

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO
DANTAS” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

MARCELA FRANZONI

As relações do México com os Estados Unidos de 1982 a 2019: integração produtiva e desafios para
o desenvolvimento

São Paulo

2022

MARCELA FRANZONI

As relações do México com os Estados Unidos de 1982 a 2019: integração produtiva e desafios para o desenvolvimento

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.
Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

São Paulo

2022

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Franzoni, Marcela.

F837 As relações do México com os Estados Unidos de 1982 a 2019:
integração produtiva e desafios para o desenvolvimento / Marcela
Franzoni. – São Paulo, 2022.
170 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Luis Fernando Ayerbe.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2022.

1. México – Relações econômicas exteriores – Estados Unidos –
Séc. XX. 2. México – Relações econômicas exteriores – Estados
Unidos – Séc. XXI. 3. Indústria automobilística – México. I. Título.

CDD 337.72073

MARCELA FRANZONI

As relações do México com os Estados Unidos de 1982 a 2019: integração produtiva e desafios para o desenvolvimento

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.
Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe - Orientador (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Roberto Moll Neto (Universidade Federal Fluminense)

Profa. Dra. Carolina Silva Pedroso (Universidade Federal de São Paulo)

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 10 de maio de 2022

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, entre abril de 2018 e junho de 2018, e, posteriormente, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre meses de julho de 2018 e fevereiro de 2022 (processo nº 2018/00711-8). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e da CAPES.

Agradeço aos meus pais, Hugo e Cristina, pelo apoio incondicional ao longo da minha vida e por me ensinar a ter paciência para colher os frutos do meu trabalho. Agradeço também ao meu irmão, Pedro, que com bom humor, esteve presente nessa jornada quando, muitas vezes, eu não estava. Agradeço ainda ao meu companheiro, Wellick, que com um amor tranquilo tornou a carga da vida acadêmica bem mais leve.

Amplio os meus agradecimentos a toda a minha família, avós, avôs, bisas, tios, tias, primos e primas que torceram pela minha trajetória pessoal e profissional. Além disso, agradeço a todas as amigas e amigos de Rio Claro e de São Paulo, que me motivaram e me abraçaram em momentos difíceis, em especial à Julia, que morou comigo por mais de 4 anos, e se fez presente em tantos momentos da minha vida. Agradeço também ao Pedro e à Merrillyn, que compartilharam angústias nos Estados Unidos durante a pandemia da covid-19 e foram fortalezas diante de tantas indefinições; e a Ilse, que me estendeu a mão e me presenteou com uma amizade duradoura. Estendo os meus agradecimentos a todos os colegas brasileiros que dividiram momentos especiais em San Diego, e pelo carinho remanescente mesmo na volta para casa.

Agradeço imensamente a todos os professores e todas as professoras da Universidade Federal de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho", em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe, que sempre me transmitiu confiança, estímulo e calma. Destaco meus agradecimentos também ao Prof. Dr. Flávio Rocha de Oliveira e ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Carvalho pelos ensinamentos como orientadores da minha iniciação científica e do mestrado. Ademais, agradeço especialmente à Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequillo e ao Prof. Dr. Roberto Moll pelas sugestões apresentadas na banca de qualificação e contribuições ao trabalho. Amplio também os meus agradecimentos aos professores das instituições estrangeiras pelas quais passei ao longo da minha trajetória acadêmica - Universidade de Coimbra, Universidade Autônoma do

México e Universidade da Califórnia, San Diego, que me possibilitaram crescimento pessoal e profissional, assim como um ambiente acolhedor, sobretudo no Centro de Estudos Ibéricos e Latino-americanos da UCSD, nomeadamente Profa. Dra. Ileana Cid e Prof. Dr. David Richard Mares.

Agradeço aos colegas do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ pela amizade, paciência e brilhantismo nesses mais de 6 anos como discente, assim como os colegas do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. Estendo também os meus agradecimentos aos funcionários e técnicos do Programa que prestaram todo o apoio institucional necessário. Por fim, agradeço a acolhida dos colegas professores do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e a confiança em mim depositada.

RESUMO

As relações do México com os Estados Unidos são marcadas pela assimetria. Apesar de historicamente o país buscar diversificar as suas relações econômicas internacionais, as reformas liberalizantes e a escolha por integrar-se à América do Norte limitaram o estabelecimento de contrapesos, especialmente nos temas com alta interface entre as relações bilaterais e a política doméstica mexicana - comércio, migração e segurança. O objetivo da pesquisa é analisar a integração produtiva do México aos Estados Unidos e os desafios para o desenvolvimento econômico mexicano no período compreendido entre 1982 e 2019. A pesquisa tem como foco a indústria automobilística, setor chave no período da industrialização por substituição de importações e que se tornou um dos mais integrados ao mercado dos EUA depois do Tratado de Livre Comércio da América do Norte. A hipótese principal é que apesar da integração econômica do México aos Estados Unidos ter promovido o incremento dos fluxos comerciais e de investimentos estrangeiros, levando a indústria automobilística do México a se posicionar como uma das mais produtivas do mundo, a associação entre os dois países não foi capaz de dinamizar a articulação de um processo de acumulação endógeno. Argumentamos que os desafios do desenvolvimento mexicano são atribuídos, sobretudo, à política de liberalização empreendida a partir da crise da dívida de 1982, que extinguiu as políticas setoriais e renegou ao NAFTA a promoção do desenvolvimento. A metodologia da tese está baseada na revisão de literatura especializada; na análise dos documentos oficiais disponibilizados pelo Diário Oficial da Federação, Secretaria de Economia, Secretaria de Relações Exteriores, United States Trade Representative e Planos Nacionais de Desenvolvimento; e na sistematização de dados primários disponíveis no Instituto Nacional de Estatística e Geografia, Banco do México e United States Census Bureau.

Palavras-chave: México; Estados Unidos; política externa; desenvolvimento econômico; NAFTA.

ABSTRACT

Mexico's relations with the United States are marked by asymmetry. Although the country has historically tried to diversify its international economic relations, the liberal reforms and the choice to join North America limited the establishment of counterweights, especially on issues that are most closely connected to bilateral relations and Mexican domestic politics - trade, migration and security. The aim of the research is to analyze Mexico's productive integration to the United States and its challenges to Mexican economic development between 1982 and 2019. The research focuses on the automotive industry, a key sector in the period of industrialization by import substitution and which became one of the most integrated into the US market after the North American Free Trade Agreement. The main hypothesis is: although the economic integration of Mexico with the United States has increased trade flows and foreign investment, leading the Mexican automobile industry to position itself among the most productive in the world, relations between the two countries have not been capable of invigorating the articulation of an endogenous accumulation process. We argue that the challenges of Mexican economic development are explained, above all, by the liberalization policy implemented after the debt crisis in 1982, which extinguished sectoral policies and denied NAFTA the promotion of development. The methodology of the thesis is based on the review of specialized literature; in the analysis of the official documents available in the Diario Oficial de la Federación, Ministry of Economy, Ministry of Foreign Affairs, United States Trade Representative and National Development Plans; and in the systematization of primary data from the National Institute of Statistics and Geography, Banco de México and the United States Census Bureau.

Keywords: Mexico; United States; foreign policy; economic development; NAFTA.

RESUMEN

Las relaciones de México con Estados Unidos son marcadas por la asimetría. Aunque históricamente el país intentó diversificar sus relaciones económicas internacionales, las reformas liberales y la elección por integrarse a América del Norte limitaron el establecimiento de contrapesos, especialmente en los temas de mayor conexión con las relaciones bilaterales y la política doméstica mexicana - comercio, migración y seguridad. El objetivo de la investigación es analizar la integración productiva entre México y Estados Unidos y los retos para el desarrollo económico mexicano entre 1982 y 2019. La investigación tiene como énfasis la industria automovilística, sector clave en el período de la industrialización por sustitución de importaciones y que se volvió uno de los más integrados al mercado de EE.UU. después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La hipótesis principal es: aunque la integración económica de México con los Estados Unidos haya incrementado los flujos comerciales y de inversiones extranjeras, llevando a la industria automovilística de México a posicionarse entre las más productivas del mundo, las relaciones entre los dos países no ha sido capaz de dinamizar la articulación de un proceso de acumulación endógeno. Argumentamos que los retos del desarrollo económico mexicano se explican, sobretudo, a la política de liberalización implementada después de crisis de la deuda en 1982, que extinguió las políticas sectoriales y renegó al NAFTA la promoción del desarrollo. La metodología de la tesis está basada en la revisión de la literatura especializada; en el análisis de los documentos oficiales disponibles en el Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Economía, Secretaría de Relaciones Exteriores, United States Trade Representative y Planos Nacionales de Desarrollo; y en la sistematización de datos primarios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de México y United States Census Bureau.

Palabras clave: México; Estados Unidos; política exterior; desarrollo económico; TLCAN.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
AMIA	Asociación Mexicana de la Industria Automotriz
ASPAN	Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA	Central Intelligence Agency
CPTPP	Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífico
DACA	Deferred Action for Childhood Arrivals
DEA	Drug Enforcement Administration
DEAN	Diálogo Econômico de Alto Nível
DOF	Diario Oficial de la Federación
FBI	Federal Bureau of Investigation
IED	Investimento externo direto
IMMEX	Programa da Indústria Manufatureira, Maquiladora e de Serviço de Exportação
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOCAM	Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado
IOCA	International Organization of Motor Vehicle Manufacturers
ISI	Industrialização por substituição de importações
Morena	Movimento Regeneração Nacional
MPP	Protocolo de Proteção ao Migrante
NAALC	North American Agreement on Labor Cooperation
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Ação Nacional

PDI	Plano de Desenvolvimento Integral
PIB	Produto Interno Bruto
PIF	Programa de Industrialização Fronteiriça
PITEX	Programa de Importação Temporária para produzir artigos para exportação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRD	Partido da Revolução Democrática
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRONASOL	Programa Nacional de Solidariedade
RTA	Regime de Transição Alternativo
SECOFI	Secretaria de Comércio e Desenvolvimento Industrial
SRE	Secretaria de Relações Exteriores
TPP	Trans-Pacific Partnership
USMCA	United States - Mexico - Canada Agreement
USTR	United States Trade Representative
VCL	Valor de Conteúdo Laboral
VCR	Valor de Conteúdo Regional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	AS RELAÇÕES DO MÉXICO COM OS ESTADOS UNIDOS DESDE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	19
2.1	Condicionantes internos e externos das relações do México com os Estados Unidos.....	20
2.2	O início do entendimento bilateral entre o México e os Estados Unidos.....	24
2.3	As relações bilaterais México-Estados no século XXI.....	28
2.3.1	Vicente Fox (2001-2006).....	28
2.3.2	Felipe Calderón (2006-2012).....	32
2.3.3	Enrique Peña Nieto (2012-2018).....	36
2.4	Conclusões.....	40
3	A POLÍTICA EXTERNA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR E AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS.....	41
3.1	A eleição de Andrés Manuel López Obrador.....	41
3.2	A tomada de decisão na política externa do México.....	43
3.3	A agenda de política externa de Andrés Manuel López Obrador.....	47
3.4	As relações do México com os Estados Unidos no governo López Obrador.....	55
3.5	Conclusões.....	59
4	A “VIRADA” MEXICANA NA DÉCADA DE 1980: LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E APROXIMAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS.....	61
4.1	As reformas econômicas no México.....	61
4.2	A aproximação econômica com os Estados Unidos e a negociação do NAFTA.....	73
4.3	Conclusões.....	78
5	A FORMAÇÃO E A REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO MÉXICO.....	80

5.1	O desenvolvimento da indústria automobilística do México.....	80
5.1.1	A formação da indústria automobilística mexicana (1962-1971).....	81
5.1.2	Fomento às exportações de veículos e auto-peças (1972-1988).....	83
5.1.3	A reestruturação da indústria automobilística mexicana e a integração à América do Norte.....	92
5.2	Conclusões.....	98
6	POLÍTICA INDUSTRIAL, ESTRUTURA PRODUTIVA E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO MÉXICO.....	100
6.1	A estratégia de desenvolvimento econômico do México depois do NAFTA.....	100
6.1.1	O baixo crescimento econômico do México.....	101
6.1.2	O comércio exterior do México depois do NAFTA.....	107
6.2	A política industrial do México e as <i>maquiladoras</i>.....	112
6.2.1	A origem das empresas <i>maquiladoras</i> no México.....	113
6.2.2	A nova fase das <i>maquiladoras</i> no México.....	114
6.3	Conclusões.....	120
7	O USMCA E O FUTURO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA DA AMÉRICA DO NORTE.....	121
7.1	Os desafios contemporâneos da indústria automobilística do México..	121
7.2	A IAM no contexto do Acordo Estados Unidos-México-Canadá.....	126
7.2.1	As novas regras de origem do USMCA.....	126
7.2.2	As reformas na legislação trabalhista mexicana.....	134
7.3	Conclusões.....	138
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS.....	144
	ANEXO A.....	166
	ANEXO B.....	170

1. INTRODUÇÃO

O México enfrenta o desafio histórico de administrar o peso dos Estados Unidos na sua política externa e na estratégia de desenvolvimento econômico¹. Isso porque, mesmo em momentos em que a diplomacia ficou marcada por traços mais independentistas, como na nacionalização petroleira de Lázaro Cárdenas (1934-1940), na abstenção da delegação mexicana à expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos, em 1962, e na mediação da crise da América Central, em 1983, preservou-se o *status quo* das relações bilaterais. Ao longo do século XX, o entendimento entre os dois países justificava-se pela importância da estabilidade interna do México para os Estados Unidos, levando a grande potência a aceitar posições mais dissidentes no âmbito da política externa em troca de conter possíveis respingos ideológicos da Revolução Cubana no México. Na política interna, tais posições serviram para acalmar setores mais críticos ao regime de partido único do PRI.

Neste contexto, a diplomacia mexicana adotou estratégias para equilibrar ou estabelecer contrapesos à dependência² mexicana em relação aos Estados Unidos, ainda que sem qualquer ameaça à continuidade das relações econômicas bilaterais. As relações políticas e comerciais do México com a Europa e com a América Latina, por exemplo, ainda são oficialmente consideradas eixos importantes para diminuir a vulnerabilidade econômica em relação ao vizinho. Contudo, apesar dos vínculos históricos e sociais do México com essas regiões, elas não se tornaram alternativas viáveis à diminuição da dependência econômica em relação aos Estados Unidos, já que representam muito pouco das trocas comerciais totais do país. Apesar de o governo mexicano ainda insistir no discurso da diversificação, tornou-se mais difícil a utilização desses atores como contrapesos a partir da crise da dívida de 1982, que abriu portas para as reformas liberalizantes no México e para a integração econômica com os EUA. Dessa forma, o grau de autonomia da política externa do México passou a depender da capacidade do país em negociar os termos das relações bilaterais com o vizinho,

¹ O conceito de desenvolvimento econômico adotado nesse trabalho está baseado na concepção cepalina, que considera as especificidades econômicas, políticas e sociais latino-americanas, assim como as possibilidades de mudança nas estruturas produtivas e nas relações entre os países centrais e periféricos (SUNKEL, 1970).

² Para Helio Jaguaribe (1969), a dependência se caracteriza pela desnacionalização, estancamento e marginalidade das economias latino-americanas. A superação dessa condição estrutural passa pelo esforço de modernização e inovação, frutos de uma estratégia de industrialização, assim como pela adoção de novas políticas e regulações no campo organizacional.

especialmente naquelas temáticas com forte interlocução com a agenda doméstica - comércio, migração e segurança.

Partindo-se desta problemática, o objetivo da tese é analisar a integração produtiva do México aos Estados Unidos e os desafios para o desenvolvimento econômico mexicano no período compreendido entre 1982 e 2019. A escolha do marco temporal se atribui ao início da implementação das políticas de liberalização econômica no México a partir da crise da dívida de 1982, considerada um marco na reformulação da estratégia de desenvolvimento econômico do país. Além dos seus impactos em termos de política pública, cuja principal expressão foi o fim do processo de industrialização por substituição de importações, as políticas de abertura possibilitaram a integração paulatina da economia mexicana ao espaço geoeconômico da América do Norte e, na década de 1990, às negociações do Tratado de Livre Comércio da América do Norte entre os governos do México, Estados Unidos e Canadá. A escolha por encerrar a pesquisa em 2019 é atribuída aos impactos conjunturais e estruturais da pandemia da covid-19 a partir de 2020, que ainda estão sendo debatidos pela comunidade acadêmica e, portanto, demandam um distanciamento histórico maior para edificar análises mais conclusivas.

Considerando que a agenda entre o México e os Estados Unidos é extensa e pode ser analisada a partir de vários temas, a ênfase dessa pesquisa recai sobre as relações econômicas e de desenvolvimento entre os dois países. Nesse sentido, ainda que o NAFTA seja um marco importante para as relações bilaterais, ele é entendido como parte de um processo mais longo e anterior ao próprio acordo, no qual o México reformulou a sua estratégia de desenvolvimento e a percepção de qual deveria ser o papel dos Estados Unidos.

Dentre os diversos setores econômicos em que há integração entre os dois países, a pesquisa terá como foco a indústria automobilística. Ela é a segunda atividade econômica com maior participação no Produto Interno Bruto manufatureiro do México, depois da indústria alimentícia. Ademais, o setor emprega 20% dos trabalhadores das indústrias manufatureiras (INEGI, 2018), além de apresentar alto potencial de encadeamento para o restante da economia nacional e de participação nas cadeias globais e regionais de valor. O caso da indústria automobilística do México também nos permite estabelecer comparações entre o período prévio e posterior ao processo de liberalização econômica, considerando que ilustra bem os benefícios e os desafios do processo de aproximação com os Estados Unidos - ao

mesmo tempo em que o setor apresenta alto índice de integração ao mercado internacional e significativo potencial de inovação tecnológica para exportação, ainda enfrenta desafios em internalizar e democratizar esses ganhos dentro do México.

A hipótese principal desta pesquisa é que apesar de o México ter se consolidado como uma plataforma de produção e exportação de bens manufaturados de média intensidade tecnológica para os Estados Unidos, a associação entre os dois países não foi capaz de dinamizar a articulação de um processo de acumulação endógeno capaz de promover o desenvolvimento nacional mexicano. Conforme previam seus negociadores, de fato, o México se tornou um destino privilegiado do capital internacional, que se instalou na região fronteira norte para aproveitar a proximidade geográfica ao principal mercado consumidor e o custo da mão de obra mexicana. Nesse cenário, alguns setores, como a indústria automobilística, conseguiram se reformular depois das reformas de liberalização econômica e, atualmente, ocupam posições de destaque nas cadeias globais de veículos automotores.

No entanto, os vínculos externos da economia mexicana não foram capazes, per si, de fomentar um sistema de inovação e de promoção do bem-estar para grande parte da população. Os dados analisados no decorrer da pesquisa evidenciam que a indústria mexicana encontra-se pouco integrada à economia nacional, apresentando alta dependência de importações, além da utilização dos baixos salários como vantagem comparativa no âmbito das *maquiladoras*, com agravantes na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, o NAFTA reforçou a posição do México na divisão internacional do trabalho e dificultou a superação da heterogeneidade estrutural interna e a redução das assimetrias em relação aos sócios, problemas histórico-estruturantes dos países latino-americanos.

Apesar de o NAFTA ter institucionalizado a “virada” da estratégia de desenvolvimento econômico do México, argumentamos que os desafios enfrentados pelo país são melhor atribuídos à política de liberalização empreendida a partir da crise da dívida de 1982. Isso porque, conforme exemplificado pelo setor automobilístico, as políticas domésticas de incentivo à industrialização foram eliminadas e não substituídas por uma política industrial robusta que pudesse reter e democratizar os benefícios do aumento do fluxo de IED e das exportações. Por isso, entendemos que os desafios do desenvolvimento econômico do México estão mais associados à estratégia liberalizante do que propriamente às relações com os Estados Unidos, ainda que os dois processos estejam profundamente imbricados.

Concluimos que a modernização do NAFTA, que levou à negociação do Acordo Estados Unidos-México-Canadá, em novembro de 2018, impõe uma série de desafios à indústria automobilística do México, sobretudo porque pressiona por mudanças estruturais nas relações de trabalho e uma política sistemática de aumento do salário mínimo. Nesse cenário, sob olhar atento dos sindicatos e grupos de interesse dos Estados Unidos, a expectativa é que o governo mexicano possa apostar em outra frente de competitividade que não os baixos salários, o que depende de investimentos em ciência e tecnologia e de uma mudança mais profunda na estrutura produtiva do país. O governo mexicano encontra-se, portanto, em um paradoxo: por um lado, possui um espaço de interlocução privilegiado com o vizinho, sobretudo desde que o USMCA reposicionou o México e o Canadá na estratégia global dos EUA de contenção da China; por outro lado, ao reforçar as relações com os EUA e as conexões entre política interna e externa, apresenta-se o risco de manutenção, ou mesmo de agravamento, da dependência econômica do México em relação aos Estados Unidos, o que aprofunda o dilema da autonomia na política externa mexicana e de desenvolvimento.

A pesquisa se justifica pela importância de expandir os estudos sobre o México no Brasil. Apesar de ser a segunda maior economia da América Latina e possuir similaridades históricas com o Brasil, há poucas pesquisas no país sobre o contexto doméstico mexicano, assim como sua política externa. Além disso, essa tese busca contribuir para análises mais amplas sobre os constrangimentos que os países médios ou em desenvolvimento enfrentam no sistema internacional. Parte-se do pressuposto de que tais países, e especialmente os latino-americanos, possuem particularidades importantes, que devem ser entendidas com grau considerável de profundidade. No caso do México, essas particularidades estão diretamente associadas à sua posição geográfica, a qual gera custos e benefícios à inserção externa do país e ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, a pesquisa de doutorado continua e aprofunda a pesquisa realizada durante o mestrado, a qual tinha como objetivo entender quais foram os significados para a política externa do México das iniciativas regionais em que o país participou a partir de 2006, com ênfase na Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos e na Aliança do Pacífico.

