

A Política Externa Mexicana de Direitos Humanos Durante os Governos Salinas e Zedillo (1988-2000): democratização e ativismo transnacional¹

Bruno Boti Bernardi (USP)

Resumo: Neste artigo sobre as relações entre a política externa mexicana de direitos humanos dos governos Salinas e Zedillo (1988-2000) e o processo de democratização argumentamos que a ampliação da estrutura de oportunidades políticas decorrente da democratização do país e a vulnerabilidade dos dois governos aos custos morais, de imagem e reputação gerados pelas campanhas de shaming de ONGs mexicanas e internacionais ao longo da década de 1990 foram determinantes para a atuação da rede transnacional de direitos humanos, cujas pressões foram responsáveis por mudanças de práticas e políticas estatais de direitos humanos do Estado mexicano.

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

ABSTRACT: In this article that analyzes the links between Mexico's human rights foreign policy and the democratization process during Salinas' and Zedillo's administrations (1988-2000), we argue that the expanded political opportunity structure resulting from the country's democratization and the vulnerability of both governments to the moral, reputational and image costs generated by the shaming campaigns of international and Mexican NGOs throughout the 1990s were essential to the performance of the transnational human rights network, whose pressures prompted changes in Mexico's human rights policies and practices.

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

¹ Este artigo é baseado na Dissertação de Mestrado do autor, intitulada "O processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)", a qual contou com o financiamento de bolsas da FAPESP e do CNPq.

1. 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 de partido hegemônico do PRI (Partido Revolucionário Institucional) 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 1970. 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).

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 restante 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 eleito.

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 –, revelava-se a força da tradição diplomática mexicana de defesa intransigente da doutrina de soberania interna e não-intervenção, os tradicionais princípios de política externa do nacionalismo revolucionário

mexicano. Ainda que formalmente um defensor internacional das normas de direitos humanos, na prática prevaleciam nos governos do PRI 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 dirigidos ao México.

Assim, até o final dos anos 1990, o México relutava em aceitar a supervisão internacional de suas práticas internas de direitos humanos e, ademais, em promover o envolvimento de regimes internacionais de direitos humanos em outros Estados. 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. 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, aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e firmou um acordo de livre comércio com a União Europeia que continha uma cláusula democrática.

O objetivo deste artigo é analisar as relações entre a política externa de direitos humanos dos governos Salinas e Zedillo (1988-2000) 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 e em várias políticas domésticas nessa matéria durante

os dois governos.

Nossa hipótese é a de que durante os governos Salinas e Zedillo a aceleração e aprofundamento do processo de democratização do país 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. Essas ONGs locais se uniram, depois, à rede transnacional² de ativismo em direitos humanos para denunciar e pressionar 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, o que explica as mudanças e concessões no âmbito da política externa de direitos humanos.

As lideranças políticas estavam preocupadas com a imagem internacional do país, essencial para o sucesso da nova estratégia de inserção internacional mexicana após o esgotamento do modelo de substituição de importações na década de 1980, e tiveram de alterar, paulatinamente, 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 país. Usando a terminologia estabelecida pelo modelo espiral (Risse et al., 1999), é possível dizer que passou-se, assim,

² Todas as referências feitas neste artigo ao termo transnacionalismo têm por base a definição proposta por Risse-Kapen (1995), para quem as relações transnacionais dizem respeito ao 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: 3) (Esta e as demais citações de originais estrangeiros foram aqui livremente traduzidas).

da fase de negação da validade das normas internacionais de direitos humanos e também das acusações contra a rede transnacional para a fase de concessões táticas, motivadas pela preocupação das lideranças de projetar a imagem de um país moderno e liberal, comprometido com os valores do livre mercado e democracia, imagem que era necessária para a conclusão, dentre outros objetivos, dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos, durante o governo Salinas, e com a União Europeia, já no governo Zedillo.

Vários trabalhos têm recorrido aos modelos bumerangue-espiral para explicar a atuação da rede transnacional e o êxito de boa parte de suas pressões no que diz respeito ao caso mexicano ao longo da década de 1990 (cf. Treviño Rangel, 2004; Covarrubias, 2008; Maza, 2008; Anaya, 2009). 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 o fato de o seu principal objetivo ser a promoção de ideias, valores e 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, por uma intensa troca de informações e pelo movimento de recursos e serviços (Keck; Sikkink, 1999: 405). Elas predominam nos âmbitos em que os valores desempenham um papel essencial, e “transmitem ideias, 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” dos Estados (ibidem).

Segundo as autoras, a grande novidade das redes transnacionais de ativismo é a capacidade que atores internacionais não tradicionais nelas inseridos - como as ONGs domésticas e internacionais de direitos humanos - têm de mobilizar informações estrategicamente para pressionar organizações e governos relativamente muito mais poderosos. As redes transnacionais de ativismo dependem, por conseguinte, do acesso à informação, cujo aspecto mais importante é a sua interpretação e uso estratégico, e a essência da sua atividade se centra, consequentemente, na troca e no uso da informação (Khagram; Riker; Sikkink, 2002: 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 escolhidos de que os problemas assim definidos têm solução, prescrever soluções e vigiar para que elas sejam adotadas” (Keck; Sikkink, 1999: 413).

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 ideias e de suas estratégias para alterar a informação e o marco normativo dentro do qual os Estados formulam as políticas” (Keck; Sikkink, 1999: 428).

No caso de regimes autoritários e repressivos, Keck e Sikkink (1998; 1999), e também Risse (1999), oferecem a ideia do modelo bumerangue para se pensar a atuação das redes transnacionais de ativismo em direitos humanos. Nesses casos, as estruturas internas dos países – que dizem respeito aos acordos normativos e de organização que conformam o Estado, estruturam a sociedade e vinculam a ambos na

política – 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 governo 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: 415).

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. 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. 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: 395).

