

# A atuação da rede transnacional de direitos humanos no México durante os governos Salinas e Zedillo

Bruno Boti Bernardi

**D**urante décadas, prevaleceu no México uma política externa nacionalista, defensiva e legalista, calcada na defesa de princípios do direito internacional como não-intervenção e autodeterminação, correspondendo às necessidades de crescimento de uma economia mista e fechada, e aos requerimentos de legitimidade e estabilidade de um regime político autoritário, presidencialista, de partido dominante e pluralismo limitado (Graves, 1985, Huck Jr., 1997, González, 2005, Chabat, 2006). Com isso, buscava-se não apenas sustentar as demandas protecionistas do modelo de industrialização por substituição de importações, como também isolar a vida política interna de influências externas.

Nesse sentido, o México cultivava uma tradição diplomática de defesa intransigente da doutrina de soberania interna e não-interferência (Sikkink, 1993, p. 415). Ainda que formalmente um defensor internacional das normas de direitos humanos, na prática prevalecia nos governos do PRI (Partido Revolucionário Institucional) muitas reservas quanto à aceitação de princípios e normas relacionadas à promoção da democracia e direitos humanos, sobretudo quando a atenção internacional se voltava para o país, devido à situação política doméstica mexicana, não

democrática, controlada por um partido hegemônico e permeada por uma série de violações aos direitos humanos, cometidas muitas vezes por autoridades governamentais, em especial forças de segurança.

O tema dos direitos humanos e da democracia tem lugar na política externa mexicana pelo menos desde a fundação da ONU, quando o governo mexicano propôs a elaboração de um documento de defesa dos direitos humanos que fosse parte da Carta das Nações Unidas, e sugeriu a construção de um mecanismo institucional que assegurasse o respeito aos direitos humanos (Velasco, 2006, p. 410). Em 1948, ao ratificar a carta da OEA, o governo mexicano aceitou que a democracia era o regime desejável para os países da região, e durante a Guerra Fria o México votou em favor de resoluções que condenavam a violação de direitos humanos em países como África do Sul, Rodésia, El Salvador, Chile e Guatemala (*ibidem*).

Com relação à Nicarágua, o governo mexicano invocou a necessidade de respeito à democracia e aos direitos humanos para justificar a ruptura das relações diplomáticas durante o governo de Anastacio Somoza<sup>1</sup>; da mesma forma, o governo Echeverría (1970-1976) já havia interrompido antes as comunicações com a Espanha franquista (mas mantido as relações diplomáticas), devido à falta de democracia do país. Todavia, logo que surgiam críticas externas relacionadas à situação dos direitos humanos no país, os governos *priistas* recorriam aos tradicionais princípios de soberania, não-interferência e autodeterminação

---

*Bruno Boti Bernardi é mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e bolsista Fapesp.*

para se esquivarem das exigências internacionais – a postura internacional “progressista” em relação aos direitos humanos então cedia espaço à argumentação de que os assuntos internos mexicanos não eram de interesse legítimo de outros países (*idem*, p. 411).

Ainda que se tenha assistido nos governos do PRI de De la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994) e Zedillo (1994-2000) a uma política externa em acordo com os princípios de abertura econômica neoliberal, o mesmo não ocorria em grau semelhante no âmbito político. Vários autores lembram que se esperava alterar o modelo de desenvolvimento e o sistema econômico sem que isso afetasse a estrutura política do país (Meyer, 1994,

## **A rede latino-americana de direitos humanos surgiu na década de 1970, como uma resposta às violações dos direitos humanos no hemisfério. Apesar de não ser um país democrático, o México não faria parte da agenda desta rede até meados dos anos 80.**

Velasco, 1999, Rangel, 2004). Entretanto, ainda que num ritmo muito mais lento, a mudança política não pôde ser impedida, devido tanto à influência de dinâmicas internas – como o impacto das reformas eleitorais, em curso desde 1977 – quanto externas. O México, a partir da década de 1980, em meio ao seu processo de abertura econômica e política, passou a ser questionado quanto a violações de direitos humanos e quanto à própria legitimidade do regime, formalmente eleito, mas autoritário. Tal processo se intensificaria ainda mais com o início das negociações com os Estados Unidos para a constituição do NAFTA<sup>2</sup>, e atingiria seu ápice durante as negociações do acordo de livre comércio com a União Européia (Rangel, 2004).

O objetivo deste artigo é o de analisar a emergência de uma rede de direitos humanos no caso mexicano, que entrou em tensão com a tradição diplomática mexicana, verificando em que medida essa rede, que contava com a participação de organizações não-governamentais (ONGs) mexicanas e transnacionais, teve impacto sobre o governo mexicano a partir do final da década de 1980 e durante toda a década seguinte, pressionando-o por mudanças no plano doméstico e em sua política externa. O foco, portanto, está no impacto das relações transnacionais sobre políticas específicas dos Estados e, em última instância, sobre o próprio comportamento estatal no campo das relações exteriores<sup>3</sup>.

Assim, busca-se responder a pergunta formulada por Risse-Kapen sobre “em que circunstâncias domésticas e internacionais coalizões e atores transnacionais que tentam mudar resultados de políticas numa área temática específica são bem sucedidos ou fracassam na consecução de seus objetivos” (Risse-Kapen, 1995, p. 5)<sup>4</sup>. Ainda que em

caráter exploratório, serão apresentados casos de atuação da rede de direitos humanos justamente com o objetivo de tentar responder a esta pergunta, a partir da perspectiva segundo a qual o impacto de atores transnacionais varia de acordo com as estruturas domésticas estatais, sua capacidade de formar coalizões domésticas ganhadoras, e o grau de institucionalização internacional da matéria em questão (*idem*, p. 6).

### **A Pressão da Rede Internacional de Direitos Humanos no México: A Estratégia de Mobilização da Vergonha**

Sikkink (2006) argumenta que uma rede latino-americana de direitos humanos surgiu a partir da década de 1970, conectando atores domésticos e internacionais, como uma resposta à elevação do nível de violações graves dos direitos humanos no hemisfério. Segundo a autora, os atores que compunham essa rede foram capazes de apresentar a questão das violações dos direitos humanos como um problema merecedor de atenção internacional, e ao longo de duas décadas esses atores membros da rede passaram por mudanças sucessivas nos seus alvos e estratégias para se adequarem a novas formas de abusos e a mudanças no contexto internacional. Sikkink avalia, vinte anos após o surgimento da rede, que ela foi capaz de modificar a visão tradicional da soberania na região, contribuindo para novas práticas que a alteraram<sup>5</sup>.

Entretanto, o México não faria parte da agenda da rede internacional de direitos humanos até meados da década de 1980, que antes disso centraria suas atenções nas violações mais sérias cometidas na América Central e no Cone Sul do hemisfério. Embora comuns, os abusos aos direitos humanos não eram tão graves quanto os cometidos em países como o Chile e a Argentina, que viviam períodos de ditaduras militares. Sikkink (2006) lembra, porém, que a ação da rede internacional de direitos humanos alterou-se ao longo do tempo; depois da onda de democratizações que tomou conta da América Latina na década de 1980, a rede pôde dedicar sua atenção para as violações cometidas por governos formalmente eleitos, como no caso do México. Até então, como bem lembram Keck e Sikkink (1998), “mantendo o México fora da agenda da rede estavam a existência de um governo civil eleito, a postura progressista do México sobre direitos humanos internacionais (...) e a ausência de organizações mexicanas de direitos humanos” (Keck e Sikkink, 1998, p. 111). Cabe aqui, portanto, mais uma vez, traçar o desenvolvimento dessa rede transnacional, preocupando-se, em especial, com o surgimento e conexão das ONGs de direitos humanos mexicanas com as ONGs internacionais.

O argumento apresentado é o de que a rede usa a arena internacional para tornar o Estado réu de um julgamento global, que irá considerar se seu comportamento é ou não adequado. Tenta tornar-se público todo comportamento

violador de normas internacionais sobre direitos humanos, expondo práticas estatais antes escondidas do escrutínio internacional, para embaraçar as autoridades públicas do país, estratégia conhecida como a mobilização da vergonha (*shaming*) (Khagram, Riker e Sikkink, 2002, p. 16).

No caso mexicano, em especial, defende-se aqui que a estratégia da mobilização da vergonha obteve sucesso devido à conjuntura de vulnerabilidade do Estado mexicano<sup>6</sup>. As lideranças políticas estavam preocupadas com a imagem internacional do país, essencial para o sucesso da nova estratégia de inserção internacional mexicana, e tiveram de alterar, paulatinamente, ao longo da década de 1990, práticas e políticas estatais concernentes aos direitos humanos – exemplos desse processo são a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) no governo Salinas e a aceitação de uma cláusula democrática no acordo de livre comércio com a União Européia no governo Zedillo. Disso resultou em 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<sup>7</sup>.