Adotamos como metodologia a revisão bibliográfica dos autores mexicanos e estadunidenses que previamente analisaram as relações econômicas entre o México e os Estados Unidos, as reformas liberais no México e a integração produtiva entre ambos, com

ênfase na indústria automobilística. Além disso, utilizamos a revisão e a análise dos documentos oficiais publicados nos Estados Unidos e no México, como o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o Acordo Estados Unidos-México-Canadá, os Decretos publicados no Diário Oficial da Federação, os Planos Nacionais de Desenvolvimento, entre outros disponibilizados na página oficial da Secretaria de Economia e na Secretaria de Relações Exteriores. Por fim, realizamos a sistematização dos dados econômicos disponíveis no United States Trade Representative, United States Census Bureau, Secretaria de Economia do México, Banco do México e Instituto Nacional de Estatística e Geografia; na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional; e nas organizações não governamentais, tais como Associação Mexicana da Indústria Automobilística e International Organization of Motor Vehicle Manufacturers.

Parte da revisão bibliográfica da tese foi realizada no Centro de Estudos Ibéricos e Latino-americanos da Universidade da Califórnia San Diego durante o período da Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, entre agosto de 2019 a julho de 2020. O cronograma original também previa a realização de entrevistas em Tijuana e na Cidade do México, atividades que se inviabilizaram devido aos impactos da pandemia da covid-19. Ainda assim, foi possível realizar duas visitas de campo à Tijuana, assim como conversas mais breves com acadêmicos, setores do empresariado automobilístico estadunidense e organizações civis que acolheram os migrantes centro-americanos em Tijuana. Por fim, também contribuiu para as reflexões contidas nessa tese a participação no Programa de Estudos Avançados das Economias Latino-americanas, promovido pela CEPAL, entre 14 de julho e 3 de setembro de 2021.

A tese está estruturada em sete capítulos, além da introdução. No segundo capítulo, realizamos uma análise histórica-conceitual das relações do México com os Estados Unidos e das relações bilaterais nos governos de Vicente Fox, Felipe Calderón e Enrique Peña Nieto. No terceiro capítulo, discutimos a política externa do governo de López Obrador. No quarto, as motivações e os grupos de interesse responsáveis pelas reformas econômicas do México a partir da crise da dívida de 1982, assim como pela aproximação com os Estados Unidos. No quinto capítulo, analisamos a formação e a reestruturação da indústria automobilística do México no período que compreende de 1962 a 1994. No sexto capítulo, sistematizamos os desafios do desenvolvimento econômico do México a partir do NAFTA. E, no capítulo sete,

apresentamos alguns indicadores contemporâneos da indústria automobilística do México e as modificações recentes impostas pelo USMCA. Por fim, seguem as conclusões.

2 - AS RELAÇÕES DO MÉXICO COM OS ESTADOS UNIDOS DESDE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

As relações do México com os Estados Unidos são historicamente marcadas pela assimetria. O compartilhamento de extensa fronteira com o país mais poderoso do sistema internacional atribuiu à política externa mexicana uma preocupação permanente com a preservação da sua autonomia. No entanto, a desconfiança divide espaço com a manutenção do *status quo* das relações bilaterais, justificado pela proximidade geográfica e pela dependência econômica do México em relação ao vizinho. Além disso, os principais temas da agenda doméstica mexicana - economia, migração e segurança, possuem relação direta com os Estados Unidos, tornando-o um condicionante estrutural da inserção internacional do México e da estratégia de desenvolvimento econômico.

No final do século XX, as relações do México com os Estados Unidos passaram por um período de crescente institucionalização, marcada pela criação da Comissão Binacional, em 1981, pelos acordos setoriais de integração econômica, e pelo Tratado de Livre Comércio da América do Norte, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994. Do ponto de vista do governo do México, as relações se mantiveram como prioridade no início do século XXI, ainda que tenham havido momentos de menor cooperação devido às mudanças das prioridades estratégicas do governo dos Estados Unidos, como depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, que securitizou as relações estadunidenses com os seus principais sócios.

De forma a abordar a história contemporânea das relações do México com os Estados Unidos, o capítulo está dividido em quatro partes, além dessa introdução. Primeiro, discutimos os condicionantes internos e externos das relações do México com os Estados Unidos. Segundo, apresentamos o processo de entendimento bilateral entre os dois países a partir da década de 1980 e que levaram à negociação do NAFTA. Terceiro, sistematizamos as principais medidas adotadas pelo México no âmbito da política externa e nas relações com os Estados Unidos durante os governos de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018). Por último, seguem as conclusões. A metodologia adotada envolveu o levantamento bibliográfico sobre o tema em pesquisas realizadas no Brasil e nos Estados Unidos, assim como análise dos documentos oficiais, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento, lançados a cada sexênio como forma de resumir os objetivos e as estratégias do governo mexicano em exercício.

2.1 Condicionantes internos e externos das relações do México com os Estados Unidos

As relações do México com os Estados Unidos são marcadas pela assimetria. A proximidade geográfica com a maior potência militar e econômica do planeta e a histórica dependência do México em relação ao vizinho trouxeram à política externa mexicana o objetivo permanente de preservar a sua autonomia. Nesse sentido, pode-se afirmar que as relações bilaterais com os EUA condicionam a política externa do México e seu desenvolvimento econômico. No entanto, ainda que o México seja um sócio importante, ele possui um peso significativamente menor dentre as parcerias estratégicas dos Estados Unidos, que não atribui ao vizinho do sul a mesma atenção que lhe é designada.

A identidade nacional³ mexicana se constituiu a partir do trauma de duas invasões estrangeiras: a dos Estados Unidos, que deflagrou a Guerra Mexicano-Americana (1846-1848) e levou o México a perder metade do seu território para o vizinho; e a invasão francesa (1861-1867), que destituiu o regime de Benito Juárez (1858-1872) e inaugurou no país um governo monárquico, sustentado por grupos internos de viés conservador e apoiados pelo governo dos EUA. O temor de novas invasões e o anseio por salvaguardar a integridade física e política do México foi uma das motivações da Revolução de 1910. Os princípios revolucionários, ainda presentes na política externa, atribuíram um caráter defensivo-legalista para a diplomacia nacional, pautada no direito internacional como forma de se proteger frente às ameaças (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 1989). Nesse cenário, a adoção da não intervenção e da auto-determinação dos povos tornou-se uma forma de se proteger contra a ingerência externa.

Mesmo diante de uma histórica desconfiança em relação ao vizinho, as relações do México com os Estados Unidos são as mais importantes dentro da agenda de política externa mexicana. Tal importância se justifica porque os Estados Unidos são historicamente o maior sócio comercial do país. Mesmo em períodos em que a política externa do México tinha

³ Segundo Velázquez Flores (2017), a identidade nacional é constituída por: elementos históricos, projeto de nação, valores sócio-culturais e símbolos nacionais. Tendo em vista que o projeto de nação inclui o sistema político, a estratégia de desenvolvimento econômico e os valores sócio-culturais, tais características de cunho doméstico impactam a forma como o país se percebe no sistema internacional.

traços mais nacionalistas ou de potência média⁴, as relações econômicas com o vizinho permaneceram estáveis. Durante os acordos para liquidar a expropriação petrolífera decretada por Lázaro Cárdenas (1934-1940), o governo estadunidense preferiu não participar das negociações entre o governo do México e as companhias, evitando conflitos com o governo de Ávila Camacho (1940-1946). O governo dos EUA buscava conseguir o apoio mexicano para a II Guerra Mundial, que foi declarado oficialmente em 1942 (VÁZQUEZ; MEYER, 1982). Nesse período, os dois países negociaram acordos comerciais que garantiram a compra de matéria prima e produtos essenciais mexicanos para o esforço de guerra estadunidense.

Além disso, os dois Estados compartilham uma fronteira de 3.141 km de extensão, o que potencializa as trocas econômicas, sociais e políticas. A proximidade geográfica justifica a histórica complexidade das relações bilaterais, que atualmente perpassa os temas clássicos e atinge novos âmbitos, como meio ambiente, educação, cooperação tecnológica e relações trabalhistas. Além disso, a relação bilateral é permeada por uma grande heterogeneidade de atores e interesses nos seus diversos níveis, como funcionários públicos municipais, estaduais e federais, sociedade civil, empresários, militares, grupos ilícitos etc.

Segundo Schiavon (2006), o poder de barganha do México em relação aos EUA depende em grande parte da capacidade do governo mexicano de garantir a estabilidade e a segurança na sua fronteira norte. Assim, quanto maior for esta capacidade, maior será o grau de autonomia nacional. Caso ela não seja atingida, o governo dos Estados Unidos tende a pressionar o vizinho para modificar as suas políticas de acordo com as prioridades do governo estadunidense. A preocupação dos EUA com a estabilidade interna do México justifica, por exemplo, o socorro à economia mexicana na crise cambial de 1994. O pacote, negociado entre o governo dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional, foi o maior já lançado para um país em desenvolvimento. Além disso, o presidente Donald Trump (2017-2021) pressionou o governo mexicano para a adoção de medidas mais duras para o controle do fluxo migratório proveniente da América Central, levando o México a receber em seu território solicitantes de asilo que aguardavam a decisão judicial nos EUA.

⁴ Bernal-Meza (2009) se refere ao conceito de potência média como uma categoria política. Ele está relacionado à emergência de polos locais a partir de 1970, quando a hierarquia de poder global passou a ser entendida para além das questões econômicas, mas de influência política nas instituições multilaterais e nas respectivas regiões. As potências médias podem ser caracterizadas por países com recursos de poder intermediários e que logram desempenhar um papel ativo no sistema internacional a partir de um perfil independente das grandes potências.

A associação descrita por Schiavon (2006) indica que a estabilidade interna do México é importante para os Estados Unidos, na mesma linha do que argumenta Ojeda (2011). Ela teria permitido ao país negociar "certas compensações" com os Estados Unidos dentro do que se caracterizou como "relação especial" (OJEDA, 2011). A grande potência toleraria determinadas posições diplomáticas do México, inclusive de viés mais dissidente, em prol de preservar a estabilidade interna do vizinho (OJEDA, 2011). Como exemplo, o autor discute que a posição do governo de Adolfo López Mateos (1958-1964) de abster contra a saída de Cuba da Organização dos Estados Americanos, em 1962, não gerou rupturas nas relações bilaterais com os EUA em pleno contexto da Guerra Fria. A política externa mexicana de bases revolucionárias era importante para acalmar setores internos que fossem críticos ao autoritarismo praticado pelo Partido Revolucionário Institucional internamente.

O valor estratégico do México para os Estados Unidos também aumenta em momentos de crise nos três temas chave da agenda bilateral - segurança, migração e comércio. Considerando que tais temas estão intrinsicamente relacionados à política interna dos dois países, eles são mais suscetíveis a interferências dos atores domésticos, como Congresso nacional, câmaras de comércio, tribunais, grupos de interesse etc. Isso faz com que as negociações bilaterais sejam resultado de negociações entre os dois governos e destes com atores domésticos, o que aumenta o grau de complexidade da tomada de decisões.

Há algumas diferenças substantivas entre os dois países no que tange à tomada de decisão em política externa. No México, ela está centralizada no poder Executivo através da Secretaria de Relações Exteriores e, por isso, apresenta maior coesão, lograda a partir da coordenação entre os diferentes grupos nacionais (ASTIÉ-BURGOS, 1998). Durante grande parte do século XX, as decisões eram facilmente canceladas pelo Congresso porque a maioria dos parlamentares era do mesmo partido do presidente, o Partido Revolucionário Institucional. Isso atribuiu à política externa mexicana um caráter de continuidade e previsibilidade.

Nos Estados Unidos, por sua vez, as diferentes agências (DEA, CIA, FBI, etc) e departamentos (do Tesouro, da Agricultura, de Defesa, da Justiça, etc) desempenham atividades relacionadas à política externa, o que gera competição e dificuldade de coordenação entre elas (ASTIÉ-BURGOS, 1998). O papel de contrapeso do Congresso nacional leva o governo em exercício a abrir uma frente de negociação com o poder

Legislativo para que determinado acordo seja aprovado. No caso das negociações do NAFTA, o governo de Bill Clinton (1993-2001) teve que negociar simultaneamente com os governos do México e do Canadá e com os congressistas estadunidenses, que demandavam a inclusão de diretrizes trabalhistas e ambientais no Tratado. A aprovação do Acordo só foi possível depois que esses temas foram incluídos como acordos paralelos.

Mesmo depois da integração econômica do México com os Estados Unidos, a busca pela autonomia permanece viva no discurso do governo mexicano. Por certo, ela perdeu peso após as reformas econômicas dos anos de 1980 e, atualmente, o seu alcance é consideravelmente mais limitado. Do ponto de vista histórico, a busca pela autonomia significa estabelecer contrapesos à dependência econômica em relação aos Estados Unidos, especialmente a partir de uma estratégia de diversificação das relações internacionais. O contrapeso à dependência dos EUA é determinado por variáveis domésticas e internacionais, sendo que, no passado, envolveu o fortalecimento das relações políticas, econômicas e sociais com outros países e/ou regiões.

Nesse contexto, o governo de Luis Echeverría (1970-1976), conhecido como o “último presidente do nacionalismo revolucionário”, buscou investir nas relações com a América Latina e com o Terceiro Mundo, até como uma forma de conseguir apoio para uma possível candidatura ao cargo de Secretário Geral da ONU (MENDOZA SÁNCHEZ, 2011). No âmbito bilateral, o governo mexicano estabeleceu relações diplomáticas com 64 países, com destaque para a República Popular da China. Em 1972, Echeverría visitou o Chile de Salvador Allende, tendo suspenso as relações diplomáticas com o país após o golpe militar de Augusto Pinochet, em 1973 (RICO, 2010). Já no início do século XXI, pode-se mencionar também a participação do governo do México na Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos, em 2010, e na Aliança do Pacífico, em 2012, que podem ser entendidas como uma tentativa de diversificação das relações internacionais mexicanas.

Devido aos laços históricos, culturais e sócio-econômicos do México com a América Latina, a região é constantemente mencionada como um dos eixos da política externa do país. Alguns documentos oficiais, como o Plano Nacional de Desenvolvimento, apontam inclusive que a região é prioritária, o que contrasta com o alcance das iniciativas práticas do México para a América Latina e o Caribe (GONZÁLEZ, 2006). Tendo em vista que a região apresenta baixa complementaridade econômica, os países tendem a reforçar os seus vínculos com

parceiros externos, como os EUA, a União Europeia e, mais recentemente, a China. Adicionalmente, ainda que o México tenha acordos de livre comércio com Colômbia, Chile, Uruguai, Peru, América Central e Panamá, são países com baixa representatividade no comércio exterior total, além de serem mecanismos de associação econômica pouco institucionalizados. Como parte considerável da agenda doméstica mexicana está vinculada às relações com os Estados Unidos, o governo do México prefere tratar os temas diretamente com o vizinho. As relações entre os dois países no início do século XXI será o tema da próxima seção.

2.2 O início do entendimento bilateral entre o México e os Estados Unidos

As relações do México com os Estados Unidos ganharam mais relevância com o agravamento da crise na estratégia de industrialização por substituição de importações no final da década de 1960 (PELLICER DE BRODY, 1974). Com a necessidade urgente de fomentar as exportações para angariar divisas, o governo do México buscou abrir canais de negociação com os Estados Unidos em prol de facilitar a exportação dos produtos manufaturados mexicanos. Para Vázquez e Meyer (1982), “[...] a debilidade do setor externo da economia mexicana [...] seguia sendo talvez o principal obstáculo para buscar uma maior autonomia frente ao rico e poderoso vizinho do norte”⁵ (p. 213). Isso porque, o reforço das relações comerciais com os Estados Unidos implicava o aprofundamento da dependência mexicana frente ao vizinho.

De forma a preservar o *status quo* das relações comerciais entre os dois países, o governo do México buscou insular os diferentes temas da agenda bilateral e negociá-los separadamente com os Estados Unidos. Dessa forma, o governo mexicano buscou evitar que os EUA colocassem condições para a cooperação econômica, como demandar medidas mais duras no combate ao narcotráfico ou à migração indocumentada. Segundo Astié-Burgos (1998), que atuou como embaixador do México nos Estados Unidos, os dois países apresentavam diversos pontos de conflito na agenda bilateral durante a década de 1970 e

⁵ Do original: “[...] la debilidad del sector externo de la economía mexicana [...] seguía siendo quizá el principal obstáculo para buscar una mayor autonomía frente al rico y poderoso vecino del Norte” (VÁZQUEZ; MEYER, 1982).

1980, os quais foram sendo progressivamente desatados para dar lugar ao aprofundamento da integração econômica.

Naquele período, a agenda bilateral foi pautada por questões internas do México (MEYER, 1989). A continuidade e o aprofundamento das reformas liberalizantes eram uma preocupação do governo estadunidense, que viu com bons olhos a indicação de Salinas de Gortari (1988-1994) para suceder Miguel de la Madrid (1982-1988). Além da dimensão econômica, as questões relacionadas à segurança no México também eram fontes de preocupação, especialmente após o desaparecimento e a morte do agente da DEA, Enrique Camarena, em 1985. O episódio levou ao aumento da pressão para que o governo do México investigasse o crime, além de ter contribuído para o deterioro da imagem do México no país vizinho (ASTIÉ-BURGOS, 1998).

Os autores Meyer (1989) e Astié-Burgos (1998) também discutiram as discordâncias entre o México e os Estados Unidos quanto à resolução da crise na América Central durante a década de 1980. O México, junto com o Panamá, a Colômbia e a Venezuela, fazia parte do Grupo de Contadora, criado em 1983 para negociar por vias diplomáticas a crise na região. Em 1985, o mecanismo recebeu o apoio do Grupo de Lima, composto por Peru, Uruguai, Brasil e Argentina. Ambos os Grupos posicionaram-se contrários ao financiamento estadunidense aos Contra na Nicarágua e criticaram ingerências em assuntos internos por parte da grande potência.

O prioridade nas relações bilaterais, contudo, foi a resolução da crise da dívida mexicana em 1982. A participação dos Estados Unidos foi tardia e emergencial (PASTOR, 1989; LUSTIG, 1992). Ela foi justificada pelo temor de que houvesse efeitos reflexos na economia norte-americana caso o México não pagasse os empréstimos internacionais, contraídos, em sua maioria, de bancos estadunidenses. Tais efeitos poderiam ser resumidos ao aumento do fluxo migratório pela fronteira norte e da violência dentro do México. Além disso, a crise econômica mexicana ainda poderia provocar danos nas economias dos estados fronteiriços dos EUA, devido ao alto grau de integração da faixa binacional. Para Bagley (1988), a crescente interdependência entre as duas economias passou a ser vista como um risco pelo governo dos Estados Unidos, que aumentou a pressão política sob o México para a resolução da crise.

O governo dos EUA atuou como mediador no enfrentamento da crise mexicana de 1982, tendo solicitado ao México que também negociasse com o Fundo Monetário Internacional (LUSTIG, 1992). Ainda que os EUA tenham liberado um pacote emergencial de

ajuda, foi o Fundo o responsável por impor condicionalidades. A renegociação dos pagamentos da dívida mexicana incluiu a venda de petróleo para os Estados Unidos à preço abaixo do mercado, assim como de grãos e alimentos básicos (SMITH, 2001). A prioridade atribuída pelo governo mexicano à resolução da crise de 1982 colocou a economia como o tema central da política externa. Assim, as reformas liberais seriam a grande bandeira da projeção do México no sistema internacional, como exemplo de um país moderno e eficiente.

A cooperação entre os dois países na crise econômica mexicana de 1982 foi facilitada pela então recém formada Comissão Binacional entre o México e os Estados Unidos. O órgão, criado em 1981, abriu as portas para a crescente cooperação entre os dois países. Com caráter consultivo, a Comissão tinha como objetivo ser um fórum de discussão sobre os diversos temas da agenda bilateral, em especial econômicos, migratórios e de segurança regional (MÉXICO, 2004).

Inicialmente composta pela Secretaria de Relações Exteriores, Comércio e Fazenda e as contra-partes dos Estados Unidos, a Comissão Binacional teve seu escopo ampliado nos anos seguintes. Em 1986, mesmo ano em que o México entrou no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, incorporaram-se os respectivos Procuradores Gerais e, em 1989, todos os membros de gabinetes com responsabilidade nas relações bilaterais (MÉXICO, 2004). Neste sentido, pode-se notar que a formalização das relações entre o México e os Estados Unidos acompanhou o próprio aprofundamento das reformas neoliberais no México e a resolução das divergências discutidas anteriormente.

As mudanças na composição da Comissão Binacional respondiam à crescente complexidade que passou a vigorar nas relações bilaterais, tanto na ampliação de temas como de atores. Márquez (1998) apontou que se manteve a mesma estratégia de negociá-los separadamente, o que evitava contaminação de agendas. A nova etapa das relações com os EUA representaram uma crescente pressão para que a diplomacia mexicana expandisse a rede consular nos Estados Unidos - atualmente, o México conta com 50 consulados no país vizinho e com a embaixada em Washington.

A expansão da rede consular nos Estados Unidos também representou uma tentativa de adaptação por parte da diplomacia mexicana ao caráter mais fragmentado da tomada de decisão no país vizinho. Ainda que o processo de tomada de decisão no México siga concentrado no governo federal, os estados recobram importância, especialmente os fronteiriços (BAILEY, 2001). John Bailey (2001) caracterizou este processo como o aumento da autonomia sub-regional, o que não significa que os estados serão beneficiados de forma

homogênea. Ao contrário, a tendência no médio e longo prazo é o aprofundamento da heterogeneidade estrutural do México e o acúmulo de riqueza em regiões com maior grau de associação com o capital transnacional, como a fronteira norte, devido à alta concentração de empresas *maquiladoras*. Romo (2018) argumentou que se criou no México um ambiente de competição entre os estados nacionais para atrair investimentos estrangeiros, o que muitas vezes leva os governos a oferecerem incentivos exagerados.

No México, havia muita desconfiança quanto os benefícios da integração econômica com a grande potência. Alicia Puyana (1982) argumentou que a assimetria entre ambos tornava “pouco realista” qualquer possibilidade de integração entre eles, que poderia levar a um aprofundamento das desigualdades. Castañeda (1989) advertiu para o risco de que a economia do México se tornasse uma parte subalterna da economia dos Estados Unidos. Para o autor, as reformas realizadas na administração de Miguel de La Madrid eram necessárias, porém não seriam suficientes para promover o desenvolvimento econômico. A magnitude da assimetria entre o México e os Estados Unidos indicava que os benefícios da integração entre as duas economias seriam substancialmente desiguais. Assim, “[...] no caso de nações tão díspares desde o ponto de vista do tamanho, poder e riqueza como México e Estados Unidos, o peso da superioridade econômica poderia ser sufocante e conduzir a uma perda ampla de soberania e identidade cultural” (CASTAÑEDA, 1989, p. 300)⁶.

