

Política externa mexicana: Há espaço para o paradigma feminista na gestão da agenda migratória com os EUA?

Soares de Aguiar, Bruna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soares de Aguiar, B. (2020). *Política externa mexicana: Há espaço para o paradigma feminista na gestão da agenda migratória com os EUA?* (NUPRI Working Paper, 6). São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81834-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Política externa mexicana

Há espaço para o paradigma feminista na gestão da agenda migratória com os EUA?

Bruna Soares de Aguiar

Sobre a autora:

Bruna Soares de Aguiar é doutoranda em Ciência Política pelo IESP/UERJ, é pesquisadora no GRISUL (UNIRIO) e LabMundo (IESP/UERJ). Ela desenvolve pesquisas na agenda de gênero, em interlocução com migrações e política externa.

Editor: Daniel Oppermann



Licença Creative Commons
Atribuição + NãoComercial + SemDerivações
Essa publicação possui a licença Creative
Commons CC-BY-NC-ND. Ela pode ser
compartilhada por qualquer indivíduo.
Somente sem fins lucrativos.

Os argumentos e opiniões presentes neste Working Paper, assim como os gráficos, imagens, citações e referências são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam o pensamento dos editores, do NUPRI ou da Universidade de São Paulo.



Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais
Universidade de São Paulo
Rua do Anfitheatro 181
Colméia Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo, SP
Brasil

<https://www.nupri.com.br>
<https://nupri.prp.usp.br>

Resumo

A análise da relação entre México e EUA na gestão do fluxo migratório das caravanas centro-americanas, realizada neste *paper*, busca promover um debate a respeito dos processos de mudança necessários para a efetiva implementação de uma perspectiva feminista na política externa por parte do governo de López Obrador. O anúncio mexicano da implementação de uma Política Externa Feminista, entre os anos 2020-2024, deve considerar que este paradigma, de maneira implícita, demanda uma ética que considera experiências e capacidades de atores tradicionalmente excluídos da arena internacional. Que, por sua vez, só é viável quando agência, estruturas e práticas (Aggestam e True 2020) permitem a congruência e coesão entre discursos oficiais e políticas implementadas, caso contrário há uma narrativa feminista que reflete em práticas opressoras. Para analisar esta conjuntura foi desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, ponderando as delimitações da Nova Política Migratória mexicana, bem como a narrativa oficial em torno da adoção da Política Externa Feminista. Contempla-se ainda a difusão midiática em torno da gestão da fronteira com os EUA de modo a contrapor práticas e discursos. Assim, foi possível concluir que, ainda que o México tenha estrutura institucional e liderança política para a transformação do *status-quo*, a balança de poder desigual nas Relações Internacionais não favorece ações efetivamente feministas. Podendo ainda argumentar que a lacuna no exercício da ética feminista na administração da migração na fronteira Norte pode ser resultado da deficiência de políticas correlacionais entre os Estados, que reforça a narrativa da securitização e hierarquização dos povos.

Palavras-chave: direitos humanos, EUA, México, migrações, política externa feminista

Introdução

O debate de gênero, de maneira ampla, busca lançar luz sobre o fato de que as relações sociais no âmbito público e privado sempre foram pautadas por um ideal masculino de poder e organização. Silvia Federici (2017) elucida que este foi um processo construído junto ao surgimento do capitalismo, que retirou direitos das mulheres sobre a terra e o trabalho remunerado e criou inúmeras políticas regulatórias sobre a sexualidade feminina. Delimitando assim, que o homem deveria exercer o privilégio de atuação livre enquanto cidadão, e as mulheres pertenciam ao âmbito doméstico e reprodutivo do capitalismo.

Esta realidade foi sendo consolidada ao longo dos anos e embasou o pensamento da disciplina de Relações Internacionais, que construiu os grandes paradigmas de política internacional a partir de perspectivas homogêneas de pensamento: masculino, branco, europeu e heteronormativo. Assim, as principais teorias que delimitaram os caminhos percorridos pelo mundo nos períodos Pós-Guerras assumiram concepção de paz, conflito, economia e desenvolvimento que levava em consideração aqueles que atuavam nesses espaços e detinham o privilégio do trabalho produtivo.

A principal reticência em relação a inserção da lente de gênero nos estudos e práticas das Relações Internacionais está no fato de que os acadêmicos e internacionalistas defendem ser um campo de estudo e práticas neutras quanto a gênero (Giménez 2000). Desta maneira, um dos objetivos mais importantes do feminismo na área é revelar distorções, exclusões e prejuízos sobre os quais paradigmas foram embasados, de modo que aquilo se pretende como neutro, na realidade, é impregnado de uma lente de gênero que reforça desigualdades entre homens e mulheres, brancos e negros fortalecendo uma hierarquia cultural entre os povos (Giménez 2000).

Uma vertente prática desta tentativa de desconstrução foi a assimilação da agenda de gênero por parte da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas. Dois espaços multilaterais que tiveram como prerrogativa o fomento da diplomacia e da paz no mundo após conflitos mundiais. Acontece que já em 1920 a Liga das Nações considerou a representatividade de mulheres em sua Assembleia (Terazaki 2007), e a ONU absorveu tal perspectiva. Em 1945, com a fundação das Nações Unidas houve a garantia de igualdade de direitos entre homens e mulheres no âmbito da Organização, e no ano seguinte a Sub-Comissão dedicada ao Status da Mulher foi estabelecida no âmbito da Comissão dos Direitos Humanos, ainda em 1946 torna-se Comissão sobre o Status da Mulher.

