plasmados nas Doutrinas Carranza e Estrada, frisava o caráter independente e autônomo da política externa mexicana em relação aos Estados Unidos e ao conflito Leste-Oeste, em consonância com a natureza “revolucionária” do regime. A relação do México para com o regime revolucionário cubano e o Chile de Allende era emblemática nesse sentido.

a todos os indivíduos e grupos, e que leve em conta preocupações com o meio-ambiente e direitos trabalhistas¹²³.

A promoção e a defesa dos direitos humanos encabeçavam assim a lista dos eixos a partir dos quais a política externa deveria ser formulada e implementada. A democracia e os direitos humanos transformavam-se, por conseguinte, em fins da política externa mexicana e, além disso, em dois elementos estruturantes da linguagem mais geral da mudança (*el cambio*) adotada pelo governo em contraposição ao passado *priísta* do qual procurava distanciar-se. Fox buscava diferenciar seu governo, da alternância e da mudança democrática, do período autoritário e de hegemonia do PRI na vida política mexicana, e a política externa se tornou uma ferramenta muito útil nesse sentido, já que ela evidenciaria a origem democrática de seu governo e o seu compromisso para com a defesa e promoção da democracia e dos direitos humanos.

O governo Fox logo demonstrou sua disposição de promover ativamente estes dois valores em outros países, bem como a aceitação do escrutínio internacional¹²⁴, posições que colidiam com a ufanada tradição de defesa dos princípios da política externa mexicana. A equipe foxista argumentava que os princípios de soberania e não-intervenção não podiam mais servir como um pretexto que impedisse o país de aceitar juízos externos e de se pronunciar sobre violações cometidas em outras nações, pois os direitos humanos eram universais e indivisíveis. O choque entre esta nova postura do governo e a diplomacia tradicional mexicana provocou, como consequência, um processo de politização referente a esses dois novos temas da agenda da política externa foxista, manifestado na ocorrência de debates e conflitos nacionais entre as distintas forças políticas, sobretudo dentro do Congresso mexicano¹²⁵.

A intenção de conceder a estes temas um lugar central na agenda da política externa foxista havia sido manifestada de forma clara desde o início do governo e, antes disso, já no

¹²³ México, presidente Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001. Disponível em: <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>. Último acesso em 1 de junho de 2009.

¹²⁴ Jorge Castañeda, Secretário de Relações Exteriores (2001-2003), afirmava que “la mirada externa” era bem-vinda, e que seria ainda mais acolhida e bem-vinda nos casos em que contivesse críticas à situação dos direitos humanos no país.

¹²⁵ O PRI e o PRD acusavam a política externa de Fox, e especificamente o Secretário de Relações Exteriores, Jorge Castañeda, de violarem os princípios constitucionais que deveriam reger a política externa. Ademais, argumentavam que a política externa de Fox manchava a tradição diplomática mexicana que havia, segundo eles, tornado o México um país respeitado e prestigiado internacionalmente durante o século XX. Os enfrentamentos públicos envolvendo Castañeda e depois seu sucessor, Luis Ernesto Derbez, por um lado, e os partidos de oposição e meios de comunicação, por outro, foram muito comuns. As discussões e a politização envolvendo os assuntos externos do país irrompiam, assim, no contexto democrático mexicano, pondo fim ao aparente consenso doméstico do qual a política externa havia gozado durante o regime priísta. A nova política de direitos humanos polarizou as diferentes posições ideológicas no México, e foi alvo, de forma inédita, de amplos debates públicos.

período da campanha eleitoral. Esperava-se que a atividade internacional do México com esta temática, especialmente o maior comprometimento do país com o regime internacional de direitos humanos, produzisse um efeito semelhante ao que o NAFTA e, antes disso, a entrada no GATT, haviam gerado no âmbito econômico: comprometer o país com a mudança interna no exterior para assegurar a reforma doméstica em matéria de direitos humanos e democracia. O chanceler Jorge G. Castañeda (2001-2003) argumentava que a política externa não era apenas um resultado das mudanças e dinâmicas internas; ela podia funcionar, ademais, como uma causa fomentadora das mudanças domésticas, um instrumento que auxiliaria na consolidação de uma nova cultura e institucionalidade democráticas.

A concepção sobre a vinculação entre a política externa e a doméstica e, além disso, o entendimento do papel que o âmbito externo poderia desempenhar frente ao plano interno passavam, assim, por uma importante alteração. Até então as prioridades da política externa para os governos do PRI estavam ligadas à tarefa de promover o desenvolvimento econômico e servir de dique de contenção às interferências externas em seus assuntos internos (González, 2006, p. 160). Com o governo Fox, no entanto, a política exterior ganhava um novo lugar e papel, relacionado com o processo de consolidação e construção institucional da nova democracia mexicana (ibidem; Sotomayor, 2008).

Ela seria fundamental para ancorar a mudança doméstica no exterior “através da adoção de compromissos fortes com os instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos e promoção democrática” (González, 2006, p. 160). Dessa forma, como bem argumenta Covarrubias (2008b), a política externa ativa de Fox a favor da democracia e dos direitos humanos servia tanto a objetivos internos quanto a externos: era necessário projetar, por um lado, a imagem de um México comprometido com o livre comércio, a democracia e os direitos humanos¹²⁶, enquanto que, de outro lado, os compromissos assumidos pelo país no exterior contribuiriam para a própria consolidação da democracia e dos direitos humanos no México (Covarrubias, 2008b, p. 29-30).

Durante a campanha presidencial de 2000, Fox nomeou Jorge G. Castañeda e Adolfo Aguilar Zinser, intelectuais especializados em relações internacionais que possuíam um histórico de ativismo no tema de direitos humanos e defesa da democracia, como diretores de

¹²⁶ O governo Fox buscava convencer as audiências internacionais de que o México que conheciam até então não existia mais, de que o país havia mudado e era outro. Não era mais o Estado autoritário que se refugiava em seus princípios de política externa e que queria limitar sua interação com o resto do mundo ao minimamente indispensável para evitar questionamentos externos. O México “del cambio” pretendia ser uma democracia vigorosa disposta a ter um reconhecido papel no cenário internacional, e um membro pleno do clube das grandes nações democráticas (Sandoval, 2008, p. 74; Covarrubias, 2008a, p. 323).

sua Coordenação de Relações Exteriores¹²⁷. A plataforma eleitoral do PAN propunha um papel mais ativo para o México no cenário internacional, que envolveria, entre outros pontos, uma maior participação em organizações internacionais, a defesa dos direitos dos mexicanos que viviam no exterior e a defesa mais geral e universalista dos direitos humanos e da democracia. Depois da vitória eleitoral, Fox afirmou que sua política externa seria “pró-ativa”, e duas semanas depois do resultado eleitoral foi divulgado para a imprensa um plano de política externa que envolvia propostas como o apoio à abertura democrática e à defesa dos direitos humanos em Cuba, a participação do México em operações de paz da ONU, a participação do país no Conselho de Segurança e a livre mobilidade da mão-de-obra na América do Norte (Velázquez, 2007a, pp. 283-373).

O objetivo do governo era então o de que duas grandes diretrizes estruturassem a política externa: uma estreita relação estratégica com os Estados Unidos e uma ativa participação multilateral no sistema internacional, junto de organizações e regimes internacionais, contribuindo para a construção do que a equipe de Fox chamava nova arquitetura internacional¹²⁸. O governo foxista afirmava que o regime *priísta* tinha sido incapaz de reconhecer as mudanças mundiais do pós-Guerra Fria, lembrando que as novas prioridades da agenda internacional a partir do início da década de 1990 tocavam justamente nos pontos fracos do regime, quais sejam a falta de democracia e desrespeito aos direitos humanos (Fox, 2002). A opção dos governos Salinas e Zedillo em favor da negociação de uma série de acordos de livre comércio e da intensificação da abertura econômica apenas teria tornado mais evidentes as contradições e limites desse tipo de posicionamento internacional do país, dissonante dos processos de universalização das normas democráticas e de direitos humanos. Dentro desse contexto, o governo Fox entendia ser sua tarefa atualizar e pôr em dia a natureza dos vínculos externos do país, adequando a política externa às novas condições do sistema internacional do pós-Guerra Fria e ao processo de transição democrática do México (ibidem).

Segundo Fox, um novo sistema internacional estava em desenvolvimento desde a queda do muro de Berlim, orientado para o estabelecimento de normas e princípios de jurisdição internacional, e o México não tinha participado de forma satisfatória desse processo de construção da nova arquitetura internacional em razão da sua natureza autoritária, que não

¹²⁷ Jorge Castañeda depois viria a ser nomeado Secretário de Relações Exteriores (2000-2003) e Adolfo Aguilar Zinser Conselheiro Presidencial de Segurança Nacional (2000-2002). Depois desse cargo foi nomeado Embaixador do México ante a ONU, posto ao qual renunciou em 2003.

¹²⁸ Castañeda deu a esta estratégia o nome de “bilateralismo multilateral”.

permitia aos governos do PRI a plena aceitação e incorporação dos termos e preceitos da nova ordem internacional (ibidem).

O diagnóstico de Fox e, em especial, da SRE sob o comando de Jorge G. Castañeda era o de que com ou sem a participação do México esse processo de adensamento normativo do sistema internacional continuaria. O México deveria então escolher, no entendimento da equipe foxista, entre permanecer à margem deste processo, como teria acontecido em grande medida durante os três últimos governos do PRI (De la Madrid, Salinas e Zedillo), ou optar por um papel ativo na definição dos rumos dos novos arcabouços reguladores da convivência internacional. A política externa foxista frente a essa necessidade de escolha por ela enxergada optou pelo “ativismo”, que envolvia, na matéria que nos interessa, um compromisso com os direitos humanos e democracia no âmbito internacional, bem como o compromisso com um engajamento decidido nos fóruns multilaterais, como a ONU.

O argumento do governo Fox era, portanto, o de que a situação democrática do país oferecia o impulso que havia faltado antes para o México se engajar de forma mais decidida na construção da nova arquitetura internacional do pós-Guerra Fria, que envolvia questões como democracia, direitos humanos, crises humanitárias e segurança humana, temas da chamada nova agenda que não haviam sido incorporados plenamente à agenda de política externa dos governos *priístas* da década de 1990. Esse seria o primeiro grande eixo orientador da política externa de Fox: a ativa participação do país nos âmbitos multilaterais.

Postulou-se ainda como segundo grande eixo da política externa a construção de uma associação estratégica com os Estados Unidos, dentro dos marcos do aprofundamento da integração regional na América do Norte, de que se esperava conseguir a formulação de um acordo abrangente no tema migratório¹²⁹. A prioridade concedida pelo governo à defesa dos direitos humanos, e o projeto de se construir uma política externa humanista – em oposição a uma política externa “principista” dos governos do PRI – levava a um maior grau de atenção à situação dos mexicanos emigrados, e o governo tentou aproveitar, por conseguinte, a conjuntura de boa vontade gerada pela transformação democrática mexicana para aprofundar a integração socioeconômica com os Estados Unidos e obter acordos favoráveis na área

¹²⁹ A proposta de acordo migratório defendida por Castañeda, e que ficou conhecida como “enchilada completa” incluía: um programa expandido de trabalho temporário para os imigrantes mexicanos; o aumento dos processos de legalização dos mexicanos não documentados localizados nos Estados Unidos; uma quota maior de vistos norte-americanos para mexicanos; incremento na segurança da fronteira e no combate aos traficantes de imigrantes; e mais investimentos naquelas regiões do México de que saíam os maiores contingentes de imigrantes. O governo Fox esperava que a natureza democrática e mais transparente do governo mexicano, i.e., seus bônus democrático facilitaria a criação de novos canais de cooperação entre os dois países para a consecução do acordo (Ugalde, 2004; González, 2006) que, no entanto, não se concretizou.

migratória, buscando com o vizinho do norte uma união parecida com a obtida pela Espanha ao juntar-se à União Européia (Griego, 2006, pp. 553-554).

Em nota oficial que buscava resumir os novos rumos da política externa, o governo afirmava que

“El cambio más notable de política exterior que ha sufrido el nuevo gobierno tiene dos vertientes: la absoluta aceptación del carácter universal e irrestricto de los derechos humanos, su promoción y defensa en el mundo, y el renovado interés por el mejoramiento de la situación de los millones de mexicanos en el exterior. De estos se derivan dos más que terminan de confeccionar una política exterior humanista: la participación decidida de México en organismos multilaterales y la actuación de México en la integración regional con rostro humano”¹³⁰.

5.2 DEMOCRACIAS EMERGENTES E O COMPROMETIMENTO INTERNACIONAL COM O REGIME DE DIREITOS HUMANOS: OS MECANISMOS DE LOCK-IN E SINALIZAÇÃO

Diferentemente dos regimes internacionais que regulam áreas como comércio, finanças, meio-ambiente e segurança, o foco principal dos regimes de direitos humanos não é regular externalidades surgidas de interações societais ao longo das fronteiras que podem afetar as relações interestatais; seu objetivo é antes o de responsabilizar os governos por atividades domésticas. Eles reconhecem direitos não dos Estados frente a terceiros Estados, mas dos indivíduos frente a seu próprio Estado. Além disso, a ação interestatal não é a única forma (e às vezes nem mesmo a principal) que leva ao seu acionamento. As comissões e cortes independentes ligadas ao regime internacional de direitos humanos são acionadas em muitos casos por queixas e ações individuais. Todas essas particularidades do regime internacional de direitos humanos colocam a questão de por que Estados, concebidos como atores racionais, ratificam tratados de direitos humanos que buscam limitar o exercício de seu poder soberano no âmbito doméstico.

Nos últimos anos tem se desenvolvido uma literatura preocupada justamente com as razões e motivações que levam os governos a construírem e aceitarem os regimes internacionais de direitos humanos, cujas considerações nos são de interesse particular para entender as mudanças na política externa mexicana de direitos humanos durante o governo Fox. A hipótese oferecida por esses trabalhos é a de que existe uma associação entre a

¹³⁰ “La doctrina humanista de política exterior del Presidente”. Texto acessado em 21 de junho de 2008 e disponível em: <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=15275&pagina=330>

democratização do país e o aumento no grau de compromissos e acordos internacionais por ele assumidos no campo dos direitos humanos (Kahler, 1997; Remmer, 1998; Moravcsik, 2000; Mansfield; Pevehouse, 2006; 2008; Hafner-Burton; Mansfield; Pevehouse, 2008). A variável regime político pode afetar, assim, segundo esses trabalhos, a propensão dos Estados a entrar em regimes de direitos humanos. Como bem lembra Soares de Lima (2002), esses estudos mostrariam que “a cooperação internacional é fomentada pela situação de transição em vez da condição de democracia consolidada”¹³¹.

A lógica e os argumentos expostos por esta literatura têm duas vertentes. De um lado estão os chamados mecanismos de tipo lock-in (trancamento) em contextos de transição democrática e, de outro, salienta-se a necessidade dos regimes recém-democratizados de sinalizar para audiências domésticas e internacionais seu real compromisso para com as reformas e o avanço democrático. A idéia básica do mecanismo de lock-in, em primeiro lugar, é a de que o comprometimento internacional do Estado pode ter importantes efeitos sobre as dinâmicas da política doméstica. Os atores políticos domésticos podem, portanto, valer-se disso em vista dos seus interesses para consolidar seus resultados preferidos de políticas, em especial em momentos de transição democrática, que são momentos de alta incerteza quanto às futuras regras do jogo e aos resultados finais do processo.

A aceitação de compromissos internacionais vinculantes implica contrair obrigações internacionais que atam as mãos de futuras lideranças, diminuindo, assim, as chances de retrocessos democráticos – a reversão das políticas adotadas torna-se mais improvável, dados os custos de reputação, prestígio, entre outros, associados ao desrespeito das normas internacionais. Busca-se estabilizar, desse modo, políticas públicas, conferindo-lhes rigidez estrutural, tornando, portanto, mais difícil a mudança de práticas e obrigações no futuro. Recorre-se ao âmbito externo, nesse sentido, com o objetivo de salvaguardar e aprofundar as mudanças democráticas obtidas. A participação de governos de países que passam por processos de transição democrática em regimes internacionais de direitos humanos deve ser

¹³¹ Em consonância com essa literatura, Remmer afirma, por seu turno, em estudo sobre o Mercosul, que “as transições democráticas incrementaram a cooperação interestatal tanto nas arenas de políticas econômicas quanto não-econômicas, indicando que normas e instituições democráticas não precisam estar bem estabelecidas para influenciarem as relações interestatais” (Remmer, 1998, p. 45). Já no plano econômico, para aumentar a credibilidade de programas de liberalização econômica, os governos seriam impelidos a participar ativamente das instituições econômicas internacionais, já que a credibilidade externa pode ser essencial para o sucesso das reformas domésticas (Kahler, 1997). O trabalho de Kahler busca analisar, nesse sentido, o impacto de processos de liberalização econômica, e não política, sobre a política externa, argumentando haver um aumento do grau de compromissos assumidos pelo país perante instituições internacionais em decorrência de processos de liberalização econômica, mas há nele também uma premissa implícita de que os efeitos de processos de liberalização econômica e política têm efeitos similares sobre a política externa e que eles acabariam se combinando (González, 2001, p. 634).

entendida, por conseguinte, como um recurso utilizado pelas novas lideranças políticas para a obtenção de apoio externo frente a desafios domésticos colocados à institucionalização das reformas democráticas.

Moravcsik (2000) argumenta que governos democráticos relativamente recentes e não consolidados podem buscar a participação em regimes internacionais de direitos humanos para obterem apoio externo frente a desafios domésticos. Segundo ele, “comprometimentos institucionais internacionais são, como os comprometimentos institucionais domésticos, mecanismos auto-interessados para o “trancamento” (*locking in*) de certas políticas domésticas preferidas (...) em face da futura incerteza política” (Moravcsik, 2000, p. 226). Como as situações de transição política são incertas no que remete aos seus resultados, o incentivo para reduzir a incerteza política futura explica por que os atores governamentais estão dispostos em situações como essas a delegar parte de sua autoridade para uma entidade internacional – em troca da redução da incerteza política doméstica, os governantes estariam dispostos a suportar os custos de soberania envolvidos.

Quanto mais fortes os desafios internos que possam ameaçar a estabilidade política democrática recém-adquirida, maiores serão os benefícios da redução da incerteza política propiciada pelos regimes internacionais. Isso aumenta a tolerância dos governos frente aos custos de soberania e de perda de discricionariedade estatal no momento em que fazem o cálculo entre aceitar ou não o regime. Dessa forma, os governos escolherão esta tática quando os benefícios ligados à redução da incerteza política futura superarem os custos de soberania dos compromissos internacionais. Frente à potencialidade ou existência de fato de oposição doméstica a uma dada política ou conjunto de políticas preferidas pelos tomadores de decisão-chave, eles podem recorrer a arranjos cooperativos internacionais que comprometam o país a cumprir tais políticas, consolidando, assim, seus resultados preferidos, que ficam “trancados”. É em razão disso tudo que os regimes democráticos recém-estabelecidos – justamente os que têm maior interesse e preocupação em estabilizar e blindar o status quo político doméstico contra ameaças não-democráticas – são os que mais buscarão fortalecer e se engajar com o regime internacional de direitos humanos.