Para Novelo e Flores (1994), a integração do México com os Estados Unidos foi uma resposta à perda de competitividade da economia norte-americana para o Japão e a Alemanha. Neste sentido, foi um processo dirigido pelos respectivos governos nacionais e que consolidou mudanças que já estavam em curso no âmbito empresarial. A instalação de empresas automobilísticas de capital majoritário estadunidense na fronteira norte do México, por exemplo, levou ao escalamento da regionalização produtiva na América do Norte, ocorrida antes do NAFTA. Assim, o acordo “[...] representa a formalização dos intercâmbios comerciais e financeiros entre ambos os países, desenvolvidos desde muitos anos atrás e

⁶ Do original: “Pero en el caso de dos naciones tan dispares desde el punto de vista de tamaño, poder y riqueza como México y Estados Unidos, el peso de la superioridad económica podría ser aplastante y conducir a una pérdida permanente de rasgos esenciales de soberanía e identidad cultural” (CASTAÑEDA, 1989, p. 300).

reforçados a partir da abertura econômica mexicana no ano de 1983, continuada em 1986 após a incorporação ao GATT e aprofundada a partir 1987”⁷ (NOVELO; FLORES, 1994, p. 18)⁸.

Apesar de o discurso de diversificação das relações econômicas internacionais do México voltar de tempos em tempos, ele ganha força em momentos de instabilidade nas relações com os Estados Unidos. É claro, contudo, que as condições internas e externas para o fortalecimento das relações políticas, econômicas e sociais com outros Estados e/ou regiões tornou-se muito estreito, o que amplia a carga retórica dessa promessa. Nos governos mexicanos do século XXI, pode-se observar iniciativas que pretendiam alguma diversificação mas, na prática, todos os governos acabaram por reforçar as relações bilaterais.

2.3 As relações bilaterais México-Estados Unidos no século XXI

Na próxima seção, discutimos a política externa mexicana nos três primeiros governos do século XXI - Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018). Com isso, pretendemos sistematizar as principais iniciativas adotadas, assim como identificar continuidades e diferenças entre os períodos.

2.3.1 Vicente Fox (2001-2006)

A eleição de Vicente Fox para a presidência do México consolidou a abertura política, iniciada na gestão de Ernesto Zedillo (1994-2000). A expectativa era que a chegada do Partido Ação Nacional revigorasse o sistema político-partidário mexicano, depois de mais de 70 anos de domínio do Partido Revolucionário Institucional (1929-2000). Antes de ser eleito, Fox serviu como deputado federal, em 1988, tendo sido um dos legisladores que questionaram a vitória de Salinas de Gortari devido às denúncias de fraude. Além disso, o político panista atuou como empresário no setor privado, o que contribuiu para alimentar as expectativas de reforma no “governo de alternância”.

⁷ Do original: “[...] representa la formalización de los intercambios comerciales e financieros entre ambos países, desarrollados desde muchos años atrás y reforzados a partir de la apertura de la economía mexicana iniciada en el año de 1983, continuada en 1986 en la incorporación al GATT y profundizada desde 1987” (p. 18).

⁸ Do original: “[...] representa la formalización de los intercambios comerciales e financieros entre ambos países, desarrollados desde muchos años atrás y reforzados a partir de la apertura de la economía mexicana iniciada en el año de 1983, continuada en 1986 en la incorporación al GATT y profundizada desde 1987” (NOVELO; FLORES, 1994, p. 18).

A troca histórica de partido político no poder Executivo nacional e o “mandato democrático” eleito nas urnas atribuiu legitimidade ao governo de Vicente Fox. O Plano Nacional de Desenvolvimento 2000-2006 traçou como objetivo “promover uma mudança na relação do cidadão com o poder”, incluindo grupos marginalizados e ampliando a participação popular na tomada de decisão (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2001). Além do seu aspecto formal, a noção de democracia pressupunha ainda a melhoria das condições de vida da população e o combate aos desequilíbrios sociais para construir o “México de 2025”.

No âmbito da política externa, a expectativa do governo do México era que o “bônus democrático” atribuísse ao país maior capacidade de negociação internacional (VELÁZQUEZ FLORES, 2010). De acordo com o PND 2001-2006, “o interesse internacional que a transição política mexicana despertou, assim como a nova legitimidade democrática que o país desfruta hoje, deve servir como veículo para levar ao exterior a visão de um México renovado” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2001)⁹. Dessa forma, constavam como os cinco objetivos principais da política externa do governo Fox: 1. Fortalecer a democracia e os direitos humanos; 2. Defender os direitos dos mexicanos no exterior; 3. Intensificar a participação do México nos fóruns internacionais multilaterais; 4. Usar os mecanismos regionais para equilibrar as relações exteriores do país; 5. Promover a imagem do México no longo prazo.

Jorge Castañeda (2001), Secretário de Relações Exteriores entre 2001 e 2003, resumiu as prioridades em dois eixos “inseparáveis”: “construção de uma relação de alcance estratégico com os Estados Unidos” e “participação ativa no novo sistema internacional”. No primeiro, apesar de reconhecer o caráter assimétrico da relação bilateral, Castañeda (2001) argumenta que, dada a posição geográfica do país e os estreitos vínculos com os EUA, é impossível equilibrar as relações exteriores mexicana. Por isso, o governo nacional deve investir em uma relação estratégica com o vizinho, que inclui incorporar novos temas e atores e estabelecer metas de longo prazo.

O segundo eixo prioritário da política externa do governo Fox seria a participação mais ativa do México nos fóruns multilaterais. De acordo com o ex Secretário, o país possui tradição e habilidade diplomática para contribuir na definição das novas regras do sistema internacional (CASTAÑEDA, 2001). Ademais, mencionou a possibilidade de que o México assumisse uma posição de vanguarda e de liderança na definição de um sistema mais justo,

⁹ Do original: “El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2001).

em que prevaleça a paz e a segurança. No governo Fox, a principal atuação do México nos fóruns multilaterais foi em 2002-2003, quando o país cumpriu seu terceiro mandato como membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU (SANDOVAL, 2010). Além disso, em 2005, o governo mexicano participou da criação do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e ratificou sua adesão à Corte Penal Internacional.

Nas relações com os Estados Unidos, o principal objetivo do governo era a negociação de um acordo migratório integral. A questão migratória já tinha sido posta como prioridade no PND 2001-2006, apesar de o documento não fazer menção à possibilidade de negociar um acordo formal com o vizinho. A proposta mexicana partia do pressuposto de que os dois países possuem uma “responsabilidade compartilhada” na gestão dos fluxos migratórios transfronteiriços e, portanto, o problema deveria ser enfrentado com medidas conjuntas. O projeto, voltado especialmente para os imigrantes indocumentados que viviam nos EUA, previa a regularização da situação migratória, aumentar o número de vistos permanentes para mexicanos nos Estados Unidos, promover o desenvolvimento econômico nas zonas com alta expulsão e aumentar a segurança fronteiriça (COVARRUBIAS VELASCO, 2010).

No primeiro ano do governo Fox, Castañeda apostou em um suposto vínculo pessoal entre o presidente mexicano e George W. Bush para a efetivação do acordo migratório entre os dois países. A primeira viagem internacional do presidente estadunidense foi a visita ao rancho de Fox que, por sua vez, também foi o primeiro presidente estrangeiro a fazer uma visita oficial ao governo Bush. Nesse contexto de otimismo, em entrevista ao jornal mexicano *La Jornada*, em agosto de 2001, o chanceler declarou que o grupo binacional estava “realizando avanços importantes” e que “um bom acordo levará em conta as necessidades da economia dos Estados Unidos, mas também os direitos e os benefícios que todos os mexicanos necessitam [...]”¹⁰ (CASTAÑEDA *apud* REDUCE..., 2001).

No entanto, os planos para a conclusão do acordo migratório foram interrompidos após os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir de então, as relações do México com os Estados Unidos sofreram mudanças substantivas, sendo a principal delas a priorização do tema da segurança na política externa estadunidense e a necessidade de adaptação do governo mexicano (COVARRUBIAS VELASCO, 2010). Para Flores e Schiavon (2008), as relações bilaterais foram “securitizadas”, o que significa que os demais temas perderam espaço ou foram contaminados pela agenda da segurança. O arrefecimento das negociações do acordo

¹⁰ Do original: “Un buen acuerdo tomará en cuenta las necesidades de la economía de Estados Unidos, pero también los derechos y los beneficios que necesiten todos los mexicanos [...]” (CASTAÑEDA *apud* REDUCE..., 2001).

migratório integral entre o México e os EUA levaram à renúncia de Jorge Castañeda, em janeiro de 2003.

Schiavon (2006) argumenta ainda que apesar de Fox manifestar solidariedade ao governo dos Estados Unidos depois dos atentados, o apoio do presidente do México foi tardio. Além disso, enquanto ocupava uma posição no Conselho de Segurança da ONU, a diplomacia nacional defendeu uma saída multilateral para o conflito com o Iraque, inclusive seguindo a opinião majoritária da população mexicana, mas diferentemente do que preconizava os Estados Unidos. Esses elementos contribuíram para diminuir o otimismo inicial do governo Fox quanto ao futuro das relações México-Estados Unidos, o que não impediu, contudo, a criação da Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte, acordada conjuntamente com o Canadá, em 2005. O objetivo da ASPAN era “[...] construir novos espaços de cooperação para garantir maior segurança às nossas sociedades, tornar as empresas mais competitivas e as economias mais sólidas”¹¹ (MÉXICO, 2006, p. 2).

A ASPAN representou o fortalecimento da cooperação regional desde uma perspectiva informal, já que ela não foi ratificada pelo Congresso Nacional dos três países. Nesse contexto, a iniciativa recebeu duras críticas de organizações mexicanas da sociedade civil, que alegavam que a ASPAN era uma expressão da hegemonia dos Estados Unidos no México e o aprofundamento da subordinação mexicana em relação ao vizinho (MENA, 2006). Mesmo com a resistência interna, a iniciativa abriu portas para a maior cooperação entre os dois países no combate ao crime organizado, que seria formalizada no governo de Felipe Calderón através da Iniciativa Mérida.

Outro traço marcante do governo de Vicente Fox foi a prioridade atribuída aos temas da democracia e dos direitos humanos na estratégia de inserção internacional, visto como uma forma de utilizar a política externa para “amarrar” as reformas internas, em uma espécie de “efeito cadeado” (COVARRUBIAS VELASCO, 2010). O principal impacto da adoção desta agenda foi a incidência de conflitos com alguns países da América Latina e do Caribe, especialmente com Cuba. Durante visita de Fox à ilha, em 2002, o governo mexicano demonstrou preocupação com a situação dos direitos humanos, assim como encontrou dissidentes na embaixada mexicana, levando o governo cubano a acusá-lo de intervencionista. Fox também foi criticado pelos presidentes da Argentina e da Venezuela durante a 4ª Cúpula das Américas, realizada na Argentina, em novembro de 2005. Na ocasião, o presidente

¹¹ Do original: “[...] construir nuevos espacios de cooperación a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más sólidas” (MÉXICO, 2006, p. 2).

mexicano afirmou que “a maioria” dos países aceitou a proposta dos Estados Unidos de criação da Área de Livre Comércio das Américas, apesar da oposição dos governos da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (PRESIDENTE..., 2005).

Pode-se argumentar, portanto, que, durante o governo Fox, as relações do México com a América Latina passaram por um dos seus piores momentos (SANDOVAL, 2010). Além disso, destaca-se a frustração nas relações com os Estados Unidos, que passaram de um cenário de grande otimismo com a expectativa de negociar um acordo migratório integral, para uma adequação da agenda mexicana às prioridades da segurança nacional estadunidense. Para Velázquez Flores (2010), a política externa do México na administração de Vicente Fox não respondeu, em termos gerais, aos interesses nacionais do país. Por isso, estava claro a necessidade de fazer adequações e, assim, reconstruir os laços que tinham sido danificados.

2.3.2 Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón foi eleito presidente do México em um pleito bastante disputado. O político do PAN consagrou-se vencedor depois de ter derrotado Andrés Manuel López Obrador, candidato pelo Partido da Revolução Democrática, por 0,57%, o equivalente à 236 mil votos. O resultado apertado gerou críticas por parte de López Obrador de que as eleições teriam sido fraudadas, levando-o à mobilizar apoio popular como forma de pressionar o Tribunal Eleitoral a recontar os votos. O então candidato chegou a se autoproclamar como “o presidente legítimo do México”, mas o Tribunal manteve a posição de que o resultado do pleito tinha sido legal.

A divisão política da sociedade mexicana depois das eleições de 2006 trouxe à Felipe Calderón o objetivo prioritário de atribuir legitimidade ao seu governo. Nesse sentido, os outros temas da agenda, como política externa, por exemplo, não tiveram um lugar de destaque nos primeiros anos da administração. Além disso, pode-se atribuir esse desinteresse a causas sistêmicas e individuais, conforme identificado por Flores e Domínguez (2014). No âmbito externo, o governo estadunidense de George W. Bush (2001-2009) concentrou esforços no combate ao terrorismo, tema que tinha baixa interlocução com a agenda de política externa do México; e, a partir de 2008, na amenização dos impactos da crise econômico-financeira de 2008-2009. O relativo desinteresse do governo estadunidense em relação ao México motivou o país a promover ajustes na sua política externa, intensificando as

relações com a América Latina, mas mantendo os Estados Unidos nos temas prioritários na agenda doméstica.

Flores e Domínguez (2014) argumentam que, do ponto de vista individual, o presidente Calderón tinha uma “afinidade ideológica” com a região da América Latina e mais distante dos Estados Unidos. Tal afinidade teria motivado o governo mexicano a participar de iniciativas na região, nomeadamente o Foro do Arco do Pacífico Latino-americano, a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos e a Aliança do Pacífico. Para Ziccardi (2011), a participação do México nestas iniciativas se justifica pela perda de voz e de iniciativa do país na América Latina depois dos embates de Vicente Fox. Assim, o governo do México procurou reverter a imagem de que o país era parte da América do Norte, investindo em iniciativas multilaterais que ampliassem a cooperação com os países da América do Sul.

No âmbito das relações exteriores, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012 destaca como meta para o "México de 2030" a construção de uma “política externa responsável”, caracterizada como “[...] uma nação que consolidou uma relação madura e equitativa com a América do Norte, que exerce uma liderança na América Latina e mantém uma política externa ativa na promoção do desenvolvimento, a estabilidade e a segurança nacional e internacional” (MÉXICO, 2007, p. 25, tradução nossa)¹². O documento menciona ainda que, apesar de ter expandido seus laços com o mundo, a posição do México no sistema internacional está aquém da sua participação e contribuição para os mecanismos multilaterais, justificando, portanto, a necessidade de uma posição mais ativa do país nas relações internacionais.

O Plano apresentou cinco objetivos específicos definidos pelo governo Calderón para a política externa do México entre 2007 e 2012, sejam eles: 1. Apoiar o desenvolvimento econômico, social e político do país; 2. Contribuir com a comunidade internacional para o fortalecimento dos valores democráticos, direitos humanos e desenvolvimento sustentável; 3. Projetar o México no sistema internacional reforçando as relações do país com os Estados e regiões; 4. Promover e proteger os direitos dos mexicanos no exterior a partir do reforço dos mecanismos de assistência governamentais; 5. Construir uma nova cultura da migração, que inclui gerar oportunidades de desenvolvimento em regiões mais vulneráveis e proteger os direitos dos migrantes no México (MÉXICO, 2007).

¹² Do original: [...] una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, que ejerce un liderazgo en América Latina y mantiene una política exterior activa en la promoción del desarrollo, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional (MÉXICO, 2007, p. 25).

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos, o documento destaca a intenção de ampliar e fortalecer as relações com o vizinho e com o Canadá, mas sem qualquer menção à iniciativa bilateral de combate ao narcotráfico, que seria negociada no primeiro ano do governo de Felipe Calderón (MÉXICO, 2007). O Plano destaca ainda que, apesar de a posição geográfica do México ter gerado oportunidades para o país, seria necessário diversificar as relações diplomáticas, comerciais, econômicas e de investimentos com outros países e regiões do mundo, sobretudo com a América Latina, o Caribe e os países asiáticos, aproveitando-se da plataforma do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico.

Nas relações com a América Latina e o Caribe, o governo Calderón buscou recompor as relações com o continente e, em especial, com Cuba e Venezuela (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2014). Nesse contexto, destacaram-se a participação do México na Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos e a Aliança do Pacífico, iniciativas multilaterais com baixo grau de formalização, conforme a tradição diplomática do país.

A CELAC surgiu em 2010 durante a III Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento e da XXII Cúpula do Grupo do Rio¹³. A Declaração de Caracas, de 2011, marcou o início formal da iniciativa entre os 33 Estados da América Latina e do Caribe, cujo objetivo era avançar “[...] no processo de integração política, econômica, social e cultural estabelecendo um sábio equilíbrio entre a unidade e a diversidade dos nossos povos [...]” (BRASIL, 2021, p. 6, tradução nossa)¹⁴. Na ocasião da abertura da Cúpula, o presidente mexicano chegou a afirmar que aquela seria a “década da América Latina”.

A Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos buscava ser uma instância de convergência entre os países da América Latina e do Caribe, considerando que os Estados participavam de iniciativas de integração que muitas vezes se sobrepunham no subcontinente (ZICCARDI, 2011). Além de ampliar o diálogo entre os membros em diversos temas, a CELAC tinha como objetivo a projeção externa da região. Para isso, foram realizadas Cúpulas e reuniões ministeriais com a União Européia, em 2013, 2015, 2016 e 2018; com a China, em 2014 e 2015; com a Rússia, em 2015 e 2016; e com a Índia, em 2016 (BRASIL, 2021).

Por sua vez, a Aliança do Pacífico foi criada na Cúpula de Lima realizada em 2011 pelos presidentes do México, Peru, Colômbia e Chile. De acordo com a declaração presidencial, o objetivo da iniciativa era formar uma “área de integração profunda” capaz de

¹³ O Grupo do Rio foi criado em 1986 pelos países que formavam parte do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) e pelo Grupo de Apoio a Contadora (Brasil, Argentina, Uruguai e Peru).

¹⁴ Do original: “[...] en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos [...]” (BRASIL, 2011, p. 6).

fomentar o crescimento, o desenvolvimento e a competitividade entre os países membros (ORGANIZATION FOR AMERICAN STATES, 2011). A iniciativa tinha dois objetivos complementares: aprofundar a cooperação entre os Estados e projetá-los na região da Ásia Pacífico. Nesse sentido, desde sua origem, a Aliança do Pacífico enfatizou a facilitação das relações econômicas dos países com o exterior, reiterando seus respectivos compromissos com os acordos de livre comércio e com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

Para Malamud e Gardini (2012), a Aliança do Pacífico foi uma reação à radicalização ideológica da América Latina. Ao atribuir ênfase às questões econômicas, o mecanismo buscava se contrapor à União das Nações Sul-americanas e ao próprio Mercado Comum do Sul, que nos últimos anos avançou na cooperação política. No caso da Aliança do Pacífico, os quatro membros possuem acordos comerciais com a grande potência, o que demanda inclusive uma capacidade de harmonização entre eles (RUIZ, 2010). Apesar de ter sido criada com o objetivo central de facilitar os negócios e as oportunidades econômicas entre os Estados membros e destes com outros países ou regiões, a iniciativa abrange, atualmente, temas mais amplos, como cooperação financeira, educativa, turismo e gestão ambiental.

No que tange às relações com os Estados Unidos, observou-se uma mudança de ênfase temática da questão migratória para a de segurança. Segundo Durand (2013), ela foi parte dos esforços do governo do México de “desmigratizar” a agenda bilateral, tendo em vista que na gestão anterior de Vicente Fox os dois países não chegaram a um acordo sobre o tema. Dado que a questão migratória tinha se tornado uma inércia nas relações entre os dois países, o governo do México preferiu substituí-la pela cooperação em segurança, que tinha relação direta com a plataforma eleitoral de Calderón. O fracasso dessa agenda no âmbito bilateral não comprometeu as políticas mexicanas voltadas para a comunidade de co-nacionais que vivem nos Estados Unidos, que foram mantidas (DURAND, 2013).

A demanda pelo aumento da cooperação no combate ao narcotráfico partiu do próprio governo mexicano durante visita ao México do então presidente George W. Bush (FLORES; DOMÍNGUEZ, 2014). Acordada em 2007, a Iniciativa Mérida estava assentada em quatro pilares: 1. Desmobilizar a capacidade de operação do crime organizado; 2. Fortalecer institucionalmente o Estado de Direito; 3. Criar a estrutura fronteiriça do século XXI; e 4. Construir comunidades mais fortes e resilientes. A Iniciativa previa um orçamento de US\$ 2.3 bilhões do Congresso dos EUA para o fortalecimento das instituições jurídicas mexicanas, a captura e o encarceramento de líderes dos cartéis, equipamentos e treinamento para as forças

de segurança do México e a criação de programas sociais para as comunidades mais vulneráveis (U.S. EMBASSY & CONSULATES IN MEXICO, 2021).

A Iniciativa Mérida se converteu na principal iniciativa bilateral do sexênio (CRUZ, 2014). Pela primeira vez, o governo dos Estados Unidos assumia sua co-responsabilidade no combate ao narcotráfico, atribuída ao trânsito de armas fabricadas no país que acabavam nas mãos dos cartéis de drogas no México. Para Cruz (2014), a cooperação na temática da segurança tornou-se mais intensa e contribuiu para “robustecer” as relações bilaterais, porém, reduziu tais relações à este aspecto. Ademais, é importante destacar que a Iniciativa Mérida estava em consonância com a política de “guerras às drogas” empreendida por Calderón no âmbito interno, que levou militares a diversas partes do país para combater o crime organizado.