No decorrer da história os países e a própria ONU foram estabelecendo iniciativas de inclusão de lentes de gênero no desenvolvimento de políticas públicas e na garantia de acesso a direitos de forma equitativa entre homens e mulheres, além da adesão da perspectiva de direitos humanos em diferentes pastas. Ao longo dos anos 2000 diversos Estados adotaram a Agenda para Segurança de Mulheres em Situação de Conflitos e, especificamente, em políticas domésticas estabeleceram leis que endossam a participação feminina no âmbito público.¹ Uma das ações que mais chamaram a atenção neste sentido ocorreu em 2014, quando a Suécia anunciou a implementação de uma Política Externa Feminista (PEF). Ainda que sem uma definição consolidada, outros países seguiram o mesmo caminho e foram definindo agendas feministas ou pró-gênero no âmbito de política internacional, a exemplo do Canadá², Austrália³, Reino Unido⁴, Noruega⁵, África do Sul⁶, Equador⁷, e mais recentemente o México divulgou que a partir de 2020 passará a implementar também uma PEF. O prazo estabelecido pelo atual governo mexicano é de que até o ano de 2024 esta perspectiva de Política Externa terá sido implementada por completa pelo país.

¹Lei de Cotas na Noruega estabelece obrigatoriedade de 40% de cada sexo em conselhos de empresas públicas (ASA); Protocolo de Maputo; Comitê para Equilíbrio de Gênero em Pesquisa na Noruega; Fundação do Partido sueco Feminist Initiative (Fi); Peru adota primeiro Plano Nacional de Igualdade de Gênero; Lei da Islândia sobre Status Igual e Direitos Iguais de Mulheres e Homens; Lei Dinamarquesa sobre Igualdade de Gênero; Fundação da ONU Mulheres; Plano Nacional de Desenvolvimento (2013-2018) inclui o Plano de Igualdade de Gênero no México; Criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça no Ministério de Relações Exteriores do Brasil; o parlamento alemão aprovou uma lei que torna obrigatório para as maiores empresas do país nomear mais mulheres para seus conselhos; Austrália adota a “women in leadership strategy” para a burocracia de política externa, entre outras iniciativas.

²<https://www.international.gc.ca/world-monde/issues.developpement-enjeux.developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng&ga=2.13055159.1632316730.1591794387-1515637836.1591794387> (acesso em 18/07/2020)

³<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/gender-equality-and-womens-empowerment-strategy.pdf> (acesso em 18/07/2020)

⁴https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/708116/Strategic-vision-gender-equality1.pdf (acesso em 18/07/2020)

⁵https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/fn/womens_rights.pdf (acesso em 18/07/2020)

⁶https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/environment_sector_genderstrategy/policy_framework (acesso em 18/07/2020)

⁷https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/politica_para_la_igualdad_de_genero_2018.pdf (acesso em 18/07/2020)

No âmbito desta análise, o México será tomado como estudo de caso de modo a obter uma compreensão específica sobre o tema de PEF. Optou-se por selecionar uma agenda da política internacional mexicana e estabelecer como objetivo a comparação dos discursos aplicados na adoção da PEF e, por outro lado, as práticas tradicionais implementadas. De forma a conduzir o debate a proposta foi analisar especificamente a agenda de migração na fronteira com os EUA, buscando promover análise a respeito dos processos de mudança política necessários para a execução de uma Política Externa Feminista.

O estudo será desenvolvido tomando como base o modelo de Análise de Política Externa Feminista sugerido por Aggestam e True (2020), no qual deve-se observar três variáveis para compreender se um Estado implementa e tem condições de desenvolver políticas pró-gênero: agenda, estrutura e práticas. O que possibilita depreender os avanços realizados pelo Estado mexicano na agenda, e, por outro lado, assinalar a medida em que é possível a efetividade de uma PEF. Em consonância, apresenta-se pesquisa bibliográfica sobre o conceito de Política Externa Feminista na intenção de demonstrar que não se refere apenas a políticas destinadas às mulheres, mas também uma adesão de uma ética à política internacional que busca desconstruir hierarquias que geram opressão aos atores não centrais nesta arena.

A compreensão acerca da Política Externa Feminista

O anúncio da Suécia de adoção de uma Política Externa Feminista foi uma importante mudança no sentido da alteração do paradigma vigente na política internacional, uma vez que o feminismo era visto até então muito mais como movimento social e aporte epistemológico do que como prática de políticas governamentais. O feminismo nas Relações Internacionais foi consolidado pela compreensão de que “[...] a política internacional é uma esfera masculinizada, em que as vozes das mulheres são consideradas inapropriadas”⁸ (Tickner 1992, p. 4).

A adoção da palavra feminismo para definir uma Política Externa não é apenas mudança de uma nomenclatura, mas propõe uma ação em direção de políticas controversas, no sentido de atuar na contramão do consenso global, e buscar renegociar hierarquias de poder do gênero que definiram a política internacional e instituições de Política Externa ao

longo do tempo (Aggestam e Bergman-Rosamond 2016), há também uma reorientação das normas de justiça, paz e segurança que regulam a política externa.

Para tratar deste objeto será assumido o conceito de Política Externa como política pública, o que faz considerar os processos de elaboração, demandas e conflitos que influenciam na sua conformação, sendo eles externos e domésticos (Pinheiro e Milani 2012; Salomón e Pinheiro 2013). Ao tratar de uma Política Externa Feminista, deve-se somar tanto a perspectiva do espectro doméstico quanto o externo do Estado, com a inclusão de variáveis postas pela epistemologia feminista.