É importante assinalar que o ponto de partida teórico dessa perspectiva é o interesse político doméstico do governo nacional. O estabelecimento de um regime internacional de direitos humanos é um ato de delegação política parecido com a criação de um tribunal doméstico, um banco central ou uma agência administrativo-reguladora. Trata-se de uma tática usada pelos governos para trancar e consolidar as instituições democráticas, com isso

aumentando a credibilidade e estabilidade desses novos arranjos institucionais frente às ameaças políticas não-democráticas. O recurso ao âmbito internacional ajuda a reforçar, num dado momento histórico, as preferências sobre políticas de um governo específico contra futuras alternativas políticas domésticas.

Nesse sentido, o comprometimento com as normas de direitos humanos pode ser entendido como a expressão do interesse dos governos democráticos recém-estabelecidos de utilizar o âmbito internacional com o objetivo de que isso venha a funcionar como um constrangimento sobre possíveis futuros governos não-democráticos ou mesmo governos eleitos democraticamente, mas que venham a desejar a subversão da democracia. Os constrangimentos internacionais, sejam eles dotados de capacidade de *enforcement* ou de natureza mais simbólica, funcionam, ainda que em distintos graus, como aliados para os atores domésticos que os ajudam a prevenir a ocorrência de rupturas e/ou retrocessos da ordem democrática. Nas palavras de Moravcsik, “esse comprometimento de dois-níveis ata as mãos de futuros governos, de modo a aumentar a credibilidade das políticas e instituições domésticas em curso” (ibidem, p. 228).

Mansfield, Pevehouse (2006; 2008) e Hafner-Burton et al. (2008) também salientam que em processos de transição democrática os líderes do governo podem buscar obrigações internacionais para com isso atar as mãos de futuras lideranças e trancar as políticas liberais, em acordo com o mecanismo de lock-in. Mas, além disso, expõem outro mecanismo causal, o de sinalização, que pode motivar Estados em contextos de transição democrática a buscarem maior comprometimento com o regime internacional de direitos humanos. Nesse sentido, as recém-estabelecidas democracias buscam maior comprometimento com o regime também para sinalizar de maneira crível sua intenção de consolidar instituições e práticas democráticas.

Para os autores, o sucesso da consolidação democrática depende da crença do público doméstico e internacional de que as reformas e o compromisso das novas lideranças com relação a elas são realmente genuínos, e não apenas compromissos vazios (*cheap talk*), mas o problema seria o de que em situações de transição democrática os líderes podem encontrar problemas para provar de maneira crível seu real compromisso com esses objetivos. Uma das formas que os líderes de novas democracias encontram então para aumentar a confiabilidade de seus compromissos é a utilização da vinculação com os regimes de direitos humanos como um mecanismo que lhes permite sinalizar suas reais intenções de levar a cabo reformas e de

aprofundar a consolidação democrática. Assim, buscam aumentar a credibilidade de seus compromissos para com o projeto de cristalização das instituições democráticas.

Expandem-se, portanto, a ligação causal entre regimes em transição, por um lado, e comprometimento com o regime de direitos humanos, por outro, para além do mecanismo de lock-in, de trancamento de políticas, e maior atenção é concedida à necessidade dos regimes em transição de sinalizar para as audiências domésticas e internacionais a confiabilidade de seus compromissos para com o aprofundamento da recém-criada democracia. Segundo os autores,

“No transcorrer de uma transição democrática os líderes estatais encontram problemas para estabelecer um compromisso crível de sustentar as reformas, pois eles podem se beneficiar de impedimentos à liberalização. A ausência de tal compromisso pode comprometer a transição democrática. Tornar-se membro de uma Organização Internacional (OI) [ou de outro mecanismo do regime internacional de direitos humanos] pode fortalecer e tornar pública a credibilidade dos compromissos dos líderes para com as reformas democráticas” (Mansfield; Pevehouse, 2008, p. 270).

Os contextos de transição democrática são permeados, como já argumentamos, pela incerteza política, o que leva ao surgimento de problemas de duas naturezas para as democracias emergentes: por um lado, há a possibilidade de aparecimento de desafios domésticos antidemocráticos que podem levar a retrocessos ou regressões autoritárias. Nesse caso, as lideranças das democracias nascentes muitas vezes se valem de instrumentos internacionais para blindar políticas e a nova situação democrática, de acordo com a lógica do lock-in. Porém, além disso, a incerteza política dos contextos de transição gera ainda problemas de credibilidade para as lideranças das democracias emergentes, na medida em que os líderes podem encontrar problemas para provar de maneira crível para as audiências domésticas e internacionais seu real compromisso com as reformas democráticas.

Os problemas de credibilidade enfrentados por regimes em democratização e democracias recém-estabelecidas são, portanto, outro resultado da incerteza que acompanha processos de transição democrática, assim como a possibilidade de retrocessos autoritários. No entanto, nesse caso, os riscos que a incerteza traz consigo não são necessariamente exógenos ao governo em questão, i.e., não se trata tanto do temor de que futuras lideranças subvertam a nova ordem democrática, mas sim de problemas que as próprias lideranças pretensamente comprometidas com as reformas e consolidação democrática enfrentam e que tornam muitas vezes difícil para as audiências domésticas e internacionais acreditar nos seus

objetivos de políticas e na confiabilidade de seu comprometimento para com o avanço democrático.

A questão é que em certos casos os líderes das democracias nascentes podem encontrar incentivos para limitar as reformas, consolidar seu poder pessoal ou o de seu grupo, e enfraquecer as instituições democráticas emergentes, com o que acabariam impedindo ou atrapalhando a consolidação democrática. O problema de credibilidade surge então porque, diante dessas possibilidades, nem as audiências domésticas, nem as internacionais podem ter certeza sobre o tipo de liderança com a qual estão lidando. Elas nunca estão inteiramente seguras sobre se os líderes no governo desejam sinceramente consolidar a democracia ou se o que eles procuram são outros objetivos como incrementar seu poder pessoal. Desse modo, o comprometimento com um mecanismo internacional do regime de direitos humanos emite um sinal potente sobre o comportamento futuro e as intenções e preferências do governo que lhe ajuda a superar os problemas de credibilidade que enfrenta. Ele não só concede reconhecimento internacional para as novas democracias, como ainda permite demonstrar uma ruptura com práticas autoritárias do passado e a seriedade de suas intenções e objetivos.

Tanta incerteza que se traduz em problemas de credibilidade e confiabilidade é fruto de várias fontes. Em primeiro lugar, os governos podem até iniciar reformas, mas há a chance de que eles logo percebam não ter incentivos para terminá-las, sobretudo quando as reformas incompletas oferecem certos benefícios para grupos-chaves (*rents to key constituencies*) ou quando elas criam instituições que solidificam ou ampliam as prerrogativas e poderes do líder. Diferentemente de regimes já estabelecidos, os governos em contextos de transição democrática não possuem um histórico ou uma reputação que demonstre seu apego aos compromissos que assumem, o que gera incertezas sobre a confiabilidade de seu comprometimento. Para piorar, durante muitas transições os novos grupos que ascendem ao poder alteram políticas e instituições para que elas se adéquem a seus objetivos, o que enfraquece ainda mais a credibilidade dos compromissos por eles assumidos posteriormente de não mudarem mais políticas e instituições no futuro.

Em segundo lugar, regimes em transição podem ter preferências temporalmente inconsistentes (*time-inconsistent preferences*). Segundo os autores, “Uma política ótima de um regime *ex ante* pode diferir das suas avaliações de política apropriada *ex post*. Os governos que ascendem ao poder com o objetivo de promover e sustentar a liberalização política podem concluir que existem incentivos para reverter as reformas” (Mansfield; Pevehouse, 2006, p. 140). Ainda que esse problema não se limite apenas às novas democracias, a maior

instabilidade de tais países e as maiores taxas de alterações de suas lideranças incrementam a probabilidade de reversões de políticas *ex post*. Aqui as lideranças das novas democracias se beneficiariam de um mecanismo internacional que aumente os custos de mudanças de políticas *ex post*, blindando as políticas não apenas contra possíveis desafios antidemocráticos, mas também atando as mãos do próprio governo contra o problema das preferências inconsistentes por ele enfrentado. Assim, mesmo que ele busque no futuro alterar as políticas, o comprometimento internacional tornará as mudanças mais custosas, aumentando as chances de que ele, governo, prossiga com as reformas e o avanço democrático. Isso, por seu turno, aumenta a credibilidade dos compromissos dos líderes das novas democracias.

Mas por que a questão da confiabilidade é tão importante para as lideranças das democracias emergentes? Para os regimes recém-democratizados, assegurar a credibilidade de seus compromissos é uma preocupação tão importante a ponto de justificar a estratégia de sinalização (e também a de lock-in) porque um déficit nesse âmbito pode ocasionar diversos e sérios problemas para a democracia nascente, tanto no plano doméstico quanto no internacional. A esse respeito, Mansfield e Pevehouse argumentam que

“A inabilidade dos Estados em democratização de realizarem compromissos críveis pode gerar vários problemas. As elites freqüentemente desconfiam umas das outras no período transicional e temem que o novo regime não sirva aos seus interesses. De forma mais ampla, se a população não acreditar que os esforços anunciados de reforma política são sinceros, é pouco provável que ela apóie o novo regime. Essa falta de apoio da sociedade pode ameaçar a consolidação democrática. Alguns grupos podem se opor de forma ativa ao regime, até mesmo recorrendo a medidas violentas ou se aliando com outros grupos descontentes na sociedade. A falta de apoio societal também pode levar o governo a tomar ações que desafiam a democracia (...) Em suma, como Whitehead argumenta, “se cada setor político concluir que o compromisso democrático do outro é pequeno isso reduzirá a motivação de todos, e assim perpetuar a condição de fragilidade” (Mansfield; Pevehouse, 2006, p. 141).

No que diz respeito ao plano externo, um déficit de credibilidade dos regimes recém-democratizados pode também gerar problemas. Os atores internacionais podem se preocupar com o comportamento de governos de democracias emergentes, devido ao temor de que tais regimes se tornem instáveis politicamente, e comecem a se comportar de maneira imprevisível, passando por mudanças institucionais e de políticas não antecipadas. Se não

houver um compromisso claro e crível com o avanço das reformas democráticas, atores como empresas transnacionais, instituições financeiras e organizações internacionais podem relutar em investir ou oferecer ajuda a tais regimes.

O comprometimento internacional com o regime de direitos humanos não se presta, portanto, apenas à estratégia do lock-in, de atar as mãos de futuras lideranças, estabelecendo cadeados que trancam certas políticas. O comprometimento tem um propósito dual, já que além do seu efeito de trancamento ele ainda envia um sinal que fornece informações sobre os objetivos de políticas das lideranças, distinguindo-as dos líderes que usam a retórica da reforma apenas para fins como acumular poder, sem de fato se engajar com o projeto democratizador. A esse respeito, Hafner-Burton et al. (2008) lembram que o pertencimento aos regimes de direitos humanos pode oferecer “informações às audiências internacionais sobre os objetivos de uma nova democracia, sinalizando para outros Estados, firmas multinacionais e movimentos sociais transnacionais seu compromisso com os direitos humanos” (Hafner-Burton, Mansfield, Pevehouse, 2008, p. 6).

Como vimos, as audiências domésticas e internacionais têm razões para desconfiar dos líderes de novas democracias, já que eles não só não têm um histórico consolidado de respeito aos compromissos que assumem, como ainda podem ter preferências temporalmente inconsistentes e se beneficiar de políticas que impeçam a consolidação da democracia. A sinalização busca demonstrar, frente a tais problemas de credibilidade, que a intenção é séria, e procura convencer as audiências domésticas e internacionais de que não se trata apenas de *cheap talk*. Por outro lado, ao assumir um compromisso público com a reforma política e a consolidação da democracia geram-se, ademais, custos de audiência e reputação que aumentam ainda mais os custos de reversão das políticas. A conclusão de um acordo internacional coloca a reputação de um Estado em transição sob a mira dos holofotes. Desrespeitar as obrigações internacionais pode danificar a reputação do governo, reduzir a confiança da sociedade nele, e precipitar a oposição doméstica, mesmo quando a ruptura da obrigação não implica a aplicação de sanções contra o país (Mansfield; Pevehouse, 2008, p. 274).

A entrada em uma organização internacional por parte de um regime recém-democratizado sinaliza, em suma, de maneira crível para audiências domésticas e internacionais as intenções do governo de levar a cabo reformas e de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos, o que lhe concede uma fonte de reconhecimento internacional. No entanto, Hafner-Burton et al. (2008) recordam que o processo de sinalização, diferentemente

do lock-in, não depende da existência de custos de soberania para ser efetivo, o que faz com que mesmo a entrada em um regime com baixa capacidade de *enforcement*, como são os tratados de direitos humanos quando comparados com as organizações internacionais do mesmo tema, possa cumprir a tarefa de sinalização.

5.3 O GOVERNO FOX: A POLÍTICA EXTERNA COMO ÂNCORA E SINAL DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

A defesa dos direitos humanos como um dos objetivos centrais da política externa do governo Fox deve ser entendida dentro do contexto da democratização. As mudanças da política exterior de direitos humanos serviam, nesse contexto, a dois objetivos: por um lado, faziam parte de uma tentativa para sustentar e aprofundar, no exterior, a nova situação democrática doméstica por meio da aceitação de compromissos internacionais. A mudança de regime influenciava, portanto, a política externa no sentido de que a nova diplomacia do governo buscava ancorar no exterior a emergente democracia mexicana. Esta estratégia que procura impulsionar e salvaguardar reformas internas recorrendo ao âmbito externo e à vinculação com compromissos internacionais pode ser entendida a partir das contribuições da literatura sobre o mecanismo de lock-in (Moravcsik, 2000; Mansfield; Pevehouse, 2006; 2008). Por outro lado, as mudanças e o maior comprometimento com as normas internacionais de direitos humanos buscavam ainda sinalizar de maneira crível para as audiências domésticas e internacionais a nova natureza (e imagem) do regime, bem como seu compromisso efetivo com o respeito aos direitos humanos e a consolidação democrática (Hafner-Burton et al., 2008; Mansfield; Pevehouse, 2006; 2008), em contraposição ao passado priísta autoritário.

Em documento sobre a política externa de seu governo, Fox deixa claros os objetivos e prioridades da agenda internacional do país, bem como a relevância da política externa para o contexto de consolidação democrática mexicana, afirmando que

“(...) meu governo vê na política exterior um instrumento para impulsionar e alavancar a mudança democrática no México. Onde antigamente o olhar externo era bloqueado, é hoje bem-vindo; onde antigamente olhava-se com receio a interação com o mundo externo, hoje ela é encorajada. Queremos buscar no exterior um arcabouço institucional para consolidar no interior do nosso país a plena observância do respeito aos direitos humanos, o aprofundamento da prática democrática e a transparência na vida pública” (Fox, 2002, p. 228).

Como bem lembra Moravcsik (2000), tal estratégia não é nova, já que a Convenção Europeia de Direitos Humanos foi patrocinada exatamente pelos países de democratização recente depois da Segunda Guerra com a intenção de reforçar a consolidação democrática naquele momento em que passavam por uma transição política. Mansfield e Pevehouse (2006; 2008) ampliam, como vimos, o argumento, e mostram como o propósito da estratégia de maior comprometimento com o regime de direitos humanos é, na verdade, mais complexo, por envolver não só o mecanismo de lock-in, mas também o de sinalização.

A obrigação internacional adquirida estabelece, por um lado, “cadeados” nas políticas que diminuem as chances de um retrocesso ou regresso ao passado autoritário. Pode haver uma cessão de soberania a um organismo internacional que retira do Estado a competência sobre certas matérias, o que lhe impede de realizar modificações na política em questão, mas mesmo que o compromisso internacional não envolva custos de soberania o desrespeito às suas disposições gera no mínimo custos de imagem, reputação e prestígio, de maneira que se torna menos provável aqui também as chances de uma alteração da política que se busca blindar¹³².

Junto disso se espera ainda impulsionar com a obrigação e compromisso internacionais as políticas internas pré-existentes, forçando os atores políticos domésticos a melhorarem práticas estatais por meio da emulação das normas e princípios internacionais, o que, com o tempo, levaria a uma maior convergência entre as práticas e legislação nacionais com relação aos padrões internacionais (Martin; Simmons, 1998, pp. 752-4)¹³³. No entanto, além disso, Mansfield e Pevehouse (2006; 2008) salientam como a estratégia de recurso ao âmbito externo procura ainda enviar por meio do compromisso internacional um sinal ao exterior de que o governo está disposto a realizar mudanças profundas na política interna. O compromisso internacional se presta assim, portanto, não só ao objetivo de atar as mãos de governos futuros, mas também à sinalização para as audiências externas, e também domésticas, do comprometimento do novo governo com as reformas democráticas, com o que ele tenta se distanciar do passado autoritário ou repressivo do regime.

O governo Fox procurava sinalizar ao exterior que o México havia passado por uma mudança de regime político e, nesse sentido, era indispensável mostrar uma nova atitude na

¹³² A idéia é de que o compromisso internacional ajuda a estabilizar as políticas públicas, tornando mais difícil modificá-las no futuro, pois além das restrições domésticas há ainda que se superar os custos que o não cumprimento com a obrigação internacional acarretariam.

¹³³ O objetivo é que o compromisso internacional obrigue ou estimule os atores nacionais a aprofundar as reformas e a tomar medidas que adéquem o país aos padrões e normas internacionais. Além disso, espera-se que as recomendações do escrutínio internacional eventualmente sejam postas em prática, o que também incrementaria as reformas e seu ritmo, levando, por fim, a uma melhora na situação dos direitos humanos.

cena externa que provasse que a transição à democracia corrigiria a posição internacional do país. O México enfrentava um déficit de credibilidade e legitimidade pela sua posição tradicional referente ao tema dos direitos humanos, manifestada em episódios como o conflito zapatista e a expulsão de observadores internacionais de direitos humanos que afetavam sua imagem internacional (Salas, 2002), e era necessário demonstrar então que a resistência do país aos novos temas do cenário internacional do pós-Guerra Fria manifestada em diversas ocasiões durante a década de 1990 tinha chegado ao seu fim, e que o governo estava disposto a ajustar sua política externa a essa agenda.

Como nunca antes era preciso dar mostras e provas do rompimento, para que o mundo se interessasse da transição política mexicana e da disposição do novo governo de aceitar novos compromissos e de defender novas causas. Os sinais de que a intenção do governo era séria precisavam ser claros e contundentes, e medidas tanto domésticas quanto externas deviam ser tomadas para demonstrar a nova postura (Sotomayor, 2008). Isso explica porque uma relação tão carregada de importância e simbolismo para o antigo regime do PRI como a mantida com Cuba foi justamente uma das escolhidas para provar a profundidade das mudanças e apresentar a “cara nova” do governo e da política externa de Fox (Covarrubias, 2002; 2003b).