O aprofundamento da cooperação entre o México e os Estados Unidos na temática da segurança evidencia que, apesar de ter buscado recompor os laços políticos e sociais com a América Latina, isso não significou um distanciamento em relação ao vizinho do Norte. No entanto, devemos reconhecer que as iniciativas com a América Latina ampliaram os espaços de cooperação entre o México e o subcontinente, assim como contribuíram para a recomposição das relações depois do governo Fox. A manutenção da cooperação com os Estados Unidos mostra que a interconexão entre a política interna do México e as relações com os Estados Unidos atribui um caráter estrutural à política externa mexicana e, portanto, de difícil contrapeso com outros Estados e regiões.

2.3.3 Enrique Peña Nieto (2012-2018)

O desgaste da estratégia de combate ao crime organizado empreendida por Felipe Calderón abriu portas para o retorno do Partido Revolucionário Institucional à presidência do México. Assim, depois de dois governos consecutivos do Partido Ação Nacional (2000-2012), Enrique Peña Nieto venceu Andrés Manuel López Obrador, que disputou o pleito pela segunda vez, e foi eleito para o cargo máximo do poder Executivo mexicano.

Peña Nieto buscou imprimir ao Partido uma ideia de renovação, depois da longa permanência do PRI na presidência do México, entre 1929 e 2000. Em 1 de dezembro de 2012, o governo aprovou no Congresso Nacional um conjunto de onze reformas estruturais conhecidas como “Pacto pelo México”, as quais tinham como objetivo: 1. Elevar a produtividade e impulsionar o crescimento econômico; 2. Fortalecer e ampliar os direitos dos

mexicanos; 3. Afiançar o regime democrático e de liberdades (MÉXICO, 2016). Aprovado com o apoio do PAN e do PRD, o Pacto incluiu a Reforma em Matéria de Competição Econômica, de Telecomunicações e Radiodifusão, Fiscal, Financeira, Trabalhista, Educativa, em Matéria de Transparência, Político-Eleitoral e a Reforma Energética, que causou polêmica ao promover a abertura do setor petrolífero e romper com o monopólio da estatal Petróleos Mexicanos na exploração e produção de hidrocarbonetos.

As reformas estruturais reforçaram a dimensão econômica como eixo central da política externa mexicana (RAMÍREZ MEDA; ROCHIN AGUILAR, 2017; ALBA ULLOA, 2014). Por um lado, ela significou uma retomada da estratégia adotada pelo PRI na década de 1990, quando a diplomacia nacional buscou abrir oportunidades de comércio e investimentos através dos Tratados de Livre Comércio. Por outro lado, o “Pacto pelo México” seria ainda uma forma de atribuir menos importância à agenda de segurança, que tinha sido a tona do governo anterior. A mudança de narrativa ganhou destaque nas publicações internacionais. A revista *The Economist* falou em “The Rise of Mexico”, a *Foreign Affairs* em “Mexico Makes It: A Transformed Society, Economy and Government” e, com Enrique Peña Nieto na capa, a revista *Time* escreveu “Saving México”.

A política externa de Peña Nieto teria o papel de projetar a imagem de um México moderno, seguro para os investidores internacionais e competitivo no comércio exterior. Alimentou-se, portanto, uma relação co-constitutiva entre a política interna e a externa, na qual o sucesso da imagem de modernização do México dependia dos resultados macroeconômicos das reformas estruturais aprovadas em dezembro de 2012. Para isso, Peña Nieto investiu em uma intensa agenda diplomática durante o sexênio, que incluiu a participação em fóruns multilaterais, reuniões de trabalho e visitas oficiais a vários países (RAMÍREZ MEDA; ROCHIN AGUILAR, 2017).

Nas relações com os Estados Unidos, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 destacou a perspectiva de alargar os temas da agenda para além dos comerciais, como direitos humanos e promoção da democracia (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013). Em maio de 2013, o México e os EUA acordaram o Diálogo Econômico de Alto Nível, cujos objetivos eram: 1. Promover a competitividade e a conectividade; 2. Fomentar o crescimento econômico, a produtividade, o empreendedorismo e a inovação; e 3. Exercer liderança regional e global de forma conjunta (MÉXICO, 2018). Por

parte do governo do México, o DEAN foi co-presidido pelas Secretarias de Relações Exteriores, da Fazenda e do Crédito Público, e de Economia. Dos Estados Unidos, pelo Departamento de Estado, de Comércio e de Representação de Comércio dos Estados Unidos. Além destes órgãos, buscou-se agregar outras agências dos governos nacionais, além do setor privado e da sociedade civil, para transformá-lo no principal fórum de discussão bilateral para os temas econômicos.

Os representantes do México e dos EUA se reuniram em 2013, 2015 e 2016. Dentre os temas tratados no DEAN, destacam-se a harmonização regulatória para facilitar a produção na região fronteiriça, cooperação educativa e oferta de bolsas para estudantes mexicanos e estadunidenses, medidas de combate à corrupção e de ampliação da transparência governamental e a modernização do trânsito na fronteira binacional, como a construção de novos portos de entrada e de conexão aero-portuária entre os dois países (MÉXICO, 2018). Contudo, apesar de sua importância no governo de Enrique Peña Nieto, o mecanismo foi descontinuado após a eleição de Donald Trump.

No âmbito multilateral, o governo de Peña Nieto deu continuidade às negociações do Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica, em que o México ingressou em outubro de 2012. Considerado pelo governo mexicano a “negociação comercial mais importante e ambiciosa a nível mundial”¹⁵, o Acordo seria uma forma de o México expandir as relações comerciais com países da região da Ásia-Pacífico e que são pouco representativos na pauta de comércio exterior do país, como Austrália, Brunei Darussalam, Malásia, Nova Zelândia, Singapura e Vietnã. Além disso, era uma oportunidade de ampliar as trocas comerciais com países os quais o México já tinha Tratados de Livre Comércio, caso do Chile, Japão, Peru, Canadá e Estados Unidos.

A participação do México no TPP também foi considerada uma forma de harmonizar a política comercial do país com a dos Estados Unidos. Na prática, o Acordo de Associação Transpacífico atualizou o NAFTA (SANTA CRUZ, 2019), pois ele incluiu temas que não tinham sido negociados pelos três países na década de 1990, como convergência regulatória, princípios trabalhistas, medidas de proteção ambiental e cadeias globais de valor (CARNEIRO, 2014). Mesmo que o governo de Donald Trump tenha retirado os Estados Unidos do TPP, em janeiro de 2017, as novas diretrizes negociadas no Acordo, como as

¹⁵ Do original: “[...] la negociación comercial más importante y ambiciosa a nivel mundial” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013).

regras trabalhistas, serviram como base para a modernização do Acordo Estados Unidos-México-Canadá, uma das principais promessas de campanha do presidente estadunidense.

Para além da participação no TPP, o governo mexicano ingressou em espaços informais de diálogo com os países emergentes da Ásia-Pacífico. Em 2013, o grupo MIST (México, Indonésia, Coreia do Sul e Turquia), que após a incorporação da Austrália recebeu o nome de MIKTA, tinha a expectativa de aprofundar a cooperação política entre os países e de estabelecer uma contraposição ao BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul). A participação nessas iniciativas foi considerada uma oportunidade para o México desempenhar um papel mais destacado no cenário internacional, um “ator de responsabilidade global” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013), além de diversificar as relações econômicas internacionais. O retorno do México às Operações de Paz da Organização das Nações Unidas também sinaliza para esse objetivo.

O tema recobrou importância após o notório discurso anti-mexicano adotado pelo candidato Donald Trump durante a campanha eleitoral dos EUA, em 2016. Trump ameaçou completar a construção do muro na fronteira binacional e fazer o México pagar por ele, deportar em massa os imigrantes mexicanos que vivem no país vizinho e sair do NAFTA, caso o Tratado não fosse modernizado (BARRAGÁN, 2017). Para González González e Morales Castillo (2019), a política externa mexicana passou para uma fase de retração e depois de contenção, em que os objetivos se resumiram a amortecer os danos ocasionados pelas ameaças dirigidas ao México. A conjuntura era de grande instabilidade para o desenvolvimento econômico do país, que não tinha condições de absorver os cerca de 4,9 milhões de cidadãos sem documentos que viviam nos Estados Unidos e que poderiam ser deportados (PASSEL; COHN, 2019). Além disso, a possibilidade de que os EUA saíssem do NAFTA gerou grande instabilidade para o futuro da economia do México, pois o vizinho é destino de 80% das exportações mexicanas e origem de 37% dos investimentos externos (MÉXICO, 2021).

Além da crise nas relações com os Estados Unidos e seus impactos na política doméstica, Peña Nieto enfrentou circunstâncias internas que mancharam a pretendida imagem de país moderno. Em setembro de 2014, o desaparecimento de 43 estudantes no município de Iguala, no estado de Guerrero, foi alvo de grande repercussão nacional e internacional, crime que está sendo investigado pela Comissão para a Verdade e o Acesso à Justiça no caso

Ayotzinapa, criada em junho de 2018. Além disso, o governo sofreu denúncias de corrupção que envolviam Angélica Rivera, esposa do presidente, e Javier Duarte, aliado próximo e ex-governador de Veracruz. Por fim, o crescimento econômico também ficou aquém do projetado pelo governo - 2,4% ao ano, entre 2013 e 2018 (WORLD BANK, 2022). Os descontentamentos com o retorno PRI e a instabilidade nas relações com os Estados Unidos abriram caminho para a vitória de López Obrador, em 2 de julho de 2018.

2.4 Conclusões

As relações bilaterais do México com os Estados Unidos passaram por um processo de progressiva institucionalização a partir da década de 1980. A integração econômica, materializada no NAFTA, abriu portas para a cooperação em outras áreas, tornando as relações mais complexas e diversificadas em termos temáticos e de atores. Apesar das tentativas do governo Calderón, a questão migratória ainda permanece à margem desse processo, já que os dois governos não avançaram na negociação de uma política integral, demanda histórica do governo mexicano que poderia beneficiar os co-nacionais que vivem nos Estados Unidos sem documentação. O episódio mostra a forte correlação entre a agenda doméstica mexicana e as relações com os EUA, assim como o seu caráter assimétrico, que se refere à disparidade de recursos de poder entre os Estados Unidos e o México e à atenção limitada, e inconstante, que a grande potência presta ao seu vizinho do sul.

A dependência do México em relação aos Estados Unidos, exemplificada nos dados de comércio exterior e de investimentos estrangeiros, limita o estabelecimento de contrapesos em relação à grande potência. Ao longo da história da política externa mexicana, o país buscou se utilizar das relações com outros países e regiões como forma de diversificar as suas relações econômicas internacionais, cujo eixo mais marcante são as relações com a América Latina e o Caribe. Contudo, depois do NAFTA, o espaço para essa política tornou-se muito limitado, ainda que ela permaneça presente nos discursos oficiais ao longo do século XXI. Segundo as particularidades de cada sexênio, os governos buscaram se aproveitar da proximidade geográfica com os Estados Unidos e negociar temas estratégicos, acabando por reforçar a importância das relações bilaterais para a inserção internacional mexicana.

3 - A POLÍTICA EXTERNA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR E AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

Andrés Manuel López Obrador foi eleito com expectativa de mudanças profundas na política mexicana. Identificado como um candidato de viés político-ideológico mais progressista, sobretudo pela proposta de retomada do papel do Estado nas políticas públicas do desenvolvimento, AMLO, como é popularmente conhecido, rompeu com o monopólio de quase um século de governo dos dois partidos tradicionais do México, o Partido Revolucionário Institucional e Partido Ação Nacional, conquistou maioria no Congresso e se tornou o presidente eleito com maior margem de votos válidos na história recente do país.

O objetivo do capítulo é analisar a política externa de Andrés Manuel López Obrador nos primeiros anos do seu mandato (2018-2020) como presidente do México. Na seção dois, discutiremos o contexto interno que levou à eleição do candidato do Morena. Na três, as singularidades do processo de tomada de decisão na política externa do México, buscando sinalizar diferenças em relação a outros países da América Latina. Na quarta seção, analisaremos as principais medidas empreendidas por López Obrador no âmbito da política externa e, depois, discutiremos algumas perspectivas para as relações México-Estados Unidos na transição do governo de Donald Trump (2017-2020) para o de Joseph Biden (2021-). Por fim, as conclusões.

3.1 A eleição de López Obrador

A eleição de Andrés Manuel López Obrador para presidente do México, em 2 de julho de 2018, representou uma mudança de grande magnitude no sistema político partidário nacional. AMLO derrotou o candidato do PRI, José Antonio Meade, e do PAN, Ricardo Anaya, após arrematar 53% dos votos válidos, que somado à maioria conquistada no Congresso nacional, tornou-o o presidente mais poderoso da história recente do México (CENTENO, 2021). A chegada do Movimento Regeneração Nacional, reconhecido pelo Instituto Nacional Eleitoral em 2016, evidenciou o descrédito a que os dois partidos tradicionais estavam submetidos, que inclui denúncias de corrupção, guerra contra o crime organizado e aumento da violência, assim como um profundo desejo de mudança de grande parte da sociedade mexicana.

López Obrador começou a sua carreira política no PRI, mas foi como membro do PRD que ocupou cargos públicos em Tabasco, seu estado natal, foi Chefe de Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2005 e disputou as eleições presidenciais de 2006 e 2012. Em 2006, ele perdeu para Felipe Calderón pela estreita margem de 236 mil votos, levando-o a denunciar que o pleito teria sido fraudado, possibilidade que foi descartada pelo Instituto Federal Eleitoral após recontagem dos votos.

O discurso fortemente transformador/modernizador de Andrés Manuel López Obrador alimentou a expectativa de renovação do sistema político nacional. Pela coalização “Juntos Faremos História”, que também integrou o Partido do Trabalho e o Partido Verde Ecologista do México, AMLO prometeu fazer a Quarta Transformação, em referência a três momentos chave da história mexicana - a Independência (1810), as Reformas de Benito Juárez (1857-1861) e a Revolução (1910). Além disso, pleiteou recuperar o papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico, implementar programas sociais e reverter a polêmica reforma energética aprovada em dezembro de 2012, que acabou com o monopólio da empresa estatal Petróleos Mexicanos na exploração de hidrocarboneto.

Além disso, sua proposta “pós-neoliberal” incluía a modernização do sistema de justiça, o combate à corrupção e aos privilégios e o enfrentamento das causas estruturais da migração internacional, como a fome e a violência (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b). No campo da segurança, o então candidato apresentou uma visão bastante crítica da guerra às drogas implementada por Calderón, chegando a pedir que os “militares voltassem aos quartéis”. Durante a campanha presidencial de 2018, AMLO prometeu pacificar o país (“abraços, não balas”)¹⁶ e, para isso, propôs a criação da Guarda Nacional, órgão que representaria uma alternativa à utilização dos militares das forças armadas nas atividades de investigação e de combate ao crime no México. Contudo, o desafio era enorme - desde 2018, o país vive uma escalada da violência¹⁷, segundo dados do Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021).

A alusão à Quarta Transformação e à construção de um projeto de desenvolvimento “pós-neoliberal” levou a comparações entre López Obrador e governos de viés mais progressista na América Latina durante a primeira década do século XXI, como Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Inclusive, alguns periódicos

¹⁶ Do original: “abrazos, no balazos”.

¹⁷ Segundo dados do INEGI (2021), os assassinatos no México aumentaram 70% na última década - em 2010, o país registrou 25.767 assassinatos e, em 2020, 36.773.

avertaram a possibilidade de que o México estaria vivendo uma espécie de “progressismo tardio” (MODONESI, 2018) ou um governo de viés político-ideológico de esquerda (LAFUENTE, 2018), hipótese que foi contestada por Centeno (2021), que postula que a chegada de López Obrador à presidência do México não implicou em uma revisão do regime econômico e político do país. Nas próximas seções, discutiremos a tomada de decisão na política externa do México e, depois, as medidas adotadas por López Obrador.

3.2 A tomada de decisão na política externa do México

A tomada de decisão na política externa do México permanece centralizada na figura do presidente mesmo depois da transição democrática, em 2000, que rompeu com os mais de 70 anos do Partido Revolucionário Institucional no poder. O estilo presidencial determina a forma como os outros atores, tais como as burocracias, os grupos econômicos e a sociedade civil, participam do processo e influenciam nos resultados.

Para Castro (2014), é possível identificar três estilos de tomada de decisão presidencial: o formalista, o competitivo e o colegial. O formalista é aquele caracterizado pela posição central do presidente no processo de tomada de decisão através de canais hierárquicos de comunicação entre o chefe do Executivo e a burocracia. No modelo competitivo, apesar de o presidente ainda estar na posição mais importante, há maior abertura para debates através de canais de comunicação variados. E finalmente, o colegial é aquele em se enfatiza o trabalho em equipe, o compartilhamento de responsabilidades e a diversidade de perspectivas, que inclusive pode se traduzir em um processo menos estruturado e formal. Além dos três modelos, o autor ainda destaca o papel das burocracias na definição do ambiente de tomada de decisão em política externa.

Os três modelos são utilizados por Castro (2014) para argumentar que o caso mexicano implica em uma análise combinada entre abordagens presidencialistas e burocráticas. Isso porque, apesar de os presidentes terem um papel predominante na tomada de decisão em política externa, a condução das relações exteriores também expressa as visões e os interesses das burocracias, com destaque para a Secretaria de Relações Exteriores e a Secretaria de Economia, substituta da antiga Secretaria de Comércio e Desenvolvimento Industrial. Como exemplos, o autor discute o estilo formal e centralizador da tomada de decisão do ex presidente Salinas de Gortari, que logrou isolar parte da burocracia que não era favorável à negociação NAFTA e, assim, aprovar o acordo com baixo grau de dissenso

interno. Por sua vez, também destaca o papel determinante da Secretaria de Relações Exteriores e da SECOFI em negociar o Tratado de Livre Comércio com a União Europeia, assinado em 1997, reforçando os interesses e as atribuições das burocracias.

Ao comparar o processo de tomada de decisão em política externa no México e nos Estados Unidos, Fernández de Castro e Domínguez (2001) destacam a centralização no poder Executivo do México. Assim, apesar de o Senado ter a competência legal para assessorar em temas internacionais, ratificar tratados e aprovar a nomeação de embaixadores, na prática, o órgão apenas cancelava as decisões do Executivo. Durante o século XX, isso se devia em grande parte ao caráter extremamente fechado do sistema político mexicano, assim como pelo apoio majoritário que o Partido Revolucionário Institucional tinha no Legislativo. Além disso, a alta sensibilidade do México aos temas da agenda bilateral com o país vizinho também contribuíram para reforçar a centralização do processo de tomada de decisões, como se elas fossem demasiado importantes para serem tomadas por alguém que não o presidente (CASTRO; DOMÍNGUEZ, 2001).

Ao discutir as orientações de política externa dos governos da América Latina, Merke e Reynoso (2016) destacam quatro dimensões presentes na tomada de decisão dos países da região. A primeira se refere ao estilo e à tensão entre posições mais ideológicas, pragmáticas e suas interfaces, já que não há uma posição alinhada a somente um dos princípios. Da mesma forma, para Gardini (2011), a ideologia e o pragmatismo são complementares na política externa. Os dois elementos podem se manifestar de forma mais ou menos acentuada em governos de esquerda e de direita, o que evidencia que a posição política de um governo não o torna necessariamente mais ideológico ou pragmático.

A segunda dimensão da política externa da América Latina, segundo Merke e Reynoso (2016), é a orientação geopolítica adotada pelos governos da região, que podem estar mais alinhados ao Norte desenvolvido ou aos países em desenvolvimento do Sul. Ainda assim, por mais que seja possível identificar um eixo de inserção prioritária dos Estados do subcontinente, como as relações Sul-Sul durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) no Brasil¹⁸ e as relações preferencias do México com os Estados Unidos a partir do NAFTA, os governos também procuram manter certo peso nas relações políticas e econômicas com outros países e regiões, como o caso das relações do Brasil com os Estados Unidos e do México com a América Latina, muitas vezes oscilando entre posições terceiromundistas e ocidentalistas (MERKE; REYNOSO, 2016).

¹⁸ Ver Pecequillo (2009).

A terceira dimensão da política externa da América Latina destacada pelos autores é a orientação econômica dos governos, que se refere ao nível de abertura externa, ao papel das empresas multinacionais e à participação em Tratados de Livre Comércio. No caso do México, podemos observar que as reformas liberais implementadas na década de 1980 funcionaram como um determinante estrutural para a inserção do país no sistema internacional. A partir do NAFTA, todos os governos mantiveram a política de negociar TLCs com países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como a participação nas organizações econômicas internacionais. Ao tratar sobre o tema, Centeno (2021) argumenta que a manutenção dessa política por López Obrador, que se colocou como um governo “pós-neoliberal”, pode ser justificada pelo grau de institucionalização do liberalismo no país, reduzindo a possibilidade de mudanças futuras no âmbito do próprio Estado.

A quarta e última dimensão apontada por Merke e Reynoso (2016) é a posição dos países frente aos Estados Unidos, que pode oscilar entre o alinhamento e a autonomia. Para Russell e Tokatlian (2009), os países da América Latina não podem ficar presos à dicotomia do alinhamento versus oposição aos Estados Unidos, pois existem posturas intermediárias possíveis - multilateralismo vinculante, contenção limitada e colaboração seletiva. O multilateralismo vinculante se refere à possibilidade de os países aproveitarem as instituições regionais para constranger a presença dos Estados Unidos. Por sua vez, a contenção limitada busca fomentar espaços próprios que limitem a influência da grande potência e, assim, aumentem o poder de barganha coletiva dos países da região, como o caso da UNASUL. E, por último, a colaboração seletiva aposta nos laços colaborativos com os Estados Unidos a partir do ajuste das preferências nacionais aos interesses estratégicos de Washington, como a questão das drogas e do crime organizado e o terrorismo transnacional. Apesar de bem demarcados, é possível que um governo usufrua das três estratégias para administrar diferentes temas com os EUA, assim como haja variações de acordo com o contexto doméstico e internacional.