As normas internacionais “empoderam” e legitimam as redes e

coalizões transnacionais que as promovem (Khagram; Riker; Sikkink, 2002: 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 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 a pressão que realizam as redes transgovernamentais e as ONGs internacionais” (Risse, 1999: 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 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.

Risse, Sikkink e Ropp (1999) valendo-se dessas considerações sobre redes transnacionais de ativismo e sobre 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 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 delineia o processo de socialização e internalização das normas internacionais de direitos humanos induzido pelas ações e pressões das redes transnacionais.

O ponto de partida do modelo espiral, i.e., sua primeira fase, intitulada repressão, é uma situação repressiva no Estado-alvo³ 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.

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 a rede transnacional começa então a exercer pressão 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

³ Tradução livre do termo *target state* utilizado tanto nos textos sobre o modelo bumerangue quanto nos textos sobre o modelo espiral.

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: 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. A rede então usa novamente a arena internacional

para tornar o Estado réu de um “julgamento moral global”⁴, que irá considerar se seu comportamento é ou não adequado. Tenta tornar-se público todo comportamento violador de normas internacionais de direitos humanos, expondo práticas estatais antes escondidas do escrutínio internacional a partir da mobilização estratégica de informações para embaraçar e pressionar as autoridades públicas do país diante de instituições internacionais, potências ocidentais e outros atores relevantes, estratégia conhecida como “a mobilização da vergonha” (shaming) (Khagram; Riker; Sikkink, 2002: 16).

A estratégia de mobilização da vergonha utilizada pelas redes transnacionais de ativismo em direitos humanos funciona como uma tática de persuasão, argumentação e pressão que define o Estado-alvo (target state), não cumpridor das normas entendidas como apropriadas pelos Estados liberal-democráticos, como parte de um out-group separado da comunidade de nações civilizadas. Esta situação se torna perturbadora e custosa para a imagem internacional e a legitimidade doméstica do regime em questão, o que o motivaria a fazer concessões táticas, em um processo de adaptação instrumental de seu comportamento frente às pressões.

Mantida a pressão da rede transnacional, os Estados podem chegar à quarta fase do modelo espiral, chamada de fase prescritiva, na qual a validade da norma não é mais controversa, mesmo que no âmbito estatal

⁴ Os Estados que violam as normas internacionais de direitos humanos são denunciados pela rede transnacional de ativismo como “Estados párias” que não mereceriam pertencer à comunidade das nações civilizadas. Como a maioria dos Estados deseja ser aceita como um membro do “mundo civilizado”, eles podem responder às pressões com mudanças de comportamento e de práticas. Nesse sentido, as redes transnacionais de ativismo são as responsáveis por promover 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 (Khagram; Riker; Sikkink, 2002).

ainda se verifiquem práticas de violações de direitos humanos. Isso porque a racionalidade argumentativa, o diálogo e os processos de persuasão moral passam a prevalecer cada vez mais no processo de socialização das lideranças domésticas; a rede transnacional consegue convencer as lideranças de governo a adotar novas e melhores práticas e a internalizar, em última instância, as normas, situação em que a pressão deixa de ser necessária para assegurar o cumprimento de suas disposições (cf. Risse et al., 1999).

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. 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 quinto e último estágio do modelo de socialização, a fase do comportamento consistente com a regra.

No entanto, os trabalhos que têm se valido desse instrumental teórico para explicar a atuação da rede transnacional para o caso mexicano negligenciaram até aqui os efeitos da democratização do México sobre o processo de emergência e proliferação de ONGs domésticas de direitos humanos, as quais constituíram as ligações locais da rede transnacional, essenciais para a sua efetividade. O argumento aqui defendido, nesse sentido, é o de que não é possível compreender plenamente o funcionamento da rede sem atentar para essa dinâmica, uma vez que a democratização ao criar um contexto político-institucional mais propício para o surgimento e mobilização de ONGs mexicanas foi o que forneceu as raízes locais para a atuação da rede transnacional. Desse modo, é necessário entendermos o contexto político doméstico que

permitiu o surgimento das ONGs domésticas antes de analisarmos a posterior pressão que elas exerceram em conjunto com ONGs internacionais sobre o México.

2. DEMOCRATIZAÇÃO, ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E AS ONGS: PREPARANDO-SE PARA A PARTICIPAÇÃO NA REDE TRANSNACIONAL

Desde 1929, o México consolidou um regime autoritário, inclusivo e civil sob controle do PRI que foi marcado por uma série de graves violações de direitos humanos. Um dos episódios mais sérios de desrespeito aos direitos humanos ocorreu em outubro de 1968, quando tropas do exército, seguindo as ordens do presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), abriram fogo contra uma manifestação de estudantes na Praça das Três Culturas de Tlatelolco, na Cidade do México. No entanto, 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.

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. 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: 111). 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, devido tanto 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 no caso mexicano, pois as ONGs de direitos humanos nacionais são as ligações-chave dentro da rede, essenciais para que suas práticas sejam bem-sucedidas. Isso porque são as ONGs domésticas que fornecem informações sobre violações de direitos humanos que, de outra forma, talvez não ultrapassassem as fronteiras nacionais e não chegassem 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. Os ativistas e organizações de direitos humanos locais desempenharam um papel primordial na observação, documentação e transmissão de informações, bem como no acompanhamento da situação das vítimas e dos casos.

Um mínimo de organização da sociedade civil do país-alvo 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 internacionais 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 internacionais é importante para que a rede transnacional possa 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.

Todavia, na maior parte das leituras feitas sobre o modelo bumerangue-espiral (Keck; Sikkink, 1998; Risse et al., 1999), e em especial nas realizadas para o caso mexicano, o foco no que diz respeito ao plano doméstico recai primordialmente apenas sobre a pressão exercida por grupos nacionais de direitos humanos, sem que sejam feitas considerações sobre como mudanças do contexto político-institucional doméstico podem afetar a mobilização de grupos e o grau de ação coletiva no âmbito da sociedade civil, fatores essenciais que devem ser analisados caso o interesse seja a explicação da atuação da rede transnacional. Nesse sentido, aqui frisamos que a colaboração transnacional para promover “principled issues” como os direitos humanos tem maiores chances de êxito quando os esforços transnacionais estão enraizados domesticamente, 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 cujo papel não pode ser negligenciado.