Mas o que significa adotar e implementar uma Política Externa Feminista (PEF)? De acordo com o Center of Feminist Foreign Policy, uma PEF é uma abordagem distinta daquelas do pensamento tradicional que tem foco na força militar, violência e dominação.⁹ O objetivo é fornecer pensamentos e ferramentas alternativas e interseccionais da segurança do ponto de vista dos mais marginalizados. Deve-se levar em consideração experiências e a capacidade de agência das mulheres e demais grupos minoritários (politicamente) para desenvolver forças que sejam capazes de contrapor o patriarcado, racismo e militarismo.

Em recente estudo publicado, Aggestam e True (2020) mobilizam a PEF pela vertente de Análise de Política Externa (APE) e enumeraram algumas questões que, de acordo com esta perspectiva, são importantes ao analisar uma política externa assumidamente feminista e aquelas que se colocam como pró-gênero. As autoras questionam: dadas as declarações cada vez mais explícitas das PEF ou pró-gênero, que diferença faz uma abordagem de gênero da PE em comparação com as abordagens tradicionais da PE convencional (Aggestam e True 2020)?

Em primeiro momento, deve-se observar a prática explícita da introdução da perspectiva de gênero como abordagem política que objetiva promover a igualdade de gênero e os direitos das mulheres nos âmbitos da segurança e defesa, desenvolvimento econômico, comércio, ajuda humanitária e em todos os demais níveis de formulação da Política Externa. A assistência internacional ao desenvolvimento do Estado que adota tal perspectiva, deve atingir substancialmente as desigualdades de gênero e buscar transformar as relações de gênero. Em terceiro lugar, deve haver uma atenção efetiva na segurança das mulheres e nos direitos humanos como indica-

⁸original: “[...] international politics is such a thoroughly masculinized sphere of activity that women’s voices are considered inauthentic.”

⁹<https://centreforfeministforeignpolicy.org/feminist-foreign-policy/> (acesso em 18/07/2020)

dores de estabilidade do Estado e da segurança internacional. E, por último, deve haver mecanismos institucionais e legislativos concretos de igualdade de gênero na Política Externa, como por exemplo a definição de embaixadores globais para o empoderamento de meninas e mulheres, e/ou compromissos explícitos de promover a liderança das mulheres no portfólio de PE (Aggestam e True 2020).

Importante ressaltar que os Estados são atores que não podem ser compreendidos como neutros no espectro social e político, ao contrário, tendem a negociar a partir de um complexo simbolismo de gênero e práticas de gênero que os afetam e tocam os seus cidadãos no modo como se apresentam e como são percebidos (Aggestam e True 2020). Então, a abordagem dessa nova prática de política externa se dá por uma percepção de que o feminismo estatal vai, de forma inerente, se concentrar nas estruturas do Estado de modo a institucionalizar os movimentos feministas e os direitos de empoderamento das mulheres (Hermes 1987 *apud* Aggestam e True 2020). Como apontado anteriormente, diversos governos adotaram práticas pró-gênero ou feministas em suas Políticas Externas, resultado de uma predisposição da comunidade internacional a partir, por exemplo, da adoção da Agenda 2030. Essas oportunidades devem ser estudadas, segundo Aggestam e True (2020), tendo em vista três condições inter-relacionadas e mutuamente construídas: agência (liderança transformadora), prática (grau de institucionalização) e estrutura (condições favoráveis), podendo, assim, explicar com mais precisão as mudanças e continuidades em relação à política externa tradicional. As autoras propõem destacar como as estruturas patriarcais acabam por restringir as ações pró-gênero, ao mesmo tempo que deve-se identificar estruturas que capacitem ações específicas por meio da criação de “janelas de oportunidades” para institucionalização de normas pró-gênero na política externa.

A proposta de uma Política Externa Feminista mexicana

Apesar de atuar desde a fundação da ONU,¹⁰ em 1945, no desenvolvimento de uma agenda de gênero na esfera internacional, o México passou a promover políticas públicas pró-gênero no começo dos anos 2000. A janela de oportunidade gerada pela formulação da Resolução 1325,¹¹ fez com que o país elaborasse estruturas domésticas para a implementação de normas pró-gênero, bem como o incentivo à iniciativa privada e organizações mexicanas a levarem em consideração as desigualdades entre homens e mulheres na formulação e aplicação de suas atividades.¹² Desta forma, apesar de inspirado pela Suécia, o México já vinha adotando, ao longo da história, práticas que puderam conformar a base para a adesão a uma Política Externa Feminista. “Las bases para una política exterior feminista mexicana ya están planteadas. En este sentido, y reconociendo que por derecho la normatividad imperante en México, tanto en sus leyes y reglamentos internos, como en sus compromisos internacionales, obligan a implementar la perspectiva de género, no solo en su organización, si no en la toma de decisiones.” (Calderón 2020).

Segundo a Vice-Ministra de Relaciones Exteriores, Martha Delgado (2020), o objetivo geral da Política Externa Feminista adotada pelo México é integrar às práticas políticas internacionais os princípios do feminismo como igualdade, liberdade da tomada de decisões, eliminação das desigualdades estruturais e erradicação da discriminação. Estes fundamentos foram colocados como a serem integrados de forma transversal e interseccional, de modo a fomentar uma sociedade mais justa.

É posto que a PEF mexicana pode ser dividida entre propostas internas e externas. No que tange o âmbito doméstico, busca-se uma Secretaria de Relaciones Exteriores paritária e a aprovação de uma reforma da Lei de Servicio Externo Mexicano junto ao Senado, de modo atingir as seguintes mudanças: a) política externa com perspectiva de gênero e liderança internacional em matéria de igualdade

¹⁰Para mais dados sobre a participação mexicana a nível internacional na adoção da agenda de gênero ver Calderón (2020), disponível em: <http://revistafal.com/una-politica-exterior-feminista-mexicana/>, acesso em: 15 abr 2020.