Em suma, “a diplomacia mexicana passou a ser um instrumento central, e essencial, no projeto para impulsionar e ancorar a mudança democrática no México” (Salas, 2002, p. 167). A política externa seria ao mesmo tempo um potente sinal para as audiências domésticas e internacionais das mudanças e um poderoso instrumento para alavancar a transição democrática. Esta estratégia levou a uma transformação fundamental do paradigma que havia dominado a política externa do país em sua história recente. Implicou o reconhecimento explícito de que a vigência de valores universais não podia ser limitada por reclamos de soberania nem se resguardar debaixo do manto do princípio de não-intervenção. Implicou, ainda, deixar de lado a concepção da soberania como dique de contenção para buscar uma vinculação aberta com as regras internacionais de direitos humanos esperando obter com isso um espaço que permitisse consolidar a transição democrática no interior do país (ibidem).

A política externa passou a ser entendida, como já argumentamos, como uma ferramenta e mecanismo de sinalização da mudança interna que deveria servir para a promoção doméstica dos direitos humanos e para a consolidação do processo de transição democrática de forma mais ampla. O estímulo externo ajudaria a forçar uma mudança doméstica no âmbito das práticas insatisfatórias que os desrespeitavam, pondo em marcha no

país a maquinaria dos direitos humanos. A esse respeito, Sotomayor (2008) lembra que durante muitos anos,

“a prática da diplomacia mexicana consistiu em que a norma internacional se ajustasse e tomasse em consideração a realidade mexicana (...) A estratégia de Fox reverteu essa velha prática e inverteu sua lógica, tentando ajustar e normalizar a realidade nacional segundo os princípios internacionais. Seu objetivo, longe de modificar o contexto internacional, consistiu em abraçá-lo para assim induzir a mudança interna” (Sotomayor, 2008, p. 247).

5.3.1 AS PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FOX

A política externa mexicana de direitos humanos foi estruturada, como já dissemos, a partir de dois eixos. Usar, por um lado, os aportes externos, como as recomendações dos instrumentos internacionais de direitos humanos, para impulsionar e sinalizar as mudanças estruturais domésticas enquanto que, de outro lado, buscava-se reforçar a estrutura normativa internacional. A estratégia se propunha, assim, a agir em duas frentes, na doméstica e na internacional. Na primeira delas o objetivo era usar o âmbito externo para aprofundar as reformas, fazendo o lock-in e a sinalização das políticas liberais; já na segunda frente, esperava-se que o ativismo mexicano nos fóruns multilaterais fortalecesse o regime internacional de direitos humanos.

Destes dois eixos e de suas respectivas frentes de atuação derivavam-se as seguintes linhas para a política externa mexicana: 1) a cooperação com os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, de que fazia parte a política de portas abertas do governo às visitas de tais mecanismos; 2) a sujeição do país às jurisdições internacionais; 3) a adesão aos instrumentos internacionais de direitos humanos com a finalidade de ampliar os compromissos do país; 4) a participação ativa e propositiva nos fóruns multilaterais para a promoção da elevação dos padrões universais de direitos humanos; 5) a integração da sociedade civil ao desenho e aplicação da política externa na matéria; 6) a harmonização da legislação interna com as normas internacionais; 7) a criação de programas educativos sobre direitos humanos; 8) a defesa dos direitos dos mexicanos no exterior; e 9) o fomento da cultura democrática (Acosta, 2003, p. 28).

Um dia após a posse de Fox, em 2 de dezembro de 2000, o governo mexicano assinou um programa de cooperação técnica com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), a partir do qual se estabeleceria depois um escritório

permanente do ACNUDH no México. Mariclaire Acosta, então membro da equipe de transição foxista, havia sido procurada antes da posse de Fox por Mary Robinson, Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, que lhe indagou se um presidente eleito como Fox, que levava para sua equipe de governo tantos ativistas de direitos humanos, não estaria interessado em assinar um acordo de cooperação técnica com o ACNUDH. Rapidamente se decidiu que Fox convidaria Mary Robinson para sua cerimônia de posse e que a ocasião seria aproveitada para a celebração do acordo, cuja negociação ficou a cargo de Mariclaire Acosta (idem, 2005, p. 77). A assinatura do acordo revestia-se de grande simbolismo não só por ser o primeiro ato de política externa do governo Fox, mas também porque era a concretização de uma antiga demanda das ONGs mexicanas de direitos humanos com a qual o governo Zedillo não havia se comprometido plenamente¹³⁴.

Com a assinatura do acordo o governo Fox se comprometia a colaborar com o ACNUDH para avaliar e melhorar a situação dos direitos humanos no país. Na primeira fase do programa de cooperação técnica foram desenvolvidas várias atividades, como a assessoria para a elaboração de protocolos sobre o diagnóstico e identificação da tortura. Em abril de 2002, foi negociado um acordo para a segunda etapa do programa de cooperação, cujo objetivo principal era elaborar um Diagnóstico Nacional da situação dos direitos humanos no México. Por fim, ainda em 2002, no mês de julho, Mary Robinson novamente visitou o país a convite do governo, quando então se firmou o acordo sede para o estabelecimento de um escritório permanente do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos no México que permitira a este órgão coordenar as atividades da segunda fase do programa de cooperação técnica, em especial as que envolviam a elaboração do diagnóstico nacional.

O México era o primeiro país que em situação de paz e estabilidade política interna solicitava a instalação de um escritório do ACNUDH em seu território. Em geral, as representações do ACNUDH são abertas apenas depois de uma série de complexas negociações internacionais e em países que passam por conflitos internos armados ou que vivem uma situação de violações graves e sistemáticas aos direitos humanos. O objetivo do governo por detrás da solicitação da abertura deste escritório era, segundo a chancelaria, o de “receber apoio nas reformas estruturais necessárias para garantir a vigência dos direitos

¹³⁴ Como vimos no capítulo 4, as ONGs mexicanas de direitos humanos, inspiradas na estratégia adotada por ONGs colombianas, fizeram lobby no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU para que fosse aprovada uma resolução que forçasse o México a negociar o estabelecimento de um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos em seu território. No entanto, o governo Zedillo apenas assinou um memorando de intenção para o estabelecimento de um programa de cooperação técnica com o ACNUDH.

humanos no país” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 135). De acordo com Acosta (2003), a intenção do governo era a de que o escritório do ACNUDH funcionasse como uma presença permanente do olhar externo que vigiaria o cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos do país (Acosta, 2003, p. 31).

No ano seguinte, em 2003, o ACNUDH publicou o diagnóstico da situação dos direitos humanos no México¹³⁵. O diagnóstico foi preparado por funcionários do ACNUDH e por quatro especialistas nacionais contratados por ele¹³⁶, e contou com a cooperação do governo. Ele teve ainda uma metodologia que incluiu a participação de atores da sociedade civil, sobretudo ONGs mexicanas de direitos humanos. O diagnóstico foi entregue, por fim, ao presidente Fox em 8 de dezembro de 2003, e serviu de base para que as instâncias governamentais elaborassem o Programa Nacional de Direitos Humanos, apresentado no final de 2004.

Os primeiros atos do governo Fox no tema dos direitos humanos não se limitaram, no entanto, à aproximação e cooperação com o ACNUDH. As autoridades mexicanas apoiaram a inclusão de uma cláusula democrática na Declaração de Quebec, resultante da Terceira Cúpula das Américas, realizada em 2001, no Canadá, segundo a qual a participação dos Estados nas futuras cúpulas e seu pertencimento à ALCA estariam vinculados à manutenção de seus regimes democráticos. Na OEA, o governo assumiu uma posição semelhante ao apoiar a Carta Democrática Interamericana, aprovada em setembro de 2001, e que afirma que “a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA”¹³⁷.

Outras decisões tomadas pelo governo também deixavam claras suas intenções de inaugurar uma nova política externa de direitos humanos que mudasse a imagem do México de um país problema, com uma situação difícil em direitos humanos, para a de um

¹³⁵ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2003. Documento disponível em: <http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/Diagnostico.pdf>. Último acesso em 22 de junho de 2009.

¹³⁶ Sergio Aguayo, Isidro H. Cisneros, Clara Jusidman e Miguel Sarre.

¹³⁷ Além do ativismo no âmbito da OEA, o governo Fox contribuiu também economicamente com o sistema interamericano de direitos humanos. Além das contribuições orçamentárias tradicionais à OEA, o governo Fox passou a oferecer desde 2001 fundos extra, voluntários, para a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O governo mexicano destinou, desde 2001, somente para a CIDH, 100 mil dólares anuais (Maza, 2008, p. 45). Em 2005, o valor somado dos fundos voluntários do México para a Corte e a CIDH foi de 225 mil dólares (Human Rights Watch, 2006, p. 20).

interlocutor válido no seio da comunidade das nações democráticas. O general José Francisco Gallardo foi libertado em 7 fevereiro de 2002, depois de oito anos de prisão, em conformidade com recomendação da CIDH¹³⁸, que já havia sugerido sua libertação em outubro de 1996; o empresário argentino Ricardo Miguel Cavallo foi extraditado para a Espanha por crimes cometidos durante o regime militar na Argentina, em 28 de junho de 2003¹³⁹; e os camponeses ecologistas Rodolfo Montiel e Teodoro Cabrera foram liberados da prisão em 7 de novembro de 2001¹⁴⁰.

Ademais, Mariclaire Acosta, renomada ativista mexicana de direitos humanos, foi nomeada Embaixadora Especial para Direitos Humanos e Democracia logo após a posse de Vicente Fox. A intenção de Castañeda era a de que a aprovação da nomeação de Mariclaire como embaixadora especial não passasse pelo Senado, mas quando senadores da oposição, do PRI e do PRD, se opuseram à manobra, deixando de ratificar a nomeação de 11 embaixadores e cônsules em represália, a solução encontrada pelo Secretário de Relações Exteriores foi a de nomeá-la, dentro da estrutura organizativa da Secretaria de Relações Exteriores, para a chefia da nova Subsecretaria de Direitos Humanos e Democracia¹⁴¹, em setembro de 2001.

O governo acabou ainda, em 23 de dezembro de 2000, com as restrições e exigências especiais de visto de observadores internacionais de direitos humanos criadas durante o governo Zedillo que limitavam a entrada e movimentação de membros de ONGs internacionais no país, medida que também permitia o retorno ao país dos observadores que haviam sido expulsos durante os governos Salinas e Zedillo, muitos dos quais estavam proibidos legalmente de entrar novamente em território mexicano. Além disso, o governo estendeu um convite aberto à visita de todos os mecanismos internacionais de direitos humanos ao México em inícios de 2001, outra medida que somada ao fim das exigências

¹³⁸ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe N°. 43/96, Caso 11.430, México. 15 de outubro de 1996. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/Mexico11430.htm>. Último acesso em 5 de julho de 2009.

¹³⁹ Em fevereiro de 2001 Jorge Castañeda já havia aceitado o pedido de extradição feito pelo juiz espanhol Baltasar Garzón, em setembro de 2000. No entanto, Cavallo recorreu da decisão, e foi apenas em 2003 que a Suprema Corte de Justiça mexicana autorizou a extradição.

¹⁴⁰ Os casos do general Francisco Gallardo e dos camponeses ecologistas haviam mobilizado as ONGs mexicanas e internacionais nos anos anteriores, as quais haviam realizado inúmeras campanhas pela libertação de todos eles. A respeito dos dois casos, ver os dois informes de Amnistía Internacional, “México, Presos de conciencia: Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, ecologistas”, Abril de 2000, e “México, La disidencia silenciada, El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez”, Maio de 1997.

¹⁴¹ Castañeda argumentava que por se tratar de um cargo especial a ratificação do Senado não era necessária, o que foi interpretado pelos senadores do PRI e do PRD como um desrespeito ao órgão legislativo. O cargo de Subsecretário de Direitos Humanos criado para evadir a ratificação do Senado foi eliminado, por fim, em 2003, depois de Castañeda renunciar ao posto na SRE, em janeiro, e Mariclaire Acosta deixar o governo em agosto. As questões de direitos humanos sob responsabilidade da Subsecretaria de Direitos Humanos foram então incorporadas à Subsecretaria de Assuntos Multilaterais, que se transformou na Subsecretaria para Assuntos Multilaterais e Direitos Humanos.

especiais de visto punha um fim às restrições ao escrutínio internacional que ainda existiam no país¹⁴². No total, ao longo do governo Fox, o México recebeu a visita de 17 representantes de mecanismos internacionais de direitos humanos, da ONU e da OEA, como aparece indicado na tabela abaixo.

TABELA 5.1 – HISTÓRICO DE VISITAS DE MECANISMOS DE DIREITOS HUMANOS DURANTE O GOVERNO FOX

Visitas
Mecanismos da ONU
1) Relator Especial da CDH sobre a Independência de Juízes e Magistrados (13-23 de maio de 2001)
2) Comitê contra a Tortura (23 de agosto-12 de setembro de 2001)
3) Relator Especial sobre Moradia Adequada como um Elemento Integrante do Direito a um Nível de Vida Adequado (4-15 de março de 2002)
4) Relatora Especial sobre Direitos Humanos dos Migrantes (7-18 de março de 2002)
5) Representante do Secretário Geral para os Desalojados Internos (18-28 de agosto de 2002)
6) Presidente do Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária da CDH e a Especialista do Paraguai (27 de outubro-10 de novembro de 2002)
7) Relator Especial da CDH sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas (2-13 de julho de 2003)
8) Visita confidencial das especialistas do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (19-25 de outubro de 2003)
9) Missão de Especialistas Internacionais da Oficina das Nações Unidas contra a Droga e o Delito a Ciudad Juárez, Chihuahua (outubro de 2003)
10) Relatora Especial sobre a Violência contra a Mulher, suas causas e consequências (21-25 de fevereiro de 2005)
Mecanismos da OEA
11) Presidente da CIDH (2-5 de julho de 2001)
12) Relatora Especial de Assuntos da Mulher (9-12 de fevereiro de 2002)
13) Relator Especial para os Trabalhadores Migratórios da CIDH (25-31 de julho de 2002)
14) Relator sobre Liberdade de Expressão (18-26 de agosto de 2003)
15) Relator Especial para México e sobre os Direitos dos Povos Indígenas da CIDH (24-31 de agosto de 2005)
ACNUDH
16) Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Mary Robinson (2 de dezembro de 2000)
17) Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Mary Robinson (30 de

¹⁴² O convite à visita dos mecanismos internacionais de direitos humanos foi feito formalmente por Jorge G. Castañeda em 20 de março de 2001, durante a sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Na ocasião, Castañeda afirmou que “Como parte de nuestro firme compromiso con la apertura y la cooperación, quiero en esta oportunidad extender una invitación permanente a los representantes de mecanismos internacionales de derechos humanos para que visiten México. El diálogo franco y constructivo con los mecanismos del sistema será una contribución fundamental a los esfuerzos que llevamos a cabo en la materia. Damos la bienvenida a la mirada externa y confiamos en la contribución de mujeres y hombres que demuestran su compromiso con el respeto por los derechos humanos en nuestro país (...)”. “Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Dr. Jorge Castañeda”. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 57°. Período de sesiones. Ginebra, 20 de marzo de 2001.

junho-2 de julho de 2002)

Fonte: Autor, com base em Naciones Unidas, Asamblea General. “Informe Nacional Presentado de Conformidad con el párrafo 15 A) Anexo a la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos: México”. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/WG.6/4/MEX/1, 10 de noviembre de 2008; e Misión Permanente de México en la ONU, “Contribuciones y Promesas Voluntarias de México a la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, 11 de abril de 2006, Nueva York.

Além da permissão aberta às visitas de membros de ONGs internacionais de direitos humanos, e dos convites aos representantes dos mecanismos internacionais nessa matéria para que fossem ao México, o governo mexicano assinou e ratificou uma série de tratados internacionais de direitos humanos; reconheceu a competência dos comitês ligados aos tratados do sistema de direitos humanos da ONU no que diz respeito ao recebimento de queixas de indivíduos; e retirou algumas reservas feitas anteriormente pelos governos do PRI ao texto de certos acordos. Ao todo, o governo mexicano ratificou 7 instrumentos jurídicos, aderiu a 3 mecanismos na matéria, retirou 2 reservas a tratados, e aceitou 1 emenda a uma convenção de direitos humanos, num total de 13 alterações com respeito ao seu vínculo com os instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos, conforme se apresenta na tabela abaixo.

TABELA 5.2 – VINCULAÇÃO COM INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS DURANTE O GOVERNO FOX

Tratados Ratificados pelo Governo Fox
1) Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas - Ratificação em 9 de abril de 2002
2) Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade - Ratificação em 15 de março de 2002
3) Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados - Ratificação em 15 de março de 2002
4) Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Utilização de Crianças em Pornografia - Ratificação em 15 de março de 2002
5) Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes - Ratificação em 11 de abril de 2005
6) Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional - Ratificação em 28 de outubro de 2005
Instrumentos que Implicavam o Reconhecimento da Competência de Receber Comunicações Individuais por parte dos Mecanismos ligados aos Tratados
7) Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - Ratificação em 15 de março de 2002
8) Primeiro Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - Adesão em 15 de março de 2002

9) Declaração de Reconhecimento por parte do México da Competência do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, estabelecido pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, em conformidade com o artigo 14 da Convenção – Adesão em 15 de março de 2002
10) Declaração de Reconhecimento por parte do México da Competência do Comitê contra a Tortura, estabelecido pela Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em conformidade com artigo 22 da Convenção – Adesão em 15 de março de 2002
Retirada de Reservas e Aceitação de Emendas
11) Retirada Parcial da reserva ao artigo 25-b do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (voto ativo dos ministros de culto)
12) Retirada Parcial da Declaração Interpretativa e da reserva à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (voto ativo de ministros de culto e celebração de atos públicos de culto religioso)
13) Emendas aos artigos 17 (7) e 18 (5) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes – Aceitação em 15 de março de 2002

Fonte: Autor, com base em Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005; Informe de Ejecución del PNDH, 2005; Human Rights Watch, 2006; Mecanismo de Búsqueda de Tratados de la SRE (<http://www.sre.gob.mx/tratados/Default.htm>)

Em consonância com todas essas medidas, Jorge Castañeda, durante a sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU de 2001, rejeitou a tradição dos governos do PRI que usavam os princípios de não-intervenção e soberania para evitarem e se protegeram das críticas e pressões da comunidade internacional referentes ao tema dos direitos humanos, em outro exemplo das mudanças que o governo Fox promovia na política externa mexicana de direitos humanos. Em seu primeiro discurso como Secretário de Relações Exteriores perante a Comissão, Castañeda assinalou que

“Se ha sostenido que la defensa y la promoción de los derechos humanos constituyen asuntos internos de cada país que no deben sujetarse al escrutinio internacional. México no comparte esta tesis. Afirma categóricamente que los derechos humanos representan valores con validez absoluta y universal. En tanto que absolutos, no pueden ser condicionados por ninguna instancia. No son internos ni externos, son humanos. En particular, estamos convencidos de que no puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden. El ejercicio de la soberanía no puede, de ninguna manera, perseguir fines inhumanos; no puede, por tanto, ser ejercida por un Estado en contra de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y de cada individuo que se encuentre en el ámbito de su soberanía. En tanto que valores universales, la situación de los derechos humanos en cualquier Estado es una preocupación legítima de la comunidad internacional en

su conjunto. La labor de promover su vigencia y respeto es empresa común de todos los gobiernos y todos los pueblos, y no puede estar supeditada a la exclusiva voluntad de un gobierno”¹⁴³.