A questão central de pesquisa de Risse-Kapen (1995; 1999) é sobre quais são as circunstâncias domésticas 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 pergunta-se, então, por que a promoção dos direitos humanos e valores democráticos levada a cabo por diversas ONGs e coalizões transnacionais influiu 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 domésticas, 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 matéria⁵. Desse modo, Risse-Kapen argumenta que “sob condições internacionais semelhantes, diferenças nas estruturas domésticas determinam a variação no impacto sobre políticas dos atores transnacionais” (Risse-Kapen, 1995: 25).

No entanto, a despeito da importância concedida ao âmbito doméstico enquanto instância de mediação das pressões transnacionais, o que se verifica é que seu conceito de estruturas domésticas considera apenas o grau de centralização ou fragmentação do Estado; se a sociedade civil é forte ou se está dividida por clivagens ideológicas ou de classe que a enfraqueceriam; e as características das redes que vinculam o Estado com a sociedade (policy networks), as quais seriam marcadas pela existência ou não de organizações intermediárias de agregação de demandas sociais, como partidos, e por culturas de tomada de decisão consensuais ou polarizadas⁶. Dessa forma, não há qualquer consideração sobre como mudanças político-institucionais domésticas, tais quais o processo de democratização aqui analisado, podem afetar e induzir a ação coletiva de grupos da sociedade civil, o que gera, por sua vez, importantes repercussões sobre as possibilidades de atuação e de êxito

⁵ 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: 14). Nesse sentido, 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 (Risse-Kapen, 1999: 395).

⁶ “Esses três componentes das estruturas domésticas formam um espaço tridimensional com os eixos definidos como: 1. a estrutura do Estado (centralização versus fragmentação); 2. a estrutura societal (fraco versus forte); 3. as redes de políticas [policy networks] (consensuais versus polarizadas)” (Risse-Kapen, 1995: 22).

das redes transnacionais.

Por outro lado, se o conceito de estruturas domésticas não permite analisar os impactos que alterações do contexto político interno podem produzir na indução à ação coletiva de atores sociais locais, Risse-Kapen (1995; 1999) reconhece ainda que a capacidade dos atores transnacionais de formar redes duradouras e coalizões vencedoras com atores domésticos dos Estados-alvo é outra variável central para explicar a influência exercida pelas redes transnacionais. Assim, Risse (1999) afirma 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 em torno de princípios comuns com as ONGI [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: 389).

Todavia, nota-se novamente que não há uma maior preocupação em analisar as variáveis domésticas que predisponham mais ou menos à emergência de ação coletiva no plano local, requisito necessário para a ação e posterior desempenho da rede transnacional muito embora se reconheça que as pressões transnacionais enraizadas domesticamente por meio de alianças com grupos domésticos são aquelas que têm maiores chances de sucesso. Admite-se que o êxito da pressão transnacional depende da existência de redes com atores domésticos, mas nenhuma proposição é oferecida sobre quais configurações e processos políticos domésticos seriam mais ou menos favoráveis, em primeiro lugar, à

existência desses atores domésticos e, em segundo lugar, à formação de coalizões de tais grupos com atores transnacionais.

Keck e Sikkink (1998; 1999) e Sikkink (1996; 2006) reconhecem, por sua vez, de maneira mais explícita, que certas condições domésticas nos países-alvo que permitam a existência de algum grau de organização da sociedade civil devem estar presentes anteriormente à pressão da rede transnacional para que ela possa ocorrer e ser efetiva. 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: 427). Nesse sentido, para exemplificar seu argumento, as autoras lembram que 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 já 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: 427-428).

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: 163)⁷. 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: 167).

Desse modo, a existência de laços da rede transnacional com ativistas locais de direitos humanos é reconhecida novamente como um determinante crucial para a efetividade da pressão da rede, mas adiciona-se a essa condição o requisito de um grau prévio de organização da sociedade civil do Estado contra o qual se dirige a pressão transnacional. Entretanto, os exemplos citados da Guatemala e do México são ilustrativos, pois mais uma vez não há preocupação em analisar a mudança nas variáveis domésticas que em meados dos anos 1980 teriam levado ao surgimento de ONGs locais e, posteriormente, à própria efetividade da pressão da rede transnacional nesses dois casos. Reconhece-se a importância do nível interno, mas o seu papel e os impactos de mudanças no contexto político doméstico, como processos

⁷ A esse respeito, Risse-Kapen e Sikkink também argumentam que “ (...) a obtenção de informações requer pelo menos algumas ligações mínimas entre a oposição doméstica e as redes transnacionais (...) Somente se e quando a rede transnacional tiver sucesso na obtenção de informações suficientes sobre a repressão no “Estado alvo” [junto aos grupos domésticos] que ela poderá colocar o Estado violador da norma na agenda internacional” (Risse-Kapen; Sikkink, 1999: 22).

de abertura política, sobre a capacidade de atuação e pressão das redes transnacionais ainda não foram totalmente explorados por esses trabalhos. Afirmar apenas que a existência tanto de ONGs locais quanto de alianças desses atores com grupos transnacionais constitui uma condição necessária para a efetividade da rede negligencia no caso mexicano o impacto causal do processo de transição democrática não só sobre a emergência de ONGs locais de direitos humanos, mas também sobre a capacidade de pressão que a rede transnacional pôde dirigir contra o Estado mexicano.

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. 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 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 determinaram a receptividade ou vulnerabilidade do sistema político às demandas, pressões e desafios colocados pelo movimento.

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: 27) e Tarrow (2006: 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 civil⁸: 1) abertura ou fechamento relativos do sistema político

⁸ 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;

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. A característica particular da transição mexicana foi, por um lado, a transformação gradual das regras do jogo - processo cujo eixo central foi o conjunto de 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, o que conduziu o país de um sistema de partido hegemônico para um sistema democrático multipartidário.