Atores não-estatais podem, por conseguinte, explorar a legitimidade inerente às normas internacionais para construir redes transnacionais, e com isso tentar transformar práticas e interesses estatais. Nesse sentido, foi só depois de a rede concentrar a atenção internacional sobre o México a partir de 1987 que o governo mexicano tomou medidas para melhorar as práticas de direitos humanos (Sikkink, 1993, p. 412), o que contribuiu, ademais, para a própria alteração da concepção de soberania do país. Evidências desse processo de alteração da concepção de soberania podem ser encontradas na aceitação, em 1998, da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e no fato de, a partir do ano 2000, com o início do governo Fox (2000-2006), constar, mais claramente, como prioridade da política externa mexicana, o objetivo de “promover e fortalecer os direitos humanos e a democracia no exterior

## **Durante o período de hegemonia do PRI, havia uma fusão entre o executivo federal e o partido oficial, fazendo do presidente o principal ator do sistema político.**

e harmonizar os mecanismos nacionais de proteção dos direitos humanos com os padrões internacionais”<sup>8</sup>. Também no atual governo Calderón (2006-2012) se estabelece como objetivo desenvolver uma política externa “que impulsiona ativamente nossos valores democráticos, de pleno respeito às liberdades, aos direitos humanos e que assume seu compromisso com o desenvolvimento humano sustentável”<sup>9</sup>.

Duas hipóteses têm permeado, em graus distintos, os estudos sobre a política externa mexicana e o presente artigo busca ainda, como um de seus objetivos, contrapor-se

a elas, oferecendo evidências que as refutam. A primeira delas afirma que o papel das pressões internacionais na promoção da democracia no México foi bastante limitado. Autores como Meyer (1991) e Mazza (2001) defendem que a pressão internacional mais forte que poderia ter existido em favor da democratização, de origem norte-americana, foi sempre bastante moderada – seria possível inclusive afirmar que o México seria a exceção à regra da política de exportação da democracia dos Estados Unidos<sup>10</sup>.

No entanto, acreditamos ser necessário rever essa tese, à luz da atuação da rede internacional de direitos humanos durante a década de 1990 no México. Uma afirmação que se centra apenas nas relações interestatais – a existência ou não de pressão do governo norte-americano sob o governo mexicano na matéria de promoção da democracia – desconsidera o plano transnacional e o impacto que a ação combinada de ONGs mexicanas e transnacionais teve sobre políticas domésticas e externa do Estado no decorrer da década até o início do governo Fox. Embora o governo norte-americano não pressionasse o mexicano, é necessário extrapolar o âmbito meramente estatal e lembrar que uma série de atores de origem norte-americana, mas operando transnacionalmente, na rede de direitos humanos, tentou influenciar o Estado mexicano, e em alguns casos obteve o sucesso de suas demandas, em especial naquelas circunstâncias críticas de abertura comercial em que o governo precisava manter a boa imagem internacional do país e, para tanto, fazia concessões liberalizantes e atendia as demandas de grupos da rede de direitos humanos<sup>11</sup>.

Deste modo, nossa primeira hipótese é de que a pressão internacional, consubstanciada na ação da rede transnacional de direitos humanos, contribuiu para a promoção da democracia no México e para a alteração de suas práticas e posturas com relação aos direitos humanos tanto no plano doméstico quanto no externo ao longo da década de 1990.

Já a segunda hipótese à qual nos contrapomos é a de que a alternância política no México, ocorrida com a vitória presidencial do candidato do Partido Ação Nacional (PAN), Vicente Fox, teria inaugurado uma nova política externa de promoção ativa dos direitos humanos, totalmente diferente da política dos governos anteriores. A mudança de regime, nesse caso, explicaria a mudança do comportamento estatal no tema referido – no ano 2000 o país se tornou democrático e teria adotado como consequência uma nova política externa frente à temática.

Os fatores que contribuíram para a definição de uma política externa mexicana diferente quanto ao tema dos direitos humanos não se resumem ao processo de alternância política consolidado com a vitória de Vicente Fox no ano 2000. É claro que a defesa dos direitos humanos ganhou uma maior amplitude a partir do governo foxista, mas a política ativa de promoção de direitos humanos

estabelecida como objetivo central da política externa do “gobierno del cambio” precisa ser analisada a partir de uma perspectiva histórica. Isso por que suas raízes datam já dos governos anteriores de Zedillo e Salinas, que fizeram importantes concessões na área dos direitos humanos – nesse sentido, a política externa mexicana relativa aos direitos humanos vinha sofrendo alterações muito antes da chegada de Fox a Los Pinos.

Assim, nossa segunda hipótese é a de que fatores domésticos e internacionais já pressionavam o governo com o objetivo de conseguirem alterações nas políticas externa e doméstica tradicionais mexicanas desde pelo menos o final da década de 1980. Centrando nossas atenções na importância da dinâmica transnacional nesse processo argumentamos que a mudança da política externa já estava em operação bem antes da mudança formal do regime político no país. A transição para a democracia no México foi um processo longo, intensificado nas décadas de 1980 e 1990, que não pode ser compreendido analisando-se somente a

## O México era um caso típico de Estado altamente centralizado e autoritário, cuja cultura política concentrava o poder no executivo.

vitória de Fox no ano 2000. A ascensão do candidato do PAN à presidência foi apenas o capítulo final do processo de transição democrática, e as mudanças da política externa mexicana, tal qual esse processo, estavam em curso já desde a década de 1980. A preocupação com os direitos humanos, nesse sentido, não surgiu abruptamente a partir do ano 2000, pois desde finais dos anos 1980 e durante toda a década de 1990 a política externa do país já vinha sofrendo alterações importantes quanto a esse tema.

### O efeito bumerangue, o padrão de atuação das redes transnacionais de ativismo em direitos humanos e a vulnerabilidade do Estado-alvo

Risse-Kapen (1999) pergunta-se por que a promoção dos direitos humanos e valores democráticos levada a cabo por diversas ONGs e alianças transnacionais influiu mais em alguns países do que em outros – a questão central do autor é sobre quais são as circunstâncias internas e internacionais a partir das quais as coalizões e atores transnacionais obtêm sucesso na alteração de políticas relativas a um assunto específico. Segundo o autor, a influência exercida pelas coalizões e atores transnacionais sobre as políticas estatais pode variar de acordo com três variáveis: 1) as estruturas internas, que dizem respeito aos acordos normativos e de organização que conformam o Estado, estruturam a sociedade e vinculam 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 matéria.

Durante o período de hegemonia do PRI (Partido Revolucionário Institucional), na vida política mexicana havia uma fusão entre o Executivo Federal e o partido oficial, fazendo do presidente mexicano o principal ator do sistema político. Além de presidente, ele era o líder do partido que possuía, até 1989, a maioria em ambas as Câmaras Legislativas e a totalidade dos governos estaduais. Até 1997, o PRI manteria ainda maioria tanto na Câmara quanto no Senado; foi apenas nesse ano que, pela primeira vez desde sua fundação, em 1929, o partido perdeu a maioria legislativa na Câmara, conservando, entretanto, seu predomínio no Senado até o ano 2000.

Essas dinâmicas faziam com que o presidente contasse com uma série de poderes extra-constitucionais além dos poderes conferidos ao Executivo pela Constituição (Weldon, 1997, Neto e Schiavon, 2004, Nacif, 2005). Prevalcia um padrão de presidência dominante, autoritária e de partido hegemônico que permitia enorme discricionariedade ao Executivo na produção da política externa e das políticas públicas em geral. Deste modo, Mena e Schiavon (2001) concluem que o presidente possuía “extensos poderes constitucionais de designação, tanto para escolher seu gabinete quanto para nomear funcionários judiciais, e grandes poderes informais,

porque foi o líder praticamente indiscutível de um partido altamente disciplinado que manteve, de maneira ininterrupta até 1997, a maioria absoluta em ambas as câmaras do Congresso por mais de 60 anos, e que controlou as nomeações dos ministros da Suprema Corte e de numerosos funcionários estatais” (Schiavon e Mena, 2001, p. 5). Em suma, até o final do processo de transição democrática, ocorrida em 2000, com a vitória do candidato presidencial Vicente Fox, do partido de centro-direita PAN (Partido Ação Nacional), os presidentes do PRI podiam impor suas preferências a respeito das políticas públicas na maior parte do tempo, uma vez que os dois outros poderes estavam sobre seu controle indireto, apoiando suas políticas.