Outra medida que demonstrava a nova atitude do governo frente ao tema dos direitos humanos foi a criação, ainda em 2001, da “Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado” (FEMOSPP), encarregada das investigações das violações aos direitos humanos cometidas durante os massacres estudantis de 1968, 1971 e também durante a guerra suja mexicana¹⁴⁴. Em seu informe 26/2001, apresentado em 27 de novembro de 2001, a CNDH informou, com base em 532 queixas recebidas sobre casos de desaparecimento forçado, que durante a década de setenta e início dos anos oitenta, os anos da chamada “guerra sucia”, era possível comprovar 275 casos plenamente documentados de desaparecimentos forçados de que haviam participado autoridades estatais¹⁴⁵. Para atender as recomendações desse informe os arquivos dos organismos de segurança do Estado relativos a essa época foram abertos, e se criaram a FEMOSPP e um comitê institucional de reparação dos danos às vítimas presidido pela Secretaría de Gobernación, vigente até hoje¹⁴⁶.

Ainda em 2001 foi criada a Unidade de Defesa e Promoção de Direitos Humanos dentro da Secretaría de Gobernación (Segob), cuja criação “resultou de uma demanda explícita de ONGs nacionais no contexto da intensa pressão internacional e nacional depois da morte da ativista de direitos humanos Digna Ochoa”¹⁴⁷ (Anaya, 2009, p. 51). Mas tal medida

¹⁴³ “Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Dr. Jorge Castañeda”. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 57º. Período de sesiones. Ginebra, 20 de marzo de 2001. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/BB3943288E6F2EE8C1256A180059E952?opendocument>. Último acesso em 22 de junho de 2009.

¹⁴⁴ Por guerra suja se conhecem as medidas de repressão militar e política empreendidas pelo PRI desde finais dos anos sessenta até inícios dos anos oitenta que buscavam a dissolução dos movimentos de oposição política e armada contrários ao Estado mexicano.

¹⁴⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Recomendación 26/2001*. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2001/146.htm>. Último acesso em 20 de junho de 2009.

¹⁴⁶ A FEMOSPP, por seu turno, encerrou suas atividades em novembro de 2006 com o término do governo Fox, e suas investigações foram transferidas para a Coordenação Geral de Investigação da PGR (Procuradoria Geral da República). O caso que mais chamou a atenção para a atuação da FEMOSPP foi o relativo ao massacre do movimento estudantil de 1968. Como resultado das investigações da Fiscalía, a PGR acusou Luis Echeverría de crime de genocídio no caso da matança de Tlatelolco. O ex-presidente ficou sob prisão domiciliar, mas em março deste ano (2009) um tribunal federal ordenou decretar a liberdade absoluta de Echeverría por falta de provas, ainda que tenha reconhecido a prática delitiva do genocídio no caso do massacre dos estudantes.

¹⁴⁷ Digna Ochoa, advogada e ativista de direitos humanos do Centro Prodh, foi alvo de várias ameaças de morte na década de 1990, a ponto de em 1999 a Corte Interamericana de Direitos Humanos ordenar medidas preventivas para proteger sua vida e integridade física. Em 19 de outubro de 2001 foi encontrada morta, fato que logo levantou suspeitas sobre a possibilidade de homicídio e desatou a pressão de inúmeras ONGs mexicanas e internacionais sobre o governo para que ele investigasse o caso. Pressionado, o governo solicitou à CIDH que designasse um especialista independente para que ele avaliasse e revisasse as investigações realizadas, e apresentasse um informe final com suas conclusões. O caso foi analisado perante a CIDH em quatro audiências, e foram apontadas pela Comissão uma série de problemas e inconsistências durante as investigações, o que foi sublinhado também pela Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (CDHDF). No entanto, nem a CIDH

não era resultado apenas da pressão de organizações da sociedade civil. Era parte, ademais, de uma política mais ampla do governo, já que outros órgãos especializados em direitos humanos foram criados a partir de 2001 não só na Secretaria de Gobernación e na Secretaria de Relaciones Exteriores, mas também na Secretaria de Seguridad Pública e na Procuraduría Geral da República (PGR).

Os anos de 2002 e 2003 continuaram a assistir ao adensamento dos compromissos internacionais e à reformulação das estruturas institucionais domésticas do Estado mexicano em temas de direitos humanos. Em 2002, entrou em vigor a Lei Federal de Transparencia e Acceso à Información Pública Governamental, cuja observância e cumprimento ficaram sob responsabilidade do Instituto Federal de Acceso à Información Pública (IFAI), órgão da administração pública federal criado em 2003 que dispõe de autonomia operativa, orçamentária e de decisão, e que está encarregado de promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação, resolver os casos em que os pedidos de acesso são negados pelos órgãos estatais, e proteger os dados pessoais em poder das dependências e entidades do Poder Executivo Federal.

Em 2003 se firmou ainda um Programa de Cooperação sobre Direitos Humanos com a Comissão Européia para ampliar o conhecimento sobre os direitos humanos e seus mecanismos de proteção, e harmonizar as políticas e leis nacionais com os padrões internacionais na matéria (Missão do México ante a ONU, 2006). A estrutura administrativa da Secretaria de Gobernación foi também novamente reformulada neste período, entre 2002 e 2003. Em 2002, mais especificamente, houve a criação da Subsecretaria de Asuntos Legales e Derechos Humanos, mas as mudanças organizacionais que envolviam a secretaria de forma mais profunda no tema dos direitos humanos não parariam por aí, já que o governo Fox também estabeleceu a Comissão de Política Governamental en Materia de Derechos Humanos, em 2003.

A Comissão era composta por membros de várias secretarias e agências governamentais sob liderança da Secretaria de Gobernación (Segob), “com o objetivo de introducir los derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas” (Anaya, 2009, p. 42). Seu objetivo era criar um espaço para coordenar as ações em matéria de direitos humanos das várias dependências e secretarias da administración pública federal (Secretaría de

nem a CDHDF se posicionaram sobre se o caso era de suicídio ou homicídio, e por fim as investigações concluíram que a ativista havia se suicidado em razão de um quadro depressivo. No entanto, são inúmeros os ativistas de direitos humanos que não aceitam tal conclusão e defendem a tese de assassinato. Em 13 de março de 2007, a Procuraduría Geral de Justicia do Distrito Federal anunciou a reabertura do caso devido ao surgimento de novas provas.

Relaciones Exteriores, 2005, p. 144). Ela substituiu a Comissão Intersecretarial para a Atenção dos Compromissos Internacionais do México em Matéria de Direitos Humanos que havia sido criada pelo governo Zedillo, em 1997. Sua presidência passou a ser exercida pela Segob, e não mais pela Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), como ocorrera anteriormente, em parte como uma resposta a uma antiga insistência das ONGs mexicanas que defendiam que ela deveria ser presidida pela secretaria que se encarregava dos assuntos internos do país, e não pela dependência que se ocupava da política externa (Maza, 2008, p. 46-7)¹⁴⁸.

Outra medida que demonstrava a centralidade da agenda de direitos humanos para o governo Fox foi a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2004, no âmbito da supracitada Comissão de Política Governamental em Matéria de Direitos Humanos. A idéia inicial era a de que o plano emergisse das conclusões e recomendações feitas pelo diagnóstico da situação dos direitos humanos que havia sido coordenado pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos. O programa, no entanto, não dispunha de um orçamento para sua implementação, e se restringia a uma série de ações desconectadas que as secretarias e agências já haviam planejado com anterioridade, sem propor qualquer tipo de indicativo ou cronograma para sua execução. Não eram estabelecidas prioridades nem compromissos de construir um conjunto específico de políticas públicas cujos avanços no tema dos direitos humanos pudessem ser verificados e medidos (Maza, 2008, p. 52; entrevista pessoal com Edgar Cortéz, 2008).

A despeito, contudo, das falhas e deficiências patentes do programa, Anaya argumenta que o Programa Nacional de Direitos Humanos teve pelo menos o mérito de pôr em marcha no país “um processo de promoção dos valores de direitos humanos dentro de alguns setores da burocracia que tradicionalmente não estavam familiarizados ou até mesmo desconfiavam dos direitos humanos” (Anaya, 2009, p. 42). Por fim, também no ano de 2004, estabeleceu-se em Ciudad Juárez a Comissão para Prevenir e Eliminar a Violência contra as Mulheres, e em 2005 o governo criou uma *Fiscalía* Especial para investigar os brutais e numerosos assassinatos de mulheres cometidos nessa cidade.

Muitas iniciativas domésticas de direitos humanos de Fox fracassaram, como foi o caso do projeto de uma reforma constitucional abrangente sobre direitos humanos proposta em 2004 pelo governo que nem mesmo foi discutida seriamente pelo Congresso. E mesmo

¹⁴⁸ Na Comissão participavam de maneira formal, com voz, mas sem direito de voto, organizações da sociedade civil que contribuíam com seus comentários para a definição de políticas e leis que o governo deveria implantar para assegurar o respeito aos direitos humanos no país.

quando muitas das iniciativas do governo sobre essa temática não fracassaram elas tiveram resultados frustrantes e desapontadores, como ocorreu com a “Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado” (FEMOSPP) e as comissões criadas para investigar os abusos contra os direitos humanos em Ciudad Juárez¹⁴⁹. Além disso, mesmo as mudanças domésticas que obtiveram amplo sucesso e reconhecimento internacional, e a abertura completa do país ao escrutínio internacional não foram suficientes para frear os números alarmantes de violações que continuaram a ser cometidas no país, em muitos casos pelas próprias forças de segurança pública e/ou com a cumplicidade de autoridades estatais, como se pôde observar nos episódios de San Salvador Atenco e Oaxaca, em 2006¹⁵⁰.

No entanto, isso tudo não invalida a constatação de que os direitos humanos se tornaram um componente explícito da agenda do governo no México de forma inédita. Apesar de todas as falhas e da insuficiência das mudanças domésticas no que diz respeito ao tema houve sim uma mudança importante da política externa de direitos humanos do país, o que nos coloca a necessidade de examinar, uma vez mais, as razões e causas que motivaram tais alterações.

O governo Fox aprofundou as mudanças na política externa de direitos humanos que, embora de forma lenta e gradual, já vinham sendo tomadas pelos dois últimos governos do PRI, dos presidentes Salinas e Zedillo, mas essa mudança é explicada pelo argumento aqui proposto ou ela foi causada pela pressão da rede transnacional de direitos humanos, como havia ocorrido nos dois últimos governos *priístas*? Abaixo apresento dados sobre as comunicações do exterior recebidas pela CNDH durante os três governos aqui analisados

¹⁴⁹ Embora a FEMOSPP tenha contribuído para a reconstrução histórica de um longo capítulo da vida política mexicana que havia sido escondido e negado pelo regime priísta, e tenha resultado no reconhecimento, pelo Estado, da utilização de práticas repressivas e criminosas, ela não conseguiu responsabilizar penalmente os que apontou como responsáveis pela guerra suja. Já com relação aos casos de mulheres desaparecidas e assassinadas em Ciudad Juárez, Chihuahua, os esforços do governo federal não foram capazes nem de frear a violência contra as mulheres, nem de responsabilizar criminalmente os responsáveis pelas violações.

¹⁵⁰ Nos dias 3 e 4 de maio de 2006, mais de 2.500 policiais estaduais e federais se dirigiram ao povoado de San Salvador Atenco, no Estado do México, para reprimir membros de um movimento social composto por comerciantes ambulantes (floristas) e militantes zapatistas que anos antes se haviam oposto à construção de um aeroporto em suas terras, depois de que estes haviam tomado uma rodovia federal e enfrentado a polícia. O resultado final da operação foi uma série de graves violações aos direitos humanos, envolvendo detenções arbitrárias, práticas de tortura, estupro e a morte de dois jovens. Já o caso de Oaxaca se iniciou em maio de 2006 com uma manifestação de professores que pediam reajuste salarial ao governo. Em junho, o governador Ulises Ruiz Ortiz, do PRI, deu ordens para que uma operação policial desalojasse os manifestantes do centro histórico da cidade de Oaxaca, de que resultou um grave enfrentamento entre professores e policiais. A tentativa de desalojamento gerou uma onda de protestos e descontentamento popular, e ao movimento de professores se uniram várias outras organizações sociais, políticas e populares, que em conjunto formaram a APPO (Assembleia Popular dos Povos de Oaxaca), cujo objetivo era destituir o governador. A APPO organizou diversas marchas, invadiu prédios do governo, estações de rádio, fechou estradas, enfrentou a polícia estadual diversas vezes e tomou controle de setores inteiros da cidade. Somente depois de uma intervenção de tropas federais, passados mais de 170 dias de conflitos, é que a situação se normalizou na cidade, com um saldo de inúmeras violações aos direitos humanos cometidas por funcionários dos governos estadual e federal.

como um indicador da evolução da pressão da rede transnacional de ativismo em direitos humanos sobre o governo do México para avaliar se ela pode ter sido responsável pelas mudanças da política externa. Por meio dessas comunicações as ONGs internacionais e outros grupos estrangeiros expressam suas preocupações, dúvidas e críticas sobre a situação dos direitos humanos no país. Elas são, desse modo, uma espécie de termômetro que mede a atenção dispensada pela rede transnacional de direitos humanos para o caso mexicano ao longo dos anos.

TABELA 5.3 – NÚMERO DE COMUNICAÇÕES DO EXTERIOR RECEBIDAS PELA COMISSÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (1990- 2006)

Período	Número de Comunicações recebidas pela CNDH do Exterior
Dezembro de 1990-Dezembro de 1991	7968
Dezembro de 1991-Junho de 1992	8991
Maio de 1992-Maio de 1993	21974
Maio de 1993-Maio de 1994	7199
Maio de 1994-Maio de 1995	60091
Maio de 1995-Maio de 1996	33078
Maio de 1996-Maio de 1997	38000
Maio de 1997-Maio de 1998	51452
Janeiro-Dezembro de 1998	29185
Janeiro-Novembro de 1999	2088
Dezembro de 1999-Setembro de 2000	5875
Novembro de 2000-Dezembro de 2001	2647
Janeiro-Dezembro de 2002	2130
Janeiro-Dezembro de 2003	1093
Janeiro-Dezembro de 2004	636
Janeiro-Dezembro de 2005	250
Janeiro-Dezembro de 2006	1216

Fonte: Informações obtidas pelo autor por meio do SISAI (*Sistema de Acceso a la Información*) da Comissão Nacional de Derechos Humanos (CNDH) em dezembro de 2008.

Gráfico 5.1 - Número de Comunicações do Exterior Recebidas pela CNDH - "Termômetro" da Atuação da Rede Transnacional

Fonte: Informações obtidas pelo autor por meio do SISAI (*Sistema de Acceso a la Información*) da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) em dezembro de 2008.

Como pode ser observado, os momentos de maior atuação da rede transnacional de direitos humanos estão concentrados durante a negociação do NAFTA, especialmente no período de maio de 1992 a maio de 1993, quando a CNDH recebeu 21.974 comunicações do exterior, e depois do surgimento do levante zapatista. Nesse caso, dois momentos foram mais significativos: quando o movimento surgiu, em 1994, e a CNDH recebeu 60.091 comunicações do exterior entre maio de 1994 e maio de 1995, e depois do massacre de Acteal, ocorrido em 22 de dezembro de 1997, quando a CNDH recebeu 51.452 comunicações entre maio de 1997 e maio de 1998.

Outro ponto mostrado pelos dados é que de fato, como apontam a literatura (Maza, 2008, p. 45; Whitehead, 2008, p. 386; Ruano, 2008, p. 318; Anaya, 2009, p. 50) e os ativistas mexicanos de direitos humanos¹⁵¹, houve uma queda significativa da atividade da rede transnacional de direitos humanos para o caso mexicano durante o governo Fox. A diminuição da pressão transnacional foi causada pela nova legitimidade internacional do governo Fox (seu bônus democrático), e pela nova política externa mexicana que abriu o país definitivamente à observação internacional e passou a defender firmemente os direitos humanos nos principais fóruns internacionais.

Como Maza (2008) argumenta, as ONGs mexicanas que insistiam na necessidade de continuar com a pressão internacional ouviram de muitos de seus aliados internacionais (ONGs e governos) que eles não pressionariam o governo Fox como haviam feito durante o governo Zedillo, pois era necessário dar tempo ao novo governo, que não poderia alterar a situação de direitos humanos do México tão rapidamente como esperavam as ONGs mexicanas depois da hegemonia priísta de 71 anos (Maza, 2008, p. 45; entrevista pessoal com Alfonso García, 27 de outubro de 2008). Além disso, o México deixava de ser, com sua nova política externa de direitos humanos, parte do problema para se tornar parte da solução nos fóruns internacionais de direitos humanos (Anaya, 2009, p. 50). Assim, por conta das dificuldades de seguir operando no âmbito da rede transnacional, e também devido ao voto de confiança que muitas ONGs resolveram conceder ao novo governo, que o trabalho internacional das ONGs mexicanas foi re-direcionado para o âmbito nacional, especialmente para atividades que envolviam o acompanhamento e participação nas diferentes fases do acordo de cooperação técnica com o ACNUDH (Maza, 2008, p. 45-6). O ativismo e

¹⁵¹ Entrevistas pessoais com Edgar Córtez, Secretário Executivo da Rede TDT (10 de novembro de 2008), Michele Maza, ex-ativista do Centro Prodh (11 de dezembro de 2008) e Alfonso García, da ONG Fray Francisco de Vitoria (27 de outubro de 2008). O ponto foi também levantado por Miguel Concha Malo em conferência no Colegio de México, de 4 de dezembro de 2008, intitulado “Balances de la política de derechos humanos en México, 1988-2008”.

participação das ONGs mexicanas em Genebra, na ONU, e na OEA diminuíram consideravelmente¹⁵².

A rede transnacional de direitos humanos foi ativada em casos específicos ao longo do governo Fox, como nos casos dos homicídios de mulheres em Ciudad Juárez e da morte da ativista de direitos humanos Digna Ochoa. Todavia, o grau de atividade da rede nesses casos foi bem menor em comparação ao momento em que as pressões haviam atingido seu ponto mais alto durante o governo Zedillo. No entanto, apesar da falta de pressão da rede transnacional, a “pressão (de fato ou potencial) continuou a importar durante os primeiros anos 2000s, já que os funcionários do governo queriam evitar que o México se tornasse novamente alvo da diplomacia de *shaming*, como havia ocorrido durante a presidência de Ernesto Zedillo” (Anaya, 2009, p. 50).