Outra dimensão da análise de política externa latino-americana investigada pela literatura é a delegação de poder do presidente para o Secretário de Relações Exteriores. Segundo Amorim Neto e Malamud (2020), a capacidade do corpo diplomático de inferir na tomada de decisão é determinada pelo seu grau de profissionalização, suas atribuições institucionais e pela delegação de poder por parte do presidente. Ao analisarem os casos da Argentina, do Brasil e do México, os autores concluíram que em contextos de instabilidade, os presidentes tendem a delegar menos autoridade às burocracias. Além disso, destacam a

influência de aspectos psicológicos, sendo que presidentes com personalidades mais fortes também tendem a transferir menos poder ao corpo diplomático, assim como os presidentes que viajam mais ao exterior.

Apesar do perfil centralizador de López Obrador, a priorização da agenda doméstica por parte do presidente atribuiu ao secretário das relações exteriores, Marcelo Ebrard, um papel de relevo na política externa, inclusive sendo cotado como possível sucessor de Obrador, já que as leis do país não preveem a possibilidade de reeleição. Enquanto o presidente do México saiu do país em apenas uma ocasião até dezembro de 2020, Ebrard participou da Cúpula do G-20 no Japão, em 2019 e, em caráter bilateral, se reuniu com o presidente da China, Xi Jinping; com Bruno Rodríguez, chanceler de Cuba; e com o homólogo da Alemanha, Heiko Mass. Em janeiro de 2020, Ebrard viajou a Washington para acompanhar a assinatura do ex presidente Trump ao USMCA, assim como acertar a visita de López Obrador à capital estadunidense, que ocorreu em 8 de julho do mesmo ano.

Segundo Amorim Neto e Malamud (2019), a capacidade de ação política do ministro das relações exteriores pode ser definida como aquela “[...] de se auto-insular da posição das autoridades governamentais, sendo capaz de avançar suas próprias preferências diante das burocracias e de implementar tais preferências enquanto preserva legitimidade interna e externa”¹⁹ (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019, p. 813, tradução nossa). Os autores partem do pressuposto de que a autoridade dos ministros enfrenta competição de outros atores, como as organizações não-governamentais, governos estatais e burocracias adjacentes, e, por isso, defendem que eles se mantenham razoavelmente insulados. No caso do México, mencionam o exemplo da competição entre a Secretaria de Economia e a Secretaria de Relações Exteriores em conduzir as questões comerciais, que se concentraram na primeira instância e renegaram à SRE um papel mais político nas relações exteriores.

Ademais, a capacidade de ação política dos ministros das relações exteriores também está associada ao grau de profissionalização do corpo diplomático, que se refere à existência de um processo seletivo para ingresso na carreira diplomática e à promoção baseada no mérito (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019). Nesse aspecto, a estabilidade conferida ao cargo e a escolha de diplomatas de carreira contrasta com as indicações políticas recorrentes para a posição de embaixador. No México, há uma tendência nos últimos anos de indicar para embaixador nos EUA figuras públicas que não compõem o corpo diplomático de carreira do

¹⁹ Do original: “[...] to insulate itself from the steering will of other government authorities, therefore being able to advance its own preferences on other state bureaucracies and to implement such preferences while retaining internal and external legitimacy” (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019, p. 813).

Serviço Exterior Mexicano, como Gerónimo Gutiérrez Fernández (2017-2018), Carlos Manuel Cada Solano (2015-2016) e Miguel Basáñez Ebergényi (2015-2016).

A indicação de Martha Bárcena Coqui, em dezembro de 2018, primeira mulher embaixadora nos EUA e diplomata de carreira, rompeu com essa tendência. Contudo, depois de anunciar a sua aposentadoria, em dezembro de 2020, Bárcena foi substituída por Esteban Moctezuma Barragán, político que ocupou posições de destaque no governo de Ernesto Zedillo (1994-2000) e atuava como Secretário de Educação Pública do governo AMLO. A saída da embaixadora se deu em um contexto de instabilidade nas relações com os Estados Unidos, diante da detenção, em Los Angeles, do ex secretário de Defesa do governo de Enrique Peña Nieto, o chefe do Exército mexicano Salvador Cienfuegos. Acusado pela justiça estadunidense de crimes relacionados ao narcotráfico, Cienfuegos foi detido pela DEA, em outubro de 2020, sem conhecimento prévio das autoridades mexicanas, o que causou um grande mal-estar. Além disso, o reconhecimento tardio de López Obrador da vitória de Joseph Biden também reforçou a desconfiança mútua entre os dois países. Por isso, a mudança da embaixadora por um político tradicional e de grande trânsito no México buscou renovar os interlocutores e dar um novo fôlego às relações bilaterais. Na próxima seção, discutiremos com mais detalhes a agenda de política externa de López Obrador na primeira parte do seu mandato e as relações com os EUA.

3.3 A agenda de política externa de Andrés Manuel López Obrador

Assim como ocorre em outros países, a política externa não foi um tema de destaque na campanha eleitoral mexicana, ainda que a questão migratória e as relações com os Estados Unidos tenham sido mencionadas. Nos debates eleitorais, López Obrador declarou que a “melhor política externa é a interna”, em clara alusão à priorização da agenda doméstica. Além disso, quando questionado sobre as relações com os Estados Unidos, respondeu que ela seria baseada no respeito mútuo, construído a partir dos logros mexicanos na Quarta Transformação. Na falta de propostas objetivas, partia-se do pressuposto que a imagem do México no sistema internacional seria uma extensão da agenda interna, o que justifica a ênfase do presidente mexicano nesse âmbito.

O desinteresse de López Obrador pela política externa se traduziu na construção de objetivos genéricos para a estratégia de inserção internacional mexicana e na delegação de poder ao Secretário de Relações Exteriores. O Plano Nacional de Desenvolvimento

2019-2024 menciona apenas seis vezes o termo “política externa”, sendo uma no sumário. De acordo com o documento, o principal objetivo seria retomar os princípios da política externa mexicana que tinham caracterizado a inserção do país até os anos de 1980, quando foram "liquidados pelos governos oligárquicos e neoliberais" (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b). A retomada dos princípios históricos buscava recuperar a herança revolucionária e a tradição diplomática da não intervenção, auto determinação dos povos, cooperação para o desenvolvimento, solução pacífica de controvérsias e respeito aos direitos humanos, atribuindo à AMLO a imagem de representante do nacionalismo e da modernização.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 reforçou o pertencimento do México à América Latina e ao Caribe por razões de similaridades históricas e culturais, além da proximidade geográfica com a América Central. Por essas razões, a região foi mencionada como prioridade da política externa mexicana, ainda que se reconheça a importância das relações com os Estados Unidos e a interdependência da agenda entre os dois países, com ênfase para os temas da migração, nos mexicanos que vivem no país vizinho e na delinquência transnacional (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b). Dentre os temas destacados, a questão migratória foi a que mais recebeu atenção no documento, em que consta o objetivo de solucionar o problema pela raiz ao combater a violência, a aniquilação do campo e a marginalização social nos países expulsos de mão de obra (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b).

O lançamento do Programa Setorial de Relações Exteriores 2020-2024, em 2 de julho de 2020, marcou a introdução de objetivos mais claros no âmbito da política externa. De acordo com o documento, são cinco principais objetivos durante o governo de López Obrador, com as suas respectivas linhas de ação:

Tabela 1 - Objetivos da política externa do governo de López Obrador

Objetivo	Linhas de ação
1. Consolidar relações de amizade, entendimento e benefício mútuo com países de distintas regiões do mundo;	- Relações bilaterais com a América Latina e o Caribe, América do Norte, Ásia Pacífico, Ásia Central, África e Oriente Médio; - Diversificar as relações econômicas internacionais através de acordos com outros países e regiões;
2. Estabelecer uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento e de promoção do México no exterior;	- Priorizar a América Latina e o Caribe; - Interlocução multi-temática nos fóruns regionais;
3. Contribuir de maneira ativa e propositiva em fóruns e mecanismos regionais americanos e ibero-americanos;	- Revitalizar espaços de diálogo, cooperação e mediação política; - Impulsionar as relações com a América do Norte (questões fronteiriças, investimento externo direto, comércio e migração); - Política descentralizada e diálogo com diferentes atores;
4. Proteger e dar suporte aos mexicanos que vivem no exterior;	- Atender a população que vive nos Estados Unidos, especialmente os mais vulneráveis; - Fortalecer o sistema de proteção consular;
5. Garantir que a política externa multilateral transformadora contribua para alcançar os objetivos da política interna;	- Promover o bem-estar e o desenvolvimento econômico e social; - Impulsionar uma participação ativa nos organismos internacionais e nos fóruns multilaterais;

Fonte: Elaboração própria com base em Diálogo Oficial de la Federación (2020).

A tabela 1 destaca os cinco objetivos prioritários da política externa do governo de López Obrador. O documento retoma as linhas gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 e apresenta de forma mais detalhada as linhas de ação para cada objetivo. De forma geral, foram mantidas as pautas históricas da política externa mexicana, como a ampliação da cooperação com a América Latina e o Caribe e com os países e regiões com baixa participação relativa nas relações internacionais mexicanas, como a África e o Oriente Médio, e a proteção dos co-nacionais que vivem nos Estados Unidos. Nesse aspecto, mantêm-se a proposta de fortalecer os consulados mexicanos no país vizinho, que deveriam funcionar como “verdadeiras defensorias dos mexicanos” no exterior (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b).

No Programa Setorial de Relaciones Exteriores, propõem-se ainda o desenvolvimento de uma “nova política externa multilateral transformadora”, com ativa participação do México

nos fóruns internacionais e a criação de novas oportunidades. Ao utilizar o termo “transformadora”, o governo mexicano atribui uma ideia de renovação e de redefinição dos objetivos da política externa, que estariam alinhados à Quarta Transformação no âmbito doméstico. Além disso, ao enfatizar o pilar multilateral da política externa mexicana, indica-se que haverá continuidade em relação aos governos anteriores e a um dos eixos da política de diversificação das relações internacionais, para além do plano bilateral.

A “nova política externa multilateral transformadora” estaria ancorada em sete eixos específicos: 1. Cidades prósperas e inclusivas; 2. Desenvolvimento sustentável e combate à mudança climática; 3. Construção da paz; 4. Migração e direitos humanos; 5. Não discriminação e igualdade de gênero; 6. Prospectiva econômica global; 7. Inovação e justiça social (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020). Alguns dos eixos mencionados no Programa são tradicionais da política externa mexicana, como a migração e a economia, ainda que a ênfase atribuída a cada um deles e as políticas adotadas tenham sido substancialmente diferentes segundo a orientação político-ideológica de cada governo. Além dos temas clássicos, é interessante notar que o documento inclui eixos mais amplos, como a questão ambiental e a igualdade de gênero, que ainda são áreas pouco desenvolvidas na política externa do México, mas que podem motivar iniciativas de cooperação com outros Estados.

A identificação de uma agenda mais heterogênea por parte da política externa mexicana exige do governo de López Obrador maior poder de negociação com diferentes atores dentro e fora do México, como as instituições internacionais multilaterais, empresários, movimentos sociais e governos estrangeiros. Além disso, os eixos abrem múltiplas possibilidades para a inserção das cidades e dos estados mexicanos nas relações internacionais, sobretudo na região da fronteira norte. Neste cenário, postula-se fomentar a participação da diplomacia nacional na Organização dos Estados Americanos, no G-20 e na Organização das Nações Unidas, com destaque para o biênio 2021-2022 do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, o governo do México ainda poderia utilizar a sua participação nessas organizações para divulgar as políticas empreendidas na Quarta Transformação e, assim, assumir um papel de mediação.

O documento também aponta interesses específicos do México para cada região. No caso das relações com a América Latina e o Caribe, identificadas como prioritárias no Programa Setorial de Relações Exteriores 2020-2024, estabelece-se como objetivo trabalhar em conjunto nos temas comuns aos países do subcontinente, ainda que se reconheça que a polarização política, os desafios internos de cada Estado e a modesta participação da região no

comércio exterior do México possam ser fatores que limitem as possibilidades de cooperação (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020). Adicionalmente, a crise sanitária da covid-19 e as suas consequências no âmbito econômico e político dos países latino-americanos dificulta no curto e médio prazo as iniciativas de cooperação entre os países, além do perfil político-ideológico mais conservador do presidente brasileiro Jair Bolsonaro, que suspendeu a sua participação na CELAC, em janeiro de 2020. A ausência do Brasil pode levar a um processo ainda maior de esvaziamento do órgão, limitando a possibilidade de que a CELAC funcione como um fórum multi-temático entre os 33 países do continente.

Na 21ª Reunião Ministerial da CELAC, realizada na Cidade do México em 24 de julho de 2021, López Obrador buscou imprimir liderança e atribuir um novo fôlego à iniciativa. Como principal resultado da Presidência Pró-Tempore 2020-2021 ocupada pelo México, os membros ativos anunciaram o fim do “Período de Reflexão”, iniciado em setembro de 2018, através da renovação do compromisso dos Estados com o órgão. Além disso, os países anunciaram o restabelecimento do Foro CELAC-China e a cooperação para produção e distribuição de vacinas contra a covid-19 (MÉXICO, 2021). Durante a VI Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CELAC, em 18 de setembro de 2021, os Estados membros aprovaram a proposta apresentada por Alicia Bárcena, Secretária-Executiva da CEPAL, de Diretrizes e propostas para um plano de autossuficiência em saúde para a América Latina e o Caribe, cujo objetivo é fortalecer a produção e a distribuição de medicamentos, especialmente vacinas, nos países da região (CEPAL, 2021). Na ocasião, o presidente López Obrador solicitou a distribuição de vacinas por parte dos Estados Unidos e do Canadá aos países que não possuem recursos econômicos e propôs uma “nova e vigorosa relação entre os povos da América”.

A posição de López Obrador na CELAC e o protagonismo nas questões de saúde indicam uma tentativa de recuperar o perfil terceiro-mundista da política externa mexicana. O mesmo propósito motivou Andrés Manuel López Obrador, em 27 de julho de 2021, a propor a criação de uma instituição semelhante à União Europeia e que poderia vir a substituir a Organização dos Estados Americanos. Na ocasião do 238º Aniversário vitalício de Simon Bolívar, o presidente mexicano proferiu um discurso frontalmente avesso à interferência estrangeira, citou a resistência de Cuba aos Estados Unidos e defendeu uma “nova convivência entre todos os países da América”, capaz de fazer valer a soberania.

A posição do governo AMLO é um aceno às relações com a América Latina e o Caribe, assim como uma tentativa de reanimar os princípios históricos da política externa,

frente às críticas de militarismo na fronteira sul para controle do fluxo migratório e de apoio ao ex presidente Donald Trump. Soma-se a isso a concessão de asilo político ao ex presidente da Bolívia, Evo Morales, em novembro de 2019, que seguiu a tradição histórica da diplomacia mexicana de abrigar exilados políticos de vários países do mundo. Ainda assim, deve-se ressaltar que os temas chave da agenda externa do México, como a questão migratória e a economia, seguiram sendo discutidos prioritariamente no âmbito das relações bilaterais com os Estados Unidos, o que indica que não houve uma mudança estrutural da inserção internacional mexicana.

No âmbito da migração internacional, a principal proposta do presidente López Obrador foi o Plano de Desenvolvimento Integral, negociado com a CEPAL e os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras, em dezembro de 2018. O objetivo do PDI é fomentar o desenvolvimento sustentável e elevar o bem-estar nos três países signatários e no sudeste do México (CEPAL, 2021). A expectativa era que o Plano pudesse atrair investimentos, comércio e postos de trabalho mais qualificados de forma a combater as causas estruturais da migração internacional e, assim, diminuir o fluxo de migrantes que cruzam o México com destino aos Estados Unidos. Além da sua dimensão econômica, o PDI também buscava garantir os direitos fundamentais e oferecer assistência jurídica aos migrantes indocumentados.

A CEPAL atua como a principal agência financiadora das iniciativas do PDI, concentradas em quatro pilares - desenvolvimento econômico, bem-estar social, sustentabilidade ambiental e gestão integral do ciclo migratório (GOBIERNO DE MÉXICO, 2021). Como parte dessas iniciativas, o governo mexicano coopera junto aos governos centro-americanos, mediante a assinatura de cartas de intenção, para implementar programas que vigoram no México desde a chegada de López Obrador, como o Semeando Vida²⁰ e o Jovens Construindo o Futuro²¹. Enquanto o primeiro tem por objetivo promover o desenvolvimento agrícola a partir do incremento da produtividade nas zonas rurais, o segundo oferece cursos de capacitação para jovens entre 18 e 29 anos que não estudam e nem trabalham.

Por um lado, a "exportação" dos programas sociais que vigoram no México para os países vizinhos busca angariar apoio e legitimidade ao governo de López Obrador. Ademais, almeja reposicionar o México diante do seu entorno regional através da promoção da cooperação para o desenvolvimento, o que vai ao encontro das iniciativas apresentadas na CELAC para garantir o acesso à vacina por parte dos países menos desenvolvidos. Por outro

²⁰ Do original: Sembrando Vida.

²¹ Do original: Jóvenes Construyendo el Futuro.

lado, a capacidade do governo AMLO de projetar o seu governo depende do resultado dessas políticas no âmbito doméstico, assim como da capacidade do governo mexicano de negociar com os diferentes atores envolvidos no processo, como agências internacionais, governos e atores privados. Para além das medidas previstas no PDI, o governo Obrador ainda busca canais de negociação direto com os EUA, insistindo que o governo vizinho conceda vistos de trabalho para os centro-americanos como forma de combater a imigração.

A questão migratória foi um dos temas da agenda de política externa que López Obrador se envolveu mais diretamente, assim como outros eixos que apresentem estreita relação com a sua agenda interna. Nos dois primeiros anos de governo, ele recebeu em caráter oficial o presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel Bermudes; da Costa Rica, Carlos Alvarado Quesada; do Panamá, Laurentino Cortizo; da Colômbia, Iván Duque; e o Primeiro Ministro de Singapura, Lee Hsien Loong. Além disso, Alejandro Giammatei, presidente da Guatemala, esteve no México em duas ocasiões para visita de trabalho, assim como Alberto Fernández, presidente da Argentina (MÉXICO, 2020). Por sua vez, o presidente López Obrador saiu do México apenas uma vez, quando se encontrou com o ex presidente Trump em Washington na ocasião da entrada em vigor do Acordo Estados Unidos-México-Canadá, em 8 de julho de 2020. É possível notar, portanto, que nos primeiros anos do mandato, os encontros oficiais mantiveram-se em grande parte concentrados no entorno regional mexicano - América Central, Caribe e Estados Unidos -, evidenciando a prioridade estratégica atribuída a esses países no governo do Morena.

Assim como a América Latina e o Caribe, a União Européia também é considerada um espaço chave para a diversificação da política externa mexicana. O Programa Setorial de Relações Exteriores 2020-2024 destaca o potencial do novo Acordo Global, fruto da revisão do primeiro acordo de associação econômica, concertação política e cooperação entre o México e os membros do bloco, que esteve em vigor de 2000 a 2018. Apesar do novo Acordo incorporar temas mais amplos, como comércio digital e telecomunicações, permanece a ênfase no comércio de bens e nos investimentos. De acordo com o governo mexicano, o novo Acordo aprofundou o comércio entre o México e a União Européia ao prever a eliminação de tarifas no setor agro-alimentício, que inclui produtos como suco de laranja, mel, atum, frutas e vegetais; e, simultaneamente, proteger produtos sensíveis, como maçãs, damasco e lácteos (GOBIERNO DE MÉXICO, 2018).

De acordo com o governo mexicano, o novo Acordo Global complementa o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífico no sentido em que eles reposicionam

o México no sistema internacional, que passa a ter 13 acordos comerciais com 52 países (GOBIERNO DE MÉXICO, 2018). Assinados com os governos da Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, o CPTPP substituiu o Acordo de Associação Transpacífico, depois que o ex presidente Trump anunciou a saída dos Estados Unidos, em janeiro de 2017. Segundo a Secretaria de Economia, o novo acordo melhora o acesso aos mercados da Ásia-Pacífico, aborda novos desafios comerciais, promove o comércio inclusivo e serve como plataforma de integração regional (GOBIERNO DE MÉXICO, 2018). O principal objetivo do governo mexicano em manter-se na iniciativa é fomentar as relações com países cujo comércio ainda é pouco desenvolvido, convertendo-os em um eixo de diversificação das relações econômicas internacionais.

Apesar de serem iniciativas de política externa e, portanto, que supostamente deveriam ter sido levadas a cabo pela Secretaria de Relações Exteriores, a negociação dos acordos comerciais é liderada pela Secretaria de Economia do México. Nesse aspecto, observa-se uma continuidade em relação aos governos anteriores, mantendo-se a centralidade da agenda econômica na estratégia de inserção internacional mexicana. Além da região da Ásia-Pacífico, o foco econômico também é atribuído às relações do México com os países da África e do Oriente Médio, com os quais ainda há aproveitamento limitado das relações políticas, econômicas e sociais. Contudo, mesmo que se reconheça a possibilidade de aprofundamento da cooperação bi e multilateral com essas regiões, o Programa não detalha qual estratégia será adotada no sexênio.

Chama a atenção também o fato de o governo de López Obrador não apresentar uma linha de ação clara no que se refere às relações bilaterais com a China, principalmente pela importância do país asiático na economia política internacional; sua posição como segunda maior sócia comercial do México, atrás dos Estados Unidos; e o reconhecimento de que os termos de intercâmbio são “desfavoráveis” para o México (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020). O Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 não faz nenhuma menção à China. Por sua vez, o Programa Setorial de Relações Exteriores 2020-2024 menciona o país apenas 4 vezes, todas relacionadas a outras iniciativas, como nos vínculos com países asiáticos e com a América Latina e o Caribe.

Apesar de López Obrador não se envolver diretamente nas relações com a China, o que marca uma diferença com relação ao seu predecessor, o governo deu continuidade aos encontros empresariais e às reuniões celebradas no âmbito da Associação Estratégica Integral México-China, criada em 2013 na gestão de Enrique Peña Nieto. No biênio 2020/2021,

ganhou destaque a ampliação da cooperação entre os dois países para a aquisição de equipamentos médicos e vacinas contra a covid-19 (CanSino e Coronavac). Em 20 de fevereiro de 2021, o presidente mexicano e o embaixador chinês na Cidade do México, Zhu Qingqiao, receberam o primeiro lote de vacinas da Sinovac no país. Na ocasião, Marcelo Ebrard agradeceu ao governo da República Popular da China “pela solidariedade e cooperação em tempos difíceis” (EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN MÉXICO, 2021). Outra sinalização diplomática do governo mexicano ao chinês foi o pedido formal de desculpas feito por López Obrador, em 17 de maio de 2021, ao massacre de mais de 300 pessoas de origem chinesa ocorrido em Torreón pelas tropas revolucionárias, em 1911. O episódio fez parte de uma série de pedidos de desculpas feitas por López Obrador a situações de injustiça e desrespeito aos direitos humanos no México.

