

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 1 | 2017

*A política externa do México durante o
Estado neoliberal (1982 - 2012)*

Diogo Ives

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A POLÍTICA EXTERNA DO MÉXICO DURANTE O ESTADO NEOLIBERAL (1982-2012)

Diogo Ives¹

Resumo: O artigo analisa a política externa mexicana no período de 30 anos entre as presidências de Miguel de La Madrid (1982-88) e Felipe Calderón (2006-12) tendo como base teórica os paradigmas de Estado de Amado Cervo. O objetivo é avaliar os impactos que o surgimento do Estado neoliberal a partir do governo de La Madrid teve sobre o comportamento do país no sistema americano. Observa-se que o aprofundamento do programa neoliberal nas décadas seguintes levou a uma aproximação crescente com os Estados Unidos, devido à dependência econômica, bem como com a América Central, devido a preocupações securitárias. No entanto, gerou um afastamento em relação à América do Sul. Diante da crise econômica de 2009, o governo de Calderón buscou ampliar a presença no espaço sul-americano por meio de iniciativas como a CELAC e a Aliança do Pacífico, a fim de contrabalancear a vulnerabilidade sentida em relação aos Estados Unidos.

Palavras-chave: Política Externa do México; Paradigmas de Estado; Integração regional.

THE FOREIGN POLICY OF MEXICO DURING THE NEOLIBERAL STATE (1982-2012)

Abstract: This paper analyzes the Mexican foreign policy in the 30-year period between the presidencies of Miguel de La Madrid (1982-88) and Felipe Calderón (2006-12) according to the theory of State paradigms by Amado Cervo. The objective is to evaluate the impact that the emergence of the neoliberal State during La Madrid's government had over the country's behavior in the international system. It concludes that the deepening of the neoliberal program in the following decades led to a growing rapprochement with the United States, due to economic dependency, as well as with Central America, due to security concerns. However, it generated a detachment from South America. In the face of the economic crisis of 2009, the Calderon government sought to expand its presence in the South American space through initiatives such as CELAC and the Pacific Alliance in order to offset the vulnerability felt toward the United States.

Keywords Mexican Foreign Policy; State Paradigms; Regional integration.

¹ Doutorando em ciência política no IESP-UERJ, mestre em ciência política pela UFRGS e bacharel em relações internacionais também pela UFRGS. Email: diogoives@gmail.com

Introdução

A política externa, como qualquer política pública, depende diretamente da ideologia sustentada pela elite política que ocupa os centros de decisão do Estado. Examinando a história da América Latina, Amado Cervo (2007) identificou três paradigmas de Estado, caracterizados pela forma como ocorreu a interação entre o Estado e a economia durante a implementação do capitalismo na região durante os séculos XIX e XX. A cada forma de interação, estavam associadas diretrizes gerais à política externa, implementada pela elite que controlava o aparelho estatal. Os paradigmas de Cervo são os seguintes:

- 1) Estado liberal-conservador. Vigorou do século XIX à década de 1920. Zelou pela agroexportação, uma vez que via positivamente as trocas de seus produtos primários por manufaturas produzidas pelo centro da economia capitalista mundial. A política externa atendia aos interesses dos países industrializados.
- 2) Estado desenvolvimentista. Perseguiu a industrialização entre as décadas de 1930 e 1980, a fim de dar maior autossuficiência econômica ao país. A política externa tinha três responsabilidades: abrir mercados para exportações, atrair capital externo e obter tecnologia estrangeira.
- 3) Estado neoliberal. Reduziu sua participação na economia para ampliar o espaço da iniciativa privada, em obediência aos princípios do Consenso de Washington. A política externa foi orientada para buscar acordos comerciais, participação em blocos regionais e aproximação com os Estados Unidos.

O México ingressou na fase desenvolvimentista nas décadas seguintes à Revolução Mexicana de 1910-1917. A elite política buscou um projeto de desenvolvimento que minimizasse a interferência estrangeira sobre a economia até então eminentemente agroexportadora e estabilizasse o ambiente político interno por meio do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Perseguiu-se uma industrialização marcada pela economia mista, pela proteção do Estado às empresas nacionais e pelo uso de financiamento externo. Houve um crescimento econômico estável, porém com má distribuição de renda, entre as décadas de 1930 e 1960 (RICO, 1991). Em consonância com o modelo de Estado desenvolvimentista de Cervo (2007), a política externa teve a função de buscar mercados de exportação, capital externo e tecnologia estrangeira. Como os Estados Unidos eram a fonte

principal dos três requisitos, dada a proximidade geográfica, o México concentrou-se na relação com o vizinho (OJEDA, 1974).