¹¹Resolução do Conselho de Segurança da ONU encorajou os Estados a adotarem medidas especiais para proteger as mulheres e as meninas da violência de gênero e a pôr fim à impunidade, especialmente nos crimes relacionados com a violência sexual.

¹²A primeira ação foi o Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2006), no qual se reconheceu que as desigualdades de gênero são evidentes em diversos âmbitos, como por exemplo urbano/rural, regional, social, econômico, institucional, cultural e familiar. E, a partir de então, foi estabelecido que a equidade e igualdade de oportunidades era princípio das políticas públicas, e criou uma estrutura institucional para funcionar como dirigente da política de gênero no país: Instituto Nacional de Mujeres, em janeiro de 2001 (México s/d[a]; Carmona 2015; OECD 2017). O governo mexicano desenvolveu também o Programa de Institucionalização da Perspectiva de Gênero na Administración Pública Federal. No ano de 2005, foi criado o Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) que apoia o trabalho legislativo a partir da perspectiva de gênero e dos Derechos Humanos. No ano de 2007 foi aprovada a Lei Geral de Acceso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência, que é a primeira legislação ibero-americana a definir – pela perspectiva de gênero – os diferentes tipos de violência contra as mulheres.

substantiva; b) uma Secretaria que inclua melhoras organizacionais para um ambiente de desenvolvimento igualitário; c) uma Secretaria livre de violência e segura para todas as mulheres com políticas sólidas para erradicação da violência de gênero; visibilização do capital feminino na Secretaria e d) interseccionalidade e transversalidade nas políticas de gênero, de forma que a perspectiva seja complementar a outros temas fundamentais como mudança climática e a população vulnerável (Delgado 2020).

No âmbito da política internacional, o México é co-anfitrião, junto com a França, do Fórum de Geração de Igualdade que busca realizar uma avaliação integral e estabelecer melhoras na agenda de igualdade de gênero, desde a Conferência de Pequim. Junto à União Europeia e a Organização das Nações Unidas, o governo mexicano apresentou a Iniciativa *Spotlight*, que tem como objetivo que meninas e mulheres tenham acesso a espaços públicos seguros. Martha Delgado (2020) ressalta também que o México depositou dois instrumentos contra a discriminação de gênero na Organização dos Estados Americanos (OEA). “Lo característico de tomar la perspectiva feminista que estamos persiguiendo, es que hace visibles algunos fenómenos sociales que, sin ella, permanecerían sin ser reconocidos. Es decir, desigualdades estructurales, así como debilidades coyunturales e históricas que han dificultado el acceso a algunos derechos por la condición de género. A la par de ello, el problema más importante actualmente es terminar con la violencia contra las mujeres y garantizarles el acceso a los derechos sociales e individuales.” (Delgado 2020).

O esforço a ser feito é a integração destas prerrogativas as demais agendas de Política Externa, visto que o país, neste primeiro momento, informou apenas os princípios gerais, mas não apresentou nenhum projeto de remodelação de agendas, “no obstante, el planteamiento de la PEF parece ser aún coyuntural, toda vez que no se ha planeado la reforma constitucional para integrar al feminismo como uno de los principios de política exterior.” (Calderón 2020). Desta maneira, considerar o atual posicionamento do governo mexicano frente a temas de relevância para a comunidade internacional, e que envolvam a questão dos direitos humanos, é importante para compreender os espaços nos quais a PEF deve incidir.

Agenda migratória mexicana a partir do governo López Obrador

A Nova Política Migratória do governo mexicano entrou em vigor em 2018, tem até 2024 para implementação total, e se coloca em consonância com o Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular aprovado pela ONU (México 2019). Segundo Tonatiuh Guillén, que foi titular do Instituto Nacional de Migração do México, o novo plano migratório do país tem ênfase no respeito e na promoção dos Direitos Humanos dos migrantes (Estado de Minas 2018). De acordo com a Unidade de Política Migratória, esta perspectiva impulsiona um modelo de agenda migratória com quatro dimensões: a) origem; b) trânsito; c) destino e d) retorno, os quais contemplam a mobilidade humana segura, ordenada e regular. Acrescenta-se que o centro da Nova Política coloca os migrantes como cerne de suas práticas, e considera o desenvolvimento social, cultural e econômico desses indivíduos (México s/d[b]).

A política é dividida em componentes fundamentais: a) responsabilidade compartilhada; b) mobilidade e migração internacional segura, ordenada e regular; c) fortalecimento de capacidades institucionais; d) proteção dos mexicanos no exterior; e) integração e reintegração de pessoas migrantes, refugiadas e mexicanos que retornaram ao país; f) desenvolvimento sustentável em comunidades migrantes. O governo mexicano busca evidenciar que a Nova Política Migratória é construída a partir do diálogo com atores-chaves que promovem o desenho e elaboração das propostas que guiam as estratégias governamentais, além de programas e ações públicas para mudanças significativas na compreensão, abordagem e tratamento da mobilidade interna e migração internacional (México s/d[b]). Há também a Direção Geral de Política Migratória (DGAPM, sigla em espanhol) que desenvolve as estratégias e os programas que constituem de fato a política nacional. A DGAPM atua por meio de três direções: Política para a Proteção e Integração de Migrantes, Política para Regulação e Controle Migratório, e a Direção de Relações Internacionais e Interinstitucionais (nesta opera a Secretaria Técnica do Conselho Consultivo de Política Migratória da Secretaria de Governo).