Além disso, o governo mexicano busca aproveitar melhor o potencial da China no financiamento de grandes projetos de infra-estrutura, apesar de ela ainda estar aquém do esperado. Dussel Peters (2021) mostrou que a presença chinesa no México nessa área começou no quinquênio 2015-2020, enquanto em outros países, como no Brasil, já tinha projetos de infra-estrutura com o gigante asiático no período 2000-2005. Os dados levantados pelo autor ainda mostram que entre 2016 e 2018 não foi fechado nenhum novo projeto de infra-estrutura chinesa no México, o que também destoa de outros países da América Latina e do Caribe. Durante o governo de López Obrador, podem ser destacadas a participação da empresa China Communications Construction Company na construção do primeiro trecho do Trem Maya e da China Railway Construction Corporation na reabilitação da linha 1 do metrô da Cidade do México, ambas contratadas em 2020. Na próxima seção, trataremos especificamente das relações do México com os Estados Unidos.

3.4 As relações do México com os Estados Unidos no governo López Obrador

A chegada ao poder do presidente López Obrador ficou marcada por grandes especulações sobre o futuro das relações com os Estados Unidos. No seu livro publicado em 2017, “Oye Trump”, o então candidato à presidência do México criticou a proposta do ex mandatário estadunidense de ampliar o muro na fronteira binacional. Durante a campanha eleitoral de 2018, AMLO declarou querer mudar os parâmetros da relação com o vizinho. Sua proposta era entender-se com Trump com base na autoridade moral e na soberania, caracterizada pelo exercício de um bom governo, que age com honestidade, combate aos

privilégios e à corrupção, e que atende os mais vulneráveis (INETV, 2018). De acordo com o Programa Setorial de Relações Exteriores 2020-2024, a relação com os EUA deve ser guiada pelo diálogo e pela responsabilidade compartilhada, além de consolidar a fronteira binacional como uma zona de oportunidades e de bem-estar (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020).

A posição de López Obrador pode ser entendida como um forte traço de pragmatismo. Inicialmente, isso se deve ao fato de que a campanha eleitoral e a chegada de Obrador à presidência do México ocorreu em meio à modernização do NAFTA. O novo acordo, assinado às vésperas de Obrador assumir o cargo, em 30 de novembro de 2018, ainda teria que ser ratificado pelo Parlamento dos três países. Por isso, o recém eleito presidente buscou evitar que posições mais contundentes do México pudessem ser mal interpretadas e, assim, atrapalhar o processo de ratificação nos Estados Unidos e no Canadá. Como parte da manifestação de apoio ao novo Acordo, AMLO envolveu-se pessoalmente no processo de ratificação nos Estados Unidos, o que ocorreu em 16 de janeiro de 2020 (GAYER, 2019). O governo mexicano temia que a aproximação das eleições presidenciais dos Estados Unidos, realizadas em 3 de novembro do mesmo ano, pudesse atrasar ou mesmo colocar entraves ao processo, perpetuando fortes instabilidades no peso mexicano.

Além disso, a posição pragmática de López Obrador é parte de uma expectativa de moderação do discurso do ex presidente Donald Trump. A ameaça dos EUA de sair do NAFTA, depois de ter caracterizado o Tratado como "o pior acordo já assinado pelo país", sofreu fortes resistências internas de setores econômicos que possuem relações comerciais com o México e dos estados da fronteira sul dos EUA (MARIANO; MATTOS; SUGAHARA, 2019). Apesar de as relações serem assimétricas, o México é um ator estratégico para os Estados Unidos, especialmente no controle do fluxo migratório proveniente da fronteira sul e na política global de contenção da China.

No âmbito da tomada de decisão, é importante destacar que as negociações do USMCA foram levadas à cabo pela Secretaria de Economia do México, e não pela Secretaria de Relações Exteriores. O papel atribuído à burocracia é um dos fatores que explicam a continuidade das negociações em meio à transição de poder no México - do PRI para o Morena. Além disso, buscou-se aproveitar a experiência da Secretaria de Economia em negociar Tratados de Livre Comércio, assim como a sua interlocução com a classe empresarial. A delegação de poder presidencial para o corpo burocrático pode ser considerada ainda como uma forma de evitar "politizar" o tema. Contudo, se por um lado isso afasta

desconfianças no decorrer do processo, por outro, isolava posições contrárias ao USMCA e limitava o debate público, da mesma forma que ocorreu durante a negociação do NAFTA.

Em visita oficial à Washington na ocasião da entrada em vigor do USMCA, em 8 de julho de 2020, López Obrador declarou que “o acordo representa uma grande conquista em benefício para os três países”. AMLO acrescentou ainda que o Acordo significou “privilegiar o entendimento, o que os une, e deixar de lado as diferenças e resolver com diálogo e respeito mútuo”²² (LÓPEZ OBRADOR *apud* AMLO, 2020). Para além das declarações de cordialidade com o ex presidente Trump, a visita de Obrador aos Estados Unidos foi muito criticada (RAMOS, 2020) devido ao adiantado da campanha eleitoral no país, em que Trump competia pela reeleição contra o candidato do Partido Democrata, Joseph Biden. Nesse contexto, a visita de Obrador à Washington foi interpretada como uma sinalização de apoio ao candidato do partido republicano, considerando que não houve agenda oficial com o Partido Democrata.

Além da pauta comercial, a questão migratória também recebeu destaque nas relações México-Estados Unidos durante o início do governo de López Obrador. Tema tradicional na agenda entre os dois países, ela foi uma das principais promessas de campanha do presidente mexicano e possui forte interlocução com a política interna do país. O Protocolo de Proteção ao Migrante, lançado em janeiro de 2019, previa que indivíduos sem documentação que tentassem ingressar nos Estados Unidos deveriam permanecer no México ou em outro país até que a concessão de permanência fosse analisada (UNITED STATES OF AMERICA, 2019).

Para Rojas (2021), o MPP indicou que a cooperação México-Estados Unidos na questão migratória atingiu outro patamar. Do lado dos EUA, o Programa foi implementado na esteira de uma política migratória mais restritiva, tais como ameaças de deportação em massa, aumento na negativa de pedidos de asilo e tentativa de suspender o DACA. No caso do México, ele foi acompanhado pelo reposicionamento das forças armadas na fronteira sul para combater a imigração indocumentada, depois que Donald Trump ameaçou taxar em 5% ao mês os produtos mexicanos importados por empresas estadunidenses (BRICE, 2019). Diante desse cenário, o Plano de Desenvolvimento Integral foi uma resposta às críticas de militarização na fronteira sul mexicana, depois que Obrador havia prometido um viés mais humanitário para a questão migratória. Ademais, ao cooperar com os Estados Unidos, o

²² Do original: “Es privilegiar el entendimiento, lo que nos une y hacer a un lado las diferencias o resolverlas con diálogo y respeto mutuo” (LÓPEZ OBRADOR *apud* AMLO, 2020).

governo mexicano esperava levantar recursos para implementar o PDI, além daqueles que foram disponibilizados pela CEPAL.

Conhecido popularmente como “Programa Permanecer em México”, o MPP levou à transferência de responsabilidade do governo dos Estados Unidos para o México, que deveria oferecer assistência humanitária para os migrantes, em sua maioria centro-americanos²³, que permaneciam em território mexicano por tempo indeterminado. Conforme verificado em visita à cidade fronteiriça de Tijuana, no México, durante estágio de pesquisa nos Estados Unidos, os migrantes eram acolhidos por organizações de cunho social e religioso, que ofertam moradia, alimentação e assistência jurídica. Com vistos humanitários, os cidadãos estrangeiros poderiam trabalhar no México, ainda que o preconceito e a condição de vulnerabilidade sócio-econômica representassem uma dificuldade significativa.

A posição de López Obrador frente ao ex presidente Trump enterrou as expectativas de que um político “de esquerda” no México pudesse responder de forma mais assertiva ao forte discurso anti-mexicano adotado pelo vizinho (ROJAS, 2021). Na medida em que tal discurso foi se desarticulando nos Estados Unidos e os dois governos assumiram uma postura mais colaborativa, foi possível perceber uma tentativa de Obrador de usar as relações com o vizinho para impulsionar suas promessas de campanha. Esse foi o caso, por exemplo, do aumento do salário mínimo, promulgado por leis internas, mas ancorado nas novas previsões do USMCA, e na cooperação migratória. Verifica-se, portanto, uma continuidade em relação aos governos anteriores no sentido de manter os EUA como prioridade estratégica da política externa mexicana, o que evidencia o caráter estrutural, e de dependência, das relações do México com os Estados Unidos.

A demora em reconhecer a vitória de Joseph Biden como o novo presidente dos Estados Unidos reforçou a crítica de que López Obrador teria apostado em uma relação preferencial com Donald Trump, contrariada pelo curso dos acontecimentos políticos no país vizinho (ROJAS, 2021). Mesmo após a declaração da imprensa local de que a chapa Biden-Harris havia ganhado o pleito, em 7 de novembro de 2020, o governo mexicano declarou que somente iria reconhecer a vitória depois que os trâmites jurídicos fossem encerrados (PÉREZ, 2020). O reconhecimento oficial ocorreu através de uma carta endereçada ao homólogo dos Estados Unidos, em 14 de dezembro de 2020. No documento, o governo mexicano reforçou a

²³ De acordo com dados do Pew Research Center, o número de imigrantes indocumentados nos Estados Unidos originários da Ásia e da América Central aumentou no período 2007-2017. Por sua vez, desde 2017, os mexicanos não representam mais a maioria dos imigrantes sem documentação no país vizinho, consolidando o papel do México como país de trânsito para os cidadãos provenientes sobretudo de Guatemala, El Salvador e Honduras (PASSEL; COHN, 2019).

importância das relações México-Estados Unidos, o compromisso com a soberania e com a política de não intervenção e pleiteou a extensão da cooperação no âmbito migratório (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020). Ainda que a agenda entre os dois países durante a nova administração dos Estados Unidos não esteja clara, os temas prioritários apresentados pela chapa Biden-Harris fazem com que necessariamente o governo estadunidense tenha que prestar mais atenção no seu vizinho do sul (CASTAÑEDA, 2021).

3.5 Conclusões

A chegada de Andrés Manuel López Obrador à presidência do México trouxe expectativas de mudanças profundas na estratégia de desenvolvimento econômico e na política externa. Eleito com discurso fortemente transformador, AMLO prometeu combater a corrupção e os privilégios, promover a cooperação e o desenvolvimento nos países expulsos de mão de obra, assistir aos mais vulneráveis e recuperar o papel do Estado na economia, solapado pelos governos “neoliberais” anteriores.

Como ocorre em outros países da América Latina e do Caribe, a política externa foi pouco abordada no decorrer da campanha eleitoral, assim como se apresentou de forma bastante genérica nos dois principais documentos que norteiam a política pública no México - o Plano Nacional de Desenvolvimento e o Programa Setorial de Relações Exteriores. A priorização atribuída por López Obrador à política interna sinalizava que a estratégia de inserção internacional do México seria uma extensão da agenda doméstica. Tal associação pode ser verificada na replicação dos programas sociais inaugurados no governo Obrador em El Salvador, Guatemala e Honduras como parte do Plano de Desenvolvimento Integral.

Nos primeiros anos do mandato, houve uma tentativa do governo AMLO de, simultaneamente, “equilibrar” as relações com os Estados Unidos, principal sócio comercial, e as relações com os países do seu entorno regional, que poderiam indicar um certo ensaio de liderança na ausência de uma posição mais assertiva do Brasil nas instituições do subcontinente, sobretudo da CELAC. Por um lado, o governo de López Obrador buscou afastar as ameaças de Trump de impor tarifas comerciais ao México caso o país não colaborasse no controle do fluxo migratório proveniente da fronteira sul, levando-o a formalizar o Protocolo de Proteção ao Migrante e o reposicionamento de tropas na fronteira com a Guatemala. Por outro, a posição mais terceiro-mundista, ancorada nas políticas de

cooperação para o desenvolvimento, buscava fortalecer o discurso modernizador da Quarta Transformação e atribuir legitimidade externa ao governo do Morena.

No âmbito da tomada de decisão, o governo de López Obrador combinou uma posição mais ideológica, representada pela defesa dos princípios da não intervenção e da soberania, com uma mais pragmática, no caso das relações com os Estados Unidos. Ao delegar poder para a Secretaria de Economia e para a Secretaria de Relações Exteriores, o governo mexicano tinha por objetivo diminuir as especulações de que se oporia ao USMCA, justo em meio ao processo de ratificação do novo acordo no Congresso dos EUA. A priorização da agenda com os Estados também se fez presente na tentativa de aproveitar a agenda comercial para implementar a sua agenda interna, como na política de aumento do salário mínimo e da reforma das leis trabalhistas, que serão discutidas no Cap. 6.

Em suma, mesmo em governos identificados com perfil político-ideológico de centro-esquerda, o caráter estrutural das relações do México com os Estados Unidos deixam pouca margem de manobra para grandes reformulações. Nos temas de mais baixa prioridade estratégica nas relações com Washington, como na questão das vacinas e das instituições regionais na América Latina e no Caribe, é possível verificar uma tentativa de protagonismo, mas cujos desdobramentos no curto e médio prazo ainda estão pouco claros. A relevante sensibilidade da política interna mexicana à agenda bilateral com os Estados Unidos explicam a colaboração com o ex governo Trump e as dificuldades iniciais em estabelecer uma agenda comum com o governo de Joseph Biden.

4 - A “VIRADA” MEXICANA NA DÉCADA DE 1980: LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E APROXIMAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS

O objetivo desse capítulo é analisar a mudança da estratégia de desenvolvimento econômico do México e da política externa após a crise da dívida de 1982. Com isso, não temos a pretensão de discutir em detalhes as medidas macroeconômicas adotadas pelo governo mas, a partir da perspectiva da economia política internacional, analisar as disputas entre os empresários mexicanos em torno do esgotamento da estratégia de industrialização por substituição de importações e da construção de um novo projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, o capítulo complementa a discussão histórica apresentada no Cap. 1, que discorre sobre os condicionantes da política externa mexicana e as relações com os EUA.

A partir do método de revisão bibliográfica, analisamos as disputas internas no seio do Estado mexicano quanto à natureza e à velocidade com que as reformas foram implementadas, assim como suas críticas e resistências. O ano de 1982 é considerado um marco na reformulação da política externa e de desenvolvimento do México pois o advento da crise da dívida aprofundou a insatisfação de parte do empresariado mexicano com o pacto social estabelecido em 1940, que possibilitou a estratégia de industrialização por substituição de importações. No momento em as cisões extrapolaram o âmbito empresarial e atingiram a burocracia, a partir de 1988, as reformas econômicas foram aprofundadas e a integração com os EUA apresentou-se quase como um resultado “natural” da mudança de rumo.

O capítulo está dividido em três partes, além dessa introdução. Na segunda seção, abordamos a reformulação da estratégia de desenvolvimento do México a partir de 1982 e as disputas internas entre setores mais tradicionais ligados à ISI e os que pleiteavam a aproximação econômica com os EUA. Na terceira seção, apresentamos um breve histórico sobre as negociações do NAFTA e as posições favoráveis e contrárias ao Tratado no México e no vizinho, assim como as implicações políticas do NAFTA para as relações bilaterais. Por último, seguem as conclusões.

4.1 As reformas econômicas no México

Apesar de vários países da América Latina e do Caribe terem adotado reformas econômicas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990, cada um deles apresenta particularidades importantes de acordo com as condições internas e externas. Etchemendy (2011) formulou

três modelos de ajuste nacional ou de estratégias de liberalização econômica adotadas pelos governos ibéricos e latino-americanos. A depender das relações estabelecidas entre o governo, os empresários e os trabalhadores, assim como do regime político (autoritário ou democrático), durante o período da industrialização por substituição de importações, tais processos podem ser caracterizados como estatista, corporativista e de mercado.

No estatista, os governos adotaram políticas compensatórias *top-down* para os segmentos socioeconômicos que participaram da ISI e sofreram os impactos da abertura comercial e financeira. Apesar de centralizadas no poder Executivo, o Estado negociou com empresários e sindicatos de forma a compensar as perdas oriundas da adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico, medidas que incluíam subsídios e planos de demissão coletiva (ETCHEMENDY, 2011). Nesse modelo, as privatizações não foram usadas massivamente para compensar as perdas dos grupos econômicos domésticos, já que o Estado logrou preservar as “campeãs nacionais” através de cotas e supervisão administrativa. Os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) são citados como exemplos dessa categoria.

Por sua vez, o modelo corporativista combina compensações, via parcelas de mercado, e negociações com empresas privadas e sindicatos atuantes no período da ISI. Nesse sentido, ela foi uma política de concertação formal e informal com lideranças empresariais e trabalhistas, que foram recompensados com parcelas de mercado em meio a uma vasta política de privatização e de desregulamentação de determinados setores econômicos (ETCHEMENDY, 2011). Assim como no modelo estatista, o corporativista concentrou as políticas compensatórias em atores estratégicos do período desenvolvimentista, como no caso do governo de Carlos Menem (1989-1999) na Argentina.

Por último, o modelo de mercado difere dos outros dois porque a negociação de políticas compensatórias com os atores da industrialização por substituição de importações foi quase inexistente. A liberalização de tarifas foi imposta de maneira unilateral e o ajuste da economia foi delegado ao mercado. Dessa forma, as medidas compensatórias do governo concentraram-se em setores informais, como os trabalhadores mais vulneráveis e não organizados. O modelo de mercado foi adotado nos regimes autoritários do Chile, durante o governo de Augusto Pinochet (1973-1989), e no Peru, com Alberto Fujimori (1990-1999), considerando que a coerção e a centralização de poder característica desses regimes foi decisiva para o enfraquecimento da oposição interna ao neoliberalismo e para a não adoção de políticas compensatórias.

O México é considerado por Etchemendy (2011) como um caso misto entre o modelo corporativista e o de mercado. Isso se deve porque, por um lado, determinados setores econômicos atuantes no período da industrialização por substituição de importações foram recompensados, como no caso dos pactos salariais com os sindicatos e das condições favoráveis em que se deram algumas privatizações durante a administração de Miguel de La Madrid (1982-1988), que concedeu incentivos fiscais e parcelas de mercado a grandes grupos econômicos domésticos, os mesmos que mantiveram seus privilégios durante as negociações do NAFTA. Por outro lado, o México também é um caso de ajuste de mercado porque combinou as políticas de liberalização econômica com um programa voltado para o combate à pobreza, o Programa Nacional de Solidariedade, lançado em 1989. Etchemendy (2011) destaca ainda que essas medidas foram possíveis às custas de significativa repressão aos movimentos trabalhistas, proibição de greve e rompimento de contratos anteriores às reformas econômicas, comuns no regime de partido único do PRI.

As políticas econômicas neoliberais são um tema amplamente debatido no México (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000; MORENO-BRID; ROS, 2009; DUSSEL PETERS, 2000). O período que antecedeu as reformas, de 1970 a 1981, ficou marcado pelo agravamento das contradições da estratégia de industrialização por substituição de importações e, por isso, inaugurou a transição para o neoliberalismo (DUSSEL PETERS, 2000). A crise da ISI pode ser atribuída à dificuldade crescente de substituir bens de maior complexidade tecnológica, levando ao aumento das importações e ao endividamento externo. Clavijo e Valdivieso (2000) ainda destacam o esgotamento da política industrial²⁴ que, refém do excessivo protecionismo, isolou a economia mexicana da necessidade de ampliar sua competitividade. Para além das variáveis domésticas, o choque externo provocado pelo aumento da taxa de juros dos Estados Unidos, em 1979, aumentou de forma significativa a dívida externa do México, levando o país a decretar moratória em agosto de 1982.

A conjuntura econômica no México também foi agravada pela "petrolização" da economia nacional (DUSSEL PETERS, 2000), termo que se refere ao peso crescente do petróleo cru nas exportações mexicanas durante a década de 1970 e princípios de 1980, após o descobrimento de jazidas na região do Golfo, em 1974. De acordo com os dados da CEPAL (1991), em 1970, 32,5% da pauta exportadora do México correspondeu à produtos manufaturados, índice que caiu para 11,3%, em 1980, e 9,5%, em 1982. Em contraposição,

²⁴ De acordo com Alvarado e Padilla (2017), "a política industrial se define como a intervenção do estado para estimular atividades econômicas específicas e promover a mudança estrutural" (p. 370, tradução nossa).

aumentou a parcela do petróleo cru que, em 1980, chegou a representar 61% do total das exportações do México.

O descobrimento das reservas petrolíferas, associado às dificuldades da industrialização por substituição de importações durante o "período de transição", refletiram-se em certa (re)primarização da pauta de exportações do México, que seria combatida nos anos seguintes. É importante destacar, contudo, que o descobrimento das jazidas na região do Golfo foi visto com grande otimismo devido à alta do preço internacional do petróleo em 1973 e 1979. Destarte, ao passo em que se pretendia utilizar os recursos provenientes da exportação petroleira para financiar a substituição de bens de maior complexidade tecnológica, na prática, o petróleo cru tornou-se majoritário na pauta de exportações do México, diminuindo a participação dos bens manufaturados.

Neste contexto, a crise da dívida de 1982 é considerada um marco porque rompeu com o pacto político²⁵ que vigorava no México desde 1940. Composto pela elite política do Partido Revolucionário Institucional, no poder desde 1929²⁶, sindicatos e empresários, o pacto trouxe ao México relativa estabilidade política e econômica, o que ajuda a explicar os altos índices de crescimento econômico no período²⁷. De acordo com Dussel Peters (2000), o pacto envolvia um equilíbrio delicado, em que as sindicatos evitavam greves em troca de receberem compensações salariais e apoio governamental para postos de liderança sindical. Os empresários eram consultados na tomada de decisão, assim como colhiam os frutos das políticas protecionistas, que lhes garantiam um mercado consumidor com baixa concorrência externa. Por fim, o governo do México assumiu um papel de regulador e de investidor nos setores em que o empresariado nacional manifestava baixo interesse ou não tinha capital econômico disponível, geralmente em atividades mais arriscadas e de taxa de retorno de mais longo prazo, como em infra-estrutura e na indústria pesada.