O esgotamento do Estado desenvolvimentista ocorreu por meio de um processo gradual durante a década de 1970. No final dos anos 1960, houve uma queda dos preços de produtos primários no mercado internacional – ainda bastante expressivos na pauta de exportação mexicana – e imposição de barreiras comerciais em países industrializados. Com uma conseqüente queda na renda das exportações, o pagamento da dívida externa mexicana, uma das bases do seu modelo econômico, logo se mostrou comprometido. A situação se deteriorou de vez em 1970, quando os Estados Unidos, que compravam 70% das exportações do país vizinho, decretaram um aumento de impostos sobre suas importações (VALERO, 1972).

A política externa mexicana foi então mobilizada para conseguir novos mercados, capitais e tecnologia. O presidente Luis Echeverría (1970-1976) fez um esforço até então inédito na diversificação das parcerias internacionais com o Primeiro, o Segundo e o Terceiro Mundo, buscando novos mercados de exportação para além dos Estados Unidos. Contudo, houve dificuldade em concretizar esses acessos. O fim do padrão dólar-ouro e o choque do petróleo haviam desestabilizado os países industrializados no início da década de 1970. O governo terminou com uma crise pior do que começou, diante de um aumento do déficit comercial e da dívida externa (RICO, 1991).

O presidente José López Portillo (1976-82) tentou dar sobrevivência ao modelo desenvolvimentista a partir da descoberta de grandes reservas de petróleo em território mexicano nos primeiros anos do seu mandato. Através da promessa da venda de petróleo, foram buscados novos financiamentos externos, a fim de sustentar o gasto público, atender as demandas sociais por bem-estar, garantir o pleno emprego e importar bens de capital mais sofisticados. A política externa manteve a orientação de diversificação das parcerias internacionais para além dos Estados Unidos (RICO, 1991).²

A política econômica de Portillo teve sucesso entre 1977 e 1981. Houve um crescimento extraordinário do PIB, ao redor de 8% ao ano, sustentado por uma dívida externa que subiu de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 52,9 bilhões no mesmo período. Seu tamanho foi substancialmente elevado após o governo de Carter decretar, em 1979, um aumento na taxa de

² O sinal mais marcante de distanciamento em relação aos Estados Unidos se deu na relação com a América Central. Diante da eclosão da Revolução Sandinista na Nicarágua e da guerra civil em El Salvador, Portillo manifestou apoio aos sandinistas e aos insurgentes salvadorenos, enquanto Jimmy Carter apoiou os presidentes Somoza e Romero. A busca por influência levou o México a promover o Acordo de San José, em 1980, em parceria da Venezuela, para fornecer petróleo e crédito barato aos países centro-americanos (RICO, 1991).

juros dos Estados Unidos. A partir de 1981, o preço internacional do petróleo começou a cair, o que desestabilizou a balança de pagamentos e comprometeu a manutenção do projeto. As reservas de dólar despencaram, houve uma grande desvalorização cambial em fevereiro de 1982, o governo decretou uma moratória da dívida em agosto e foi necessário recorrer a empréstimos dos Estados Unidos (BELLO, 2006).

A crise econômica dos anos 1980 e o advento do Estado neoliberal

A crise da dívida externa provocou transformações estruturais na economia e na política externa do México. O presidente Miguel de La Madrid (1982-1988) assumiu em meio à crise decidido a não repetir as tentativas de manter o Estado desenvolvimentista. Inaugurava um novo perfil de líderes do PRI: tecnocrata, formado nos Estados Unidos e sem uma carreira política. A crise da dívida de 1982 era a mais grave até então, tanto pelas condições internas de estagflação e falta de divisas, quanto pela conjuntura internacional de protecionismo comercial e crédito caro.

Para reerguer a economia deteriorada, o governo de La Madrid viu na aproximação política com os Estados Unidos um meio de conseguir apoio político a empréstimos necessários aos seus programas de reestruturação.³ Também desejava facilitar a entrada de produtos mexicanos no mercado vizinho. Em 1986, o México aderiu ao GATT, rompendo definitivamente com seu modelo de desenvolvimento endógeno e aderindo formalmente à narrativa da globalização que estava em voga. O país também recorreu ao Fundo Monetário Internacional, tendo sido a adoção de políticas econômicas ortodoxas e privatistas um condicionante à liberação de financiamentos pelo órgão (BERNAL-MEZA, 2007).

A transição para um Estado neoliberal foi paulatina. La Madrid reduziu o gasto público, limitou subsídios produtivos e facilitou a entrada de investimentos externos, porém manteve um elevado controle estatal sobre o sistema bancário, comercial e cambial. Reformas constitucionais passaram atividades antes reservadas ao Estado para a iniciativa privada. A política externa foi marcada por uma agenda economicista, gerenciada pelas secretarias da Fazenda e do Comércio, na qual dominaram os temas da renegociação da dívida externa com os credores estrangeiros e o aumento das exportações não-petrolíferas.