Na época da divulgação da Nova Política Migratória, foi ressaltado que um dos pontos prioritários era ampliar o programa de vistos de trabalho fronteiriços de Guatemala e Belize para El Salvador e Honduras. E também que o governo mexicano passaria a atender de maneira prioritária os mexicanos no exterior e nos EUA, apoiando os processos de regularização dos estrangeiros que entrassem no país. Quando

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) assumiu o cargo de presidente do México se comprometeu a conceder vistos de visitante por razões humanitárias aos integrantes das caravanas oriundas da América Central, para que pudessem transitar pelo território mexicano e ter acesso a serviços públicos.

A fronteira norte e os impasses com os EUA: mudança de direção

De acordo com a embaixadora mexicana Roberta Lajous, boa parte da elaboração da política externa mexicana é consequência da sua localização geográfica em relação aos EUA, o que obriga o país a ser reativo na política nacional e internacional (Calderón 2020). Desta maneira, é fundamental pensar a introdução da PEF a partir de uma agenda de política bilateral com o governo estadunidense. Historicamente a fronteira terrestre entre EUA e México é movida pela tensão da política migratória com o governo estadunidense. Esta fronteira é movimentada por diversos fluxos migratórios, nos quais pode-se destacar dois: os mexicanos que migram aos EUA, mas que diluíram quantitativamente nos últimos anos, e o fluxo dos centro-americanos, que recentemente cresceu de forma significativa. Deste último, os países de origem são Guatemala, El Salvador e Honduras, que configuram o Triângulo Norte da América Central, são territórios que passaram por guerras civis na década de 1980, e atualmente apresentam elevados níveis de violência, forte atuação do crime organizado e práticas de extorsão.¹³ É de conhecimento notório que Donald Trump ganhou as eleições estadunidenses, de 2016, com a promessa de construir um muro na fronteira com o México, processo este que, após assumir o cargo, gerou inúmeras controvérsias na política doméstica estadunidense bem como nas relações bilaterais com o México. A postura de tratar a agenda migratória pelo viés da segurança é característica do governo de Trump, e isso ficou evidente no desenvolvimento de práticas arbitrárias com a população oriunda da América Central.

Por esta razão, a Nova Política Migratória do México, adotada por AMLO, não foi vista com bons olhos pelo governo estadunidense. A partir de então inúmeras ameaças de sanções econômicas e fechamento de fronteira foram anunciadas de modo a exercer pressão para a modificação da “política de portas abertas” adotadas por AMLO. Em 2019, o governo mexicano deu os primeiros sinais de que ce-

deria e mudaria seu posicionamento no tratamento de migrantes, tendo assim, também redirecionado a perspectiva dos direitos humanos para o viés da segurança.

Em abril de 2019, o Poder Executivo mexicano mudou o tom do discurso e adotou a narrativa de que era necessário regular o fluxo crescente de migrantes em direção aos EUA. AMLO chegou a dizer em coletiva que “não queremos que tenham passagem livre, não só por questões legais, mas também de segurança” (Cullell 2019b). No dia seguinte a esta afirmação do presidente mexicano, o presidente estadunidense, Donald Trump, reforçou o movimento coercitivo para mudança da perspectiva mexicana e ameaçou fechar parte da fronteira entre os países, além de enviar soldados armados para conter o fluxo caso o México não mudasse o direcionamento de sua política migratória e evitasse, assim, o acesso de migrantes e refugiados ao território estadunidense.

As ações mexicana e estadunidense para gestão da migração dos centro-americanos, no último ano, passaram a ser caracterizadas pela devolução de migrantes aos países de origem – dos quais fogem por razão de violência generalizada – e encerramento de caravanas na fronteira, tendo, em abril de 2019, a Comissão Nacional de Direitos Humanos mexicana denunciado os centros que recebem migrantes por condição de aglomeração, insalubridade e ausência de assistência médica e alimentar (Cullell 2019a). No mês anterior, em março de 2019, o México tinha passado a limitar o número de vistos por razão humanitária dando prioridade a mulheres, crianças e maiores de 65 anos, e promovendo o “cartão de visitante regional” que restringe a mobilidade dos migrantes a quatro estados do Sul do México, os afastando da fronteira com os EUA.

No mês de junho do mesmo ano, o governo de AMLO celebrou um pacto com o governo estadunidense, o “Ato de unidade em defesa da dignidade do México e em favor da amizade com o povo dos Estados Unidos”. Neste acordo o México se comprometeu a alocar seis mil membros da Guarda Nacional na fronteira com a Guatemala para acolher migrantes que solicitam asilo nos EUA e aguardam o deferimento do pedido. Em contrapartida, o governo mexicano pediu apoio a Trump para o desenvolvimento econômico dos países da América Central. Com este Pacto os EUA suspenderam a taxa sobre produtos mexicanos, que poderia chegar a 25% por tempo indeterminado. Nos primeiros meses de 2020 o posicionamento também não seguiu a linha da Nova Política de Migração, ao contrário, como amplamente difundido na imprensa, o Ministro de

¹³Migrantes oriundos de outras nacionalidades também se encontram na fronteira entre os dois países (Selee et al. 2019), buscou-se destacar os da América Central em razão da repercussão política e midiática com as caravanas.

Relações Exteriores do México, Marcelo Ebrard, declarou que o México não é um país de trânsito, e anunciou que as autoridades não irão tolerar a presença de migrantes da América Central, e AMLO reforçou a disponibilidade de empregos nos estados do sul do país (Latitude Sul 2020, p.10).