Assim, a preocupação com a pressão potencial e com a reputação do México continuava a ser importante para o governo, e a política externa continuou a ser influenciada pela perspectiva da pressão da rede transnacional de direitos humanos. Mas se antes os governos Salinas e Zedillo respondiam ou se antecipavam às pressões e campanhas de *shaming* da rede transnacional com concessões táticas para demonstrar que o país se preocupava com o tema das violações e estava comprometido a investigá-las e julgar os culpados, aqui o governo Fox mesmo diante das baixas chances de sofrer pressão alterou substancialmente posturas tradicionais da política externa mexicana de direitos humanos. É claro que os tomadores de decisão não queriam que o México se tornasse uma vez mais alvo da rede transnacional, mas a causa principal das mudanças estava no interesse subjacente do governo que havia mudado substancialmente.

Agora o regime buscava sinalizar para audiências domésticas e internacionais seu real compromisso com as reformas e o avanço democráticos com o objetivo de alterar a imagem internacional do país associada com os governos *prístas*. A possibilidade da pressão da rede continuava importante, mas a causa principal das mudanças, como a decisão do voto contra Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU e abertura total ao escrutínio internacional, era, em primeiro lugar, para sinalizar para a comunidade internacional que a nova abordagem do governo era séria, construindo assim uma nova imagem para o país de defensor dos direitos humanos. Além disso, as mudanças buscavam ancorar a nova situação democrática com compromissos internacionais de direitos humanos. A preocupação com a imagem do país

¹⁵² De acordo com Alfonso García, da ONG Fray Francisco de Vitoria O.P., “era mais prioritário trabalhar aqui [no México] em todos esses espaços que eram criados [dentro do governo Fox], apoiando a criação do Diagnóstico, do Programa Nacional de Direitos Humanos, coisas assim” (entrevista pessoal, 27 de outubro de 2008, México, Distrito Federal).

e com as possíveis críticas internacionais continuou importante, mas as mudanças já não ocorriam como reações a pressões externas, como no passado. As mudanças agora eram desenhadas endogenamente pelo governo mexicano e cumpriam objetivos delineados pelo próprio governo Fox.

De acordo com Jorge Castañeda (entrevista pessoal, 22 de novembro de 2008), a idéia do governo Fox de ancorar a situação doméstica no exterior por meio de compromissos internacionais de direitos humanos esteve permeada pelo temor de um possível retrocesso autoritário e foi resultado da combinação da influência de três processos prévios. Em primeiro lugar, a tradição de atuação do PAN iniciada durante os conflitos eleitorais de 1985 e 1986 de recorrer a mecanismos internacionais de direitos humanos para combater as fraudes eleitorais. Em segundo lugar, o histórico de ativismo de líderes cívicos durante os anos 1990 (Mariclaire Acosta, Adolfo Aguilar Zinser, Jorge G. Castañeda, Sergio Aguayo, Santiago Creel) que também se haviam acostumado a recorrer a instâncias internacionais para denunciar violações aos direitos humanos e tentavam incluir em acordos internacionais como o NAFTA cláusulas de direitos humanos e/ou de democracia¹⁵³. E, por fim, em terceiro lugar, o papel das conversas de Vicente Fox, Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zinser e, em menor medida, Santiago Creel com Felipe González, ex-presidente do governo espanhol (1982-1996) que sempre sustentou que a entrada espanhola na Comunidade Econômica Européia e na OTAN havia servido como âncora externa da democracia espanhola¹⁵⁴.

O governo Fox entendia que era necessário consolidar a transição democrática do país, e que as instituições e normas internacionais, entre elas as relacionadas com a proteção e promoção dos direitos humanos, tinham um papel chave nesse processo. Mas não se tratava apenas de ancorar a transição democrática no exterior, pois, na verdade, o lock-in só seria possível e conseqüente se o novo governo conseguisse construir uma nova imagem

¹⁵³ Mariclaire Acosta, Jorge Castañeda e Adolfo Aguilar Zinser, entre outros, chegaram ao governo depois de longa experiência de ativismo na sociedade civil. Acosta havia sido presidente da seção mexicana da Anistia Internacional ainda na década de 1970, e uma das fundadoras, em 1984, junto de Sergio Aguayo e Rodolfo Stavenhagen, da Academia Mexicana de Direitos Humanos, uma das primeiras ONGs mexicanas de direitos humanos. Como ativistas esses personagens haviam aprendido a utilizar o âmbito internacional na luta pelos direitos humanos e pelo avanço da democracia no país para pressionar os governos do PRI. Essa experiência de ativismo foi importante depois quando eles ingressaram no governo Fox. O uso estratégico do ambiente internacional para obter fins domésticos era já algo bastante conhecido para eles que se haviam oposto inúmeras vezes, no passado, ao governo mexicano quando ele invocava as normas de soberania e não-intervenção para tentar se blindar de críticas externas. Assim, parte da agenda e das estratégias que haviam defendido na sociedade civil enquanto ativistas de direitos humanos foi levada por eles para o governo.

¹⁵⁴ Castañeda nota que as conversas com Felipe González convenceram muito Fox da idéia de ancorar a transição democrática no exterior. A posição do governo Fox foi influenciada, portanto, de maneira importante pela experiência do caso espanhol.

internacional do México como defensor dos direitos humanos e democracia, provando ser coerente e consistente com suas novas ações. Como nota Castañeda, antes de conseguir a visita de relatores de direitos humanos para o México e de usá-los como âncoras externas para a consolidação democrática, o governo precisava sinalizar de maneira convincente que as mudanças eram sérias e que o México tinha uma nova política externa congruente com a democracia e direitos humanos que se aplicava a todas as relações exteriores do país, mesmo para aqueles temas sensíveis e tradicionais como a posição assumida com relação a Cuba. Assim, os objetivos de lock-in e de sinalização, nesse caso para a construção de uma nova imagem internacional, estavam intimamente relacionados, e motivaram de forma conjunta as mudanças da política externa mexicana durante o governo Fox.

No entanto, Anaya (2009) defende que

“o fato de que o governo Fox fosse democrático, por si só, não explica a adoção de uma nova abordagem de direitos humanos. Essa nova abordagem é explicada pelas crenças de certos tomadores de decisão de que os ganhos democráticos pudessem ser revertidos e de que as normas e instituições internacionais poderiam ser instrumentais para dar segurança ao novo contexto político” (Anaya, 2009, p. 57).

Segundo esse argumento, a causa das mudanças da política externa mexicana de direitos humanos reside em última instância nas crenças dos principais tomadores de decisão, e não na variável transição à democracia.

As crenças e convicções dos principais tomadores de decisão certamente desempenham um papel importante na explicação das mudanças da política externa, mas é importante frisar que a decisão dos líderes de fazer o lock-in externo depende também de incentivos oferecidos pelo contexto político doméstico no qual esses tomadores de decisão estão inseridos, e de um cálculo mais instrumental entre custos e benefícios. A estratégia de lock-in implica, no geral, custos de soberania e traz novos constrangimentos à ação internacional do país, de forma que a decisão de ancorar a nova situação democrática no exterior não é influenciada apenas pelo papel das crenças e convicções das lideranças, mas também por cálculos mais estratégicos referentes aos custos e benefícios esperados dessa decisão.

No caso mexicano, em particular, a estratégia envolvia custos externos não só de vínculo com as obrigações internacionais, mas também gerava tensões nas relações bilaterais, sobretudo com Cuba, e ainda custos internos, pois levou à politização da política externa, à

utilização da temática para fins eleitorais e a enfrentamentos do governo com a oposição doméstica. No momento da decisão sobre a estratégia de lock-in não apenas as crenças exerceram um papel. Além delas, foram pesados os custos supracitados e os benefícios que se esperava com o “ancoramento”: consolidar a recém-democracia, tornando mais custosa uma regressão autoritária, e sinalizar uma nova imagem democrática do governo. A questão não pode ser reduzida, por conseguinte, apenas ao papel das crenças. As crenças e convicções precisam, nesse sentido, ter um mínimo de correlação com o contexto macro-político no qual os tomadores de decisão se encontram para que os benefícios da estratégia superem seus custos, tornando-a a opção mais racional de ser adotada.

Os tomadores de decisão podem nutrir uma crença sobre o papel positivo das normas internacionais, oriunda, inclusive, de seus passado prévio de ativismo no âmbito da sociedade civil, mas se o contexto político doméstico não oferecer incertezas sobre o futuro da jovem democracia é mais provável que eles não encontrem tantos incentivos para se comprometerem internacionalmente. Empiricamente tal argumento foi demonstrado por Moravcsik (2000), Mansfield; Pevehouse (2006; 2008) e Hafner et al. (2008), que mostram como democracias estabelecidas há mais tempo, nas quais se espera que os valores democráticos e de direitos humanos estejam mais consolidados, têm menor propensão de aceitarem compromissos internacionais vinculantes nessas matérias, justamente porque os custos associados da estratégia não valem a pena para essas sociedades onde as incertezas políticas já são bastante reduzidas.

Desse modo, a decisão de adotar a estratégia de lock-in é influenciada pelos incentivos oferecidos pelo contexto político doméstico, em especial pelo grau de incerteza do processo político que é função da posição relativa do novo governo em comparação com a oposição que no passado esteve associada com o regime autoritário. A incerteza sobre o resultado final do processo de transição, e os incentivos dos líderes de recorrerem ao ancoramento da nova situação democrática no exterior crescem de acordo com a força relativa da oposição frente ao governo – quanto mais forte a oposição, mais incerto o contexto político doméstico e mais provável que o governo recorra à estratégia de lock-in.

No ano 2000, quando da chegada à presidência de Vicente Fox, havia uma incerteza significativa sobre o futuro político do país e até mesmo um temor sobre a possibilidade de uma regressão, já que o PRI continuava a ser uma força política bastante poderosa que poderia reverter muitos dos ganhos democráticos recentes do México. Se a situação democrática recente sozinha não explica as mudanças da política externa de direitos humanos,

as crenças e convicções dos tomadores de decisão tampouco. Apesar da crença de alguns membros do governo Fox de que os regimes internacionais de direitos humanos poderiam ajudar a consolidar a democracia, a decisão de adotar a estratégia de lock-in só fazia sentido porque havia esse contexto político doméstico marcado por um grau considerável de incerteza que tornava os benefícios do ancoramento no exterior superiores aos custos desse novo tipo de política externa.

5.4 A RELAÇÃO BILATERAL COM CUBA: O GRANDE TESTE DA POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS DE FOX

O governo mexicano havia manifestado já sua preocupação com a falta de abertura política e a situação dos direitos humanos em Cuba durante os governos Salinas e Zedillo, mas no governo Fox a relação bilateral se tornou um dos palcos mais importantes da política externa de promoção dos direitos humanos e da democracia. Isso porque Cuba era um caso que testava o real compromisso do governo Fox com sua política externa de defesa ativa da democracia e dos direitos humanos. Cuba era, em outros termos, a oportunidade que o México tinha para reforçar sua imagem democrática e projetar sua nova e “ativa” política externa, dado o alto valor simbólico da relação com Cuba para o México (Covarrubias, 2003b, pp. 637-44).

Em 2001, a postura que o México adotaria frente à resolução sobre Cuba apresentada pela República Tcheca na Comissão de Direitos Humanos da ONU se tornou matéria de discussões e debates dentro do governo, do Congresso e entre a opinião pública. Este mesmo processo se repetiria, todos os anos, até 2005, entre os meses de março e abril, quando ocorriam as reuniões da Comissão, em Genebra¹⁵⁵. As resoluções da Comissão não tinham caráter obrigatório, nem implicavam a aplicação de sanções. Elas tinham um caráter mais declarativo e de constrangimento moral, mas para Cuba tinham se convertido numa questão de honra de grande valor simbólico. Apoiar as resoluções críticas à situação dos direitos humanos na ilha era, no entender do regime cubano, apoiar a política de isolamento internacional impulsionada pelos Estados Unidos (Ojeda, 2007, p. 875). Desse modo, ainda que os governos Salinas e Zedillo tenham manifestado em algumas ocasiões sua preocupação com a questão dos direitos humanos em Cuba, no seio da Comissão de Direitos Humanos da

¹⁵⁵ Em 2006 a Comissão encerrou seus trabalhos em razão da criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que surgiu como parte das reformas pelas quais a ONU passou em 2005.

ONU a política por eles adotada foi a de votar contra ou se abster no caso das resoluções apresentadas sobre a situação da ilha. Conforme pode ser visto na tabela abaixo apresentada sobre o histórico das votações do México na Comissão a respeito das resoluções sobre a situação dos direitos humanos em Cuba, o governo Salinas se opôs à condenação de Cuba em 1989, e se absteve de todas as demais votações até 1994. O governo Zedillo, por seu turno, absteve-se também de todas as votações até o ano 2000, com exceção do ano de 1999, quando votou contra a resolução que criticava o regime cubano.

TABELA 5.4 – VOTAÇÕES DO MÉXICO NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU REFERENTES ÀS RESOLUÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM CUBA (1989-2005)

Resoluções Condenatórias de Cuba	Ano	Voto do México	A Favor da Condenação	Contra a Condenação	Abstenções
E/CN.4/1989/L.89/Rev.1 - Situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais em Cuba - Ação de Não Moção (aprovada)	1989	Contra a condenação (a favor da ação de não moção)	7	16	19
1990/48 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1990	Contra a condenação	19	12	12
1991/68 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1991	Abstenção	22	6	15
1992/61 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1992	Abstenção	23	8	21
1993/63 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1993	Abstenção	27	10	15
1994/71 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1994	Abstenção	24	9	20
1995/66 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1995	Abstenção	22	8	23
1996/69 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1996	Abstenção	20	5	28
1997/62 - Direitos Humanos em Cuba	1997	Abstenção	19	10	24
Projeto de Resolução E/CN.4/1998/L.89 -	1998	Abstenção	16	19	18

Situação dos direitos humanos em Cuba (rejeitado)					
1999/8 - Situação dos direitos humanos em Cuba	1999	Contra a condenação	21	20	12
2000/25 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2000	Abstenção	21	18	14
2001/16 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2001	Abstenção	22	20	10
2002/18 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2002	A favor da condenação	23	21	9
2003/13 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2003	A favor da condenação	24	20	9
2004/11 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2004	A favor da condenação	22	21	10
2005/12 - Situação dos direitos humanos em Cuba	2005	A favor da condenação	21	17	15

Fonte: Relatórios das Sessões da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU)

No primeiro trimestre de 2001 surgiram alguns sinais de que o governo Fox pudesse votar em favor de uma condenação ao regime cubano, na que seria a primeira sessão da Comissão de Direitos Humanos celebrada depois da posse do governo panista¹⁵⁶. Vários intelectuais e ONGs de direitos humanos pediram ao governo votar a favor da resolução, enquanto que o Congresso, dividido sobre o tema¹⁵⁷, conseguiu apenas aprovar uma solicitação ao presidente para que o México votasse com apego aos princípios constitucionais da política externa, opondo-se a qualquer resolução que violasse a soberania cubana (Covarrubias, 2003b, p. 638).

O México então se absteve da votação da resolução sobre Cuba naquele ano, valendo-se do argumento de que não podia votar nem a favor, pois se tratava de um documento muito politizado, e nem contra, porque tinha uma preocupação real com a situação dos direitos humanos em Cuba (idem, 2008b, p. 28). Se a Comissão de Direitos Humanos não havia

¹⁵⁶ A Secretaria de Relações Exteriores havia enviado questionários à dissidência cubana para estabelecer as normas e critérios que guiariam a posição mexicana frente a Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU (Velázquez, 2007, p. 330).

¹⁵⁷ Os representantes do PAN se inclinavam pelo voto a favor da resolução, enquanto que os do PRD e do PRI defendiam que o México se abstivesse.

favorecido um tratamento equilibrado do tema, o que impedia o voto a favor da resolução, o voto contrário significaria ignorar, por seu turno, a real preocupação do governo pela situação dos direitos humanos em Cuba. Segundo Velázquez (2007a), a despeito de todas essas considerações do governo, o que de fato motivou a decisão de abster-se foi a pressão exercida pelo Congresso mexicano e pelos partidos de oposição (Velázquez, 2007a, p. 330).

Apesar da abstenção, a reação negativa e os ataques do governo cubano não tardaram; Felipe Pérez Roque, chanceler de Cuba, declarou que Jorge Castañeda tinha feito todo o possível para que Cuba fosse condenada na Comissão de Direitos Humanos da ONU, mas que por fim teve de optar pela abstenção em razão do valente pronunciamento do Congresso mexicano e da pressão de um amplo movimento popular e de opinião pública. O chanceler cubano afirmou ainda que Castañeda se sujeitava às pressões dos Estados Unidos e que a então Embaixadora Especial para Direitos Humanos e Democracia, Mariclaire Acosta, havia se reunido com grupos contra-revolucionários a serviço da “embaixada yankee” (Covarrubias, 2003b, p. 639). Este era apenas o início de um processo de desqualificações mútuas e de ataques pessoais que ocorreria entre membros dos governos mexicano e cubano ao longo de todo o restante do governo Fox, do qual se destacaram alguns episódios como as brigas entre Fidel Castro e Jorge Castañeda¹⁵⁸.

Ainda em 2001, no mês de junho, a situação doméstica cubana voltou a ser motivo de discussões entre os atores políticos mexicanos, em outro episódio que assinalava, uma vez mais, o desgaste do acordo histórico de não-intervenção entre Cuba e México. Durante a IV Reunião Inter-Parlamentária México-Cuba, o deputado do PAN Tarcisio Navarrete Montes de Oca propôs a imposição de uma cláusula democrática a Cuba. Na verdade, a real intenção do deputado era incluir recomendações a Cuba sobre direitos humanos e democracia na resolução final da reunião, mas a menção da cláusula despertou rapidamente a oposição dos deputados do PRI, do PRD e do PT (Partido do Trabalho). Os representantes destes partidos políticos e o governo cubano não se opunham à inclusão do tema da democracia e dos direitos humanos na resolução final do encontro, mas não aceitavam, por outro lado, que o texto questionasse o regime cubano (ibidem, p 640).

¹⁵⁸ Cabe frisar, porém, que nem todos os atritos entre os dois governos eram consequência dos votos mexicanos em Genebra. Houve uma série de outros incidentes que desgastaram a relação bilateral, mas em todos eles a questão do voto mexicano contribuiu para adensar os conflitos. Para uma análise da relação bilateral entre Cuba e México que analisa o papel do incidente ocorrido na Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2002) e o caso Ahumada (2004) ver Velázquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México: Editorial Plaza y Valdés/Universidad del Mar, 2ª. edição, 2007, pp. 329-353.