³ O desejo de aproximação do México foi amplamente correspondido pelos Estados Unidos. O grupo intelectual neoconservador que assessorava Ronald Reagan propunha que o centro das atenções deixasse de ser a Europa Ocidental e se tornasse o Terceiro Mundo, a fim de conter o expansionismo soviético na conjuntura da Guerra Fria e balancear o equilíbrio geopolítico mundial através de alianças com os países com mais pobres. Os assuntos internos do México passaram a ser de preocupação de Washington (BERNAL-MEZA, 2007).

Ainda que as relações externas estivessem concentradas nos Estados Unidos, La Madrid trabalhou para estabilizar seu entorno estratégico indo contra posições de Washington. Insurreições que haviam começado na Nicarágua e em El Salvador na década anterior haviam incentivado movimentos semelhantes em outros países da região, despertando o receio de que contaminassem o México, que já sofria com ondas de refugiados. Em parceria com Venezuela, Colômbia e Panamá, o país criou o Grupo de Contadora, em 1983, para buscar uma solução dialogada e se opor ao que viam como um intervencionismo militar desastroso que os Estados Unidos, presididos então por Ronald Reagan, praticavam para conter as insurreições (LOZANO, 2009). Os trabalhos do grupo originaram os Acordos de Esquipulas II, em 1987, que estabeleceram um projeto de paz para a América Central.⁴

A diplomacia multilateral ganhou força com a participação do México no Grupo dos Oito – a favor da integração latino-americana –, no Grupo dos Seis – a favor da redução dos armamentos das superpotências – e no Grupo de Cartagena – a favor da revisão das condições financeiras internacionais. Como Contadora, as articulações tinham em comum um tom de crítica aos Estados Unidos. Foram usadas pelo México como veículos para externar descontentamentos e denunciar o abuso de poder do vizinho (GREEN, 1990). Em contrapartida, o México foi duramente criticado por Washington pelo seu fracasso no combate ao narcotráfico, pela corrupção institucional e por violações de direitos humanos. Uma distensão ocorreu apenas com a decisão de La Madrid de assinar o GATT.

A política econômica de La Madrid havia sido arquitetada por Carlos Salinas de Gortari, então ministro do Orçamento. Salinas foi eleito à presidência mexicana no mandato seguinte (1988-1994). Dedicou-se a aprofundar o neoliberalismo e a relação com os Estados Unidos. Também tecnocrata e formado em universidade estadunidense, auxiliado por uma equipe com o mesmo perfil, Salinas reduziu os controles estatais sobre a economia que La Madrid havia deixado. As medidas incluíram perda de direitos trabalhistas, desnacionalização do sistema bancário, autonomia do Banco Central em relação ao governo, maior participação da iniciativa privada no sistema de educação e retirada de direitos constitucionais sobre a terra que haviam sido conquistados por comunidades indígenas (ainda bastante expressivas na população) após a Revolução Mexicana (NIETO, 2010).

⁴ Em 1985, Peru, Brasil, Argentina e Uruguai formaram o Grupo de Apoio a Contadora. Os dois grupos passaram a ser chamados, conjuntamente, de Grupo dos Oito. Em 1990, uniram-se para formar o Grupo do Rio, oficialmente chamado de Mecanismo de Consulta e Concertação Política. Em compromisso assinado em Acapulco naquele ano, o novo grupo surgiu como um fórum regional de diálogo e concertação política, além de interlocutor autorizado dos países latino-americanos com outros Estados (LOZANO, 2009). Ao longo dos anos, o Grupo do Rio passou a incluir todos os Estados da América Latina.

A renegociação da dívida externa foi completada com auxílio de Washington através do Plano Brady⁵, em troca da continuidade das políticas neoliberais no México. Salinas passou então a negociar com Estados Unidos e Canadá o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, em inglês) a partir de agosto de 1990. O projeto se tornou o centro de atuação do governo. A abertura econômica em direção ao norte regional era vista como a medida necessária para dar êxito ao processo de mudanças internas, pois apostava-se que aumentaria exportações, incentivaria investimentos estrangeiros, expandiria a economia de escala do setor manufatureiro e elevaria a arrecadação fiscal com o maior volume de trocas alfandegárias (CÁNOVAS, 1994).