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 1977⁹, e que posteriormente se converteria num processo de democratização do país

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 (Partido da Revolução Democrática), ator-chave da transição democrática e da consolidação do sistema democrático multipartidário mexicano.

⁹ 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.

mais autêntico e profundo, sobretudo depois de 1988¹⁰, 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.

As sucessivas reformas das instituições e procedimentos eleitorais, 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, também se incrementaram, alimentadas pelo descontentamento nacional crescente, aquelas formas autônomas de iniciativa social – avessas aos mecanismos de controle corporativistas do PRI 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

¹⁰ 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. 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, até que em 2000 o PRI perdeu a Presidência da República, último indicativo de que o sistema autoritário de partido hegemônico havia se convertido, por fim, numa democracia.

aumentaram, tornando o surgimento da ação coletiva mais provável, e líderes sociais 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 múltipla¹¹, 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, 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.

¹¹ Outras causas tradicionalmente apontadas pela literatura para o processo de expansão da sociedade civil mexicana nesse período são a modernização socioeconômica prévia do país que havia impulsionado o crescimento das classes médias não enquadradas no sistema de representação corporativista do regime do PRI; a crise do próprio sistema corporativista decorrente do esgotamento do modelo de crescimento econômico baseado na substituição de importações na década de 1980; a insatisfação popular gerada pelas sucessivas crises econômicas a partir de 1982; e a experiência prévia de mobilização de ativistas mexicanos com refugiados centro-americanos que fugiam das guerras civis em seus países no início dos anos 1980, por um lado, e, por outro, com os esforços de reconstrução do terremoto de 1985 na Cidade do México (cf. Olvera, 2003; Chand, 2001; Aguayo; Parra, 1997). Esses processos forneceram as estruturas de mobilização e um conjunto de significados e definições compartilhados (frames) que em conjunto com as estruturas de oportunidades políticas expandidas pela democratização explicam a formação de ONGs domésticas de direitos humanos no país.

TABELA 1
NÚMERO DE ONGS MEXICANAS DE DIREITOS HUMANOS NOS ANOS
1976, 1982, 1988 E 1993

1976	1982	1988	1993
0	15	61	143

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

TABELA 2
NÚMERO DE ONGS DE DIREITOS HUMANOS NOS ANOS 1991, 1993, 1996 E
2001: DIRETÓRIOS DA CNDH (1991-2001)

1991	1993	1996	2001
92	191	362	783

Fonte: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1991). Directorio Nacional Anotado de Organizaciones no Gubernamentales Pro Derechos Humanos. México, D.F.; COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1993). Directorio Nacional Anotado de Organismos no Gubernamentales pro Derechos Humanos. México, D.F.; COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1996). Directorio de Organismos de Derechos Humanos. México, D.F.: 1996; COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS; Universidad Autónoma de México (UNAM) (2001). Directorio de Organizaciones Sociales que Atienden a Víctimas de Violación de los Derechos Humanos. México, D.F.¹²

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 da democratização, como o processo de abertura do sistema político, mas foram afetadas por ela. 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 (Partido da Revolução Democrática), ator chave do processo de transição democrática do país, o que corresponde à dimensão

¹² As Comissões Estatais de Direitos Humanos e as representações de ONGs internacionais no México que aparecem na contagem de alguns dos diretórios foram excluídas da tabela por não se tratarem de ONGs mexicanas de direitos humanos.

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 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: 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 (Partido da Revolução Democrática).

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 ampliou 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 provocou um afrouxamento dos controles autoritários num momento caracterizado pela aparição e fortalecimento de forças independentes do regime autoritário (Aguayo,

1994: 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 drasticamente. Isso implicou o afrouxamento dos controles autoritários o que, por seu turno, favoreceu a organização da sociedade civil, 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, são importantes para explicar o

surgimento de ONGs domésticas de direitos humanos no México. 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.

Sem a alteração e expansão da estrutura de oportunidades políticas provocada pelo processo de democratização a emergência e mobilização de grupos de direitos humanos provavelmente teria sido afetada negativamente, o que também influenciaria de maneira adversa a efetividade da pressão da rede transnacional de direitos humanos sobre os dois últimos governos priístas (1988-2000). 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.

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

Durante os governos Salinas e Zedillo 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 humanos¹³. O esgotamento do modelo de substituição de importações sobre o qual se assentara até então o desenvolvimento mexicano levava à liberalização econômica e à abertura ao mercado internacional, políticas implementadas lentamente num primeiro momento no governo De la Madrid (1982-1988) e depois continuadas com a introdução de uma série de novas e mais profundas reformas econômicas liberalizantes durante o governo Salinas. A crise do modelo econômico protecionista e o grave problema da dívida externa fizeram com que o governo mexicano abandonasse 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

¹³ Um indício da centralidade da preocupação das lideranças políticas mexicanas com a imagem do país pode ser encontrado na decisão do governo Salinas de implementar uma sofisticada política de relações públicas e de lobby nos Estados Unidos para reconstruir a imagem do México não apenas ante os congressistas e funcionários do governo norte-americano, mas também perante a opinião pública e os meios de comunicação (cf. Eisenstadt, 1992; Dresser, 1996: 331-2). A partir de meados dos anos 1980, o governo e representantes de outros setores políticos, econômicos e sociais dos Estados Unidos começaram a demonstrar maior atenção e preocupação com a situação doméstica do México. A crise econômica e o problema da dívida externa mexicana, bem como as questões da corrupção, da ineficiência da luta mexicana contra as drogas e da migração ilegal de milhares de mexicanos anualmente para os Estados Unidos eram assuntos que dificultavam as relações bilaterais e que aumentaram o interesse de atores norte-americanos pelo processo político mexicano. Como bem lembra Covarrubias (2001), “Existia nos Estados Unidos um terreno fértil para as opiniões negativas sobre o sistema político, o presidente e o país em geral, nas quais se refletia uma preocupação de longo prazo com a estabilidade política e o funcionamento do sistema, assim como com a incapacidade do governo de combater o narcotráfico e conduzir a economia de tal forma que se pudesse fazer frente ao pagamento da dívida e evitar a migração ilegal aos Estados Unidos” (Covarrubias, 2001: 336). O objetivo do governo Salinas era justamente o de dissipar tais visões e percepções negativas existentes a respeito do México, já que isso dificultava a aproximação comercial e econômica entre os dois países, meta central da política externa salinista. Buscava-se propagar a imagem de um país moderno, liberal e que implementava as mais avançadas reformas de mercado segundo a agenda econômica neoliberal dos países desenvolvidos. Para tanto, não foram poupadas despesas; os gastos em serviços de lobby e relações públicas cresceram mais de 100 vezes no período, movimentando somas que oscilavam, segundo as estimativas disponíveis, entre 10 e 20 milhões de dólares apenas para o ano de 1991 (Eisenstadt, 1992: 667).