O México era, portanto, seguindo o argumento de Risse-Kapen, um caso típico de um Estado altamente centralizado e autoritário, que se apresentava como provedor das necessidades dos cidadãos e que contava com instituições e uma cultura política que concentravam o poder no Executivo, o qual gozava de grande independência do Legislativo. Se as “estruturas internas mediam, filtram e refratam as ações dos atores e alianças transnacionais que se propõem influir em determinadas políticas” (Risse-Kapen, 1999, p. 384), cabe analisar como esse tipo de estrutura interna moldou a ação da rede transnacional de direitos humanos.

No caso de regimes autoritários, cujas estruturas internas são controladas pelo Estado, Risse-Kapen oferece a idéia do efeito bumerangue para se pensar a atuação das redes internacionais de direitos humanos. Segundo o autor, “[o] padrão de influência *boomerang* ocorre quando,

em um Estado repressivo, os grupos internos buscam diretamente aliados internacionais, em lugar de dirigir-se ao Estado, para que o pressionem a partir do exterior. Os grupos internos de oposição, as ONGs e os movimentos sociais se colocam em contato com as redes transnacionais e ONGs internacionais, as quais, por seu turno, convencem as organizações internacionais de direitos humanos, instituições patrocinadoras ou as grandes potências para que pressionem aqueles Estados que violam as normas” (*idem*, p. 388)<sup>12</sup>.

Risse-Kapen argumenta que o estabelecimento de vínculos fortes e duradouros entre os grupos de oposição in-

## **As redes transnacionais de direitos humanos vigiam o cumprimento dos regimes internacionais pelos Estados e, em caso de violação, a tornam pública no âmbito internacional.**

ternos e as coalizões internacionais de ativismo e influência pode ter um efeito importante nos processos de abertura e democratização. As redes oferecem, dentre outros recursos, poder de negociação, informação e com frequência dinheiro aos grupos internos de oposição, cujas demandas muitas vezes conseguem ser amplificadas pela existência desses contatos internacionais. Para o autor, é mais factível que se produzam mudanças internas duradouras em matéria de direitos humanos quando os grupos de oposição e as ONGs internas formam redes com as ONGs internacionais que operam no âmbito transnacional, “as quais, por meio de estratégias de comunicação, conseguem mobilizar as instituições internacionais, a opinião pública ou os governos ocidentais para impugnar, pressionar ou persuadir os regimes que violam as normas para que aceitem a validade das mesmas (...)” (*idem*, p. 389).

Todavia, para além das estruturas internas, que condicionam as formas de ação e estratégias das redes transnacionais – no caso de regimes autoritários, como o mexicano, por exemplo, as redes agem de acordo com o padrão bumerangue –, há ainda de se lembrar do papel da institucionalização internacional das normas concernentes aos direitos humanos. Risse-Kapen, como já visto, afirma que quanto mais as relações interestatais sejam 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 facilitam o acesso dos atores transnacionais aos processos de formulação das políticas internas (*idem*, p. 395)<sup>13</sup>.

Mais uma vez, pensando-se no caso mexicano, o efeito bumerangue também demonstra como as normas internacionais de direitos humanos fortalecem os grupos e organizações transnacionais e domésticos, em oposição aos Estados violadores de suas disposições – a ampla institucionalização do tema dos direitos humanos favorece

a atividade transnacional. As normas dão poder a esses grupos, e legitimam suas reivindicações, aumentando sua influência potencial sobre as práticas estatais – como será analisado adiante, partidos políticos como o PAN (Partido Ação Nacional) e ONGs mexicanas de direitos humanos utilizaram normas de direitos humanos para oporem-se ao governo mexicano, e valendo-se da linguagem oferecida por elas teceram alianças transnacionais com ONGs internacionais que se uniram aos seus esforços de oposição às práticas e políticas do Estado mexicano.

As redes transnacionais de direitos humanos vigiam o cumprimento, pelos Estados, dos regimes internacionais, e em casos de violações elas tornam público o comportamento no âmbito internacional. Desta forma, elas não apenas fortalecem os atores domésticos que defendem os direitos humanos, como ainda, ao dar visibilidade internacional ao caso, muitas vezes acabam criando um espaço seguro para o surgimento

de novos atores de oposição ao regime – dada a atenção internacional, os custos de coerção a esses grupos tendem a se elevar, o que facilita e incentiva sua atuação.

Em suma, “as redes internacionais de ativismo e influência têm sido essenciais como instrumento de socialização para que os países do Terceiro Mundo se interessem por cumprir as regras” (*idem*, p. 399). No caso aqui analisado, as normas internacionais concernentes aos direitos humanos subscritas pelo México, que internacionalmente foi sempre um defensor dos direitos humanos, facilitaram a atuação da rede transnacional, que pôde exigir do Estado o cumprimento das regras às quais ele havia se vinculado internacionalmente.

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

O argumento desenvolvido na próxima seção ilustra justamente esse ponto, mostrando como o contexto das negociações ligadas ao NAFTA facilitou a ação da rede transnacional de direitos humanos, já que naquele momento o governo mexicano, preocupado com a manutenção de

uma boa imagem do país para facilitar as negociações, tornou-se mais vulnerável à estratégia de mobilização da vergonha desenvolvida pela rede, fazendo concessões na área dos direitos humanos e acelerando em alguns casos reformas eleitorais, como as que precederam as eleições de 1994 e as realizadas em 1996, que concederam independência ao Instituto Federal Eleitoral (IFE) e alocaram fundos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais dos partidos de oposição, principalmente PAN e PRD.

### **A Rede Internacional de Direitos Humanos: formação e implicações para o governo Salinas de Gortari (1988-1994) durante as negociações do NAFTA**

Desde 1929, o México possuía um governo civil eleito sob controle do PRI, o partido político oficial mexicano, e diferentemente do que ocorria nos países do Cone Sul, violações maciças dos direitos humanos não eram comuns no país, ainda que abusos endêmicos fossem recorrentes. O episódio mais sério de desrespeito aos direitos humanos ocorreu em outubro de 1968, quando tropas do exército abriram fogo contra uma manifestação pacífica de estudantes no centro da Cidade do México.

Sikkink (1993) lembra que, surpreendentemente, o massacre atraiu pouca atenção e condenação do plano internacional, a despeito do fato de que a Cidade do México hospedaria os jogos olímpicos apenas dez dias depois do incidente. Isso porque “a rede internacional de direitos humanos, e a consciência e práticas de direitos humanos que ela criou ainda não existiam em 1968 (...) Como não havia nenhuma fonte crível independente de informação sobre direitos humanos, o governo mexicano foi capaz de controlar as informações sobre o evento” (Sikkink, 1993, p. 428-9).

Essa situação perduraria ainda por bastante tempo, pois praticamente nenhuma atenção internacional quanto à questão dos direitos humanos no México existiria até meados da década de 1980. A rede internacional de direitos humanos na América Latina surgiria na década de 1970, mas seria apenas no final da década seguinte que a consciência sobre os direitos humanos penetraria a sociedade mexicana, tanto devido à proliferação de ONGs domésticas preocupadas com o assunto quanto à pressão exercida por ONGs transnacionais.

Se em 1984 eram apenas quatro as ONGs de direitos humanos no México, sete anos depois, em 1991, elas eram sessenta e, em 1993, existiam mais de duzentas ONGs independentes de ativismo e monitoramento de direitos humanos (*idem*, p. 430). O aparecimento dessas ONGs domésticas no México seria essencial para o funcionamento da rede transnacional e para a efetividade de suas demandas, pois as ONGs de direitos humanos nacionais são as ligações-chave dentro da rede, essenciais para que suas práticas sejam bem-sucedidas (Sikkink, 2006, p. 121). Isso porque são as ONGs domésticas que fornecem infor-

mações sobre violações de direitos humanos que, de outra forma, talvez não ultrapassariam as fronteiras nacionais e não chegariam à rede transnacional.

Um mínimo de organização da sociedade civil do país em questão precisa existir também em muitos casos para a própria efetividade da pressão sobre o governo local – muitas vezes a pressão externa não basta para mudar as políticas do Estado, e as ONGs transnacionais ao oferecerem recursos, treinamento e outras capacidades a grupos opositores domésticos, dentre eles ONGs, tornam-nos mais poderosos e capazes de pressionar o governo “de dentro” – dessa forma se concretiza a aliança transnacional dentro dos marcos do padrão bumerangue. Assim, a existência e o vínculo dessas organizações locais e nacionais com as ONGs transnacionais é importante para que estas últimas possam efetivamente confrontar as autoridades e órgãos governamentais envolvidos em práticas de desrespeito a normas internacionais de direitos humanos.

A criação da Academia Mexicana de Direitos Humanos (AMDH), em 1984, foi um marco nesse processo de surgimento de uma consciência sobre os direitos humanos no México e de ONGs associadas a essa temática (Velasco, 1999). Estabelecida por um grupo de importantes intelectuais, ativistas e políticos, a AMDH passou a treinar ativistas, e a promover a pesquisa e ensino sobre direitos humanos no país, contando com forte apoio da Fundação Ford, que forneceu a maior parte de seus recursos durante seus primeiros cinco anos de existência (Sikkink, 1993, p. 430).