A natureza autoritária e centralizada do governo permitiu a Salinas firmar o NAFTA sem grande oposição do Congresso, dos sindicatos e da imprensa (ZEBADÚA, 1994). O tratado entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994. Para os Estados Unidos, o acordo era importante para reverter sua decadência econômica em face das outras potências industriais. Plano Brady e NAFTA tinham o objetivo de abrir as economias latino-americanas às suas multinacionais, as quais promoviam ativamente a ideia de integração regional no cenário político. Indústrias maquiladoras logo proliferaram no norte do México.

Salinas serviu como um aliado importante na estratégia dos Estados Unidos para a América Latina, diminuindo o tom crítico de La Madrid ao vizinho. Apoiou a Iniciativa para as Américas – proposta de George H. W. Bush para tornar o continente americano uma grande área de livre comércio –, propôs a liberalização comercial dentro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), foi uma voz ativa na Rodada Uruguai do GATT para desregulamentar o comércio internacional e assinou acordos de livre comércio com Chile, Bolívia e Costa Rica.

A lógica da abertura comercial seguida pelo governo mexicano apenas funcionaria se o mesmo comportamento fosse seguido por outros países. Reduzir unilateralmente as tarifas alfandegárias e não gerar um déficit comercial a partir dessa decisão seria apenas possível se mais Estados facilitassem a compra de exportações mexicanas. Verificam-se, assim, os objetivos da política externa de um Estado neoliberal latino-americano, conforme definidos por Cervo (2007): além de se aproximar dos Estados Unidos, buscar acordos comerciais e participar de blocos regionais.

⁵ Para recuperar os países latino-americanos endividados, o governo de George H. W. Bush propôs aos devedores que fosse feita uma troca dos títulos de dívida externa que haviam emitido por outros, pertencentes ao Tesouro estadunidense, os quais serviriam como fundo de garantia para o pagamento das suas dívidas ante os credores. Essa proposta foi batizada de Plano Brady, em referência a Nicholas Brady, secretário do Tesouro estadunidense.

Um acordo especial de livre comércio foi assinado ainda com Colômbia e Venezuela, com quem o México conformou o G-3. Entretanto, esse grupo tinha objetivos para além de interesses econômicos. Desde os anos 70, os três países cooperavam na estabilização da América Central através de ações como a negociação dos Tratados do Canal do Panamá nos anos 70, o Acordo de San José de 1980 e a formação do Grupo de Contadora em 1983. O G-3 pode ser entendido como uma intenção de tornar perene essa concertação trilateral, disposta a coordenar ações de cooperação econômica, social, energética e técnica com os países centro-americanos.

A crise na América Central da década de 80 havia sido tão preocupante para o México que Salinas foi além do G-3 e convocou governos centro-americanos para a Reunião de Tuxtla, em 1991, com o objetivo de criar uma agenda de cooperação. A reunião foi o embrião do Mecanismo de Diálogo e Concertação de Tuxtla, que seria criado em 1996 e abrigaria projetos de integração física, como o Plano Puebla-Panamá. O México selava, assim, uma postura de tutela sobre a região.

A lógica da promoção do desenvolvimento socioeconômico regional colocava-se em aberto antagonismo às estratégias de invasão militar promovidas pelos Estados Unidos para gerar paz na vizinhança. Ainda que, no Estado neoliberal, a intimidade econômica do México com seu vizinho tenha se aprofundado, em aspectos de segurança foi mantida a oposição, existente desde os anos desenvolvimentistas, em relação à postura bélica que Washington tradicionalmente dispndia a países latino-americanos.

Segundo Bernal-Meza (2007), o governo de Salinas é um ponto de inflexão da política externa mexicana, a partir de quando o pertencimento à América do Norte passou a pesar mais que a identidade com a América Latina. Considerando-se o cenário externo, a ordem mundial do pós-Guerra Fria oferecia poucas opções aos países médios e pequenos. Com a perda dos atores do bloco socialista, as possibilidades de a América Latina negociar e fazer alianças nas organizações multilaterais tinham se reduzido, o que, por conseguinte, diminuiu sensivelmente seu peso na política internacional. Alinhar-se com o hegêmona do mundo unipolar aparecia como a opção ideal.

Ao final do mandato de Salinas, o Estado neoliberal havia produzido alguns indicadores econômicos positivos, como inflação baixa, déficit orçamentário controlado e aumento das exportações manufaturadas. Em contrapartida, o crescimento econômico foi baixo, o déficit comercial cresceu, a desigualdade de renda continuou alta, e os ativos econômicos passaram a ser cada vez mais controlados por estrangeiros. Os resultados ruins fizeram com que, em 1994, surgisse o Exército Zapatista de Libertação Nacional, disposto a

lutar contra a marginalização crescente dos indígenas no sul do país, e ocorresse a crise do Efeito Tequila, semanas após o fim do mandato⁶.