Ainda que a crise da dívida de 1982 seja um ponto de virada na implementação das políticas neoliberais no México, inclusive por coincidir com o início do governo da Miguel de La Madrid (1982-1988), seus impactos passam a ser mais visíveis a partir de 1984. Isso porque, inicialmente, as políticas para a saída da crise foram heterodoxas, como a

²⁵ Aguilar Camín e Lorenzo Meyer (2000) discutem que o principal resultado do pacto foi o 'milagre mexicano', período entre 1960 e 1978 em que o México apresentou crescimento médio anual de 6% e uma economia mais diversificada.

²⁶ O Partido Nacional Revolucionário foi criado em 1929. Em 1938, recebeu o nome de Partido da Revolução Mexicana e, em 1946, de Partido Revolucionário Institucional. O PRI governou o México de 1929 a 2000, quando perdeu as eleições presidenciais para o candidato do PAN, Vicente Fox.

²⁷ A média de crescimento do PIB mexicano no período 1961-1981 foi de 6,8% ao ano (WORLD BANK, 2022).

macrodesvalorização do peso mexicano para fomentar as exportações e aumentar o potencial do país em gerar divisas e a decisão do governo mexicano de nacionalizar os bancos, que gerou grande desconfiança entre o setor privado nacional e estrangeiro (MORENO-BRID; JAIME ROS, 2009). Com isso, o governo esperava que as receitas provenientes da exportação de petróleo e dos produtos manufaturados pudessem servir para amortecer o déficit externo.

No que se refere ao processo de liberalização, há um relativo consenso na literatura (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000; MORENO-BRID; JAIME ROS, 2009) que as reformas econômicas foram implementadas em fases. Além disso, deve-se ressaltar que a velocidade e a intensidade das reformas variou a depender dos diversos setores econômicos, inclusive no de manufaturas. No caso da indústria automobilística, tema desse trabalho, é possível identificar uma progressiva flexibilização em algumas políticas setoriais desde o "período de transição", com um esforço governamental para fomentar as exportações e ampliar a participação dessas empresas no mercado internacional de automóveis, o que implicou em um grau crescente de abertura comercial. No entanto, a liberalização das importações e a queda das tarifas alfandegárias, por exemplo, só foram adotadas posteriormente.

O principal objetivo das políticas de liberalização era estabilizar a economia (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000). Depois das medidas anti-cíclicas de 1982, a política de ajustes entrou em uma nova fase a partir do ano seguinte, quando se iniciou o processo de liberalização comercial e financeira, que sinalizavam para uma mudança estrutural no curto e médio prazo. As barreiras alfandegárias foram diminuídas e, em 1984, as barreiras não tarifárias. Além disso, extingue-se a obrigatoriedade de que a Secretaria de Economia do México autorizasse previamente os insumos que seriam importados, medida que durante a estratégia de industrialização por substituição de importações tinha como objetivo regular o setor, assim como fomentar a indústria nacional e diminuir a dependência de insumos importados (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000).

Segundo Peter e Kim (1993), a adoção de políticas neoliberais no México baseou-se em quatro pilares: 1. Diminuir o gasto público e manter a inflação baixa; 2. Promover as privatizações e atribuir ao setor privado um papel central na estratégia de desenvolvimento; 3. Fomentar o investimento externo direto e a exportação de bens manufaturados; 4. 'Amarrar' o governo do México ao que se considerava as vantagens comparativas do país, como os baixos salários, por exemplo, que acabaram se tornando uma política de Estado, com grave comprometimento ao desenvolvimento sócio-econômico.

Na mesma linha argumentativa, Salas-Porras (2017) aponta quatro direções das reformas estruturais no México: 1. Abandono da estratégia de industrialização por substituição de importações; 2. Privatização das companhias estatais, que levou à transferência de recursos do setor público para o privado, especialmente internacional; 3. Abertura econômica e comercial, consolidada após a entrada do México no GATT; 4. Maior autonomia das agências públicas, em especial do Banco do México. Em comum, os autores destacam a diminuição do papel do Estado no desenvolvimento econômico em detrimento da maior participação dos atores privados nacionais e estrangeiros. Sob o argumento de que agências mais autônomas estariam insuladas de pressões sociais, os tecnocratas²⁸, grupo que planejou e implementou as reformas no México, defendiam a descontinuidade de políticas que, segundo eles, distorciam o funcionamento do mercado. Assim, em nome de um suposto incremento da credibilidade e da confiança do mercado com relação ao governo mexicano, na prática, as medidas contribuíram para limitar a margem de ação do Estado e dificultar o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento econômico nacional.

A adoção destas medidas no âmbito doméstico foram complementares às ações no âmbito da política externa, como a entrada do México no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em 1986, e a negociação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, em 1992, assim como de outros Tratados de Livre Comércio no decorrer da década de 1990. Para Jaime Serra Puche (2015), a entrada do México no GATT deu início à "abertura estrutural" do país. A partir de então, cresceu o comprometimento do governo mexicano com o fim do protecionismo, especialmente após o Pacto de Solidariedade Econômica (1987), depois chamado de Pacto para a Estabilidade e Crescimento Econômico, em 1989, que tinha como objetivo o controle dos preços a partir da concertação entre o governo, os empresários e os sindicatos. Buscava-se, portanto, negociar o apoio desses setores à política de abertura econômica implementada no governo de Miguel de La Madrid.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 1983-1988, lançado no governo de Miguel de la Madrid (1982-1988), buscava promover mudanças "qualitativas" no México durante o período inicial das reformas. De acordo com o documento, "a estratégia de reordenação não

²⁸ Salas-Porras (2017) discute que os tecnocratas são homens, que ocupam altos cargos na administração pública mexicana, mas que também tinham forte presença nas corporações transnacionais, ainda que não originários deste meio. Dos 21 funcionários mexicanos analisados pela autora, 13 concluíram graduação em instituições privadas mexicanas e 8 em públicas. Além disso, 20 deles concluíram pós-graduação em outro país, sendo 19 deles nos Estados Unidos.

constitui um programa ortodoxo de estabilização”²⁹ (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983a, tradução nossa), mas busca promover uma política de desenvolvimento que faça frente aos desequilíbrios da economia, como a baixa produtividade e competitividade, assim como combater a inflação, que acentua as desigualdades. Para isso, adota como pressuposto três fundamentos: 1. Acabar com a inflação e com a instabilidade cambial atuando na demanda; 2. Reorientar o gasto público para proteger o emprego, a produção e o consumo; 3. Recuperar a capacidade de crescimento da economia. Nesse sentido, ainda que orientado para problemáticas mais conjunturais, como o controle dos preços, o Plano indicava que os meios para tal poderiam perpetuar-se no médio e longo prazo, redefinindo a própria estratégia de desenvolvimento.

De forma detalhada, o Plano traz cinco estratégias de ação para cumprir os objetivos propostos para o sexênio. Dentre elas, enfatizar os aspectos sociais e redistributivos do crescimento; reorientar e modernizar o aparato produtivo através do aumento da oferta de bens e serviços, a inovação tecnológica e a articulação entre o setor agrícola, industrial e comercial; descentralizar a capacidade produtiva nacional e favorecer as articulações locais em prol do desenvolvimento regional; adequar as modalidades de financiamento às prioridades do desenvolvimento; e preservar, mobilizar e projetar o potencial do desenvolvimento nacional através da preservação do meio ambiente, do fortalecimento da cultura nacional e da integração entre ciência e tecnologia (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983a). É importante destacar que apesar das sinalizações de mudanças na política econômica e de desenvolvimento, o documento não traz indícios de uma mudança estrutural nas relações com os Estados Unidos. Reconhece-se que há uma “complexa interrelação” entre os dois países e que é necessário promover o diálogo e a cooperação para solucionar as questões da agenda bilateral, mas sem mencionar um processo mais amplo de integração. Assim, nessa primeira etapa de implementação das reformas liberais, elas permaneceram circunscritas ao âmbito econômico interno do México, sem afetar a política externa e o sistema político.

O governo de Miguel de La Madrid deu início à primeira fase de privatizações em 1983-1984, quando colocou à venda empresas estatais não estratégicas e de baixa rentabilidade (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000). Na segunda fase, de 1985 a 1988, o Estado mexicano retirou-se significativamente do setor de manufaturados, transferido-o ao controle

²⁹ Do original: “La estrategia de reordenación no constituye un programa ortodoxo de estabilización” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983a).

do capital privado nacional e internacional. O Estado ainda manteve o controle sobre a indústria petroquímica e a metal básica, que foi privatizada na última fase (1989-1994). O caráter etapista das privatizações indica que, até 1986, as reformas foram feitas com base em prioridades de curto prazo, ou seja, de equilibrar a situação fiscal do país. Contudo, a queda nos preços do petróleo naquele ano trouxe uma reinterpretação dos rumos, mediante o encolhimento das receitas com a venda do produto (HEREDIA, 1995). Para isso, as posições “neodesenvolvimentistas” foram isoladas dentro do governo, para que não fossem capazes de impedir a mudança mais estrutural (HEREDIA, 1995).

O isolamento de posições “neodesenvolvimentistas” no regime do Partido Revolucionário Institucional foi possível porque os mais altos cargos da administração pública mexicana se perpetuaram, e se revezaram, no decorrer dos governos priistas. Conforme discutido por Salas-Porras (2017), o presidente Salinas de Gortari foi secretário de Planejamento e Orçamento (1982-1987) do governo de Miguel de La Madrid; Jaime Serra Puche foi subsecretário da Fazenda e Crédito Público (1986-1988) e secretário de Comércio e Fomento Industrial (1988-1994); e Ernesto Zedillo, que seria presidente do México depois de Salinas de Gortari, foi secretário de Comércio e Fomento Industrial (1988-1992) no governo anterior. A permanência dos tecnocratas no governo do México tinha um componente político, pois sinalizava para o caráter anti-democrático do governo mexicano durante a longa gestão do PRI, e um econômico, possibilitando a manutenção e o aprofundamento da estratégia de abertura.

Foi durante a administração de Salinas de Gortari (1988-1994) que se aceleraram as reformas econômicas no México. De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento 1989-1994, a estratégia do governo incluía a “modernização do México”, necessária para “defender a soberania nacional”, “ampliar a vida democrática”, “recuperar a economia com estabilidade de preços” e “melhorar o nível de vida da população” (MÉXICO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1989). No âmbito da economia, a modernização significava:

[...] ampliar e melhorar a infra-estrutura; é aceitar e enfrentar com eficácia a abertura comercial; é eliminar obstáculos e regulações que reduzem o potencial dos setores produtivos; é abandonar com ordem o que por um tempo pode ter sido eficiente mas hoje é grave; é aproveitar as melhores opções de produção, financiamento, comércio e tecnologia do que dispõe o país; é reconhecimento de que o desenvolvimento no mundo moderno não pode ser resultado só das ações do Estado, mas também precisa da

participação ampla dos particulares (MÉXICO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1989, p. 39, tradução nossa)³⁰.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 1989-1994 reforçou a necessidade de se adotar um conjunto de políticas voltadas para adequar o México a uma nova conjuntura nacional e internacional. Para isso, buscou-se ampliar o papel de outros atores, para além do Estado, no desenvolvimento econômico nacional. O documento indicou uma progressiva desconcentração do processo de tomada de decisão, no qual o setor privado nacional e internacional passariam a ter um papel mais protagonista. É importante destacar, contudo, que o processo de tomada de decisão não se tornou mais democrático, considerando que o setor privado era monopolizado. Na prática, poucos segmentos tinham força política para participar, o que levou à reconcentração de poder econômico e político nas empresas transnacionais, especialmente nas de maquinaria, equipamentos, produtos químicos, derivados do petróleo e produtos metálicos (DUSSEL PETERS; KIM, 1993). A principal consequência desse processo foi o menor grau de liberdade do governo mexicano na política econômica e na política industrial, processo que se aprofundou após a assinatura do NAFTA.

A descentralização do processo de tomada de decisão era uma resposta, por um lado, à crítica com relação ao papel do Estado e ao Partido Revolucionário Institucional na estratégia de desenvolvimento econômico durante o período da industrialização por substituição de importações. Para determinados grupos econômicos, o regime de partido único do PRI havia conduzido o México à uma excessiva burocratização na tomada de decisão e ao autoritarismo. Nesse aspecto, a crítica ao papel do Estado confundia-se àquela direcionada ao sistema político-partidário mexicano, cuja principal consequência foi a intensificação da demanda por abertura política no final da década de 1990. Por outro lado, a demanda por descentralização previa a abertura de novos espaços institucionais aos atores não-estatais, em especial o empresariado, que a partir da crise da dívida buscou ampliar o seu papel na política nacional, inclusive ao filiar-se a partidos políticos, nomeadamente o PAN (LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987).

³⁰ Do original: “[...] ampliar y mejorar la infra-estructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoyes gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares” (MÉXICO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1989, p. 39).

A eleição de Salinas de Gortari representou a vitória de setores internos no México que apresentavam maior grau de integração ao mercado dos Estados Unidos. Amparado por esses setores, o novo governo do México aprofundou a estratégia de liberalização econômica iniciada na gestão anterior (DUSSEL PETERS, 2000). Na terceira fase de privatizações, de 1989 a 1993, foram vendidas empresas com grande poder de mercado e antes consideradas altamente estratégicas para o desenvolvimento nacional, como a Teléfonos de México (Telmex) e a Aerovias de México (Aeroméxico) (CLAVIJO; VALDIVIESO, 2000). O objetivo era corrigir distorções originadas do que se entendia como sendo a participação excessiva do Estado na economia e ampliar a participação do capital privado nacional e estrangeiro (MORENO-BRID; ROS, 2009).

Nesse contexto, as reformas econômicas também podem ser entendidas sob a perspectiva das mudanças no posicionamento do empresariado mexicano na década de 1980, as quais indicavam uma ruptura do pacto social estabelecido com o Partido Revolucionário Institucional em 1940. Segundo Arronte (1987), era possível identificar dois grandes grupos de empresários até 1970 - os liberais e os nacionalistas. De modo geral, o que os diferenciava eram as suas respectivas percepções sobre qual deveria ser o grau de participação do Estado na economia e no desenvolvimento. Isso não significava que o capital estrangeiro tinha participação reduzida na ISI, pelo contrário. Como a sua atuação no país estava regulada pelas leis de investimento externo, a expansão desses grupos ocorreu através das associações com o capital privado nacional, permitindo-lhes, assim, atingir um nível mínimo de nacionalização e contornar os limites impostos pela legislação vigente naquele momento (HOSHINO, 2010).

O grupo de empresários composto pelos liberais tinha mais recursos econômicos e políticos disponíveis, ainda que os nacionalistas, ligados aos pequenos e médios negócios, fossem mais numerosos. Para além das diferenças, ambos apresentavam uma relação simbiótica com o governo, que lhes protegia da competição externa por meio de incentivos fiscais e de restrições às importações. No entanto, as sucessivas crises da década de 1970 potencializaram as tensões entre o governo do México e os empresários, que passaram a demandar com maior ênfase a substituição da estratégia de desenvolvimento econômico. A imposição de maior diálogo com o poder público não tinha como objetivo o restabelecimento do pacto vigente até então, mas a reorientação do processo de tomada de decisão governamental (ARRONTE, 1987) e o abandono da ISI.

Dessa forma, as relações entre o governo do México e os empresários se modificaram substancialmente após a crise da dívida de 1982 e a política de nacionalização dos bancos,

que foi considerada um momento de fricção e uma “crise de confiança” (LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987). Os interesses empresariais tornaram-se mais heterogêneos, apesar de ainda ser possível identificar demandas gerais entre os setores mais radicais e outros mais moderados (LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987). Como aspectos comuns entre ambos os grupos, destacam-se: 1. Crítica ao excesso de centralização do poder político no Executivo; 2. necessidade de diminuir a intervenção do Estado na economia e de ampliar o grupo técnico que promova mudanças na estratégia de desenvolvimento econômico; 3. maior participação dos empresários mexicanos na política nacional através dos partidos políticos.

Luna, Tirado e Valdés (1987) abordam dois tipos de demanda por parte do empresariado mexicano, uma de cunho mais econômico e outra de cunho mais político. A primeira referia-se à mudança de orientação da estratégia de desenvolvimento econômico do México. A segunda, à maior institucionalização dos grupos de interesse compostos por empresários, que buscavam ampliar sua participação na política nacional para além do caráter consultivo que já desempenhavam. Nos anos seguintes, o apoio desses grupos ao Partido Ação Nacional iria fortalecê-lo como a principal frente de oposição ao PRI - em 1989, o PAN venceu as eleições para governador no estado de Baja California com Ernesto Ruffo Appel e, em 2000, as eleições presidenciais com Vicente Fox, ex-presidente da empresa Coca Cola na América Latina.

Para além dos pontos em comum, os radicais e os moderados apresentavam diferenças substantivas. Ligados aos empresários do norte do México, os radicais defendiam uma mudança de caráter neoliberal no desenvolvimento econômico e o aprofundamento da integração do México à economia mundial (LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987). De acordo com essa perspectiva, os mercados teriam maior protagonismo na tomada de decisão, estes vinculados a uma orientação exportadora, e não mais à produção para o mercado interno. A facção moderada, por sua vez, ligada aos empresários do centro do México, apesar de críticos à conjuntura econômica e política, propunha mudanças mais brandas. A origem desse grupo remonta ao período da industrialização por substituição de importações e, por isso, temiam uma abertura indiscriminada por não terem condições de competir internacionalmente. Dessa forma, defendiam a manutenção dos incentivos governamentais aos produtores de bens manufaturados para exportação (LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987).

É importante salientar que apesar de os empresários serem o grupo de pressão mais representativo em prol da mudança na política de desenvolvimento do México, tais interesses ecoaram em agências públicas e em outros grupos. Salas-Porras (1991) mapeou os

“facilitadores da integração”, um “[...] grupo de empresários, funcionários públicos e privados, nacionais e estrangeiros [...] que se dedicam a facilitar as cada vez mais diversas e complexas transações internacionais, financeiras, comerciais, industriais [...], tecnológicas, legais, trabalhistas e ainda ideológicas” (p. 370, tradução nossa)³¹. A autora destacou o papel da Secretaria de Comércio e Fomento Industrial na elaboração de reformas que flexibilizaram leis e regulamentos para ampliar a participação do capital estrangeiro; dos bancos que forneceram financiamento para a instalação de novas plantas; e do crescimento expressivo das empresas *maquiladoras* nos estados do norte do México. Foram esses grupos que acabaram por reproduzir a dependência externa no âmbito interno e, conseqüentemente, agravaram-se os desequilíbrios do subdesenvolvimento (SALAS-PORRAS, 1991).

A prevalência da perspectiva radical em parte do empresariado do México durante o governo de Salinas de Gortari foi chave para o aprofundamento das reformas liberalizantes. Os vínculos mais intensos entre esse grupo e as empresas transnacionais contribuiu para uma nova interpretação das relações entre o México e os Estados Unidos, a da interdependência. Caracterizado por Keohane e Nye (2012) como “dependência mútua”, o caso das relações México-Estados Unidos pressupõe que há interesses compartilhados entre os dois países e que um não pode castigar o outro sem afetar a si próprio (RICO, 1990). O conceito não esconde o caráter assimétrico da relação bilateral, mas enfatiza as oportunidades de uma relação harmônica e de cooperação a partir da complementariedade econômica entre eles. Por isso, a utilização do conceito de interdependência foi criticada dentro do México, já que se tornou um instrumento das elites políticas e econômicas que defenderam a associação econômica do México ao vizinho (GÓMEZ, 1983).

As capacidades distintas entre os dois grupos de empresários no México determinaram os impactos das reformas liberais em cada um deles. Os grupos pequenos e médios desapareceram na medida em que a política de liberalização ganhou força. De acordo com Hoshino (2010), sobreviveram aqueles que anteriormente já apresentavam um maior grau de integração ao capital estrangeiro e, assim, que conseguiram se adaptar à mudança de orientação na estratégia de desenvolvimento econômico. Pode-se dizer que a partir da segunda metade da década de 1980, os grupos empresariais no México tornaram-se mais globalizados e passaram a concentrar as suas atividades no exterior. Atualmente, o país ainda apresenta

³¹ Do original: “[...] grupo de empresarios, funcionarios públicos y privados, nacionales y extranjeros [...] que se dedican a facilitar las cada vez más diversas y complejas transacciones internacionales, financieras, comerciales, industriales [...], tecnológicas, legales, laborales y aun ideológicas” (SALAS-PORRAS, 1991, p. 370).

divisões importantes entre os empresários: os formados no período da industrialização por substituição de importações e que lograram se reestruturar a partir da década de 1980; e os que surgiram com as novas oportunidades geradas após as políticas de liberalização (HOSHINO, 2010). A indústria automobilística, foco desse trabalho, é o principal exemplo do primeiro grupo.

4.2 A aproximação econômica com os Estados Unidos e a negociação do NAFTA

Mesmo após o processo de liberalização econômica, o governo do México buscou manter uma política externa autônoma e com traços de potência média, conforme se verificou na participação do país no Grupo de Contadora e na mediação dos conflitos da América Central. Contudo, o aprofundamento das reformas liberais e a definição de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico aumentaram as pressões para uma reformulação na política externa e, principalmente, nas relações bilaterais com os Estados Unidos, pois segundo Blanca Heredia (1995), “[...] toda reforma econômica profunda encontra-se indissociavelmente ligada a mudanças de fundo na estrutura do poder econômico, social e político” (p. 15, tradução nossa)³². Neste cenário, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte é entendido como parte do processo de liberalização econômica do México, sendo considerado, inclusive, uma forma de “amarrar” as reformas econômicas ao âmbito externo e evitar rompimentos em governos futuros³³.