Importante ressaltar que na mudança de paradigma de ação, o governo de López Obrador transitou de uma construção de diálogo junto a iniciativas da sociedade civil que trabalham com migrantes e especialistas sobre o tema, para uma perspectiva de segurança na qual a Guarda Nacional e a Polícia passaram a ser atores centrais no processo de contenção dos migrantes internacionais. A Organização das Nações Unidas condenou a forma como México e EUA passaram a conduzir a questão dos migrantes na fronteira e alertou para o risco de violação dos direitos humanos.

Agência, prática e estrutura: como integrar a PEF na agenda migratória na fronteira com os EUA?

Considerando que a Análise de Política Externa Feminista deve ser feita a partir da observação da agência, prática e estrutura (Aggestam e True 2020), e tendo em vista que o México anunciou a implementação da PEF em janeiro de 2020 e que isso gera limitações à análise, o que se busca nesta etapa é compreender em quais espaços o país já cumpre os propósitos da nova Política Externa, e onde deve ser revisto o posicionamento.

Primeiramente, avaliando a questão da agência, que Aggestam e True (2020) vão considerar a existência de uma liderança transformadora, ou seja, que confronta as estruturas de poder patriarcais vigentes. O posicionamento de López Obrador ao assumir o cargo converge com a perspectiva de uma prática transformadora – no sentido que propõe uma modificação das estruturas de poder em determinada agenda política.¹⁴ Pode-se observar este efeito transformador em duas ações propostas pelo Presidente: Plan de Desarrollo Integral, anunciado em 2019 junto com a CEPAL, visando um acordo que gerasse desenvolvimento econômico, bem-estar social, sustentabilidade ambiental e gestão integral do ciclo migratório na Guatemala, Honduras e El Salvador. O objetivo era atuar em algumas das principais cau-

sas da migração, ir além de administrar o fluxo em trânsito. A segunda ação é a própria Nova Política Migratória adotada em 2018 pelo México, que foi estruturada levando em consideração a perspectiva dos direitos humanos, o que ia na contramão da administração do seu antecessor Enrique Peña Nieto.

A condição estrutural foi gerenciada também pela Nova Política Migratória, que apresentou condições favoráveis para o desenvolvimento de estratégias que estabelecessem mudanças concretas no modo de compreender o sujeito migrante e refugiado, bem como a abordagem e tratamento das políticas públicas para a administração da mobilidade interna e internacional. O fato de construir um modelo político de gestão a partir do Pacto para Migração da ONU foi uma amostra da disposição do governo mexicano de fazer parte de um movimento internacional – janela de oportunidade – que busca reconfigurar e transformar as políticas dos Estados de modo a incluir uma perspectiva mais humanitária e com atenção a questões como gênero, raça e classe na agenda migratória e do refúgio. “Considerar a la migración y a las personas migrantes como un eje de la política nacional, además de reconocer sus aportaciones al desarrollo social, económico y cultural del país, permite recuperar la capacidad para reestructurar las instancias y los procesos de la administración pública, así como integrar y promover acciones gubernamentales, interinstitucionales e intersectoriales en los tres niveles de gobierno; promover una agenda internacional de corresponsabilidad y, dado el caso, regular la economía para fortalecer la productividad y el desarrollo sostenible.” (México 2019).

A configuração muda quando se observa o grau de institucionalização das práticas políticas na agenda migratória no âmbito internacional. Ainda que tenha assumido compromisso perante a comunidade mexicana e a internacional em gerir a migração por outro viés que não o da segurança, o governo mexicano encontrou entraves em razão da política bilateral com os EUA e a implementação de uma agenda internacional de corresponsabilidade. Este ponto é fundamental para compreender onde a PEF tem que incidir no caso do México. Ao mudar a perspectiva ideológica que se atua na arena política internacional, o país terá que reavaliar os acordos de cooperação, participação em Fóruns multilaterais e a base que estrutura as relações bilaterais com os Estados tendo em vista que nem todos os governos adotam uma agenda pró-gênero ou feminista.

¹⁴Compreende-se que naquele momento o país ainda não havia anunciado uma Política Externa Feminista, mas além do Plano Nacional de Desenvolvimento do país ter lentes de gênero desde 2001, a plataforma de governo de AMLO, apresentada durante as eleições, tinha um viés mais progressista no sentido de acesso a direitos e desenvolvimento de políticas públicas.

O que reforça a reflexão de Calderón (2020), de que: “Desde la concepción del feminismo como un cuestionador del status quo, hasta su relación con las asimetrías de poder y fuerza, las actuales obligaciones de los Estados dominantes en el sistema internacional en materia de seguridad hacen imposible la aplicación en forma de una política exterior feminista[...]” (Calderón 2020).

É preciso ressaltar que uma PEF ou política de Estado doméstica que se coloque com lentes de gênero, ou adote de fato a perspectiva feminista não é implementada apenas em temas que tratem das mulheres (como violência doméstica, desigualdade de gênero, entre outros). Esta perspectiva feminista e pró-gênero, como amplamente debatido pela literatura (Aggestam e Bergman-Rosamond 2016; Souza Araujo 2016; Aggestam, Rosamond e Kronsell 2018), entende como premissa básica considerar as estruturas tradicionais de poder que geram uma hierarquia entre os sujeitos – no âmbito doméstico e internacional – e buscar incidir na mudança dessas normas e práticas que oprimem determinadas populações a partir de suas experiências culturais, de raça, classe, gênero, nacionalidade, entre outras. Assim, é possível dizer que uma Política Feminista pode ter diferentes graus de sensibilidade ao tema das mulheres, povos originários, negros e migrantes, mas que, de alguma maneira, buscará pautar suas práticas pela diluição das desigualdades entre os povos, respeito aos direitos humanos e rompimento com práticas de poder patriarcais.