A consolidação do neoliberalismo e da aliança com os Estados Unidos

Apesar dos problemas, o governo de Ernesto Zedillo (1994-2000) – ex-ministro do Planejamento de Salinas – deu continuidade às políticas de desregulamentação e privatização, bem como aprofundou os laços com os Estados Unidos. Sua política externa inicialmente se focou em solucionar a crise financeira de 1994 e, depois, em implementar tratados de livre comércio assinados com União Europeia, Chile, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Honduras e El Salvador. Todavia, a intenção de fortalecer os vínculos comerciais com esses países se confrontou com a realidade de que os volumes de trocas eram pequenos. Em contrapartida, o crescimento das importações e das exportações mexicanas na América do Norte aumentou de forma substancial após o NAFTA entrar em vigor (BERNAL-MEZA, 2007).

No governo de Zedillo, houve um maior distanciamento em relação à América Latina. Críticas à falta de abertura política em Cuba proliferaram. Tal atitude diferenciou Zedillo de seus antecessores, que haviam mantido ótimas relações com o vizinho para demonstrar uma autonomia frente aos Estados Unidos, a fim de cultivar algum sentimento nacionalista na população, bem como para evitar que o regime castrista financiasse grupos subversivos dentro do México (FLORES, 2008). Nas sociedades da América do Sul, onde havia uma oposição mais forte ao Consenso de Washington, o neoliberalismo mexicano e a entrada na esfera de poder estadunidense pelo NAFTA eram vistas com desconfiança. O México manteve vínculos essencialmente com os países que adotavam políticas econômicas similares e tinham relações preferenciais com os Estados Unidos – casos de Chile e Colômbia (BERNAL-MEZA, 2007).

Em 2000, o PRI deixou o poder, depois de 71 anos governando o México. O Partido da Ação Nacional (PAN) passou a ocupar a presidência, sob o comando de Vicente Fox, ex-presidente da Coca-Cola para a América Latina. A mudança do partido político na presidência não levou a uma transformação da política externa. Durante o governo de Fox (2000-2006), o vínculo estreito com os Estados Unidos continuou sendo prioridade. Com a América do Sul,

⁶ A crise se deu após haver uma fuga de capitais especulativos devido a instabilidades na política doméstica, o que comprometeu as reservas internacionais, dificultou o pagamento do passivo externo e inviabilizou a continuidade de um regime de câmbio fixo. Empréstimos do FMI acalmaram a crise. Segundo Correa (2010), o episódio foi consequência da privatização bancária e da desregulamentação financeira feitas nos anos anteriores, ações que haviam estimulado positivamente o endividamento público e privado.

imperou a busca por mais acordos de livre comércio. Fox estava em consonância com os objetivos do governo de George W. Bush, que desejava criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) antes de 2005 (BERNAL-MEZA, 2007).

Fox colocou um discurso de promoção da democracia e dos direitos humanos no centro da sua política externa. Com o fim da dinastia do PRI, o México tinha um “bônus democrático” do qual a diplomacia tentou se valer para ganhar prestígio internacional. O distanciamento em relação à Cuba foi sintomático. Em 2002, em visita à ilha, Fox se reuniu com dissidentes políticos, o que iniciou uma tensão diplomática que culminou no emblemático episódio do “Comes y te vas”.⁷ Em 2004, a tensão bilateral ganhou novos desdobramentos, quando Fox expulsou o embaixador cubano do país, após Fidel afirmar que a política externa mexicana havia se convertido em cinzas diante da alienação perante os Estados Unidos. Cuba revidou expulsando o embaixador mexicano, porém a relação foi normalizada em poucos meses (FLORES, 2008). Tendo assinado a Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte (ASpan), em 2005, Fox passou a assumir que os inimigos dos Estados Unidos eram também os seus. Segundo Levy (2009), o México alimentava contra si uma desconfiança dos governos latino-americanos de esquerda.

Ainda nas relações com o Caribe, Fox não aceitou participar da missão da ONU para o Haiti, devido, contraditoriamente, à tradição mexicana de não intervir nos assuntos internos de uma nação. A liderança da missão acabou nas mãos do Brasil. As relações com a América do Sul sofreram vários desgastes. Fox teve atritos com Argentina e Venezuela na IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, em 2005, revertendo a aproximação que o México havia conseguido com o MERCOSUL ao tornar-se membro observador do bloco em 2004 (FLORES, 2008). Durante a Cúpula, os países sul-americanos rejeitaram o avanço das negociações acerca da ALCA, enquanto Fox defendeu a proposta. O clima acirrado de discussão levou Hugo Chávez a ofender Fox, episódio que provocou uma retirada mútua de embaixadores. As relações entre México e Venezuela foram reduzidas à área de negócios.