O terremoto que atingiu o país em setembro de 1985 fez com que a atenção aos direitos humanos aumentasse mais ainda, pois durante as escavações das ruínas do prédio da Procuradoria Geral do Distrito Federal foram descobertos corpos de vários prisioneiros com sinais de tortura, o que causou comoção nacional na época. A ineficiência do governo para lidar com os efeitos catastróficos do terremoto impulsionou a organização da sociedade civil, a qual recebeu apoio e fundos de ONGs internacionais. Essa colaboração entre grupos da sociedade civil mexicana e ONGs internacionais quebrou velhos mitos segundo os quais no México toda atividade política deveria ser canalizada por meio do Estado, e o resultado final disso teria sido o aumento na confiança da capacidade de atuação das ONGs.

Durante esse mesmo período, assistiu-se ainda às primeiras ocasiões em que as ONGs internacionais de direitos humanos dirigiram sua atenção para o caso mexicano. Em 1984, a Americas Watch lançou um relatório sobre o tratamento concedido pelo governo mexicano aos refugiados guatemaltecos e, em 1986, a Anistia Internacional publicou um relatório sobre a violência rural no México. A publicação desses dois relatórios abalou a imagem e identidade do México como país defensor dos direitos humanos, mas naquele momento e, mais especificamente, até 1988, o governo mexicano não alterou suas práticas e políticas concernentes ao tema (*idem*, p. 431).

Para Sikkink, o ano de 1988 marca o aparecimento de

um novo contexto político doméstico e internacional para o México, que tornou o governo do país mais sensível às críticas às violações dos direitos humanos. A partir desse momento, a vulnerabilidade do Estado mexicano à pressão da rede de direitos humanos cresceria. Internamente, a atividade das ONGs, tanto nacionais quanto transnacionais, que se avolumava na época, coincidiu com um processo de mudança doméstica, marcada por um momento de recuperação de uma grave crise econômica e também pelos

## **Por ocasião do terremoto de 1985, a colaboração entre grupos da sociedade civil mexicana e ONGs internacionais quebrou o mito segundo o qual toda a atividade política deveria ser canalizada por meio do Estado.**

sinais, mais evidentes a partir da eleição de 1988, de uma crise política e de legitimidade do governo Salinas<sup>14</sup> e do próprio modelo de um regime de partido hegemônico único, dominado pelo PRI.

Antes das eleições de 1988, o PRI sofreu uma séria cisão interna; Cuauhtemoc Cárdenas, até então membro do PRI, uniu-se a outros membros descontentes do partido, numa coalizão política de esquerda que depois constituiria o PRD (Partido da Revolução Democrática)<sup>15</sup>, a qual lançou seu nome à presidência em 1988, desafiando, pela primeira vez com real perigo, o PRI. Além do PRD, o PAN (Partido Ação Nacional) também passaria a desempenhar um papel político muito mais importante no país depois das eleições fraudulentas de 1988. O PRI assistia ao fortalecimento da oposição doméstica como nunca antes na história do México pós-1929, e o seu predomínio na vida política do país mostrava sinais de esgotamento.

O PAN ligou seus interesses ao de certas ONGs e encaminhou denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre irregularidades cometidas pelo PRI nas eleições estaduais de Durango, em 1985, e de Chihuahua, em 1986. Aproveitando-se da amplitude da concepção de direitos humanos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, as ONGs que abordam a questão dos direitos humanos podem trabalhar na defesa da democracia, incorporando o tema eleitoral. A resposta da CIDH sobre as denúncias do PAN foi a de que a Comissão era competente para analisar os casos relativos a eleições, já que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos garantia o direito a votar e ser eleito, e recomendou-se ao governo uma reforma de suas leis eleitorais. Do outro lado da disputa, o governo mexicano argumentava que essa era uma interferência indevida da OEA, que feria sua soberania e a própria carta da organização<sup>16</sup>.

Esse caso revela o crescimento da oposição doméstica, a internacionalização do tema da democracia no México, junto com os direitos humanos, e a própria erosão do po-

der do PRI. Ainda que contrário à decisão da CIDH frente à reclamação do PAN, o governo entrou em negociação com os partidos políticos e começou a modificar leis e procedimentos eleitorais. O regime estava mais enfraquecido domesticamente, e a atenção internacional ajudou a criar um espaço político protegido para a proliferação de ONGs mexicanas. Devido ao aumento da pressão e organização social, e da abertura econômica, havia maiores limites ao uso da coerção, cujos custos haviam se elevado sobremaneira. Isso implicou o afrouxamento dos controles autoritários que, por seu turno, favoreceu a organização da sociedade civil (Rangel, 2004, p. 518), a qual, por fim, como num ciclo, ao se organizar contribuiria ainda mais com sua pressão para o subsequente aumento do afrouxamento dos controles autoritários do país.

Se domesticamente esse era o contexto que tornava o governo mais sensível às críticas de violações dos direitos humanos, no plano internacional, o México, em 1990, iniciou negociações com os Estados Unidos e Canadá para a assinatura do NAFTA, que entraria em vigor em 1994. Frente à crítica de ONGs nacionais e internacionais, o governo Salinas se viu obrigado a dar mais importância ao tema dos direitos humanos, sobretudo no plano doméstico, encarando a realidade das inúmeras violações cometidas no país, muitas vezes pelas forças de segurança, porque 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 este processo.

Redes transnacionais de defesa da democracia e direitos humanos estabeleceram laços muito próximos com grupos opositores e organizações cívicas mexicanas com a finalidade de pressionarem o governo mexicano por maior abertura e respeito aos direitos humanos no país. Esses vínculos propiciaram recursos, proteção e acesso à mídia e ao Congresso norte-americano, fortalecendo as organizações mexicanas de oposição e suas demandas por maior abertura democrática (Chand, 1997, pp. 553-554)<sup>17</sup>. O NAFTA aumentou dramaticamente a importância do México na arena política dos Estados Unidos (Kaufman Purcell, 1997), forçando os governos mexicanos a “aceitarem o escrutínio do Congresso, de grupos públicos de interesse, e de uma miríade de comitês e comissões, todos norte-americanos” (Centeno, 1994, p. 240 *apud* Levitsky e Way, 2005, p. 25).

Segundo Levitsky e Way (2005), a cobertura internacional mais intensificada da mídia internacional e a influência das redes transnacionais de direitos humanos aumentaram a reverberação potencial mesmo dos menores abusos, e como a liderança tecnocrática do PRI tinha apostado o futuro mexicano na estratégia de integração econômica com os Estados Unidos, ela estava muito preocupada com a imagem internacional do México e com o dano que

poderia ser causado a ela pelo impacto de relatórios de ONGs que criticavam a situação dos direitos humanos e da democracia no país. No mesmo sentido, Rangel argumenta que “A preocupação do governo salinista pela sua imagem internacional, particularmente ante o público estadunidense, devia-se ao crescente interesse dele, mais especificamente dos chamados setores não oficiais – igrejas, sindicatos, organizações sociais – pelo que se passava no México” (Rangel, 2004, p. 518).

Em 1990, por exemplo, a Americas Watch produziu um relatório bastante crítico sobre a situação de direitos humanos no México e que obteve ampla cobertura pela mídia mexicana e norte-americana, atraindo atenção especial em Washington, onde se iniciavam as negociações do NAFTA. Como resultado do relatório, o Congresso norte-americano, que nunca havia realizado audiências sobre a situação geral dos direitos humanos no México, assistiu, em setembro do mesmo ano, nos Subcomitês de Direitos Humanos e Organizações Internacionais, e no de Assuntos Hemisféricos Ocidentais da Câmara dos Representantes, à realização de audiências sobre direitos humanos no México, que além de ouvirem o Departamento de Estado contaram com apresentações da Anistia Internacional e da Americas Watch.

O governo Salinas, com uma margem mínima de manobra, dada a grave crise econômica pela qual passava o México, e questionado pelas eleições de 1988, com um novo modelo econômico em marcha e expectativas de iniciar as negociações do NAFTA, era dentro e fora do México mais frágil do que nunca (Rangel, 2004, p. 519).

Nesse contexto, então, o PRI foi induzido a fazer uma série de concessões liberalizantes, entre elas as reformas eleitorais de 1990, que por fim contribuiriam para minar pouco a pouco sua hegemonia política. Dentre as concessões, deve ser sublinhada ainda a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em junho de 1990; o governo mexicano pretendia com isso demonstrar ao Congresso, governo e público norte-americanos que tinha a questão dos abusos aos direitos humanos sob seu controle, buscando, com isso, resguardar a imagem externa do México de possíveis repercussões negativas das queixas sobre violações de direitos humanos. Os relatórios regulares da 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 para apresentar-se como um governo reformista e preocupado com a questão dos direitos humanos ao público norte-americano.