Dito isso, a partir da exposição feita sobre a mudança de tratamento do governo mexicano em relação a agenda de migração na fronteira com os EUA, revela-se uma manutenção do *status-quo* e do poder patriarcal, que busca a resolução das causas por meio da agenda de segurança e por um viés político e econômico neoliberal. O que houve neste processo, que pôde-se acompanhar desde o começo de 2019, foi um elevado exercício do poder hierarquizante colonial dos EUA sobre o México pelo viés da economia, no qual a política neoliberal adotada pelos Estados Unidos teve a capacidade de coerção sobre um Estado de menor capacidade material e dependente economicamente da exportação, como é o caso do México. Donald Trump mobilizou a agenda econômica de forma a atingir ganhos políticos em sua agenda migratória, ao passo que, para não ter elevados prejuízos pelas políticas protecionistas estadunidenses, o governo de AMLO optou por uma securitização das fronteiras, transitando de uma liderança transformadora para uma agência de liderança orientada pela manutenção do *status-quo*. Pode-se argumentar desta maneira que, no âmbito de estrutura doméstica e grau de

institucionalização, o governo mexicano possui elevada capacidade e espaço de agência para a implementação de uma agenda feminista ou pró-gênero. Mas no que tange a estrutura internacional e a agência que tem desenvolvido neste espaço, nas relações entre Estados, há muito o que ser modificado para atingir efetivamente práticas correlacionais de política externa.

Como afirmado anteriormente, os Estados tendem a desenvolver ações no limite das suas instituições que, por natureza inata ao capitalismo, possuem uma concepção reducionista de poder, reforçadas pelo dilema da segurança nacional (Giménez 2000). A proposta da Nova Política Migratória do México de fato vai, nos âmbitos da agência e estrutura, na contramão do dilema da segurança e se propõe a fomentar relações mais colaborativas, contudo, a política bilateral com os EUA retoma a compreensão entre os Estados como inimigos potenciais. Para implementar a PEF na agenda de migração é necessário cumprir com um redirecionamento da noção de paz, saindo da manutenção do *status-quo* e incorporando noções de bem-estar social, justiça e eliminação dos diferentes sistemas de poder que atuam sob a realidade doméstica e internacional (Giménez 2000; Aggestam e True 2020).

Conclusão

A proposta deste *paper* é contribuir com a reflexão e elaboração de materiais sobre o desenvolvimento e implementação de Políticas Externas Feministas. O condicionamento da comunidade internacional em aderir práticas pró-gênero e feministas é um avanço e uma conquista importante para romper com práticas políticas coloniais e opressoras. Contudo, é preciso elaborar de forma bem embasada onde e como estes novos modelos políticos vão incidir para que não se tornem, como Parashar (2018) aponta, ferramentas discursivas do neoliberalismo que não geram mudanças efetivas, mas reforçam opressões.

A adoção do México, primeiro país do Sul Global, a esta perspectiva se mostra como imprescindível para teorização do tema. É uma oportunidade de construir um modelo de Política Externa que não seja apenas ancorado em práticas do Norte e em modelos de políticas pró-gênero de países nórdicos e incorporar práticas e pensamentos sobre o tema de países descolonizados e com saberes distintos. A escolha mexicana, bem como de outros países latino-americanos, pela implementação de agendas políticas com lentes de gênero deve ser saudada,

ainda que haja limitações em sua implementação. A intenção é que o país possa ser tido como inspiração para que os demais Estados da região desenvolvam estruturas, de caráter permanente, que busquem a justiça e a equidade.

No entanto, é importante revisitar a medida em que os princípios estabelecidos pelos governos no momento de elaboração de suas políticas são de fato postos em prática. Principalmente, refletir que o compromisso de alguns países não é suficiente para modificar a estrutura que reforça o patriarcalismo, pois há outros atores na arena internacional que também devem buscar incidir e fazer pressão sobre o tema. Por isso, é preciso compreender os limites impostos pelas relações entre países e distintas modalidades de práticas políticas, mas ser vigilante no sentido de não nomear uma política de feminista, e, ao mesmo tempo, reproduzir e contribuir – ainda que involuntariamente – para a manutenção do *status quo*.

Nesta análise pode-se depreender que o México possui diversas ferramentas para de fato implementar uma Política Feminista. Mas é preciso, a todo momento, revisitar os Pactos e Acordos firmados para que de fato contribuam com um redirecionamento que desmonte o dilema da segurança, e tantas outras práticas políticas tradicionais das Relações Internacionais que reforçam hierarquias de poder. Uma PEF não pode incidir apenas na estrutura burocrática das Secretarias e Ministérios de Relações Exteriores, a prioridade deve ser olhar para os sujeitos mais vulneráveis, e, no caso dos migrantes, ter atenção ao respeito aos direitos humanos, bem como ao papel das mulheres nos fluxos migratórios. De acordo com Maltos (2020), foi percebido que nas recentes caravanas que chegaram aos EUA, um grande número dos detidos são mulheres, sem antecedentes criminais. Este dado reforça a compreensão da PEF como uma estrutura ética que deve perpassar as mais diversas agendas, e influenciar na construção de políticas que tenham sensibilidade para questões invisibilizadas pela condução das agendas através do dilema da segurança.