Os efeitos da crise bilateral se estenderam a 2006, quando a Venezuela denunciou o tratado de livre comércio que tinha com México e Colômbia⁸. Além do caso da Venezuela, Fox produziu mal-estar entre os países sul-americanos em 2005, quando insistiu na

⁷ Em 2012, durante a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada no México, Fox pediu a Fidel Castro, por telefone, que fosse embora depois do jantar de gala para que não incomodasse George W. Bush. Semanas mais tarde, o México votou a favor de uma resolução condenatória à Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Como represália ao voto, Fidel revelou à imprensa o pedido que Fox lhe havia feito na conferência, causando grande constrangimento ao presidente mexicano.

⁸ Mais tarde naquele ano, durante as eleições presidenciais, o PAN buscou criticar o candidato da esquerda, Andrés Manuel López Obrador, associando-o a Chávez. Quando Calderón venceu a votação, Chávez se negou a reconhecer a vitória e acusou a ocorrência de uma fraude eleitoral.

candidatura de Luis Ernesto Derbez à Secretaria Geral da OEA, quando a maioria dos governos já apoiava o candidato apontado pelo Chile, José Miguel Insulza. Com a Bolívia, o governo mexicano teve diferenças acerca da compra de gás natural. Em 2006, Fox não foi à posse de Evo Morales, após o presidente boliviano declarar apoio ao EZLN. Por fim, Fox falhou ao tentar mediar conflitos envolvendo as FARC e o governo colombiano, bem como impasses territoriais entre Bolívia e Chile (FLORES, 2008).

Apesar dos diversos fracassos, a diplomacia latino-americana de Fox teve alguns êxitos. Em 2001, no âmbito da OEA, o México ganhou prestígio ao promover a subscrição dos demais países à Carta Democrática Interamericana, por meio da qual as nações do continente expressaram seu comprometimento com a democracia como forma de governo (LEVY, 2009). No campo econômico, o México firmou, em 2002, um acordo de complementação econômica com o Brasil, além de um acordo automotriz, o qual também foi assinado com a Argentina no mesmo ano. A expectativa do governo mexicano era chegar a um tratado de livre comércio com o MERCOSUL, porém o setor avícola nacional se mostrou relutante em oferecer vantagens comerciais ao Brasil, grande produtor e exportador de carne de aves (MUÑOZ, 2003). Por fim, a administração de Fox formulou o Plano Puebla-Panamá (PPP), iniciativa integrada por oito países centro-americanos e por governos estaduais do sul do México (entre eles, Puebla, o que explica o nome da iniciativa), com o objetivo de promover a integração regional e impulsionar projetos de desenvolvimento econômico e social (ROSAS, 2010).

O PPP foi proposto por Fox durante uma viagem por países centro-americanos em 2000. A ideia partia de projetos formulados no âmbito do Mecanismo de Tuxtla e mantinha a visão mexicana de que a América Central e o Caribe fazem parte da sua área de segurança. Em 2001, o PPP começou a ser posto em prática. Oito áreas foram contempladas na proposta original para receberem investimentos: energia, transporte, integração dos serviços de telecomunicação, turismo, facilitação do intercâmbio comercial e aumento da competitividade, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, e prevenção e mitigação de desastres naturais (ROSAS, 2010).

No centro do PPP, estava a ideia de que a modernização da infraestrutura é aspecto fundamental para o desenvolvimento econômico e social do sul do México e da América Central. Portos, pontes, estradas, redes de fibra ótica e sistemas de interconexão elétrica estão entre os investimentos planejados. Há propostas como o aproveitamento de florestas para criar uma cadeia de produção de fibras, madeira, celulose e papel, o que gera críticas de ambientalistas contrários à presença de empresas transnacionais. O PPP complementa a

integração que vinha sendo impulsionada pelo Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) desde 1993, estendendo-o ao território mexicano. Os estados do sul do México concentram a pobreza do país, abrigam o EZLN e servem de porta para o tráfico de drogas, de modo que o desenvolvimento da área seria estratégico para o projeto mexicano de desenvolvimento (ASCENCIO, 2007).

O PPP recebeu um perfil de alta importância no início da administração de Fox, dependendo diretamente da presidência da República, porém a iniciativa posteriormente perdeu fôlego e foi repassada à Secretaria de Relações Exteriores com um caráter de pouca prioridade. Conforme Flores (2008), o PPP ficou congelado por falta de financiamento e pelo pouco interesse que recebeu após o 11 de Setembro dominar a agenda externa estadunidense. Washington avançou o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, em inglês), negociado bilateralmente com os países envolvidos a partir de 2003 (ROSAS, 2010).