produtivo mexicano com os Estados Unidos (Meyer, 2006: 450-453).

Desse modo, houve um reconhecimento da globalização econômica e da necessidade de se promover uma política de abertura aos mercados e fluxos de capitais 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 (González, 2001; 2006). Nesse sentido, o regime priísta esperava alterar o modelo de desenvolvimento e o sistema econômico sem que isso afetasse a estrutura política do país¹⁴ (Meyer, 1996; Covarrubias, 1999; Treviño Rangel, 2004). Assim, 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 ainda não democrático e, portanto, suspeito perante os defensores internacionais das normas de direitos humanos.

No entanto, 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 relacionados à crise de

¹⁴ Salinas defendia um projeto de perestroika sem glasnost, pois 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: 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).

legitimidade do regime derivada do processo eleitoral de 1988¹⁵, 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 eram desatadas pelos relatórios de ONGs internacionais que denunciavam as violações de direitos humanos cometidas ou toleradas pelo Estado mexicano.

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 (Treviño Rangel, 2004: 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, 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: 519).

Em suma, as crises política e econômica no âmbito doméstico e a abertura do país ao exterior no plano econômico-comercial iniciada a partir de meados da década de 1980 tornaram o regime mexicano mais

¹⁵ 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 opositorista de esquerda, vencesse.

vulnerável às pressões externas, 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 humanos¹⁶. Os questionamentos e críticas desses atores contribuiriam para que o governo mexicano começasse 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.

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, 2008: 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

¹⁶ A criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos; o apoio do México à formação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH); a aceitação da presença de observadores internacionais na eleição presidencial de 1994; o convite feito a relatores de direitos humanos da ONU e OEA para que visitassem o México, e o não rechaço à inclusão de uma cláusula democrática no acordo de livre comércio com a União Europeia são algumas das iniciativas que foram tomadas pelo governo mexicano em reação às críticas e pressões da rede transnacional de direitos humanos, e que serão comentadas ao longo do texto.

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 tal influência da rede teria sido tão conseqüente.

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. O governo Salinas logo percebeu que as violações de direitos humanos no México podiam converter-se, assim, num instrumento muito poderoso nas mãos dos setores que se opunham nos Estados Unidos ao acordo comercial.

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)¹⁷. O NAFTA aumentou

¹⁷ 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

dramaticamente a importância do México na arena política dos Estados Unidos, 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)¹⁸.

A cobertura mais intensificada da mídia internacional a respeito do México 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

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 direitos humanos no México. 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. Um exemplo da maior atenção concedida

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).

¹⁸ Ainda que o tema da democracia e dos direitos humanos não tenha aparecido nas negociações entre os governos dos Estados Unidos e do México, a aproximação crescente 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. O país entrava, assim, finalmente na lista de prioridades de sindicatos e de ONGs ambientalistas e de direitos humanos dos Estados Unidos (Aguayo, 1994: 482).

ao caso mexicano foi a publicação, em junho de 1990, de um informe da Americas Watch chamado “Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity” que obteve grande publicidade e impacto nos Estados Unidos e no México (Sikkink, 1993: 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 desapareições, 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, a Americas Watch concluía que os abusos cometidos pelas autoridades eram já algo institucionalizado na sociedade mexicana (Treviño Rangel, 2004: 520).

O relatório obteve grande cobertura na imprensa internacional devido à pressão realizada 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.

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 esse caso é ilustrativo por revelar como esse processo 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: 522).

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: 110-111)¹⁹.

¹⁹ O campo dos direitos humanos tem sido alvo de um vasto processo de regulação internacional desde o término da Segunda Guerra Mundial, quando se assiste à criação e expansão de um regime internacional de direitos humanos que, com o passar das

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 comerciais²⁰. 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 humanos²¹. Os relatórios regulares elaborados pela

décadas, criou mecanismos de monitoramento das práticas estatais e incorporou, progressivamente, novas temáticas à lista dos direitos humanos que procurava promover e proteger. Além da expansão institucional em escala global de tratados e convenções, uma visão democrático-liberal dos direitos humanos também se tornou hegemônica nesse mesmo período, sobretudo após o colapso dos regimes comunistas do Leste Europeu e da derrocada de muitos dos regimes autoritários do Terceiro Mundo a partir de meados da década de 1980. Deste modo, o conjunto dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos tornou-se, na atualidade, elemento central não só da linguagem de muitos movimentos contestatórios e de resistência – a ponto de tomar o lugar de muitas outras narrativas rivais de dissenso –, mas também de qualquer projeto ou visão que busque obter legitimidade política (Donnelly, 2006, p. 610; Hafner-Burton; Ron, 2009, p. 393). Nesse sentido, o governo mexicano não pôde se furtar de responder a esse discurso internacional em prol da democracia e dos direitos humanos capitaneado por atores como os que compunham a rede transnacional de direitos humanos.