Se em 2001 o governo Fox havia optado pela abstenção na Comissão de Direitos Humanos da ONU, a partir de 2002 passou a mostrar mais claramente sua decisão de alterar a política tradicional mexicana frente a Cuba, o que só contribuiu ainda mais para a polarização das distintas posições ideológicas mexicanas e para o desgaste da relação bilateral, que atingiria seu ponto mais baixo em 2004, quando as relações diplomáticas foram estabelecidas no nível de encarregados de negócios. O presidente Fox e o Secretário de Relações Exteriores Jorge Castañeda se reuniram inicialmente com membros da dissidência cubana em fevereiro de 2002, durante a visita oficial de Fox a Cuba. Os dois se encontraram com os dissidentes Oswaldo Payá, Martha Beatriz Roque Cabello, Raúl Rivero, Héctor Palacio Ruiz, Osvaldo Alfonso e Manuel Costa Morúa na embaixada mexicana¹⁵⁹. Fox então afirmou que havia comentado anteriormente com Fidel Castro sua intenção de realizar essa reunião, pois ela fazia parte da política mais geral do seu governo de apoiar o respeito aos direitos humanos no âmbito internacional, com a qual ele havia assumido um compromisso ainda durante a campanha eleitoral. Segundo o presidente mexicano, Cuba não podia ser uma exceção de tal política (ibidem, p. 641).

A decisão de Fox e Castañeda de se reunirem com grupos cubanos de oposição foi muito criticada por vários legisladores mexicanos, que solicitaram inclusive a renúncia do chanceler. Isso porque o Subsecretário de Relações Exteriores para América Latina, Gustavo Iruegas, havia declarado no Senado, em janeiro, que o presidente Fox não tinha nenhuma reunião programada com os dissidentes cubanos (Velázquez, 2007a, p. 332)¹⁶⁰.

Mas a mudança maior da posição mexicana ocorreria, ainda em 2002, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, onde o México começou a votar em favor das resoluções que solicitavam que o regime cubano tomasse medidas para melhorar a situação dos direitos humanos e aceitasse a observação internacional nessa matéria. Em abril de 2002, o Senado apresentou uma exortação ao Executivo a respeito da posição que o México deveria manter na Comissão. No documento os senadores aconselhavam o presidente a se abster da votação, pois assim se agiria de acordo com os princípios que regulam a política externa, em especial a não-intervenção, respeitando a Doutrina Estrada e a manutenção da independência mexicana

¹⁵⁹ Era a primeira reunião de um chefe de Estado com dissidentes cubanos durante uma visita oficial a Cuba (Ojeda, 2007, p. 882).

¹⁶⁰ No México, vale lembrar, o presidente precisa de autorização do Senado para realizar viagens internacionais e se ausentar do território nacional. Iruegas havia comparecido ao Senado quando este discutia se aprovaria ou não o programa de visita de Fox a Cuba em fevereiro de 2002. Ante as promessas de que não haveria um encontro com grupos opositores cubanos a viagem de Fox foi aprovada, de modo que os senadores se sentiram enganados quando se soube dos encontros do governo mexicano com os dissidentes cubanos. Daí que a oposição enfurecida tenha solicitado a renúncia de Castañeda.

frente às políticas norte-americanas para a ilha (Covarrubias, 2003b, p. 643). O Executivo não considerou, no entanto, a recomendação do Senado, e em 19 de abril de 2002 o México votou a favor da resolução que criticava Cuba.

Para justificar seu voto em reação à oposição doméstica e setores da opinião pública que diziam que o governo estava violando os preceitos constitucionais, o governo mexicano declarou, em primeiro lugar, que o “México vota a favor de causas e não contra países”. Além disso, ele alegou que apoiava o projeto de resolução apresentado pelo Uruguai porque ele se baseava num novo enfoque construtivo e de cooperação, diferente das condenações politizadas dos anos anteriores, já que reconhecia os esforços feitos por Cuba no tema dos direitos sociais, mas também convidava o regime a avançar no campo dos direitos civis e políticos¹⁶¹.

Em 2003, um novo projeto de resolução foi apresentado, dessa vez pelo Uruguai, Peru, Costa Rica e Nicarágua. O texto pedia que o governo cubano recebesse a enviada especial do ACNUDH, a jurista Christine Charnet, e lhe concedesse todos os meios necessários para que ela pudesse cumprir plenamente seu mandato de informar sobre a situação dos direitos humanos na ilha. Novamente o governo mexicano votou a favor da resolução, que dividiu outra vez os setores nacionalistas e conservadores mexicanos. Em resposta à resolução, o governo cubano afirmou que os países que a haviam patrocinado eram todos títeres dos Estados Unidos¹⁶².

As tensões domésticas e o conflito com Cuba voltaram a se repetir em 2004 e 2005, como consequência, uma vez mais, do voto mexicano. Os deputados mexicanos de oposição aprovaram, em 2004, como de costume, uma solicitação para que o Executivo se abstinhasse da votação, mas um acontecimento então politizou ainda mais a já tão controvertida questão. Depois de uma conversa telefônica entre Fox e o presidente norte-americano George Bush, ocorrida em 13 de abril de 2004, algumas agências de notícias informavam que o porta-voz da Casa Branca havia afirmado numa conferência de imprensa que Fox havia se comprometido a votar a favor da resolução que condenava Cuba, a ser apresentada naquele ano por Honduras. A notícia logo produziu um grande escândalo político no México, e os partidos políticos de oposição, bem como outros atores políticos domésticos, pediram a abstenção da votação para que o México não se tornasse um fantoche dos Estados Unidos (Velázquez, 2007a, pp. 338-9).

¹⁶¹ “México vota a favor de causas y no en contra de países”. Comunicado de Prensa, Los Pinos, 15 de abril de 2002. Disponível em: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2887>. Último acesso em 5 de junho de 2009.

¹⁶² “Cronología: Las relaciones México-Cuba. Diplomacia a pique”. *El Universal*, 05 de julho de 2007.

Apesar da pressão doméstica desatada pelo incidente, o governo mexicano voltou a votar em favor da resolução, que então pedia que o governo cubano recebesse uma delegação da Comissão de Direitos Humanos da ONU para que ela monitorasse os direitos humanos na ilha. Não só os partidos de oposição, mas também representantes de organizações sociais, do clero e até mesmo membros de ONGs de direitos humanos condenaram o voto mexicano, lamentando não só o alinhamento da chancelaria com os Estados Unidos, mas também que o governo Fox violasse de maneira tão flagrante o princípio constitucional de não-intervenção. O PAN foi o único ator político que aplaudiu a decisão (ibidem, p. 340).

Como represália ao voto mexicano, o governo cubano deportou o empresário Carlos Ahumada insinuando que ele havia declarado às autoridades da ilha que altos funcionários do governo Fox estavam envolvidos na campanha de desprestígio e perseguição ao chefe do Distrito Federal, o político de esquerda Andres Manuel López Obrador, do PRD¹⁶³. O caso intensificou ainda mais as disputas entre os dois governos, e o resultado final dos enfrentamentos foi a quase ruptura das relações diplomáticas, que se reduziram ao nível de encarregados de negócios.

No fim de julho de 2004 a crise foi resolvida, mas em abril de 2005 os atritos ressurgiram às vésperas da votação do México na Comissão dos Direitos Humanos da ONU. Naquele momento, o sucessor de Jorge Castañeda na Secretaria de Relações Exteriores, Luis Ernesto Derbez, era candidato ao cargo de Secretário Geral da OEA, e muitos atores políticos mexicanos consideravam que o governo Fox votaria a favor da resolução que criticava o regime cubano para assegurar o apoio norte-americano à candidatura de Derbez. Como já era esperado, assistiu-se à repetição do voto mexicano, o que levou ao irrompimento das mesmas cenas de anos anteriores; os partidos de oposição se queixaram da subserviência da diplomacia mexicana aos interesses dos Estados Unidos, e Fidel Castro sugeriu que Derbez e Fox, aliados do império, deveriam renunciar (ibidem, p. 352).

Em suma, pode concluir-se que a posição do México com relação aos direitos humanos e democracia em Cuba contribuiu, somada a uma série de outros incidentes que envolviam os dois governos, para uma deterioração sem precedentes da relação bilateral que quase levou à ruptura das relações diplomáticas em 2004. Além disso, a postura do governo Fox enfrentou fortes oposições no plano doméstico, não só no Congresso e entre os partidos

¹⁶³ Ahumada havia se refugiado em Cuba depois de ter entregado à emissora Televisa vídeos que mostravam vários funcionários do governo da Cidade do México recebendo dinheiro de sua parte. Os vídeos sobre a corrupção do governo da capital do país geraram um grande escândalo político, e Obrador afirmava que se tratava de uma conspiração contra ele organizada por Fox, tal qual insinuou o governo cubano com a deportação de Ahumada.

de oposição, mas até mesmo entre membros do clero e de organizações sociais, como pôde ser observado no auge da crise entre Cuba e México em 2004. A posição mexicana implicou, portanto, altos custos políticos para o governo, mas a equipe de Fox resolveu absorvê-los para sinalizar para a comunidade internacional que a nova abordagem do governo era séria, e assim poder construir uma nova imagem para o país de defensor dos direitos humanos. Era importante para o governo demonstrar que a nova posição do país com relação ao tema dos direitos humanos era conseqüente e que, portanto, não poderia haver exceções na sua aplicação.

O governo argumentava que desculpas de ordem política, econômica ou estratégica não podiam ser invocadas para impedir que um país no qual os direitos humanos eram violados não fosse objeto do escrutínio internacional. Nem mesmo o valor simbólico da relação com Cuba, e tampouco a oposição doméstica, sobretudo a esquerda nacionalista que poderia ter sido apaziguada com as abstenções do país, seriam capazes de comprometer a projeção da imagem de um país comprometido de forma séria e resoluta com os direitos humanos no plano internacional e doméstico.

Apesar de essa ser a posição oficial do governo para explicar a nova postura frente a Cuba, a universalidade da defesa dos direitos humanos foi esquecida sim em alguns outros casos, como quando o governo mexicano guardou silêncio sobre as violações cometidas na China, e no Iraque e Afeganistão pelas tropas norte-americanas. Claro que nestes casos considerações políticas e econômicas aconselhavam a diplomacia mexicana a ser mais comedida, mas eles ilustram também que a despeito de todas as mudanças a relação com Cuba guardava ainda assim um valor simbólico diferenciado para a diplomacia mexicana, e que por causa disso a defesa da pretensa universalidade dos direitos humanos se tornava mais premente na relação com o regime cubano do que no caso da China, dos Estados Unidos ou de outros países.

A relação com Cuba havia sido usada, tradicionalmente, como um mecanismo do governo mexicano para reafirmar a independência de sua política externa, seu repúdio às tentativas de intervenção estrangeiras nos assuntos internos dos Estados e o seu apego aos princípios de autodeterminação e soberania dos povos. Deste modo, é possível pensar que o simbolismo da relação mexicana com Cuba, uma das áreas da política externa mexicana mais dominada pela retórica dos princípios da política exterior, sim afetou a decisão do governo de usar a relação bilateral como palco da sua nova abordagem para o tema dos direitos humanos. O que mudou foi a utilidade e a maneira de se valer da relação: se no passado ela era usada

para revitalizar o sistema político que perdia seu caráter progressista, apaziguar setores nacionalistas e de esquerda, ganhar legitimidade no movimento terceiro-mundista, ou então para buscar uma solução ao conflito centro-americano, no governo Fox Cuba era o símbolo que ele buscava para expressar sua nova “vocação democrática” e preocupação com os direitos humanos (Covarrubias, 2002, p. 254).

5.5 COMENTÁRIOS FINAIS

A decisão do governo Fox de ancorar no exterior a nova situação democrática e de sinalizá-la para audiências externas e domésticas por meio de compromissos internacionais e de uma nova política externa de direitos humanos foi motivada de maneira decisiva pelas crenças e experiência prévia dos tomadores de decisão, muitos dos quais eram egressos do ativismo no âmbito da sociedade civil. Entretanto, é importante observar que o lock-in apenas se torna uma estratégia razoável que os líderes passam a considerar seriamente se o contexto político no qual eles estiverem inseridos oferecer incentivos – na forma de riscos potenciais de um retrocesso político que eles buscam evitar – que façam os custos da estratégia serem inferiores aos benefícios esperados. Assim, mesmo as crenças de tomadores de decisão chave de que os ganhos democráticos podiam ser ameaçados, e o poder apelativo desse argumento para audiências mais amplas, estavam intimamente vinculados com a existência prévia de um contexto político marcado pela incerteza política, como o do México quando o PRI viu ruir em definitivo a sua hegemonia política de 71 anos sobre o país em 2000.

Desse modo, vê-se novamente como a democratização afeta o resultado final, as mudanças na política externa mexicana de direitos humanos. As mudanças e a decisão da nova elite política que ascendeu à presidência em 2000 de ancorar no exterior a recente democracia mexicana não podem ser explicadas sem referência à natureza específica do processo de democratização no México. Tal processo não resultou no desaparecimento do antigo partido autoritário que, pelo contrário, continuou muito forte politicamente. Sua permanência no cenário político gerou um contexto marcado por um grau significativo de incerteza, no qual a tese do lock-in fazia muito mais sentido. É certo que as crenças existiam, mas a sua própria existência era parte, e dependia, em boa medida, deste processo maior que conformava a transição democrática no país.

Todavia, para além das causas das mudanças da política externa de direitos humanos durante o governo Fox, cabe indagar se a estratégia de comprometimento com as normas internacionais contribuiu, como se esperava, para alterar normas e práticas domésticas e para

ancorar no exterior a democracia mexicana. Como vimos, um dos grandes eixos orientadores da política externa de direitos humanos do governo Fox foi a idéia de que a defesa internacional da democracia e dos direitos humanos serviria para acelerar e consolidar a mudança interna. Buscava-se utilizar a política externa como um detonador que permitisse abrir o país ao mundo e consolidar a mudança democrática (Salas, 2002).

Atualmente boa parte dos analistas, comentadores políticos e acadêmicos mexicanos afirma que as mudanças políticas decorrentes da democratização do país se limitaram apenas a certos âmbitos formais, de tal forma que o continuísmo seria a regra da vida política no país. Afirmam, nesse sentido, que havia uma crença ingênua disseminada entre acadêmicos e atores organizados da sociedade civil antes das eleições de 2000: a de que todos os vícios do regime autoritário eram práticas do PRI, os quais seriam prontamente eliminados tão logo se procedesse à alternância política nas esferas decisórias, sobretudo na presidência da república. Em pouco tempo os governos do PAN e do PRD incorreram em práticas semelhantes às que haviam criticado por tantos anos enquanto se encontravam na oposição, e assim se espalhou um desencantamento generalizado com os resultados do processo de democratização.

A esse respeito, Whitehead (2008) afirma que, como no romance *Gattopardo*, do italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa, tudo mudou para que tudo pudesse continuar igual. Esse pessimismo e a desilusão se vêem refletidos também entre importantes setores da população. Segundo a última pesquisa de opinião da Secretaría de Gobernación intitulada “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas” (ENCUP), referente ao ano de 2008, 54,3% da população mexicana se diz pouco ou nada satisfeita com a atual democracia mexicana. O número de descontentes sobe para 57% quando perguntados sobre se o direito das pessoas no país é respeitado¹⁶⁴.

Mas onde se encaixa a política externa de direitos humanos nesse quadro mais geral de diagnóstico sobre o mal-estar com a recente democracia mexicana? Apesar das mudanças na política externa, é inegável que o desempenho efetivo do governo no que diz respeito aos direitos humanos continuou muito aquém do aceitável, dada a persistência de inúmeros graves casos de violações, intensificados sobretudo no final do *sexenio* Fox. A mudança na política externa foi, portanto, muita mais rápida e fácil do que a mudança na política doméstica. Em razão disso é que surgiram conclusões de ONGs, acadêmicos, entre outros, de que o governo

¹⁶⁴ Informe ENCUP, 2008. Disponível em: <http://www.encup.gob.mx/encup/?page=cuarta-encup-informe>. Último acesso em 4 de julho de 2009.

falhou, pactuou com os poderes fácticos e/ou com o PRI em prol da impunidade, ou que de fato nunca esteve comprometido com a democracia¹⁶⁵.

Para muitos, as mudanças foram poucas, insuficientes ou cosméticas, e o discurso internacional em prol dos direitos humanos se tratou apenas de um exercício retórico que pouco ou nada contribuiu para o melhoramento da situação dos direitos humanos no país. Para Maza (2008), a apropriação do discurso dos direitos humanos por parte das autoridades foi contraproducente, pois impediu que houvesse pressão internacional sobre o governo mexicano apesar das graves violações, o que permite uma série de retrocessos domésticos sem que haja grande questionamento internacional às autoridades mexicanas (Maza, 2008, p. 61-2). Em outras palavras, estaríamos diante de um discurso vazio, proclamado estrategicamente pelo governo no plano internacional para reforçar (ou proteger) o status quo doméstico de abusos e violações.

Como bem lembra Covarrubias (2007), é verdade que a política externa pode influenciar processos internos, mas ao que tudo indica o alcance da política externa nesse caso parece ter sido mais limitado do que suponha o governo, uma vez que o caminho à democracia e ao respeito dos direitos humanos talvez seja influenciado muito mais por variáveis internas do que internacionais. A maior contribuição da política externa foi permitir um debate mais aberto e livre sobre os rumos da política interna no tema dos direitos humanos (Covarrubias, 2007, pp. 239-40), mas apesar da abertura do país ao tema, as transformações domésticas, a despeito da alternância, continuaram a ser mais lentas e difíceis.

A desilusão nesse caso não se deve, no entanto, apenas ao papel limitado que a política externa exerce sobre o melhoramento de práticas domésticas. É parte também de uma questão mais ampla lembrada por Salas (2002), qual seja, o desafio e o contraste que existem entre a vontade da mudança manifestada pelo governo e a viabilidade e ritmo possíveis das mudanças, um problema com o qual se confrontam boa parte dos projetos políticos reformistas. Houve uma defasagem importante entre as ambições exteriores do novo governo, que buscava um ancoramento externo para o processo de democratização política, e sua capacidade de transformação no âmbito interno (Ruano, 2008, p. 298). Dessa forma, o problema não foi só o de haver esperado muitos resultados da política externa que talvez ela nunca tenha podido realmente oferecer, mas também o fato de que mesmo quando o governo buscou a transformação doméstica por outros meios acabou encontrando inúmeros obstáculos

¹⁶⁵ A opinião de Sergio Aguayo, ativista e renomado acadêmico mexicano, é ilustrativa dessa percepção. Ele afirma, sobre Fox, que ele “se apresentou como um reformador e não era um reformador, foi um farsante. E o tema dos direitos humanos é um barômetro (...) creio que nem sequer tinha consciência clara do que implicava ter um compromisso com os direitos humanos” (entrevista pessoal, 19 de novembro de 2008).

que não pôde superar, certas vezes devido a sua incapacidades, porém em outras por questões que fugiam de seu controle. O resultado disso tudo foi que as grandes expectativas iniciais com o *gobierno del cambio* se converteram, ao final, em grande decepção.