A expansão do muro fronteiriço pelos Estados Unidos como medida protetora após o 11 de Setembro foi mal recebida pelo governo mexicano, que, até então, advogava pelo livre trânsito de pessoas no âmbito do NAFTA. Fox também experimentou as consequências de contrariar o vizinho quando o México era membro temporário do Conselho de Segurança da ONU (2002-2003) e se opôs ao plano de guerra estadunidense no Iraque. Nos meses seguintes, as candidaturas mexicanas à Organização Panamericana da Saúde, à Organização Mundial da Saúde e à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) foram derrotadas (LEVY, 2009).

A nova crise econômica e a diversificação de parcerias

O governo de Felipe Calderón (2006-2012), político de carreira do PAN e ex-ministro de Energia de Fox, procurou aliviar tensões da política externa herdada. Desde o início do seu mandato, Calderón buscou recompor relações com Cuba e Venezuela, o que efetivamente conseguiu. Ainda assim, manteve a parceria estreita com os Estados Unidos ao tornar-se signatário da Iniciativa Mérida, proposta em 2007. Pela ação, Washington prometeu US\$ 1,4 bilhão ao México e a países da América Central para o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado através da aquisição de equipamentos e da capacitação das forças de segurança. Para a vizinhança centroamericana, o governo mexicano reestruturou o Plano Puebla-Panamá, rebatizado, em 2008, de Proyecto Mesoamérica.

Calderón trabalhou para incluir a Colômbia no Proyecto Mesoamérica. Convidar a antiga aliada regional e rival estratégica da Venezuela foi uma medida para tentar contrapor as iniciativas de Chávez no Caribe. Caracas vinha desenvolvendo o que Rosas (2010) chama de “diplomacia dos hidrocarbonetos” com as nações centro-americanas e caribenhas, competindo dentro da zona mexicana de influência através do projeto de integração representado pela Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), mantida com a receita do petróleo venezuelano. A iniciativa prosperou ao mesmo tempo em que a ALCA estancou. Outro instrumento de aproximação é o Petrocaribe, programa lançado pela Venezuela, em 2005, para que as nações do Caribe comprem petróleo em condições facilitadas.

A crise econômica internacional iniciada em 2008 foi profundamente sentida pelo México e revelou a extrema vulnerabilidade do país diante dos Estados Unidos. Dada a concentração das exportações que vão para o vizinho – 80% do total em média –, uma queda drástica nas vendas contribuiu para reduzir o PIB nacional em mais de 6% em 2009. A solução encontrada por Calderón foi buscar novos mercados na América Latina. Em 2011, México, Colômbia, Peru e Chile criaram o Acordo de Integração Profunda do Pacífico (Aliança do Pacífico), com a meta de levarem gradualmente suas economias em direção à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, além de facilitar negócios com a Ásia.⁹ Também é objetivo declarado do bloco contrapor-se ao Brasil.

Por fim, Calderón apostou na revitalização do diálogo entre toda a América Latina. Em 2010, sediou a Cúpula da Unidade, que compreendeu, concomitantemente, a II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a XXI Cúpula do Grupo do Rio. Calderón propôs a unificação das duas iniciativas em um novo mecanismo de cooperação, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), ideia que foi aprovada pelos demais chefes de governo. A nova organização não conta com a participação dos Estados Unidos e do Canadá, em um antagonismo claro à OEA (ROSAS, 2010), que sofreu desgaste e recebeu questionamentos severos após sua atuação ruim durante a crise política de Honduras de 2009.

Com a CELAC, assim como com a Aliança do Pacífico, o México indica que quer recuperar espaço na América do Sul, atualmente integrada no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), fundada em 2008 e capitaneada pelo Brasil. Ações do México

⁹ Os quatro países também integram a Parceria Trans-Pacífico, bloco oficialmente lançado em 2015, porém negociado desde 2008, liderado pelos Estados Unidos e composto principalmente por países asiáticos. Na interpretação de Fiori (2012), a Aliança do Pacífico deve ser entendida como parte deste projeto estadunidense, que busca liberalizar a economia dos países-membros para ganhar controle sobre o oeste da América Latina e o sul da Ásia, rivalizando com a China.

na região são vistas como intromissão na agenda sul-americana por Brasília. No caso do governo mexicano, há consciência de que o espaço perdido na América do Sul foi gradualmente ocupado pelo Brasil, encarado com um sentimento de rivalidade (ROSAS, 2010). Deriva dessa visão, por exemplo, a oposição declarada, em 2005, à pretensão do Brasil de integrar permanentemente o Conselho de Segurança da ONU.