O momento de criação da CNDH, em junho de 1990, é bastante ilustrativo do argumento aqui defendido a respeito do papel de mobilização da vergonha (*shaming*) desempenhado pelas ONGs transnacionais e sobre as reações do governo mexicano a essa estratégia e seus impactos, preocupado com sua imagem internacional num momento de vulnerabilidade interna e externa. A CNDH surge jus-

tamente após o brutal assassinato pela polícia de Norma Corona Sapiens, ativista de direitos humanos e presidente do grupo não-governamental Comissão em Defesa dos Direitos Humanos, no estado de Sinaloa, em maio de 1990. 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, para conter e aplacar eventuais críticas ao país que poderiam prejudicá-lo no curso das negociações comerciais.

Velasco (1999) salienta que a estratégia do governo Salinas parece ter tido êxito, já que o tema dos direitos humanos no México não foi um obstáculo para as negociações do NAFTA, mas o levante zapatista, em 1994, unido a um contexto de crescente abertura político-social do país e de grave crise econômica, novamente colocaria em xeque a boa imagem do país, criando novos problemas para o novo governo mexicano, sob liderança do presidente Zedillo. O movimento zapatista gerou grande atenção internacional e provocou um influxo de ONGs estrangeiras para o México, o que não permitiu ao governo a opção do uso da força contra o levante devido ao temor de que a reação internacional poderia afugentar investidores estrangeiros e criar uma crise na implantação do NAFTA, que então entrava em vigor (Kaufman Purcell, 1997, p. 149).

### **O governo Zedillo (1994-2000): Concessões Táticas e Reconhecimento da Validade das Normas**

Nesse contexto, a estratégia do novo governo do presidente Zedillo foi a de tomar a iniciativa, convidando oficialmente organizações governamentais e não-governamentais internacionais para investigarem a situação dos direitos humanos no país. Ressaltam-se as visitas de representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em julho de 1996, do relator especial contra a tortura da Comissão de Direitos Humanos da ONU, Nigel Rodley, em meados de 1997, do Secretário-Geral da Anistia Internacional (AI), Pierre Sané, em setembro de 1997, do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em julho de 1998, e de Mary Robinson, Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, em novembro de 1999.

Mas se os convites representaram em si mesmos uma tendência de mudança da prática tradicional da diplomacia mexicana, permanecia ainda uma linguagem não-intervencionista e o hábito de não cumprir as recomendações dos visitantes, o que configurava flagrante característica de continuidade (Velasco, 1999, p. 439). O governo possuía, assim, uma posição ambígua que seria constante durante todo o período da presidência de Zedillo: aceitou-se redefinir o conceito tradicional de soberania ao concordar com a legitimidade das demandas internacionais, mas a mudança muitas vezes ainda se limitava apenas ao discurso (Rangel, 2004, p. 527). Velasco argumenta que essas características ilustram “(...) a transição do fim da fase de negação para uma política mais sistemática de concessões táticas e, finalmente, para o reconhecimento da validade

da norma para o caso mexicano” (Velasco, 2005, p. 9).

Várias mudanças ocorreram na política externa mexicana, portanto, durante o governo Zedillo, dentre as quais, como já destacado, deve salientar-se o importante papel das visitas de membros de organizações internacionais e ONGs transnacionais preocupados com os direitos humanos no país, o que corrobora nossa segunda hipótese que destaca a existência de mudanças da política externa de direitos humanos do México já antes do governo Fox. O levante zapatista e graves violações aos direitos humanos cometidas no país não só atraíram maior atenção internacional, mas fizeram com que muitos atores externos fossem até o México avaliar a situação.

Os representantes da CIDH, em julho de 1996, investigaram casos de violações de direitos humanos e inspecionaram a questão da militarização da segurança pública, a partir de informações e queixas concedidas por ONGs mexicanas, dentre as quais se destaca a Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, que destacou a militarização e a situação de instabilidade generalizada no país, a repressão da sociedade civil organizada e o aumento da delinquência (Velasco, 1999, p. 440). Mais uma vez, as ONGs mexicanas buscavam vínculos com atores da rede transnacional de direitos humanos para pressionar o governo mexicano.

A viagem do relator especial contra tortura da Comissão de Direitos Humanos da ONU também demonstrou esse diálogo com ONGs mexicanas, que se aproveitaram da visibilidade internacional da visita para ampliar a rever-

## **A resistência do governo mexicano em aceitar a cláusula democrática exigida pela UE para assinar um acordo comercial custou caro para o país.**

beração de suas demandas, com isso esperando pressionar de forma mais efetiva o governo mexicano. Um dos objetivos centrais de Nigel Rodley era investigar casos de violações de direitos humanos cometidos pelo exército nos estados de Chiapas, Guerrero e Oaxaca. Rodley se reuniu com representantes de várias ONGs, como o Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, o Centro Fray Francisco de Vitória, a Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, a Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, e a Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum) de Guerrero (Velasco, 1999, Rangel, 2004).

Analisando as implicações de tais visitas, Velasco (1999) afirma que elas representavam uma alteração da posição do governo, que não mais via a presença de representantes de organizações internacionais como questionamentos à soberania do México, mas como meios para melhorar os procedimentos domésticos de proteção dos direitos humanos. Esse tipo de mudança da postura do governo reforça, mais

uma vez, não só nosso argumento de que a política externa mexicana relativa aos direitos humanos vinha sofrendo alterações muito antes da chegada de Fox a Los Pinos, mas também a importância da pressão internacional representada pela ação da rede transnacional de direitos humanos, e o seu papel para a promoção da democracia no México e para a alteração de suas práticas e posturas com relação aos direitos humanos tanto no plano doméstico quanto no externo ao longo da década de 1990.

Já Rangel frisa que a intromissão da ONU no tema dos direitos humanos também refletia uma mudança da política exterior mexicana, pois pouco antes da presidência de Salinas o governo havia declarado que a ONU poderia intervir nesses assuntos apenas em casos de violações massivas e quando as instâncias internas tivessem se esgotado (Rangel, 2004, p. 528); menos de dez anos depois, o governo mexicano estava convidando membros de organizações internacionais para avaliar a situação doméstica dos direitos humanos. No entanto, um dos propósitos mais importantes do governo do México era externo, i.e., que a ONU e a CIDH constatassem os esforços governamentais na luta contra a tortura (Velasco, 1999, p. 443). Mais uma vez, como já ocorrera no governo salinista, a preocupação em transmitir uma boa imagem internacional do país era essencial, pois se passava por um momento de recuperação de uma grave crise econômica enquanto ainda se desenrolava o conflito em Chiapas<sup>18</sup>.

As tensões presentes em tal estratégia do governo ficariam claras, porém, em setembro de 1997, quando da visita do Secretário-Geral da Anistia Internacional ao México, Pierre Sané. A visita não havia sido organizada pelo governo, mas obteve dele sua permissão. Sané se encontrou com diversos representantes de ONGs mexicanas, congressistas, membros do Judiciário e da Igreja Católica. Porém, frente às suas duras críticas

à situação dos direitos humanos no México, o presidente Zedillo recusou-se a receber Sané em um encontro que havia sido programado anteriormente. Isso porque “(...) ainda que o governo aceitasse a norma, ele não reconhecia que qualquer ator estrangeiro tinha legitimidade para demandar seu cumprimento; ONGs internacionais não eram interlocutores válidos para o governo Zedillo” (Velasco, 2005, p. 10). Em resposta, a Anistia Internacional afirmou que iniciaria uma campanha internacional para denunciar todas as violações que ocorriam no México.

Uma das conseqüências mais diretas da visita de Sané e da tensão por ela ocasionada foi o impacto negativo sobre o processo de negociação do acordo de livre comércio entre México e União Européia (UE). A negociação da liberalização comercial foi condicionada pela União Européia a uma primeira etapa de discussão política que envolvia a incorporação de uma cláusula democrática ao acordo comercial. Primeiramente, então, negociou-se o Acordo de Parceria Econômica, Coordenação Política e Cooperação,

processo que se iniciou em finais de 1993 e terminou apenas em 8 de dezembro de 1997, para, só depois, firmar-se o Acordo de Livre Comércio, cujas negociações se estenderam de julho de 1998 a novembro de 1999.