De fato é possível responsabilizar autoridades estatais e até mesmo a equipe presidencial por inúmeros fracassos e abusos, e inclusive reprovar seu desempenho. No entanto, todas essas críticas não invalidam o fato de que houve sim mudanças importantes na política externa mexicana. As mudanças foram retóricas, movidas por razões instrumentais, e buscavam apenas fortalecer o governo e o PAN na cena política mexicana e internacional? Ou a política externa teve realmente como fim a democracia e os direitos humanos? Não é nosso objetivo aqui responder essas perguntas com as quais boa parte da literatura e dos analistas tem se preocupado, mas que, a despeito disso, talvez nunca possam ser respondidas. O que sim argumentamos ser importante é atentar para o fato de que a despeito do sucesso das mudanças, e das motivações interiores dos líderes ao promovê-las, que mudanças importantes ocorreram sim, e que considerações normativas sobre o desempenho do governo Fox não podem tratá-las como alterações de categoria menor ou de segunda ordem que não mereçam análise empírica e reflexão teórica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica sobre as relações entre mudança de regime e política externa constitui uma área imersa em relativo silêncio e esquecimento dentro do campo das relações internacionais (Saraiva, 2003). Regime político e política externa são dois conceitos que mereceram ampla discussão teórica e produção bibliográfica em campos acadêmicos distintos. Existe uma vasta literatura sobre a democratização de regimes políticos dentro da Ciência Política que esteve preocupada com as experiências da América Latina, Europa mediterrânea e Leste Europeu, enquanto que no que tange ao conceito de política externa constituiu-se uma importante área de análise de política externa preocupada em entender e explicar os determinantes das posturas e comportamentos de Estados específicos. Ainda assim, a despeito da relativa tradição e importância alcançada pelos dois conceitos, a produção preocupada com as ligações entre regime político, mudança de regime e política externa é relativamente escassa. Mas além de escassa, a literatura disponível que explora a relação entre democratização e política externa parte de pressupostos teóricos, e oferece achados empíricos, que nem sempre são compatíveis entre si (Sotomayor, 2008, p. 240).

Mesmo no caso das sociedades latino-americanas que passaram, desde a década de 1980, por transições políticas, de regimes autoritários para democráticos, o conhecimento das consequências ou não das mudanças de regime para o campo da política externa é ainda incipiente na maioria das vezes. Os estudos de política comparada realizados sobre a democratização de países latino-americanos se centraram na influência de fatores internos relacionados à transição e consolidação democrática, mas é importante também entender o impacto desses desenvolvimentos para o campo da política externa dos Estados.

O caso do México obedece a esses padrões mais gerais da literatura. O país ocupou um espaço único tanto no tema da democratização quanto no assunto do respeito e promoção externa dos direitos humanos, dadas as particularidades de sua experiência histórica em comparação com os casos de outros regimes autoritários, mas nem mesmo suas peculiaridades foram capazes de suscitar um maior interesse sobre o entendimento dos nexos causais entre o seu processo de transição democrática e a forma como a questão dos direitos humanos foi tratada ao longo deste processo em sua política externa. Os estudos sobre os vínculos entre política interna e externa produzidos até aqui para o caso mexicano foram de duas ordens apenas, analisando os impactos das características do regime político mexicano durante a

hegemonia do PRI sobre a política externa¹⁶⁶, de um lado, e, de outro, o papel da liderança presidencial, da política burocrática e de grupos de pressão na determinação de certas decisões de política externa (González, 2008, pp. 48-9). É verdade que o processo de democratização criou, nos últimos anos, o interesse de analisar em que medida as mudanças na configuração institucional e política do país tiveram ou não um impacto na orientação do comportamento internacional do Estado e na maneira como se tomam as decisões de política externa, mas são poucos ainda os estudos que se dedicaram a esse tipo de investigação¹⁶⁷.

Ademais, existe ainda uma grande ignorância mútua entre Brasil e México que se soma aos desafios supracitados. A esse respeito, Mena e Amorim Neto (2005) assinalam, com propriedade, que em função de suas recentes opções estratégicas, seja no âmbito diplomático ou no econômico, Brasil e México podem ser presas de um distanciamento e desconhecimento mútuos cada vez maiores (Mena; Amorim Neto, 2005, p. 10). Até aqui, os poucos estudos realizados no Brasil sobre a política externa mexicana estiveram preocupados apenas com a temática da liberalização econômica mexicana no início da década de 1990, sobretudo durante o governo Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), e com a entrada mexicana no NAFTA (Cf. Pfeifer, 1999; Sennes, 2001).

É dentro desse panorama de silêncios sobre o debate entre democratização e política externa, para o caso dos países latino-americanos e do México, por um lado, e sobre a realidade mexicana no Brasil, por outro, que esta pesquisa procurou oferecer contribuições, elementos e problematizações que enriqueçam a discussão teórica e nosso conhecimento sobre o caso do México, esta nação com a qual por razões históricas e geográficas compartilhamos uma identidade latino-americana, mas que quase sempre nos parece tão pouco familiar e às vezes é capaz de produzir até mesmo uma sensação de estranhamento.

Adotando como ponto de partida a relação entre o processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos no período de 1988 a 2006, a pesquisa se preocupou em delinear os impactos da transição democrática sobre o perfil das relações exteriores do país. Para tanto, sublinhamos as particularidades do longo e lento processo de democratização do México, que transitou de um sistema de partido hegemônico controlado pelo PRI para uma democracia multipartidária, com três grandes partidos (PRI, PAN e PRD),

¹⁶⁶ Vários pesquisadores afirmaram que as necessidades de estabilidade e legitimidade do regime político mexicano durante a hegemonia do PRI produziram uma política externa de forte tradição diplomática nacionalista e legalista, preocupada também em afirmar a autonomia e independência do México em relação às posturas dos Estados Unidos e ao conflito Leste-Oeste durante a Guerra Fria.

¹⁶⁷ Merecem ser ressaltados, nesse sentido, os estudos de González (2006; 2008), Velázquez (2007b) e Sotomayor (2008).

salientando, em especial, os efeitos da interação e da seqüência temporal entre os processos de democratização e liberalização econômica sobre a política externa. A esse respeito, defendemos o argumento de que como a liberalização econômica produziu efeitos muito fortes e vinculantes sobre a política externa antes do aprofundamento do processo de democratização que a principal, senão única, inovação das relações exteriores influenciada pela democratização foi a política externa em prol da democracia e dos direitos humanos.

Uma vez definido nosso argumento de que o impacto da democratização se sentiu essencialmente apenas no âmbito da política externa mexicana de direitos humanos, tentamos então delinear os mecanismos causais entre as duas variáveis e comprovar nossa hipótese de que o impacto do processo de democratização na política externa de direitos humanos do México teve dois momentos e lógicas distintos.

No primeiro momento, correspondente aos governos Salinas e Zedillo, argumentamos que as mudanças da política externa de direitos humanos devem ser entendidas como respostas e concessões táticas do governo mexicano à pressão da rede transnacional de ativismo em direitos humanos que orientou sua atenção para o caso mexicano a partir do final da década de 1980. A respeito desse período, defendemos que o processo de democratização ampliou a estrutura de oportunidades políticas domésticas, gerando um contexto político mais favorável para a emergência e proliferação de ONGs mexicanas de direitos humanos, processo que foi essencial para o posterior funcionamento, desempenho e atuação da rede transnacional de direitos humanos no caso do México ao longo da década de 1990.

Para embasar nossa hipótese oferecemos então uma análise do papel da democratização sobre o processo de formação da sociedade civil mexicana, em especial das ONGs de direitos humanos, e dados sobre o surgimento e proliferação dessas organizações desde meados da década de 1970 até o ano 2001, com o que intentamos mostrar os efeitos positivos da ampliação da estrutura de oportunidades políticas fomentada pela democratização sobre a mobilização desses grupos.

Todavia, assinalamos que nem todas as mudanças da política externa de direitos humanos no período que nos interessa podem ser compreendidas a partir dessa combinação dos efeitos do processo de democratização doméstico com a atuação transnacional da rede de direitos humanos. Argumentamos, nesse sentido, que houve um segundo momento, equivalente ao governo Fox, em que o papel e impacto da democratização sobre o tema dos direitos humanos nas relações exteriores mexicanas foram de naturezas distintas, não

passando mais pelo nível transnacional, mas sim partindo de cálculos endógenos ao próprio governo.

Nesse período, a nova elite governante que ascendia à presidência depois da permanência do PRI por mais de sete décadas na instância máxima do poder Executivo se deparou com um contexto político marcado por um grau significativo de incerteza quanto ao futuro da transição democrática. O regime priísta é ainda hoje o caso mais longo no mundo de um autoritarismo, e mesmo com a alternância no poder e o fim do processo de democratização o PRI continuou a ser uma das mais importantes forças políticas do país. A forma como se desenrolou a transição democrática no México, de maneira lenta, gradual e controlada muitas vezes pelo PRI não implicou o desaparecimento nem o enfraquecimento definitivo do partido associado com o passado autoritário do país, de tal modo que o governo panista da emergente democracia mexicana buscou com as profundas mudanças da política externa de direitos humanos uma forma de ancorar no exterior a nova situação democrática, tentando blindá-la de possíveis regressos autoritários. Ademais, as mudanças cumpriam ainda outro objetivo: sinalizar de maneira crível para as audiências domésticas e internacionais a nova natureza (e imagem) do regime, bem como seu compromisso efetivo com o respeito aos direitos humanos e a consolidação democrática, em contraposição ao passado priísta autoritário.

Para comprovar nossa hipótese referente a este período, no qual nos valem da perspectiva teórica do lock-in e da necessidade de sinalização de democracias emergentes¹⁶⁸, apresentamos as principais mudanças implementadas pelo governo Fox na política externa mexicana de direitos humanos, salientando, em especial, a abertura definitiva do governo ao monitoramento e assistência internacionais; as mudanças organizacionais e burocráticas em várias instituições governamentais; a ratificação de importantes instrumentos internacionais; a diplomacia ativa do governo em prol dos direitos humanos em fóruns internacionais; e a promoção de reformas e novos programas governamentais referentes à matéria. Além disso, apresentamos ainda um indicador da pressão da rede transnacional de direitos humanos para o período de 1990 a 2006 que reforça nossa hipótese de que as mudanças na política externa de direitos humanos do governo Fox foram implementadas não mais como uma resposta a críticas e pressões da rede transnacional, mas sim como um objetivo endógeno do próprio

¹⁶⁸ Segundo essa perspectiva os regimes em transição necessitam de credibilidade internacional e podem precisar de assistência de instituições e regimes internacionais para pôr em marcha ou blindar reformas de caráter interno, o que os levaria a adotar estratégias de maior cooperação e comprometimento internacionais (Kahler, 1997).

governo que com elas buscava ancorar a transição democrática no exterior e sinalizar a credibilidade e seriedade de suas credenciais democráticas.

Todas estas análises nos revelam, entre outros pontos, que o impacto da transição democrática, e a importância do âmbito doméstico, devem ser entendidos, portanto, em dois planos e em dois momentos distintos de análise teórica: um transnacional, equivalente ao período de atuação da rede de direitos humanos, quando as mudanças da política externa podem ser atribuídas a sua pressão; e outro de jogo de dois-níveis (cf. Putnam, 1988), de corte estadocêntrico, quando as mudanças foram resultado não mais da pressão de atores externos, mas sim de uma escolha motivada do próprio governo que se utilizava estrategicamente de compromissos assumidos no âmbito internacional para perseguir objetivos no plano interno.

Os dois momentos subvertem a clássica (e artificial) divisão entre os níveis doméstico e internacional e mostram como a interpenetração entre esses planos pode se dar, num mesmo caso, numa mesma política e num espaço de tempo tão curto de maneiras tão diferentes como são as dinâmicas transnacional e de jogo de dois níveis¹⁶⁹. Ademais, fica patente como nenhuma das duas perspectivas teóricas dá conta de explicar toda a política externa de direitos humanos do México. Foram mobilizados dois corpos teóricos distintos que partem de pressupostos e premissas diferenciados para responder nossa pergunta de pesquisa não por um problema de confusão teórica da investigação. A questão aqui é outra, uma que nos remete a uma discussão mais ampla sobre o alcance limitado das teorias. Como bem lembra Donnelly (2000), “Nenhuma filosofia ou tradição da teoria internacional pode fornecer tudo o que precisamos para um sólido entendimento das relações internacionais. Se pensarmos nas teorias como ferramentas, precisamos de ferramentas diferentes para tarefas diferentes” (Donnelly, 2000, p.174).

Não só as dinâmicas transnacionais e estadocêntricas se alternaram no que diz respeito ao nosso objeto de análise. Domesticamente, o impacto do processo de democratização sobre a política externa foi diferenciado também nos dois momentos. Quando se deu de maneira mais pronunciada a atuação da rede, durante os governos Salinas e Zedillo, o impacto da democratização sobre a política externa de direitos humanos e as cadeias causais foram mais indiretos e mediados, enquanto que durante o governo Fox seu papel era mais visível, relacionado com o contexto de incerteza política e os problemas de credibilidade do governo no contexto pós-transicional. Não se tratava de duas lógicas estanques e separadas, mas de

¹⁶⁹ Nessas duas dinâmicas há uma relação de interconexão entre os planos interno e externo, com a diferença de que no âmbito transnacional os atores não-estatais têm um papel mais pronunciado do que no jogo de dois níveis, no qual o peso maior recai sobre o Estado.

dois processos qualitativamente diferentes que não podiam ser pensados a partir de uma mesma perspectiva teórica ou de um único nível de análise.

A própria dinâmica da democratização que contribuía num momento para a atuação da rede no outro levou ao seu enfraquecimento e desmobilização para o caso mexicano e passou a exercer um impacto diferenciado sobre a política externa não mais por meio do nível transnacional, mas sim por meio da utilização do nível internacional pelas elites domésticas, que buscavam na política externa uma âncora e um mecanismo de sinalização da transição democrática. A mesma variável independente gerou, assim, impactos distintos, na medida em que sua própria evolução mudava também o contexto político doméstico, o tipo de atores relevantes e a sua própria influência causal nas dinâmicas subsequentes. A longa marcha da democratização produziu mudanças dos atores, de seus objetivos, do contexto e das circunstâncias, e para acompanhar e explicar tantas alterações foi necessário empregar ferramentas teóricas diferentes.

A despeito, contudo, dessas diferenças que justificam nossas escolhas teóricas, há certas semelhanças e vetores de continuidade entre os dois grandes momentos da política externa de direitos humanos que merecem ser destacados. Em ambos os momentos o governo mexicano se encontrava em um contexto de vulnerabilidade e nessas conjunturas a projeção da imagem internacional se tornou um tema sensível, o que acabou fazendo com que o tema dos direitos humanos se convertesse num assunto central, às vezes problemático, da agenda de política externa de todos os três governos.

Na década de 1990, as crises políticas e de legitimidade do regime, os problemas econômicos e a necessidade de implementação do novo modelo de inserção do México na economia internacional tornaram o regime mais vulnerável a críticas e pressões externas, já que os governos priístas se importavam com a projeção internacional do país, e buscavam propagar a imagem do México como um país confiável, liberal, democrático e comprometido com as regras do livre mercado. Já no governo Fox, a vulnerabilidade estava ligada mais ao temor e às incertezas com relação ao futuro da jovem democracia, por um lado, e, por outro, à necessidade que o novo governo enxergava de projetar a imagem de um novo México, plenamente democrático e comprometido com os direitos humanos, que o deslindasse do passado autoritário do país.

Nos dois casos a influência do marco normativo internacional foi condicionada pela existência desse tipo de contexto doméstico. O impacto da estrutura de normas e regras internacionais tanto por meio da pressão da rede transnacional, quanto pela sua adoção pelo

governo só pode ser entendida olhando para o processo doméstico de democratização e para esses contextos de vulnerabilidade que o acompanharam. Quanto à pressão transnacional, ela estava imbricada com as ONGs locais que não poderiam prosperar num ambiente autoritário e, ademais, dava-se num contexto de crises política e econômica que tornavam o regime mais sensível a sua atuação. Quanto à adoção de compromissos pelo governo Fox, ela só pode ser entendida se levados em conta os cálculos da nova elite dentro do contexto transicional em que as incertezas e problemas de credibilidade a levaram a buscar o ancoramento externo.

Normas, crenças, valores desempenharam papel central seja por meio da atuação da rede transnacional, seja por meio da ação de tomadores de decisão centrais do governo Fox que acreditavam que as normas e instituições internacionais eram instrumentais para assegurar a continuidade do novo marco democrático, mas é preciso entender o impacto dessas variáveis sempre a partir desses contextos de vulnerabilidade doméstica e conjunturas críticas afetados pelo processo de democratização. Idéias, normas e dimensões mais simbólicas de poder importaram para o caso mexicano, mas sempre dentro desses marcos. Se elas não podem flutuar sozinhas e livremente (Risse-Kapen, 1994), tampouco poderiam ter florescido em contextos que não fossem estes.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Mariclaire. “Elecciones en México: La Sociedad Civil y la Defensa de los Derechos Humanos”. Documento 1, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. México, D.F.: 1992.

_____. “Hacia una política a favor de los derechos humanos como valores universales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 67-68, pp. 27- 46, julio 2002- febrero 2003.

_____. “Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de las políticas”, in Carlos Basombrío (editor), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Chile: Editorial FLACSO, pp. 67-83, 2005.

AGUAYO Quezada, Sergio. *From the Shadows to Center Stage: NGOs and Central American Refugee Assistance*. Georgetown University: Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, 1991.

_____. “Auge y Perspectivas de los Derechos Humanos en México” in Luis Rubio and Arturo Fernández (compiladores), *México a la hora del cambio*, México: Cal y Arena, 1994, pp. 469-504.

_____; PARRA Rosales, Luz Paula. *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

_____. “La Comunidad Internacional y los Derechos Humanos en México”, *LASA Forum*, Vol. XXIX, n.3, Fall, 1998.

_____. “Electoral Observation and Democracy in Mexico” in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, pp. 167-185, 1998.

_____. “Intelectuales y Activistas en la Transición Mexicana a la Democracia”. Manuscrito fornecido pelo autor, 9 de fevereiro de 2007.

AMORIM NETO, Octavio; SCHIAVON, Jorge A. “Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México”, in Antonio Ortiz Mena L.N., Octavio Amorim Neto e Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*, México, D.F.: Instituto Matías Romero/SRE, pp. 167-199, 2005.