Considerações finais

O Proyecto Mesoamérica, o Acordo do Pacífico e a CELAC denotaram um esforço de Calderón em se aproximar da América Latina, a fim de buscar parceiros para além dos Estados Unidos. Uma relação excessivamente dependente gera contaminações fáceis em momentos de crise econômica e limitações políticas na inserção internacional. Perseguir uma diversificação de aliados cria espaço para o México barganhar com Washington, ainda que de modo algum se constate um interesse das elites política e econômica do país em romper com o vizinho ou com o modelo neoliberal que o beneficia diretamente. Devido à identidade histórica, a América Latina sempre se manterá como espaço fácil e atraente para a ação externa do México. Contudo, a história mostra que tentativas anteriores de diminuir a influência dos Estados Unidos nas suas dinâmicas fracassaram.

Diante desse cenário, a política externa mexicana executou três movimentos diferentes conforme a região do sistema americano a que se direcionou durante o período analisado: 1) um movimento pendular em relação aos Estados Unidos, aproximando-se e o privilegiando como aliado cada vez mais até a crise econômica de 2008-09 provocar uma busca por outros parceiros; 2) um movimento pendular em relação à América do Sul no sentido contrário ao anterior, pelo qual se afastou para depois se reaproximar com base principalmente em acordos de livre comércio; e 3) uma atenção contínua à América Central, primeiramente negociando a pacificação de conflitos civis e posteriormente trabalhando para institucionalizar uma cooperação política, econômica e logística. Esse comportamento comprova em linhas gerais o modelo de Cervo e salienta a importância da América Central para o México como uma zona estratégica onde tenta exercer influência.

Referências Bibliográficas

ASCENCIO, Bosco Martí. **¿Por qué retomar y reposicionar el Plan Puebla Panamá?** Bien Común, nº 152, agosto de 2007, Fundación Rafael Preciado.

BELLO, R. Arnaud. **Amistad por conveniencia**: La política exterior de México hacia Cuba de 1959 a 2006. Universidad de las Américas Puebla. 2006. Disponível em http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/indice.html. Acesso em 22 de agosto de 2014.

BERNAL-MEZA, Raúl. **México: treinta años de política exterior**. Carta Internacional, vol. 2, n° 1, março de 2007, Universidade de São Paulo.

CÁNOVAS, Gustavo Veiga. **México, 1988-1994**: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte. In: COLMEX. Foro Internacional, n° XIX-2, outubro-dezembro de 1978, pp. 293-302.

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORREA, Eugenia. **México, crisis económica y financiera**. Revista Ola Financiera, UNAM, maio-agosto de 2010.

FIORI, José Luis. **O “cisma do Pacífico”**. Carta Maior. Publicado em 24 de janeiro de 2013. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-%27cisma-do-Pacifico%27/27496>. Acesso em 1º de outubro de 2016.

FLORES, Rafael Velázquez. **Balance general de la política exterior de México, 2000-2006**. Foro Internacional, XLVIII, 2008.

GREEN, Rosario. **La concertación en la política exterior del presidente Miguel de La Madrid**: hacia una nueva diplomacia multilateral. In: Foro Internacional, v. XXX-3, enero-marzo de 1990, pp. 419-447.

MUÑOZ, Bibiana Gómez. **La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina**. El Cotidiano, Julio-Agosto, volume 19, número 120, pp. 37-44, Universidad Autónoma Metropolitana.

LEVY, Carlos. **Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012**. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. LI, Núm. 205, enero-abril, 2009, pp. 119-141, Universidad Nacional Autónoma de México.

LOZANO, Luis Eduardo Garzón. **25 años de política exterior en México: carta de navegación para un país a la deriva**. El Cotidiano, núm. 156, julio-agosto, 2009, pp. 119-131, Universidad Autónoma Metropolitana.

NIETO, Juan José Carrillo. **La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo**. Política y Cultura, primavera 2010, núm. 33, pp. 107-132.

OJEDA, Mário. **Presentación**: la nueva política de México hacia América Latina. In: COLMEX. Foro Internacional, edição XIV-4, abril-junho de 1974, pp. 433-437.

RICO, Carlos. **México y el Mundo**: Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII – Hacia la globalización. México: El Colegio de México, 1991.

ROSAS, María Cristina. **La política exterior de México hacia América Latina**. In: VELASCO et al. México ante el nuevo orden internacional: los escenarios. Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

ZEBADÚA, Emilio. **Del Plan Brady al TLC**: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994. In: COLMEX. Foro Internacional, vol. 34-4, octubre-diciembre, 1994, pp. 626-661.

Recebido em: agosto/2016;

Aprovado em: março/2017.