A demora do processo de discussão política foi gerada pela insistência da UE de incluir uma cláusula democrática no acordo com referências aos direitos humanos enquanto o México mantinha sua postura tradicional de rechaço a tal cláusula, invocando o princípio de não-intervenção – desde dezembro de 1995, a Secretaria de Relações Exteriores

## O processo de organização da sociedade civil mexicana, acelerado pelo descontentamento com a lenta transição democrática, foi essencial para o sucesso da rede transnacional.

manifestou a postura oficial do governo de não aceitação da cláusula (Espinosa, 2003, p. 900). O temor do governo mexicano era o de que a cláusula fosse um canal para uma maior ingerência do Parlamento e das ONGs europeus na questão do conflito de Chiapas – segundo Espinosa, ante a incerteza que ainda existia em 1995 sobre o desenvolvimento do conflito, a adoção de uma cláusula condicionante representava o risco de o governo poder ficar preso a sanções de tipo comercial, fundamentadas numa interpretação tendenciosa dos direitos humanos, e a cláusula ainda poderia constituir um precedente perigoso (*idem*, pp. 900-901).

A insistência do governo mexicano de não aceitar a cláusula trouxe altos custos para o país: as negociações ficaram paradas por sete meses e o governo, que tentava projetar uma imagem de um país democrático, se desacreditava no plano internacional (*ibidem*). Como a conclusão do acordo era prioridade da política externa mexicana<sup>19</sup>, o governo resolveu, em abril de 1997, aceitar a cláusula, para que as negociações técnicas a respeito dos temas econômicos do acordo pudessem ser iniciadas, justificando a decisão com o argumento de que a democracia era a prática de todos os dias no México, e que a cláusula não era uma imposição ao país, mas antes um instrumento recíproco, que pedia a obrigação de ambas as partes, México e União Européia.

Rangel afirma que durante todos esses anos durante os quais se estenderam as diversas negociações dos acordos, “a situação dos direitos humanos causou agitação no Parlamento Europeu, como consequência do *lobby* das ONGs, que o visitaram em numerosas ocasiões para oferecer seu testemunho e acompanharam os eurodeputados em suas visitas no país” (Rangel, 2004, p. 531). Depois da queda do muro de Berlim e como parte da estratégia de incorporação dos países ex-comunistas ao bloco ocidental, a UE incluiu em todos seus acordos de associação econômica e cooperação uma cláusula condicionante que estabelece a necessidade de respeito à democracia e aos

direitos humanos para a continuidade dos tratados acordados (Espinosa, 2003). Segundo Rangel, entretanto, para além dessa política do bloco é preciso notar que o *lobby* constante e as pressões políticas das ONGs no Parlamento Europeu contribuíram para que a UE não desistisse do seu interesse, qual seja, que o México aceitasse a cláusula democrática.

Diversas ONGs européias, norte-americanas e alguns eurodeputados levantaram dúvidas sobre o que entendiam ser a repentina e pouco crível mudança de atitude do governo Zedillo frente aos direitos humanos – para esses grupos, as alterações e transformações tinham por objetivo somente obter a vitória diplomática com a conclusão do acordo comercial. Em outubro de 1997, um mês depois do incidente envolvendo o governo mexicano e a Anistia Internacional, Zedillo visitou a França como parte de uma viagem por vários países europeus para promover o acordo entre México e UE, e reuniu-se com várias ONGs francesas, excluindo a AI do encontro.

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

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

canos (Rangel, 2004, p. 534).

Acuado por todas essas pressões e pela condicionalidade do acordo comercial com a UE que exigia a prévia aceitação da cláusula democrática, o governo mexicano resolveu acatá-la, como dito, em abril de 1997. Todavia, a atuação da rede transnacional de ONGs mexicanas e internacionais continuaria, agora em uma campanha cujo objetivo era o cumprimento pelo governo mexicano da cláusula democrática, campanha essa que se mantém até hoje, de forma bem institucionalizada<sup>20</sup>. A Iniciativa de Copenhague para a América Central e México (CIFCA), um ampla rede de ONGs européias, em coordenação com a Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), decidiu lançar uma campanha de informação sobre a situação dos direitos humanos no México na UE e no Parlamento Europeu<sup>21</sup>; de forma independente, a Federação Internacional de Direitos Humanos, a AI e a HRW também se uniram a essa campanha, e juntas exigiam um relatório anual do governo mexicano sobre os direitos humanos que fosse elaborado com base nas informações de ONGs mexicanas.

A reação do governo foi, num primeiro momento, a de recorrer a medidas autoritárias contra membros de ONGs. As leis migratórias passaram a ser aplicadas de forma estrita, o que permitiu a expulsão de vários representantes de ONGs internacionais e, ademais, foi elaborada uma legislação que dificultava a ação de observadores internacionais (Velasco, 1999, 2005, Rangel, 2004). Mas isso apenas demonstrava a fraqueza de um governo autoritário que já há uma década enfrentava a sociedade civil organizada. Ainda que implantasse esse tipo de medida, o governo teve, por fim, de aceitar as exigências estrangeiras, e “a chave da debilidade de seu governo [do presidente Zedillo] estava na abertura econômica e comercial” (Rangel, 2004, p. 538). Mais uma vez, a necessidade da conclusão do acordo comercial e da inserção econômica internacional privilegiada que ele supostamente ofereceria ao país tornavam o Estado mexicano mais vulnerável a críticas que afetavam sua imagem, e a rede transnacional de ONGs, que agora unia organizações de direitos humanos, mas também organizações contrárias aos termos da abertura econômica e comercial mexicana, soube aproveitar-se desse contexto para exercer sua pressão sob o governo mexicano, exigindo dele alterações de suas políticas.

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

Além da extrema vulnerabilidade do governo ao exterior, capitalizada pela rede internacional de direitos huma-

nos, havia ainda um enorme conjunto de pressões internas acumuladas durante o longo predomínio autoritário do regime do PRI, e o processo de organização da sociedade civil mexicana, acelerado pelo descontentamento com a lenta transição democrática, foi também essencial para o sucesso da rede transnacional, já que sem vínculos locais suas ações ficariam comprometidas. Com a aceitação da cláusula democrática, por fim, veio também a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em maio de 1998, e do Tribunal Penal Internacional, em setembro de 2000 – o êxito das ONGs forçou o governo mexicano a redefinir seu conceito de soberania, o que explica também em parte essas decisões.

## Considerações Finais

A despeito da presença e importância de atores transnacionais não ser uma novidade para a política externa mexicana, o tipo de atores transnacionais e sua vinculação com os assuntos de direitos humanos e democracia a partir do final da década de 1980 representaram para a diplomacia mexicana um novo desafio, que não lhe permitiu manter a continuidade de sua posição tradicional a respeito dessas matérias (Velasco, 1999).

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

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

Assim, as ONGs de direitos humanos foram bem-sucedidas porque aproveitaram a conjuntura crítica pela qual o regime passava – ele tinha uma legitimidade interna e externa precária, fruto das crises econômica e política, e,

nesse contexto, o governo queria recuperar sua boa imagem e o respaldo do exterior, objetivos que para serem alcançados dependiam decisivamente do posicionamento das ONGs (Rangel, 2004).

As ONGs entenderam esse seu poder relativo frente ao governo, que estava preocupado em construir uma boa imagem no plano internacional, de um país comprometido com os valores do livre mercado e democracia, e conseguiram vincular seus temas de interesse a tópicos econômicos e comerciais centrais para o governo, influenciando, por exemplo, o curso e resultado de negociações comerciais

## **A necessidade de concluir o acordo comercial com a UE tornou o Estado mexicano mais vulnerável a críticas, e a rede internacional de direitos humanos soube aproveitar-se disto.**

como o NAFTA e o tratado de livre comércio entre México e União Européia. Dessa maneira, a aliança entre ONGs nacionais e transnacionais que compunham a rede de direitos humanos, agindo segundo o padrão bumerangue, ameaçou e constrangeu o objetivo inicial do governo salinista de uma transição seletiva – liberalização econômica sem liberalização política.

Desse modo, impôs-se ao Estado um grau de ingerência de atores transnacionais em aspectos que anteriormente se consideravam de exclusiva jurisdição interna, e o governo passou a reconhecer a validade das demandas internacionais em assuntos como direitos humanos, mudando, por fim, suas práticas nessa matéria, ainda que muitas vezes, nos estágios iniciais das mudanças, apenas no discurso. Todavia, ainda que limitada, essa mudança retórica indicava pelo menos “(...) o reconhecimento de que havia certos argumentos que ante o exterior eram inadmissíveis” (Rangel, 2004, p. 511). Assim, as ONGs teriam impulsionado a internacionalização do assunto dos direitos humanos no México, obrigando o governo a modificar, paulatinamente, sua política exterior tradicional.