Ainda é recente a adesão mexicana, é necessário, por isso, reconhecer os limites de ação do governo de AMLO bem como de análise deste texto, mas espera-se que este trabalho contribua com futuras pesquisas sobre o tema. Reconhecendo que os esforços devem ir além das políticas domésticas e alcançar mudanças estruturais nas relações exteriores do país.

Referências References

- Aggestam, Karin e Annika Bergman-Rosamond (2016). “Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender”. Em: *Ethics & International Affairs* 30.3, pp. 323–334. (Acesso em 24/04/2020).
- Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond e Annika Kronsell (2018). “Theorising feminist foreign policy”. Em: *International Relations* 33.1, pp. 23–39.
- Aggestam, Karin e Jacqui True (2020). “Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis”. Em: *Foreign Policy Analysis* 16.2, pp. 143–162.
- Calderón, Tatiana Telles (2020). *¿Una política exterior feminista mexicana?* Foreign Affairs Latinoamérica, 02 Mar 2020. URL: <http://revistafal.com/una-politica-exterior-feminista-mexicana/> (acesso em 24/04/2020).
- Carmona, Sandra (2015). “La institucionalización del género en México”. Em: *Revista de El Colegio de San Luis* 5.9, pp. 220–239.
- Cullell, Jon Martín (2019a). *México acaba com política de portas abertas e detém quase 400 imigrantes a caminho dos EUA*. El País, 24 abr 2019. URL: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/23/internacional/1556037413_037927.html (acesso em 24/06/2020).
- (2019b). *México endurece política migratória e detém quase 400 centro-americanos a caminho dos Estados Unidos*. O Globo, 24 abr 2019. URL: <https://oglobo.globo.com/mundo/mexico-endurece-politica-migratoria-detem-quase-400-centro-americanos-caminho-dos-estados-unidos-23618686> (acesso em 05/07/2020).
- Delgado, Martha (2020). *La Política Exterior Feminista de México*. Heinrich-Böll-Stiftung, Ciudad de México. URL: <https://mx.boell.org/es/2020/03/06/la-politica-exterior-feminista-de-mexico> (acesso em 24/04/2020).
- Estado de Minas (2018). *México apresenta política migratória baseada em proteção de DH e desenvolvimento social*. AFP, 19 dez 2018. URL: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/12/19/interna_internacional,1014777/mexico-apresenta-politica-migratoria-baseada-em-protecao-de-dh-e-desen.shtml (acesso em 24/04/2020).
- Federici, Silvia (2017). *Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo: Editora Elefante.

- Giménez, Itziar Ruiz (2000). “El feminismo y los estudios internacionales”. Em: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, pp. 325–360.
- Latitude Sul (2020). “Caravanas de migrantes da América Central são recebidas com violência e fechamento de fronteira”. Em: *Conjuntura Latitude Sul* 01-02 2020, pp. 10–11. URL: http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/03/ConjunturaLatitudeSul_JanFev20.pdf (acesso em 20/07/2020).
- Maltos, Raquel López-Portillo (2020). *Política Exterior Feminista: ¿discurso o posibilidad?* Telokwento, 15 jan 2020. URL: https://www.telokwento.com/opiniones_post/politica-externor-feminista-discurso-o-posibilidad/ (acesso em 24/04/2020).
- México (s/d[a]). *Mujeres transformando México*. URL: <https://www.gob.mx/inmujeres> (acesso em 24/07/2020).
- (s/d[b]). *Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas*. URL: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/UnidadDePoliticaMigratoria> (acesso em 24/04/2020).
- (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. URL: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria (acesso em 24/04/2020).
- OECD (2017). *Presentación del Estudio OCDE sobre Políticas de Género en México*. Palabras de Angel Gurría, Secretario General, OCDE, 10 de enero de 2017, Ciudad de México, México. URL: <https://www.oecd.org/mexico/presentacion-del-estudio-ocde-sobre-politicas-de-genero-en-mexico.htm> (acesso em 24/04/2020).
- Parashar, Swati (2018). “The WPS Agenda: A Post-colonial Critique”. Em: *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Ed. por Sara E. Davies e Jacqui True. New York: Oxford University Press, pp. 828–839.
- Pinheiro, Leticia e Carlos Milani, ed. (2012). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. 1a edição. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora FGV. 352 pp.
- Salomón, Mónica e Leticia Pinheiro (2013). “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional* 56.1, pp. 40–59. URL: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=pt&tlng=pt (acesso em 24/04/2020).
- Selee, Andrew et al. (2019). *Invertir em el vecindario: cambio en los patrones de migración entre México y Estados Unidos y oportunidades para una cooperación sostenible*. Migration Policy Institute Report, Sep 2019. URL: <https://www.migrationpolicy.org/research/migracion-mexico-estados-unidos-cooperacion-sostenible> (acesso em 23/06/2020).
- Souza Araujo, Dandara de (2016). *Uma política externa feminista: pensando o conceito à luz do feminismo nas teorias das relações internacionais*. Anais eletrônicos ABRI 2016. URL: http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1476916690_ARQUIVO_Trabalhocompleto-DandaradeSouzaAraujo.pdf (acesso em 23/07/2020).
- Terazaki, Alessandra Yuli (2007). “Uma questão de gênero nas relações internacionais”. Trabalho de conclusão do curso de graduação em Relações Internacionais, Unilasalle, Canoas. 100 pp. URL: https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/tcc/graduacao/relacoes_internacionais/2007/ayterazaki.pdf (acesso em 07/07/2020).
- Tickner, J. Ann (1992). *Gender in international relations: feminist perspectives on achieving global security*. New York: Columbia University Press.