²⁰ A Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) é um organismo que tem por objetivo a proteção, observação, promoção, estudo e divulgação dos direitos humanos, e dispõe de competência para 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. É apenas em 1999, durante o governo Zedillo, porém, que a CNDH terá reconhecida sua plena autonomia, já que ao ser criada, no governo Salinas, ela não passava de um órgão vinculado à Secretaria de Gobernación e estava, portanto, sujeita às interferências do Executivo federal.

²¹ O comportamento do governo em vários casos revelava a natureza do seu projeto de modernização autoritária. A elite dirigente buscava implementar reformas econômicas, mas ao mesmo tempo tentava fazer com que o ritmo do processo de abertura no ambiente político fosse fortemente controlado e ditado pelo governo, o que refuta o argumento de que as mudanças observadas eram resultado de uma autêntica política governamental de respeito e promoção dos direitos humanos. A repressão empreendida

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: 433; Covarrubias, 1999: 439).

Keck e Sikkink (1998) notam 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: 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 imagem internacional o tornou mais sensível às críticas da rede transnacional de direitos humanos.

pelo governo Salinas contra o PRD, de que resultou o assassinato de dezenas de militantes desse partido de esquerda (cf. Schatz, 2011: 80-95, que analisa o perfil de 250 membros do PRD assassinados nesse período); os sinais evidentes de apoio de autoridades do Estado a grupos paramilitares no conflito em Chiapas (Amnesty International, 1997; Bob, 2005: 120-7); o quadro de inúmeras fraudes eleitorais cometidas ao longo dos anos 1980; e o padrão de democracia seletiva do PRI, que nessa época reconhecia apenas as vitórias eleitorais do PAN que havia decidido apoiar no Congresso a agenda de reformas econômicas do governo, questionavam o caráter democrático do sistema político mexicano e da elite dirigente priísta, bem como a seriedade das intenções da elite tecnocrática no poder de implementar uma verdadeira agenda 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 sequestro, 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: 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 humanos²²; 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: 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 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: 25).

²² 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.

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 (Partido Ação Nacional) 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, apresentando as violações dos direitos políticos e eleitorais como um desrespeito mais geral do regime autoritário mexicano para com os direitos humanos. Apesar das objeções do governo mexicano à admissibilidade da queixa, que se valiam do princípio de soberania interna²³, 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.

O governo mexicano parecia disposto, assim, 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

²³ 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.

concessões táticas, 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, em favor da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos²⁴; e a admissão da presença de observadores eleitorais internacionais nas eleições presidenciais de 1994.

A pressão da rede transnacional direcionada ao México crescia, portanto, cada vez mais, 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. 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 aquele 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

²⁴ O México se opôs, inicialmente, à proposta de criação do Alto Comissariado para Direitos Humanos (ACNUDH). 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: 33).

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 – 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.

O movimento zapatista teve, assim, 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, 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 do mesmo ano. 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, e a partir de então começou um trabalho intensivo de apresentação de casos e de litígio das ONGs mexicanas junto à Comissão (Edgar Cortéz, entrevista pessoal, 10 de novembro de 2008).

Nesse mesmo ano, em abril, as ONGs mexicanas começaram a

participar das sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra, com a expectativa de que ela pudesse emitir uma resolução criando um mecanismo de monitoramento da situação dos direitos humanos no México. 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 aos do governo para os diferentes mecanismos dos tratados” (Anaya, 2009: 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. Por meio da apresentação estratégica de casos, informações e dados junto aos mecanismos que compõem o regime de direitos humanos na ONU e OEA elas intentavam atrair a atenção de tais organismos para o caso mexicano, pressionando-os para que dirigissem suas ações ao México.

As ONGs mexicanas passaram a enviar, de maneira regular, desde o início do conflito em Chiapas, informações aos relatores temáticos da ONU, pressionando-os para que eles solicitassem junto ao governo mexicano convites que permitissem suas visitas ao país. 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: 29-30). Em 1996, durante a sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Centro Prodh contatou organizações colombianas que tinham experiência de advocacy na ONU e 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 Europeia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia para que eles pressionassem o governo mexicano (ibidem: 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 advocacy junto desses países, com o objetivo de que eles pressionassem o governo mexicano.

Ademais, também no ano de 1996, mas agora no âmbito do sistema interamericano, as ONGs mexicanas pediram, novamente com o apoio do CEJIL, 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 apresentou mais uma vez naquela ocasião um relatório sobre as violações cometidas contra os direitos humanos no país. Nos anos seguintes as ONGs mexicanas continuaram a pedir a realização de audiências junto a CIDH que foram celebradas pelo menos uma vez ao ano ao longo do restante da década (Anaya, 2009: 47).

Além disso, durante a negociação do acordo comercial entre México e União Europeia que ocupou todo o governo Zedillo e era o

objetivo principal de sua política externa²⁵, as ONGs mexicanas em colaboração com ONGs internacionais desenvolveram estratégias regulares de envio de informações para o Parlamento Europeu, 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 que constava do acordo num mecanismo que não fosse apenas uma declaração geral de princípios. Elas defendiam um modelo no qual a cláusula contasse com um mecanismo efetivo e concreto de aplicação (enforcement) dos direitos humanos (Edgar Cortéz, entrevista pessoal, 10 de novembro de 2008).

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. O governo mexicano inicialmente se opôs à cláusula invocando o princípio de não-intervenção, e nesse contexto as pressões políticas das ONGs mexicanas e internacionais no Parlamento Europeu foram importantes para que a UE não desistisse do seu interesse, qual seja, que o México aceitasse a cláusula democrática²⁶.

²⁵ O acordo com a União Européia era central para o governo Zedillo, pois ele reforçava a abertura econômica do país, diversificava suas relações comerciais, extremamente concentradas nos Estados Unidos, e ajudava a criar uma boa imagem do México, que seria sócio comercial do segundo maior bloco comercial do mundo.