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

Meyer (1991), como já dissemos, em pesquisa desenvolvida no final da década de 1980, argumentou que o papel das pressões internacionais na promoção da democracia no México era bastante limitado. O autor lembrava que a pressão internacional mais forte que poderia haver em favor da democratização, de origem norte-americana, era bastante moderada – seria possível inclusive afirmar que

o México seria a exceção à regra da política de exportação da democracia dos Estados Unidos, como também Mazza (2001) e muitos outros autores defendem. Por razões de segurança, com a finalidade de evitar a possível instabilidade derivada da promoção ativa da democracia no México ou de um processo de transição, a política tradicional dos Estados Unidos tendeu sempre à manutenção dessa posição. Ela seria ainda mais reforçada quando, em finais da década de 1980, o temor da vitória de Cuauhtémoc Cárdenas, da então Frente Democrática Nacional (FDN), pôs fim a qualquer interesse do governo norte-americano numa “transição mexicana” – a motivação a favor da democracia existia apenas quando o PAN figurasse como o sucessor do regime *priísta*.

No entanto, acreditamos ser necessário rever essa tese hoje, à luz da atuação da rede internacional de direitos humanos durante a década de 1990 no México. Uma afirmação como a de Meyer, que se centra apenas nas relações interestatais – a existência ou não de pressão do governo norte-americano sob o governo mexicano na matéria de promoção da democracia – desconsidera o plano transnacional e o impacto que a ação combinada de ONGs mexicanas e transnacionais teve sobre políticas domésticas e externa do Estado no decorrer da década, até o início do governo Fox, período brevemente analisado neste artigo.

Mais uma vez, como bem lembra Risse-Kapen (1995, 1999), em vez de se examinar as relações internacionais a partir de uma visão centrada no Estado, é muito mais proveitoso tentar entender como o mundo estatal interage com o “mundo da sociedade” nas relações transnacionais. Assim, embora o governo norte-americano não pressionasse o mexicano, é necessário extrapolar o âmbito meramente estatal e lembrar que uma série de atores de origem norte-americana, mas operando transnacionalmente, na rede de direitos humanos, tentou influenciar o Estado mexicano, e em alguns casos obteve sucesso em suas demandas, em especial naquelas circunstâncias críticas de abertura comercial em que o governo precisava manter a boa imagem internacional do país.

Como tentamos demonstrar, práticas e políticas estatais relativas aos direitos humanos foram alteradas, e a ação das ONGs de direitos humanos muitas vezes também se expandiu para áreas afins, como a promoção da democracia. Por exemplo, durante o governo salinista, algumas ONGs aproveitaram-se do fato de constar da Convenção Americana de Direitos Humanos o direito de votar e ser eleito para exigir reformas eleitorais. Esse processo se intensificaria com os anos, e a pressão internacional contribuiu para o apressamento de outras reformas e para a própria abertura do regime. A atenção internacional que recaía sobre o México devido às violações aos direitos humanos, tornadas visíveis pela rede transnacional, também lançou luz à falta de democracia no país, em especial no que dizia respeito às fraudes eleitorais. A aceitação da cláusula de

mocrática pelo México no acordo com a União Européia, que foi duramente defendida por ONGs européias, muitas das quais em aliança direta com grupos de ONGs mexicanas, foi apenas o coroamento, no final da década, desse processo que já se desenrolava.

Esses elementos, por fim, levam-nos a uma última conclusão, relativa à nossa segunda hipótese, qual seja a de que os fatores que contribuíram para a definição de uma política externa mexicana diferente quanto ao tema dos direitos humanos não datam totalmente do processo de alternância política consolidado com a vitória de Vicente Fox no ano 2000. A política ativa de promoção de direitos humanos estabelecida como objetivo central da política externa do “gobierno del cambio” tem suas raízes já nos governos anteriores de Zedillo e Salinas, que fizeram importantes concessões na área – a aceitação da jurisdição da CIDH data, por exemplo, do governo Zedillo. Fatores domésticos e internacionais já pressionavam o governo com o objetivo de conseguirem alterações nas políticas externa e doméstica tradicionais mexicanas desde pelo menos o final da década de 1980, e esperamos ter demonstrado em especial a importância da dinâmica transnacional nesse processo. Assim, a mudança da política externa mexicana não ocorreu repentinamente a partir do ano 2000, pois ela já estava em operação bem antes da mudança formal do regime político no país.

## Referências Bibliográficas

- CAMERON, Maxwell A., WISE, Carol. “The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization”, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 37, 2004.
- CHABAT, Jorge. “The Vicious Circle of Nationalism: How the Mexican Elites Created the Myth of Anti-U.S. Feelings”, Paper apresentado no Encontro Annual da International Studies Association (ISA), 2006.
- CHAND, Vikram K. “Democratisation from the Outside in: NGO and international efforts to Promote Open Elections.” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*. New York: Routledge, 2001.
- ESPINOSA, Álvaro Castro. “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2003.
- GOCHMAN, Benjamin Paul. *Networks, neoliberalism, and NAFTA: Economic technocrats and policy change in Mexico, 1982-1997*. Tese de Doutorado, Universidade de Denver, 1998.
- GONZÁLEZ, Guadalupe González. “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”. Documento de Trabalho, n.131, CIDE, 2005.
- GRAVES, Raymond J. *Mexican Foreign Policy toward Cuba and its impact on US-Mexican Relations, 1970-1982*. Tese de Doutorado, Universidade de Miami, 1985.
- HUCK JR., James Douglas. *Reaching beyond borders: Mexican President Carlos Salinas de Gortari's Global Project and the Transformation of Mexican Foreign Policy*. Tese de Doutorado, Tulane University, 1997.
- KAUFMAN PURCELL, Susan. “The Changing Nature of US-Mexican Relations.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 39, No. 1, 1997.
- KECK, Margaret, SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. “Redes Transnacionales de Cabildeo y Influencia”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.
- KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James V., SIKKINK, Kathryn. “From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics”, in *Restructuring world politics. Transnational social movements, networks and norms*, University of Minnesota Press, pp. 3-23, 2002.
- LEVITSKY, Steven e WAY, Lucan A. “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change”, Sawyer Law and Politics Program, Campbell Public Affairs Institute, 2005.
- MAZZA, Jacqueline. *Don't Disturb the Neighbors: The U.S. and Democracy in Mexico, 1980-1995*. Routledge, 2001.
- MEYER, Lorenzo. “La crisis del presidencialismo mexicano”, *Foro Internacional*, enero-junio, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Mexico: The Exception and the Rule” in *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.
- NACIF, Benito. “The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico”. Paper apresentado na conferência “What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism”, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 2005.
- NETO, Octavio Amorim e SCHIAVON, Jorge A. “Las condicionantes internas de la política exterior de Brasil y México”, Documento de Trabalho, CIDE, 2004.
- RANGEL, Javier Treviño. “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado Mexicano”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, 2004.
- RISSE-KAPEN, Thomas. “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, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.
- SCHIAVON, J.A. e MENA, A.O. “Liberalización Comercial y Reforma Burocrática en el área de tratados comerciales internacionales en México (1988-2000). México: CIDE Working Paper, n.69, 2001.
- SIKKINK, Kathryn. “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”. *International Organization*, vol. 47, n. 3, 1993.
- \_\_\_\_\_. “A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina” in JELIN, Elizabeth e HERSHBERG, Eric, *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, Edusp, São Paulo, 2006.
- VELASCO, Ana Covarrubias. “El Problema de los Derechos Humanos y los Cambios en la Política Exterior”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.
- \_\_\_\_\_. “Human Rights and Mexican Foreign Policy”, Paper apresentado no Robarts Centre Canada-Mexico Seminar, Robarts Centre for Canadian Studies, York University, november, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Los Principios y la Política Exterior de México” in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser e Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.
- WELDON, Jeffrey. “Political Sources of Presidentialismo in México”, in Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- tro, 2001, pp. 92, 75).
- <sup>3</sup> Ao longo do texto defendemos, em acordo com as duas hipóteses apresentadas no artigo, que a ação da rede transnacional de direitos humanos contribuiu para o processo de liberalização política do México. Liberalização política é aqui entendida como um processo tanto de democratização interna do país quanto de alteração da concepção de soberania de país, que passou paulatinamente da defesa muitas vezes intransigente dos princípios de soberania e não-intervenção contra críticas externas dirigidas à situação doméstica relativa aos direitos humanos para a maior aceitação e defesa das normas de direitos humanos.
- <sup>4</sup> Para uma discussão revista e ampliada do tema, ver Risse-Kapen, Thomas. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.
- <sup>5</sup> Em outro trabalho, Sikkink (1993) também argumenta que as políticas e práticas de direitos humanos estão contribuindo para uma transformação gradual, significativa e provavelmente irreversível da soberania, e que essa mudança não pode ser explicada sem levar em consideração o papel de atores não-estatais transnacionais.
- <sup>6</sup> A hipótese está em conformidade com o argumento de Keck e Sikkink, que afirmam que “a efetividade das redes transnacionais depende, em grande medida, da vulnerabilidade do Estado em questão” (Keck e Sikkink, 1998, p. 117), e com a explicação de Risse-Kapen (1995), segundo a qual, dentre outras variáveis, a estrutura interna do Estado funciona como uma variável interviniente entre a atividade transnacional (variável independente) e as políticas estatais (variável dependente); em outras palavras, a estrutura interna do Estado condiciona as possibilidades de êxito dos atores transnacionais.
- <sup>7</sup> Para sua efetividade, as pressões internacionais dependem de líderes preocupados com suas imagens internacionais, i.e., não basta que o tema dos direitos humanos esteja porventura vinculado a fluxos de comércio ou recursos para os esforços da rede serem bem-sucedidos – o país precisa ainda se importar com sua imagem internacional (Keck e Sikkink, 1998, p. 208, Sikkink, 2006, p. 121).
- <sup>8</sup> Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Informe de Gobierno, 2001, disponível em <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>. Último acesso em 6 de abril de 2007.
- <sup>9</sup> Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Informe de Gobierno 2007, fonte: [www.informe.gob.mx/5.0\\_DEMOCRACIA\\_EFECTIVA\\_Y\\_POLITICA\\_EXTERIOR\\_RESPONSABLE](http://www.informe.gob.mx/5.0_DEMOCRACIA_EFECTIVA_Y_POLITICA_EXTERIOR_RESPONSABLE). Último acesso em 25 de novembro de 2007.
- <sup>10</sup> Mazza defende a pouca importância da pressão norte-americana pela democratização do México, a despeito do fato de os Estados Unidos terem conferido grande ênfase à promoção da democracia em sua agenda de política externa no pós-Guerra Fria. Prevaleceu, segundo a autora, entre os formuladores de política externa norte-americana uma política de silêncio quanto à situação doméstica mexicana, i.e., a postura seria a de não se fazer críticas ao México. O *policy mainstream* norte-americano estaria comprometido com a política de silêncio, dentre outras razões, devido ao temor de possíveis retrocessos nas relações bilaterais. Persistiam ainda o medo de uma reação nacionalista mexicana contra as pressões norte-americanas e o desejo de