- ANAYA, Alejandro. "Hacia una nueva política exterior mexicana en materia de derechos humanos: entrevista a Juan José Gómez Camacho", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, n.2, México: Editorial Porrúa/Universidad Iberoamericana, pp. 187-203, 2006.
- _____. "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, pp. 35-58, 2009.
- BAUTISTA, Maria del Pilar Escobar. "Derechos Humanos y Democracia en la Organización de las Naciones Unidas: Posición y Participación de México (1989-1994)", Tesina de Maestría, SRE/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, agosto de 1995.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro; WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2005.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl. "La ONU en México. Elecciones Presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, XXXVI-3, pp. 533-565, julio-septiembre, 1996.
- BERNAL-MEZA, Raúl. "México: treinta años de política exterior", *Carta Internacional* (São Paulo), vol. 2, n.1, pp. 32-51, março de 2007.
- BERNARDI, Bruno Boti. "A atuação da rede transnacional de direitos humanos no México durante os governos Salinas e Zedillo". *Carta Internacional* (São Paulo), vol. 3, n.1, pp. 15-29, fevereiro de 2008.
- BIZBERG, Ilán. "Transition or Restructuring of Society?" in Joseph S. Tulchin e Andrew D. Selee (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, CO: Woodrow Wilson International Center for Scholars/Lynne Rienner Publishers, pp. 143-175, 2003a.
- _____. "Auge y decadencia del corporativismo" in Ilán Bizberg e Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias, Tomo I*, México: Editorial Oceano, 2003b.
- BONDÌ, Loretta. *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*. Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University–SAIS, 2004.
- BOSCH, Miguel Marín. "Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la guerra fría" in Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 59-78, 2008.
- BRYSK, Alison. "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, 26 (3), pp. 259-285, 1993.

- CASTAÑEDA, Jorge G. "El Nuevo Activismo Internacional Mexicano", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 64, julio-octubre de 2001.
- CHABAT, Jorge. "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", in Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin, eds., *Latin American Nations in World Politics*, Boulder: Westview Press, pp. 149- 165, 1996.
- _____. "La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana" in *La Política Exterior de México: enfoques para su análisis*, México: El Colegio de México y Instituto Matías Romero de Estudios Internacionales, pp. 103-118, 1997.
- CHAND, Vikram K. "Democratisation from the Outside in: NGO and international efforts to Promote Open Elections", *Third World Quarterly* 18, No. 3, pp. 543-61, 1997.
- _____. *Mexico's Political Awakening*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2001.
- CLEARY, Edward L. *The Struggle for Human Rights in Latin America*. Westport, Connecticut: Greenwood Publishing Group, 1997.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Directorio Nacional Anotado de Organizaciones no Gubernamentales Pro Derechos Humanos*. México, D.F.: 1991.
- _____. *Directorio Nacional Anotado de Organismos no Gubernamentales pro Derechos Humanos*. México, D.F.: 1993.
- _____. *Directorio de Organismos de Derechos Humanos*. México, D.F.: 1996.
- _____.; Universidad Autónoma de México (UNAM). *Directorio de Organizaciones Sociales que Atienden a Víctimas de Violación de los Derechos Humanos*. México, D.F.: 2001.
- CONCHA MALO, Miguel (coord.). *Los derechos políticos como derechos humanos*. México: La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1994.
- COVARRUBIAS, Ana. "El Problema de los Derechos Humanos y los Cambios en la Política Exterior", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 429-452, 1999.
- _____. "El Ámbito Internacional y el Proceso de Cambio Político en México" in Reynaldo Yunuen Ortega (comp.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- _____. "La cláusula democrática", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 62-63, pp. 63-77, noviembre 2000-junio 2001.

_____. “Cuba: el cambio en la política exterior”, in Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México: Ariel/ITAM, pp. 245-255, 2002.

_____. “Mexico: The Challenges of a Latin American Power in the US Backyard”. In Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., pp. 13-30, 2003a.

_____. “La Política Mexicana Hacia Cuba a Principios de Siglo: De la No Intervención a la Protección de los Derechos Humanos”, *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 173(3), pp. 627-644, julio-septiembre, 2003b.

_____. “Human Rights and Mexican Foreign Policy”, Paper presentado no Robarts Centre Canada-Mexico Seminar, Robarts Centre for Canadian Studies, York University, november, 2005.

_____. “Los Principios y la Política Exterior de México” in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser e Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, pp. 387-422, 2006.

_____. “Comentario a Tom J. Farer” in Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 237-240, 2007.

_____. “Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿en defensa propia o de los valores liberales?” in Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 303-332, 2008a.

_____. “La política exterior “activa”... una vez más”, *Foro Internacional*, 191-192, vol. XLVIII, enero-junio, núms. 1-2, pp. 13-34, 2008b.

CRESPO, José Antonio. *¿Tiene futuro el PRI?; entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. México: Grijalbo, 1998.

_____. *Fronteras Democráticas en México: Retos, Peculiaridades y Comparaciones*. México, D.F.: Editorial Oceano, 1999.

_____. “Party Competition in Mexico: Evolution and Prospects” in Kevin J Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies-University of London, pp. 57-81, 2004.

DEGRELLE, Orlane. “La evolución de la relación política entre México y la Unión Europea a través de sus acuerdos de libre comercio” in José Juan de Olloqui (coord.), *Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*. México, D.F.: UNAM, pp. 95-103, 2003.

DOMÍNGUEZ, Jorge I; FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*. New York: Routledge, 2001.

_____. “¿Es excepcional la política exterior de México?: un análisis de tres épocas” in Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 21-58, 2008.

DRESSER, Denise. "Treading Lightly and Without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico," in Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 316-341, 1996.

ESPINOSA, Álvaro Castro. “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2003.

FARER, Tom J. “El papel del sistema interamericano en la promoción de los intereses nacionales de México” in Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 197-235, 2007.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. “La política exterior ante la modernización económica salinista”, in Luis Rubio e Arturo Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*, CIDAC, 1994.

_____; SOARES DE LIMA, Maria Regina. “Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México en política exterior” in Antonio Ortiz Mena L.N., Octavio Amorim Neto e Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*, México, D.F.: Instituto Matías Romero/SRE, pp. 111-166, 2005.

FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

FOX, Jonathan; HERNÁNDEZ, Luis. “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government”, *Alternatives* 17 (1992), pp. 165-208.

FOX, Vicente. “Alternância e política exterior no México: uma mensagem do Presidente”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), ano 45, n.2, pp. 224-228, 2002.

GLOBAL EXCHANGE. *Foreigners of Conscience: The Mexican Government’s Campaign Against International Human Rights Observers in Chiapas*, 1999.

GOCHMAN, Benjamin Paul. “Networks, neoliberalism, and NAFTA: Economic technocrats and policy change in Mexico, 1982-1997”, Tese de Doutorado, University of Denver, 1998.

GONZÁLEZ, Guadalupe González. “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, XLI-4, octubre-diciembre, 2001.

_____. “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia” in Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 155-235, 2006.

_____. “Democratización y Política Exterior: ¿El Fin del Predominio Presidencial?” In Arturo C. Sotomayor Velázquez e Gustavo Vega Cánovas (coord.), *El mundo desde México: Ensayos de Política Internacional: homenaje a Olga Pellicer*, México, D.F.: El Colegio de México/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 47-89, 2008.

GREEN, Rosario. “México: la política exterior del nuevo régimen”, in Centro de Estudios Internacionales (comp.), *Continuidad y cambio en la política exterior mexicana, 1977*, México, El Colegio de México, 1977.

GRIEGO, Manuel García y. “Dos tesis sobre seis décadas: La emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana” in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser e Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, pp. 551- 580, 2006.

HAFNER-BURTON, E.; MANSFIELD, E.; PEVEHOUSE, J. “Democratization and Human Rights Regimes”, Paper presentado na reunião da International Studies Association (ISA), 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. “Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox”. HRW, New York: 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX*. São Paulo, Ática, 1994.

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PNDH 2005. México, D.F.: Secretaría de Gobernación/Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 2005.

KAHLER, M. (Ed.). *Liberalization and foreign policy*. New York: Columbia University Press, 1997.

KAUFMAN PURCELL, Susan. “The Changing Nature of US-Mexican Relations.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, No. 1 (Spring): 137-152, 1997.

_____. “The Changing Bilateral Relationship: A U.S. View”, in Luis Rubio e Susan Kaufman Purcell, eds., *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 143-164, 2004.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

_____. “Redes Transnacionales de Cabildeo y Influencia”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S.. “Transnational Relations and World Politics: An Introduction”, *International Organization*, 25(3), pp. 329-349, 1971.

_____. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. “From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics”, in *Restructuring world politics. Transnational social movements, networks and norms*, University of Minnesota Press, pp. 3-23, 2002.

LAVALLE, Adrian Gurza. “A longa transição - Eleições e regime político no México”. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo, v. 58, n. 58, p. 5-28, 2000.

LEHOUCQ, Fabrice; NEGRETTO, Gabriel; APARICIO, Francisco; NACIF, Benito; BENTON, Allyson. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”, Research Network Working Paper R-512, Inter-American Development Bank, 2005.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change”, Sawyer Law and Politics Program, Campbell Public Affairs Institute, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Foreign Policy and Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case”, Paper apresentado no Encontro Anual da International Studies Association, New Orleans, 2002.

LÓPEZ, Ariadna Estévez. “Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso”, *Andamios*, volumen 3, número 6, junio, 2007, pp. 7-32.

LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido; un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano, 2000.

MAGALONI, Beatriz. “The Demise of Mexico’s One-Party Dominant Regime: Elite Choices and the Masses in the establishment of Democracy” in Scott Mainwaring e Frances Hagopian (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- MANSFIELD, Edward D.; PEVEHOUSE, Jon C.; "Democratization and International Organizations", *International Organization*, 60, Winter, pp. 137–167, 2006.
- _____. "Democratization and the Varieties of International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, 52, pp. 269-294, 2008.
- MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. "Theories and Empirical Studies of International Institutions, *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 729–757.
- MAZA Calviño, Emma Consuelo. *Los Derechos Humanos en México: ¿Retórica o Compromiso?*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, 2008.
- MAZZA, Jacqueline. "Don't Disturb the Neighbors: The U.S. and Democracy in Mexico, 1980-1995". Routledge, 1 ed., 2001.
- McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer. "Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes: Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements," in Doug McAdam, John McCarthy, and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-20, 1996.
- _____. "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions," in Doug McAdam, John McCarthy, and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press, pp. 23-40, 1996.
- _____. "On the International Origins of Domestic Political Opportunities," in Anne Costain and Andrew McFarland (eds.), *Social Movements and American Political Institutions*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield, 1998.
- MENA L.N., Antonio Ortiz; AMORIM NETO, Octavio. "Introducción" in Antonio Ortiz Mena L.N., Octavio Amorim Neto e Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*, México, D.F.: Instituto Matías Romero/SRE, pp. 9-21, 2005.
- MERINO, Mauricio. "México: La Transición Votada", *América Latina Hoy*, 33, pp. 63-72, 2003.
- _____. *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, D.F.: FCE, 2003.
- MEYER, David S. "Protest and Political Opportunities", *Annual Review of Sociology*, 2004, 30: 125-45.
- MEYER, Lorenzo. "Mexico: The Exception and the Rule" in Abraham F. Lowenthal, *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.

_____. “La crisis del presidencialismo mexicano”, *Foro Internacional*, enero-junio, 1996.

_____. “La visión general” in Ilán Bizberg e Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias, Tomo I*, México: Editorial Oceano, pp. 13-31, 2003.

_____. “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, *Foro Internacional*, XLVI-3, pp. 421-464, 2006.

MIDDLEBROOK, Kevin J. “Mexico’s Democratic Transitions: Dynamics and Prospects” in Kevin J Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies-University of London, pp. 1-53, 2004.

Misión Permanente de México en la ONU. “Contribuciones y Promesas Voluntarias de México a la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, 11 abril de 2006, Nueva York.

MORAVCSIK, Andrew. “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”. *International Organization*, vol. 54, no. 2, 2000.

NACIF, Benito. “The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico”, Paper apresentado na conferência “What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism”, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 2005.

_____. “Para entender las instituciones políticas del México democrático”. México: Documento de Trabalho, n. 194, CIDE, 2007.

OJEDA Gómez, Mario. *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México: SEP. Consejo Nacional de Fomento Educativo: Foro 2000, 1986.

_____. *México antes y después de la alternancia política. Un testimonio*. México, El Colegio de México, 2005.

_____. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 2006.

_____. “Vicente Fox: El Rompimiento *De Facto* con Cuba”, *Foro Internacional*, XLVII, 190, n. 4, pp. 868-894, 2007.

OLVERA, Alberto J. “Las Tendencias Generales de Desarrollo de la Sociedad Civil en México” in Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, pp. 42-70, 2003a.

_____. “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica” in Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, pp. 351-409, 2003b.

_____. “Civil Society in Mexico at Century’s End” in Kevin J Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies-University of London, pp. 403-439, 2004.

ORTIZ, Reynaldo Yunuen Ortega. *Movilización y democracia: España y México*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.

PARADA, Ana Berenice Díaz Ceballos. *Conferencia Mundial de Derechos Humanos: El Tratamiento del Tema en el Nuevo Contexto Internacional*. México, D.F.: CNDH, 1996.

PEÑA, Luis Medina. *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*. México: FCE, 2006.

PFEIFER FILHO, Alberto. “Os efeitos do Nafta no México: aspectos da política econômica e do relacionamento internacional”, Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH-USP, 1999.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 1-78, 2004.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, no 3, 1988.

REMMER, Karen L. “Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region”, *International Studies Quarterly*, vol. 42, no. 1, 1998.

RENNO, Lucio R.. “Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina”, *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 21, Nov. 2003.

RISSE-KAPEN, Thomas. “Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War”, *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring, 1994), pp. 185-214.

_____. “Bringing transnational actors back in: an introduction” in *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-33, 1995.

_____. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.

_____.; ROPP, Stephen C & SIKKINK, Kathryn. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

- ROETT, Riordan. "Mexico and the Western Hemisphere", in Russell Crandall, Guadalupe Paz e Riordan Roett, eds., *Mexico's Democracy at Work*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, pp.153-172, 2005.
- RUANO, Lorena. "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del Presidente Vicente Fox, 2000-2006", *Foro Internacional*, 191-192, vol. XLVIII, enero-junio, núms. 1-2, pp. 297-329, 2008.
- RUIZ Y ÁVILA, Eleazar Benjamín. "La agenda de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 61, octubre de 2000.
- SALAS, Federico. "Democracia y derechos humanos como política exterior" in Rafael Fernández de Castro (ed.) *México en el mundo: Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México: Editorial Planeta, pp. 163-172, 2002.
- SANDOVAL, Érika Ruiz. "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces", *Foro Internacional*, 191-192, vol. XLVIII, enero-junio, núms. 1-2, pp. 66-80, 2008.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. "Is It Possible to Establish a Causal Nexus Between Foreign Policy and Political Regime?" in José Flávio Sombra Saraiva (ed.), *Foreign Policy and Political Regime*, Brasília:IBRI/UnB, pp. 13-27, 2003.
- SCHDLER, Andreas. "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation" in Russell Crandall, Guadalupe Paz e Riordan Roett (eds.), *Mexico's Democracy at Work*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 9- 37, 2005.
- SCHIAVON, J.A.; MENA, A.O. "Apertura Comercial y Reforma Institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, octubre-diciembre 2001.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *La Política Exterior Mexicana en la Transición*. México: FCE, SRE, 2005.
- SELEE, Andrew. "The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico". Tese de Doutorado, University of Maryland, 2006.
- SENNES, Ricardo. "Brasil, México e Índia na rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários", Tese de Doutorado, São Paulo: FFLCH-USP, 2001.
- SIKKINK, Kathryn. "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, n. 3, verão de 1993, pp. 411-441.

_____. "Nongovernmental Organizations, Democracy, and Human Rights in Latin America" in Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 150-168.

_____. "A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina" in Jelin, Elizabeth; Hershberg, Eric. *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, Edusp, São Paulo, pp. 97-132, 2006.

SOTOMAYOR, Arturo C. "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", *Foro Internacional*, 191-192, vol. XLVIII, enero-junio, núms. 1-2, pp. 238-267, 2008.

TARROW, Sidney. "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics", *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 1-20, 2001.

_____. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006.

TREVIÑO RANGEL, Javier. "Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado Mexicano", *Foro Internacional*, julio-septiembre, 2004.

UGALDE, Luis Carlos. "U.S.-Mexican Relations: A View from Mexico" in Luis Rubio e Susan Kaufman Purcell, eds., *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 115-141, 2004.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México: Plaza y Valdes, 2007a.

_____. "Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites". México: Documento de Trabalho, n. 145, CIDE, 2007b.

_____. "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto? México: Documento de Trabalho, n. 164, CIDE, 2007c.

WASLIN, Michele Leigh. *All For One and One For All: Human Rights Networks in Mexico*. PhD Thesis, Department of Government and International Relations, University of Notre Dame, 2002.

WELDON, Jeffrey. "Political Sources of Presidencialismo in México", in Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

WELNA, Christopher James. *Explaining Non-Governmental Organizations (NGOs): Human Rights and Institutions of Justice in Mexico*. Tese de Doutorado, Duke University, 1997.

WHITEHEAD, Laurence. “Consecuencias de la democratización en la política exterior de México” in Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 365-388, 2008.

ENTREVISTAS

Entrevista pessoal com Alfonso García, do Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.” A.C., 27 de outubro de 2008, México, Distrito Federal.

Entrevista pessoal com Edgar Cortéz, Secretário Executivo da Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, 10 de novembro de 2008, México, Distrito Federal.

Entrevista pessoal com Sergio Aguayo, Professor do Colegio de México e membro fundador da Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) e da Alianza Cívica, 19 de novembro de 2008, México, Distrito Federal.

Entrevista por telefone com Jorge G. Castañeda, ex-Secretário de Relaciones Exteriores do México, 22 de novembro de 2008, México, Distrito Federal.

Entrevista pessoal com Javier Moctezuma, Secretário Executivo da Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 26 de novembro de 2008, México, Distrito Federal.

Entrevista por telefone com Michele Maza, ex-ativista do Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), 11 de dezembro de 2008, México, Distrito Federal.

DOCUMENTOS

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Report on the forty-fifth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1989/20, E/CN.4/1989/86, 1989.

_____. Report on the forty-sixth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1990/22, E/CN.4/1990/94, 1990.

_____. Report on the forty-seventh session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1991/22, E/CN.4/1991/91, 1991.

_____. Report on the forty-eighth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1992/22, E/CN.4/1992/84, 1992.

_____. Report on the forty-ninth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1993/23, E/CN.4/1993/122, 1993.

_____. Report on the fiftieth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1994/24, E/CN.4/1994/132, 1994.

_____. Report on the fifty-first session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1995/23, E/CN.4/1995/176, 1995.

_____. Report on the fifty-second session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1996/23, E/CN.4/1996/177, 1996.

_____. Report on the fifty-third session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1997/23, E/CN.4/1997/150, 1997.

_____. Report on the fifty-fourth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1998/23, E/CN.4/1998/177, 1998.

_____. Report on the fifty-fifth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/1999/23, E/CN.4/1999/167, 1999.

_____. Report on the fifty-sixth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2000/23, E/CN.4/2000/167, 2000.

_____. Report on the fifty-seventh session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2001/23, E/CN.4/2001/167, 2001.

_____. Report on the fifty-eighth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2002/23, E/CN.4/2002/200, 2002.

_____. Report on the fifty-ninth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2003/23, E/CN.4/2003/135, 2003.

_____. Report on the sixtieth session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2004/23, E/CN.4/2004/127, 2004.

_____. Report on the sixty-first session. Economic and Social Council: U.N. Doc. E/2005/23, E/CN.4/2005/135, 2005.