²⁶ 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. O México não aceitou a condicionalidade da cláusula

Mas a ação das ONGs mexicanas e de suas aliadas transnacionais não se restringia apenas ao sistema interamericano, aos mecanismos de direitos humanos da ONU e ao Parlamento Europeu. Não se fazia trabalho de advocacy 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 sobre as graves violações aos direitos humanos no México (entrevista pessoal com Edgar Cortéz, 10 de novembro de 2008).

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, portanto, durante o governo Zedillo. Nesse contexto, a estratégia do novo governo foi a de tomar a iniciativa, convidando oficialmente membros de organizações internacionais (ONU e OEA) para investigarem a situação dos direitos humanos no país, estratégia esta que se destinava a funcionar 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 o quadro das violações no país. Diferentemente do

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: 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.

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 uma maior abertura do governo mexicano com relação à atuação da OEA na matéria dos direitos humanos. Em setembro de 1998, a CIDH publicaria, por seu turno, um relatório muito crítico sobre a situação dos direitos humanos encontrada no país durante sua visita, o que desatou uma nova forte onda de críticas contra o governo mexicano. Em resposta às pressões, o Estado mexicano aceitou a jurisdição da Corte Interamericana, em dezembro²⁷.

Já 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. Em 1998, o país recebeu a visita do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan e da Relatora Especial sobre Produtos e Resíduos Tóxicos e Perigosos, Fatma-Zohra Ksentini. Já em 1999, foram Asma Jahangir, Relatora Especial sobre Execuções Extra-Judiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU, e Mary Robinson, Alta Comissária para Direitos Humanos da ONU que visitaram o país. Durante esta última visita, a Secretaria de Relações Exteriores e o Alto Comissariado para Direitos Humanos firmaram um memorando de intenção para o desenvolvimento e aplicação de

²⁷ 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 Secretaria de Relações Exteriores, uma Unidade de Coordenação e Enlace também dentro da chancelaria, que se encarregaria da parte de comunicação e diálogo 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.

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.

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. 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, 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 Chiapas²⁸. O regime priísta exibia sinais de deterioração devido a este acúmulo de processos domésticos e precisava superar a crise de credibilidade e de imagem para conseguir apoios externos. Assim, a

²⁸ 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 não reconheceu os acordos de paz de San Andrés de 1996 estabelecidos com o EZLN (Exército Zapatista de Libertação Nacional), 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, em 1997.

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 transnacional.

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: 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 de parte do governo mexicano que recorria uma vez mais ao discurso diplomático de não-intervenção para construir seus argumentos²⁹. 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

²⁹ Durante sua visita, Asma Jahangir 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, 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. As conclusões do informe foram interpretadas como um julgamento sobre o Estado, 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.

confrontos diretos com ONGs internacionais, e vários observadores estrangeiros de direitos humanos foram expulsos do país³⁰.

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: 117).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo sobre o impacto do processo de democratização do México sobre a política externa mexicana de direitos humanos defendemos que as mudanças da política externa de direitos humanos durante os governos Salinas e Zedillo podem 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. Em outras palavras, argumentamos que as mudanças não eram reflexo de uma

³⁰ 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”.

autêntica agenda reformista, endógena ao governo. Evidência disso decorre do fato de que mudanças como a criação da CNDH, os convites aos relatores internacionais de direitos humanos e a aceitação tanto da cláusula democrática quanto da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreram apenas depois da realização de campanhas de pressão pela rede transnacional. É óbvio que outros fatores também incidiram nos cálculos que levaram os governos Salinas e Zedillo a tomar tais decisões, mas o que chama atenção é que tanto a percepção quanto o grau de abertura e receptividade do Estado mexicano em relação ao regime de direitos humanos se tenham alterado justamente durante os momentos mais intensos de pressão da rede transnacional de ativismo. Isso enfraquece o argumento utilizado inclusive pelo governo mexicano de que as mudanças ocorridas eram o simples aprofundamento da tradição de adesão e respeito ao direito internacional do México em favor de nossa argumentação de que as alterações verificadas respodiam antes aos questionamentos da rede transnacional.

Além disso, as constantes críticas de ambos os governos às ONGs internacionais e mexicanas, a não aceitação em vários ocasiões das considerações realizadas por órgãos e relatores da ONU e da OEA, a expulsão de vários ativistas estrangeiros, bem como as violações cometidas por forças de segurança no conflito em Chiapas e os indícios de que autoridades estatais colaboravam com forças paramilitares revelam os limites das intenções reformistas dos dois governos, o que fortalece o argumento de que na ausência da pressão da rede transnacional e dos atores domésticos a ela vinculados os grupos dirigentes do PRI provavelmente não teriam estado dispostos a realizar o mesmo grau de mudanças observado na presença da pressão.

Dessa maneira, não podemos ocultar a realidade de que as decisões

de mudanças mais significativas ocorreram 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, 2008). Esperava-se, nesse sentido, que as alterações beneficiassem 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: 450).

A respeito desse período, defendemos ainda 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. Isso porque a emergência de ONGs domésticas de direitos humanos no México forneceu 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.

A atividade das ONGs, tanto nacionais quanto transnacionais, coincidiu, por seu turno, 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. 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.

Assim, as ONGs de direitos humanos foram bem-sucedidas em muitos casos 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, 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.

No passado, o regime priísta já havia passado por outros momentos críticos que tinham ameaçado sua estabilidade, como quando da repressão ao movimento estudantil em 1968, mas sem que houvesse qualquer tipo de pressão dirigida contra o Estado mexicano similar àquela analisada neste artigo. Naquelas ocasiões, a ausência de organizações mexicanas de direitos humanos e o foco prioritário da rede transnacional de direitos humanos nos casos de violações cometidas pelas

ditaduras do Cone Sul, sobretudo no Chile e na Argentina, faziam com que o México se mantivesse fora da agenda da rede, à margem de suas críticas. Em contraste, no início dos anos 1990, o processo de democratização do México, ainda que lento e gradual, abriu novos espaços para a emergência e mobilização de uma sociedade civil mais ativa, ao mesmo tempo em que o fim dos regimes militares no hemisfério liberou recursos financeiros e humanos da rede transnacional que puderam então ser direcionados ao caso mexicano (Aguayo, 1994: 483; Sikkink, 2006). Com a confluência desses dois processos estavam dadas as condições antes não verificadas para que as práticas de direitos humanos do México finalmente fossem expostas ao escrutínio internacional, e a rede transnacional de ativistas pôde, então, utilizar o contexto de vulnerabilidade do Estado como uma janela de oportunidade.