## Notas

<sup>1</sup> Um caso parecido a esse foi o do Chile. Depois do golpe de Estado de 1973, o governo Echeverría rompeu relações diplomáticas com o Chile de Pinochet, justificando tal decisão devido à violação radical da ordem constitucional e à destruição da liberdade no Chile (Velasco, 2006, pp. 403-404).

<sup>2</sup> Ainda que o tema da democracia e dos direitos humanos não tenha aparecido nas negociações entre os governos dos Estados Unidos e México, a aproximação entre os dois países, de que resultou o NAFTA, suscitou em vários atores domésticos norte-americanos, entre eles ONGs e mesmo o Congresso, interesse pela situação dos direitos humanos no México. Como destacam Domínguez e Fernández de Castro, o NAFTA “expandiu o interesse público norte-americano sobre (...) assuntos mexicanos”, na medida em que a interação política entre os dois países “multiplicava-se em todos os níveis” (Domínguez; Fernández de Cas-

salvaguardar as reformas econômicas levadas a cabo pelos presidentes mexicanos do PRI na década de 1990 (Mazza, 2001).

<sup>11</sup> Aqui se fala ao mesmo tempo de defesa da democracia e dos direitos humanos porque a ação das ONGs de direitos humanos muitas vezes também se expandiu para áreas afins, como a promoção da democracia – durante o governo salinista, p.ex., algumas ONGs aproveitaram-se do fato de constar da Convenção Americana de Direitos Humanos o direito de votar e ser eleito para exigir reformas eleitorais. Esse processo de defesa de direitos humanos e de interpretação do direito a eleições justas e livres como um direito humano por várias ONGs com os anos se intensificaria, e a pressão internacional contribuiu para o apresamento de outras reformas eleitorais e para a própria abertura do regime.

<sup>12</sup> Keck e Sikkink (1999) argumentam também que “Ao romperem-se os vínculos entre o Estado e os atores internos, põe-se em marcha o padrão “boomerang” de influência, característico das redes transnacionais de ativismo: em lugar de se dirigir a seu Estado, as ONGs nacionais buscam diretamente aliados internacionais para conseguir que se exerça pressão sobre este a partir do exterior” (Keck; Sikkink, 1999, p. 415).

<sup>13</sup> Risse-Kapen afirma que “Os regimes e organismos internacionais aumentam o número de canais aos quais os atores transnacionais podem recorrer para influenciar as políticas dos governos. As instituições internacionais facilitam o *lobby* que realizam as redes transgovernamentais e as ONGs internacionais” (Risse-Kapen, 1999, pp. 395-396).

<sup>14</sup> A crise de legitimidade do governo Salinas diz respeito, principalmente, às acusações de que sua vitória à presidência teria sido fruto de eleições fraudadas para impedir que Cuauhtémoc Cárdenas, candidato oposicionista, vencesse. Ademais, rompia-se com a prática oficial do passado, já que nesse período se consolida o programa que punha fim ao Estado intervencionista e se intensificam as políticas de liberalização econômica e reestruturação institucional-burocrática, medidas essas que eliminavam os meios tradicionais de legitimidade do regime (Rangel, 2004, p. 516). Todos esses elementos enfraqueciam o Estado no plano interno, tornando-o mais vulnerável não só a pressões externas, mas também a pressões da oposição doméstica que passa a crescer nesse período.

<sup>15</sup> Nesse momento o movimento ainda se chamava Frente Democrática Nacional (FDN).

<sup>16</sup> Além de recorrer à CIDH, o PAN internacionalizou também a disputa doméstica sobre a falta de democracia no país recorrendo a representantes de *think tanks* em Washington e a senadores norte-americanos, dentre eles o líder do Comitê de Relações Exteriores do Senado, o republicano Jesse Helms (Domínguez; Fernández de Castro, 2001, p. 107). De outro lado, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial do PRD, e o senador Porfirio Muñoz Ledo, do mesmo partido, fizeram uma viagem aos Estados Unidos depois das eleições fraudulentas de 1988, argumentando, sobretudo junto aos congressistas democratas, que o México precisava se democratizar antes da assinatura do NAFTA (*idem, ibidem*).

<sup>17</sup> Os escândalos eleitorais no México no final da década de 1980 ganharam repercussão internacional, sobretudo na mídia norte-americana, cuja cobertura sobre o México passou a tratar do tema. Novamente, a preocupação com a credibilidade e imagem internacionais fez com que o PRI permitisse a eleição de partidos

da oposição para o governo de certos estados 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).

<sup>18</sup> Cabe lembrar ainda que pouco antes das eleições de 1994 o candidato à presidência do PRI e o presidente desse mesmo partido foram assassinados. Houve também grande pressão internacional sobre o andamento das eleições já que era vívida a lembrança do processo eleitoral de 1988, permeado por fraudes – nesse sentido, houve uma forte presença de observadores internacionais nas eleições de 1994.

<sup>19</sup> O acordo com a União Européia era o principal objetivo da política externa do governo Zedillo. Ele reforçava a abertura econômica do país, diversificava suas relações comerciais, extremamente concentradas nos Estados Unidos, e ajudava a criar uma boa imagem do país – o México seria sócio comercial do segundo maior bloco comercial do mundo (Rangel, 2004, p. 531).

<sup>20</sup> A RMALC (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio) e a CIFCA (Iniciativa de Copenhague para a América Central e México), duas redes de ONGs, junto de outras dezenas de organizações do México e da União Européia encabeçam uma luta desde 1997, primeiramente voltada para tornar mais transparentes as negociações comerciais e para pressioná-las, no sentido de alterar seus termos para que se reconhecessem as assimetrias entre México e UE – dentro do México formou-se a rede Ciudadan@s Mexican@s Frente a la Unión Europea, em 1997, que incluía a RMALC e estabeleceu vínculos com ONGs européias participantes da CIFCA. Depois de aprovado o acordo a rede transnacional que agrupava ONGs mexicanas e européias passou a buscar a participação da sociedade civil européia e mexicana no monitoramento, cumprimento e controle do acordo. Em novembro de 2002 foi realizado o I Fórum com a Sociedade Civil México-União Européia, em Bruxelas, que teria sua edição em 2005, na Cidade do México, o que demonstra a institucionalização da rede mesmo depois de terminada a negociação do acordo comercial frente ao qual ela surgiu.

<sup>21</sup> Cameron e Wise, comentando o impacto político do NAFTA sobre o México, argumentam que as negociações de livre comércio ofereceram uma oportunidade para o desenvolvimento de redes internacionais que ajudaram a “empoderar” movimentos populares que emergiam no México (Cameron e Wise, 2005, p. 308). Assim, grupos como a Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) se combinaram na sua oposição ao livre comércio e em suas demandas por melhorias da situação de direitos humanos no país (Keck e Sikkink, 1998, pp. 110-116, 208).