Desse modo, impôs-se ao Estado um grau de pressão 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 tais mudanças não fossem isentas, em muitos casos, de ambiguidades e limitações. No entanto, vale lembrar novamente, o impacto da estrutura de normas e regras internacionais de direitos humanos por meio da pressão da rede transnacional de ativismo só pode ser entendida olhando para o processo doméstico de democratização e para os contextos de vulnerabilidade doméstica que o acompanharam. A pressão transnacional estava imbricada, nesse sentido, com as ONGs locais que não poderiam ter prosperado num ambiente autoritário e, ademais, dava-se num contexto de crises política e econômica que tornavam o regime mais

sensível a sua atuação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUAYO Quezada, Sergio. (1994). “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.
- _____; PARRA Rosales, Luz Paula. (1997). Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral, México, D.F., Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- AMNESTY INTERNATIONAL. (1997). “Mexico: Amnesty International calls for genuinely independent investigation into Chiapas massacre and the use of paramilitary groups” (<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR41/118/1997/en>; última visita: 10/09/2011).
- ANAYA, Alejandro. (2009). “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, Human Rights Quarterly, vol. 31, no. 1: 35-58
- BAUTISTA, Maria del Pilar Escobar. (1995). “Derechos Humanos y Democracia en la Organización de las Naciones Unidas: Posición y Participación de México (1989-1994)”, Dissertação de Mestrado, México, SRE/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- BOB, Clifford. (2005). The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHAND, Vikram K. (1997). “Democratisation from the Outside in: NGO and international efforts to Promote Open Elections”, Third World Quarterly 18, No. 3, pp. 543-61.
- _____. (2001). Mexico’s Political Awakening. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- COVARRUBIAS, Ana. (1999). “El Problema de los Derechos Humanos y los Cambios en la Política Exterior”, Foro Internacional, vol. 39, no. 4 (octubre-diciembre): 429-452.
- _____. (2001). “El Ámbito Internacional y el Proceso de Cambio Político en México” in Reynaldo Yunuen Ortega (comp.), Caminos a la democracia, México, D.F., El Colegio de México.

- _____. (2008). "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.
- CRESPO, José Antonio. (1999). *Fronteras Democráticas en México: Retos, Peculiaridades y Comparaciones*. México, D.F., Editorial Oceano.
- DEGRELLE, Orlane. (2003). "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.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I; FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. (2001). *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*. New York: Routledge.
- DONNELLY, Jack. (2006). "Human Rights" in John S. Dryzek; Bonnie Honig e Anne Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York: Oxford University Press, pp. 601-620.
- DRESSER, Denise. (1996). "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.
- EISENSTADT Todd. (1992). "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, vol. 32, n. 5 (130), octubre-diciembre.
- GLOBAL EXCHANGE. (1999). "Foreigners of Conscience: The Mexican Government's Campaign Against International Human Rights Observers in Chiapas" (<http://www.globalexchange.org/countries/americas/mexico/observers/report/>; última visita: 8/6/2010).
- GONZÁLEZ, Guadalupe González. (2001). "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, no. 4 (166), octubre-diciembre.
- _____. (2006). "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.
- HAFNER-BURTON, Emilie; RON, James. (2009). "Seeing double: human rights impact through qualitative and quantitative eyes", *World Politics*, vol 61, n.2, pp.360-401.
- KAUFMAN PURCELL, Susan. (1997). "The Changing Nature of US-

- Mexican Relations” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, n. 1, Spring, pp.137-152.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- _____. (1999). “Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia”, *Foro Internacional*, vol. 39, n. 4 (158), octubre-diciembre.
- KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; SIKKINK, Kathryn. (2002). “From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics”, in S. Khagram, J. Riker e K. Sikkink (eds). *Restructuring world politics. Transnational social movements, networks and norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. (2005). “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change”, Sawyer Law and Politics Program, Campbell Public Affairs Institute (Mimeo).
- MAZA Calviño, Emma Consuelo. (2008). *Los Derechos Humanos en México: ¿Retórica o Compromiso?*, Dissertação de Mestrado, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer. (1996). “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
- McADAM, Doug. (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.
- MEYER, Lorenzo. (1996). “La crisis del presidencialismo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 36, n. 1/2 (143/144), enero-junio.
- _____. (2006). “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 46, n. 3 (185), julio-septiembre, pp. 421-464.
- OJEDA Gómez, Mario. (2006). *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F., El Colegio de México.
- OLVERA, Alberto J. (2003). “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.

- RISSE-KAPEN, Thomas. (1995). "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.
- _____. (1999). "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, vol. 39, n. 4 (158), octubre-diciembre.
- _____.; ROPP, Stephen C & SIKKINK, Kathryn. (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHATZ, Sara. (2011). *Murder and Politics in Mexico: Political Killings in the Partido de la Revolución Democrática and its Consequences*, New York, Springer.
- SIKKINK, Kathryn (1993). "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, no. 3: 411-441.
- _____. (1996). "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.
- _____. (2006). "A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina", in Jelin, Elizabeth; Hershberg, Eric (org.), *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, São Paulo, Edusp.
- TARROW, Sidney. (2006). *Power in movement: social movements and contentious politics.*, Cambridge; New York, Cambridge University Press.
- TREVIÑO RANGEL, Javier. (2004). "Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado Mexicano", *Foro Internacional*, vol. 44, no. 177 (julio-septiembre): 509-539.

Entrevistas

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.