De acordo com a Secretaria de Comércio e Finanças, o NAFTA foi fruto de cinco etapas de negociação (BANCO DE MÉXICO, 1992). O início ficou marcado pela criação do Acordo Marco, em 1987, que estabeleceu princípios e procedimentos de consulta bilateral para comércio e investimentos. Nesse contexto, os governos do México e dos Estados Unidos negociaram acordos setoriais de cooperação econômica, que dispunham de desregulamentação de barreiras tarifárias e não tarifárias, assim como convênios em diversas atividades econômicas, como no setor têxtil, de transportes, indústria alimentícia, de auto-peças, de petróleo e gás e a proteção de direitos de propriedade intelectual. Tais acordos foram considerados os precursores do NAFTA. É importante destacar que, nessa primeira etapa, as

³² Do original: “[...] toda reforma económica profunda se encuentra indisolublemente ligada a cambios de fondo en la estructura de poder económico, social y político” (HEREDIA, 1995: p. 15).

³³ Ana Covarrubias Velasco (2010) argumentou que o governo do México esperava que o Tratado de Livre Comércio da América do Norte tornasse a abertura econômica “irreversível”. Assim, o NAFTA teria um “efeito cadeado” na consolidação das reformas internas.

negociações envolveram apenas os governos do México e dos Estados Unidos, e não incluíram o Canadá. Isso porque, o governo canadense negociava com o estadunidense o Tratado de Livre Comércio Estados Unidos-Canadá, que entrou em vigor em 1989.

Foi apenas em maio de 1990 que o Senado Federal mexicano recomendou a necessidade e a conveniência de negociar um Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos e o Canadá, justificado com base na proximidade geográfica entre os três países e a intensidade das relações econômicas. O governo mexicano formalizou a proposta ao governo de George H. W. Bush (1989-1993) durante a visita oficial do presidente Salinas de Gortari aos EUA, em 11 de junho de 1990 e, nos meses subsequentes, os dois países compuseram as comissões internas responsáveis por negociar o Tratado e, em fevereiro de 1991, anunciaram formalmente a intenção de negociar o NAFTA em conjunto com o governo do Canadá.

As negociações concentraram-se em seis áreas, sendo elas: acesso aos mercados, regras de comércio, serviços, investimentos, propriedade intelectual e solução de controvérsias. Os temas considerados estratégicos, como a indústria automobilística, investimentos, regras de origem, propriedade intelectual, subsídios, entre outros, tornaram-se grupos de trabalho e tiveram discussões mais sistemáticas, pois se entendia haver a necessidade de primeiro compatibilizar as diferentes legislações nacionais para então formular políticas de ampliação da competitividade regional. Durante as rodadas de negociação, o governo mexicano pontuou as questões consideradas de interesse nacional - assimetrias entre as economias dos três países, restrições constitucionais à abertura do setor petrolífero, criação de um mecanismo de solução de controvérsias, acesso das empresas mexicanas à tecnologia de ponta com vista a ampliar a competitividade da economia e a preservação da soberania nacional.

As negociações foram oficialmente concluídas em 12 de agosto de 1992. Os temas sensíveis, como a indústria automobilística, setor energético e compras do governo foram negociados separadamente e, por isso, foram os últimos a serem acordados. Mesmo depois de o NAFTA entrar em vigor, em 1 de janeiro de 1994, os governos mantiveram reuniões periódicas no âmbito da Comissão de Livre Comércio para acelerar a eliminação das tarifas comerciais, cujo prazo para os produtos sensíveis não poderia exceder o ano de 2004.

No campo da política externa, o grau de autonomia do México no sistema internacional depois da negociação do NAFTA passou a depender ainda mais da capacidade do país em negociar os temas de interesse nacional com os Estados Unidos. Conforme analisado por Escamilla (2013), ao assumir tais relações como interdependentes, a expectativa

do governo mexicano era abrir um espaço de negociação próprio e privilegiado com os Estados Unidos e gerir tais relações desde uma perspectiva compartilhada. Isso não significa, contudo, que as relações econômicas intensas entre os dois países tenham surgido com o NAFTA. Conforme argumentou Langley (1991), o discurso nacionalista na política interna e externa nos anos anteriores à abertura econômica contrastava com a massiva entrada de investimento estrangeiro na economia do México, o que indicava uma “independência política, mas dominância econômica”. Além disso, conforme foi discutido no Capítulo 1, mesmo em momentos em que a política externa mexicana apresentou posições mais autônomas ou independentes em relação aos Estados Unidos, manteve-se o *status quo* das relações bilaterais.

Apesar de haver indícios de que o México progressivamente se aproximava dos Estados Unidos, não estava clara a intenção de negociar um acordo de livre comércio no final da década de 1980 (LONG, 2015). Dado que o Acordo Marco data de 1987 e que as negociações do NAFTA foram formalmente iniciadas apenas em 1991, houve um período de revisão dos interesses nacionais mexicanos (LONG, 2015), em especial as bases históricas e revolucionárias da política externa. Conforme discutido por alguns autores (ARRONTE, 1987; LUNA; TIRADO; VALDÉS, 1987), a política externa independente das décadas de 1960 e 1970 havia se tornado uma das principais críticas de parte do empresariado mexicano, grupo que defendia uma maior integração do México à economia dos Estados Unidos.

Contudo, a expectativa do governo mexicano e dos defensores do NAFTA era que a perda de autonomia seria compensada pelos benefícios econômicos oriundos do acordo com os Estados Unidos. Dentre esses benefícios, incluem-se o aumento da competitividade e da produtividade, a expansão das exportações e o incremento do fluxo de investimentos externos (CASTAÑEDA, 1993; MUTIS, 2017). Segundo Pedro Aspe Armella (1993), Secretário de Finanças do governo de Salinas de Gortari, as reformas econômicas corrigiram os desequilíbrios monetários e fiscais. Assim, depois de superados os 'obstáculos estruturais' ao crescimento, “alguns setores e indústrias se modernizaram e a economia mexicana se tornou consideravelmente mais competitiva e está mais orientada para a exportação conforme nos aproximamos do Tratado de Livre Comércio da América do Norte”³⁴ (ASPE ARMELLA, 1993, p. 191, tradução nossa). Apesar de a integração com os Estados Unidos não ter sido colocada como um dos objetivos das reformas estruturais, ela só foi possível devido à

³⁴ Do original: “Algunos sectores e industrias se han modernizado y la economía mexicana se ha vuelto considerablemente más competitiva y está más orientada a la exportación conforme nos acercamos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ASPE ARMELLA, 1993, p. 191).

reestruturação da estratégia de desenvolvimento e, sobretudo, da reformulação do papel do Estado na economia mexicana.

Para Ruiz-Nápoles (2004), o NAFTA consolidou a estratégia de “export-led growth”, baseada na produção de bens manufaturados para exportação. A expectativa era que as reformas liberais e a integração econômica com os Estados Unidos contribuísse para a importação de bens intermediários de alta qualidade e a baixo custo, que associados à mão de obra mexicana, promoveria as exportações de bens manufaturados para o mercado dos Estados Unidos e o crescimento do Produto Interno Bruto. No entanto, a “export-led growth” acentuou a rigidez das exportações mexicanas ao agravar a dependência da importação dos bens intermediários, o que sugere que o aumento das exportações *per si* não é capaz de promover o crescimento econômico sustentado sem a adoção de uma política industrial ativa e que seja capaz de gerar encadeamentos para a economia doméstica (COSTA; CASTILHO; ANYUL, 2021; RUIZ-NÁPOLES, 2004).

Do ponto de vista político, Carol Wise (2007) discute que a perda de soberania por parte do México e do Canadá justifica a escolha dos dois países por um acordo de baixo grau de formalização, especialmente devido ao histórico intervencionista dos EUA nos países menos desenvolvidos. Ambos os governos não aceitaram colocar na mesa de negociações setores que consideravam estratégicos, dado o grau considerável de interconexão com a política doméstica (CASTRO; DOMÍNGUEZ, 2001; LONG, 2015). Esse foi o caso do setor petrolífero mexicano e a mobilidade de pessoas por parte dos Estados Unidos. Apesar de o acordo ir além dos temas de caráter estritamente comercial, as reservas impostas pelos países refletem as suas respectivas preocupações com a soberania nacional e com as bases de apoio interna (CASTRO; DOMÍNGUEZ, 2001).

Heredia (1994), por sua vez, discute a influência do NAFTA no sistema político-partidário do México, que ficou marcado pela predominância do PRI até o ano 2000. De acordo com essa perspectiva, o acordo comercial colocou luz sob os limites do regime democrático mexicano, especialmente no que se referia ao seu caráter demasiado centralizado, corporativista e com subordinação dos poderes Legislativo e Judiciário à presidência ocupada por um partido único. Nesse cenário, as crescentes trocas entre os grupos da sociedade civil dos três países facilitaram e catalisaram o processo de abertura política do México, ainda que no Acordo não constassem compromissos no campo dos direitos humanos e na realização de eleições livres nos Estados membros.

Mesmo diante do potencial de transformação do NAFTA na economia e na sociedade mexicana, o debate em torno do Acordo foi mais intenso nos Estados Unidos do que no México (HEREDIA, 1994; WISE, 1998), onde 80% dos cidadãos mexicanos consideravam o livre-comércio como benéfico para a sociedade (CIDE *apud* VELÁZQUEZ FLORES, 2017). A resistência mais conhecida ao Tratado no país foi o levante do Exército Zapatista de Libertação Nacional em Chiapas, em 1 de janeiro de 1994, mesma data em que o NAFTA entrou em vigor. O movimento apresentou críticas públicas ao governo de Salinas de Gortari, de quem eram opositores, e às políticas neoliberais. No entanto, apesar da repercussão nacional e internacional, as demandas tiveram desdobramentos limitados no campo institucional.

A generalidade do debate em torno do NAFTA no México foi uma das razões apontadas por Wise (1998) para que Salinas obtivesse sucesso em mobilizar os símbolos nacionais em prol do apoio popular ao Tratado. Além disso, como já discutimos anteriormente, a coesão da equipe econômica do governo mexicano e o isolamento de posições contrárias aos tecnocratas contribuíram para a aprovação do acordo sem grandes resistências no âmbito institucional. Por fim, o lançamento do Programa Nacional de Solidariedade, em 1988, também enfraqueceu a oposição ao acordo (WISE, 1998). O Programa nasceu com o objetivo de combater a pobreza no México a partir de uma perspectiva descentralizada, conjugando esforços dos governos federal, estadual e municipal. Ademais, o NAFTA e o próprio PRONASOL serviram para atribuir legitimidade ao governo de Salinas, acusado de ter chegado à presidência após fraude³⁵ eleitoral (HEREDIA, 1994).

Nos EUA, a principal oposição ao acordo partiu de sindicatos que representavam trabalhadores do setor de bens manufaturados, como a United Auto Workers, organização trabalhista da indústria automobilística. A principal crítica apresentada pelo sindicato era que o NAFTA garantiu proteção “extraordinária” aos investidores, enquanto fragilizou as condições de trabalho na América do Norte ao submeter os trabalhadores estadunidenses às ameaças constantes de que as companhias automobilísticas pudessem se mudar para o México, levando-os a aceitarem salários mais baixos (WILLIAMS, 2016).

A oposição interna ao NAFTA nos Estados Unidos levou os três governos a assinarem acordos paralelos (*side agreements*), em 1993 - o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental e o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista. A inclusão de

³⁵ Em 6 de julho de 1988, a Comissão Federal Eleitoral do México atribuiu vitória à Salinas de Gortari após uma suposta queda do sistema de contagem dos votos. Na ocasião, Salinas disputou as eleições com o filho do ex-presidente Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas.

standards trabalhistas foi uma medida inédita em acordos desta natureza, tendo precedido a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, de 1998. Dentre as regulações, incluem-se a liberdade de associação, direito à barganha coletiva, direito à greve, pagamento igualitário entre homens e mulheres e proteção ao trabalho dos migrantes (U.S. DEPARTMENT OF LABOR, 2005). O Acordo também criou a Comissão para Cooperação Trabalhista, no âmbito regional, e os Escritórios Administrativos, no âmbito nacional. De caráter consultivo, a Comissão tinha como objetivo promover a assistência técnica e a troca de informações entre as partes. Os Escritórios, por sua vez, eram os responsáveis por implementar as normas do Acordo nos respectivos territórios nacionais.

O NAALC pode ser considerado uma resposta do governo dos Estados Unidos à pressão dos sindicatos estadunidenses. O Acordo buscava garantir o cumprimento da legislação trabalhista mexicana, que constava na Constituição de 1917, mas nunca havia sido plenamente implementada. Contudo, seu alcance foi limitado porque a aplicação das medidas era voluntária, ou seja, não se previa sanções caso houvessem violações ambientais e trabalhistas. Além disso, ele não incluiu cláusulas de salário mínimo, renegando a definição e reajuste dos salários aos respectivos governos nacionais. O baixo grau de institucionalização do NAALC fez com que o NAFTA se mantivesse como um alvo de críticas nos Estados Unidos nos anos subsequentes à entrada em vigor, o que ganhou expressão máxima na eleição de Donald Trump para a presidência do país, em 2016. Como será discutido no Cap. 6, a inclusão do valor de conteúdo laboral no Acordo Estados Unidos-México-Canadá, que substituiu o NAFTA em 2 de julho de 2020, buscava responder a essas críticas, assim como fortalecer a posição dos EUA nos segmentos de alta intensidade tecnológica das cadeias globais de valor.

4.3 Conclusões

As reformas econômicas implementadas no México a partir da crise da dívida de 1982 marcaram o início de um longo processo de aproximação com os Estados Unidos. Apesar de a negociação de um Tratado de Livre Comércio com o vizinho não ter sido colocado na mesa em princípio, a formalização das relações econômicas bilaterais pode ser entendida como uma consequência do aprofundamento das reformas internas no governo de Salinas de Gortari e da mudança na composição do empresariado mexicano, na qual perdia força os setores mais

tradicionais ligados à industrialização por substituição de importações em detrimento daqueles mais alinhados ao capital estrangeiro. Além disso, a sustentabilidade da “virada” da estratégia de desenvolvimento do México também pode ser analisada a partir da composição homogênea do governo mexicano, que manteve os tecnocratas em órgãos chave do Executivo e isolou posições mais desenvolvimentistas na tomada de decisão.

Do ponto de vista econômico, a expectativa era que o NAFTA promovesse as exportações de bens manufaturados do México para os Estados Unidos e os fluxos de investimentos estrangeiros, consolidando a região da América do Norte como uma plataforma de produção, exportação e consumo de bens. Nesse contexto, o discurso oficial do governo mexicano era que o acesso privilegiado ao mercado norte-americano, associado às vantagens comparativas da economia nacional, promovessem o crescimento sustentável do PIB, perspectiva que será discutida com mais profundidade no Cap. 5. Contudo, apesar do apoio majoritário ao NAFTA, o governo preservou alguns setores considerados de interesse nacional, como o petroleiro, assim como determinou aqueles em que seriam alvo de uma liberalização mais lenta, como a indústria automobilística.

Por fim, em termos políticos, esperava-se que a criação de um espaço de negociação privilegiado com os Estados Unidos pudesse se estender para outras áreas da relação bilateral, sobretudo para o âmbito migratório e da segurança. O NAFTA teve ainda um forte impacto na abertura do sistema político mexicano ao acelerar o fim do regime do PRI e a chegada de um governo de alternância com a eleição de Vicente Fox, em 2000. A vitória do PAN representou a consolidação das demandas de parte do empresariado mexicano, que buscavam ocupar um papel mais proeminente na política nacional.

5 - A FORMAÇÃO E A REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO MÉXICO

O desenvolvimento da indústria automobilística do México ocorreu em fases, ainda que alguns processos perpassem mais de uma delas: 1. Formação (1962-1971); 2. Promoção das exportações (1972-1988); 3. Reestruturação e integração à América do Norte (1989-presente). No período de 1962 a 1994, o setor foi alvo de políticas setoriais dirigidas que visavam especificamente o desenvolvimento de capacidades nacionais para a produção de veículos e auto-peças. Em conformidade com as diretrizes da estratégia de industrialização por substituição de importações, inicialmente, a produção visava atender ao mercado interno. Contudo, as dificuldades da ISI e a necessidade de geração de divisas levaram o governo mexicano a promulgar uma série de incentivos para exportação, que implicaram na diminuição do controle governamental sob o setor.

O objetivo do Capítulo é discutir a formação e a reestruturação da indústria automobilística do México de 1962 a 1994, entendida como aquela integrada pela fabricação de automóveis, caminhões, carrocerias, reboques e de peças para veículos automotores. A principal ferramenta metodológica utilizada foi a análise dos Decretos publicados no Diário Oficial do México, que contêm as leis e as diretrizes de política pública para o fomento à indústria automobilística mexicana. Além dos Decretos, utilizamos a revisão de literatura sobre a temática, assim como os dados disponíveis na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e nas páginas eletrônicas das montadoras, em especial da Ford, Chrysler, General Motors, BMW e Nissan.

O capítulo está dividido em duas partes, além da introdução. Na segunda seção, que está dividida em três subseções, discutimos as diferentes etapas de formação e de reestruturação da indústria automobilística mexicana até a entrada em vigor do NAFTA, em 1994. A partir de variáveis domésticas e internacionais, buscamos identificar as diferentes fases do desenvolvimento da IAM, assim como a modificação das políticas públicas dirigidas ao setor. Por fim, seguem as conclusões.

5.1 O desenvolvimento da indústria automobilística do México

Na próxima seção, analisamos as diferentes fases de formação da indústria automobilística mexicana. Buscamos mapear as principais medidas adotadas pelo governo

mexicano para fomentar a indústria nacional, o que inclui medidas setoriais direcionadas especificamente para a IAM, mas também no âmbito dos investimentos estrangeiros e do controle de capital em outros setores da economia.

5.1.1 A formação da indústria automobilística mexicana (1962-1971)

O desenvolvimento da indústria automobilística do México iniciou-se em 1962 após a publicação do “Decreto que proíbe a importação de motores para automóveis e caminhões, assim como de conjuntos mecânicos armados para seu uso ou montagem, a partir de 1º de setembro de 1964”. A nova lei deu início a um conjunto de políticas públicas, encabeçadas inicialmente pela Secretaria de Indústria e Comércio, e depois pela Secretaria de Patrimônio e Fomento Industrial, que tinham como objetivo desenvolver a indústria automobilística nacional. O setor era considerado estratégico na produção de bens manufaturados, dado o alto grau de encadeamento para o restante da economia.

O desenvolvimento da indústria automobilística mexicana representou uma segunda etapa no processo de industrialização por substituição de importações, visto que o México já contava com as instalações produtivas de bens básicos e intermediários. O Decreto de 1962 proibiu a importação de motores, de unidades completas de carros e de caminhões, assim como conjuntos armados para montagem (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1962). A eventual necessidade de importação desses bens estaria sujeita à autorização prévia da Secretaria de Indústria e Comércio e condicionada ao grau de integração nacional das empresas. Dessa forma, a importância do Decreto reside na inauguração de uma nova etapa do desenvolvimento industrial mexicano, que buscava avançar na produção de bens mais elaborados e de maior complexidade para o mercado interno.

A diretriz instituiu que 60% do custo direto de um veículo deveria proceder de insumos de fabricação nacional (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1962). A medida tinha como objetivo integrar as indústrias terminais, majoritariamente de capital estrangeiro, a uma rede de provedores nacionais (BERNNETT, 1986), que deveriam preparar programas de fabricação de motores e conjuntos mecânicos no país e submetê-los à aprovação da Secretaria de Indústria e Comércio (DOF, 1962). No programa ainda deveria detalhar os componentes que seriam necessários importar, também sujeitos à autorização. As empresas automobilísticas que atingissem um grau de integração mínimo de 70% do custo direto de fabricação do veículo estariam isentas da necessidade de permissão para importação (DIÁRIO OFICIAL

DE LA FEDERACIÓN, 1962).

Contudo, apesar de o Decreto de 1962 ter inaugurado a produção nacional de veículos e de auto-peças no México, já se comercializava veículos no país antes de sua publicação. A Ford, primeira a se instalar em território mexicano, possui operações locais desde 1925 (FORD BLOG, 2020). Em 1932, a companhia inaugurou a planta de La Villa, na Cidade do México, que tinha capacidade para produzir 100 veículos diários (FORD BLOG, 2020). Por sua vez, em 1937, a General Motors iniciou a produção de caminhões no México e, em 1938, de veículos, na planta da Cidade do México (GENERAL MOTORS DE MÉXICO, 2015).

A importância do Decreto de 1962 se deve ao lançamento de um conjunto de medidas que almejavam desenvolver a indústria automobilística nacional, ou seja, produzir no México veículos e partes que antes tinham que ser importadas. A partir de então, observou-se uma clara expansão das companhias que já tinham atividades no país, assim como outras chegaram. Em 1964, a Ford inaugurou a planta de Cuautitlán, no Estado do México, cujas atividades incluíam a fundição de motores, Centro de Engenharia do Produto, pista de prova e Laboratório de Controle de Qualidade (FORD BLOG, 2020). Em 1965, a General Motors inaugurou o Complexo GM Toluca, no Estado do México, também voltado para a produção e fundição de motores (GENERAL MOTORS DE MÉXICO, 2015). E, em 1966, a Nissan inaugurou a sua primeira planta de manufatura fora do Japão, em Cuernavaca, no estado mexicano de Morelos (NISSAN NEWS MEXICO, 2014).

No decorrer da década de 1970, a Secretaria da Fazenda e Crédito Público promulgou outras medidas que garantiram incentivos alfandegários para as empresas de auto-peças. Nesse contexto, a lista de proibição para importar partes cresceu na medida em que a estrutura industrial do México tornou-se mais complexa e o país passou a produzir os insumos internamente, com a expectativa de diminuir o conteúdo importado e a pressão na balança de pagamentos. Com isso, o governo ampliou progressivamente o alcance das políticas para a indústria automobilística, sejam elas de incentivo alfandegário, de restrição de importações e de proteção de mercado, com o objetivo de fomentar a indústria nacional.

Para serem consideradas parte da indústria automobilística, as empresas terminais e de auto-peças deveriam estar cadastradas na Secretaria, o que não apenas lhes permitia obter os incentivos governamentais, mas também dava ao governo acesso aos dados de produção, comércio e vendas. Isso significou que, apesar de majoritariamente composta por empresas multinacionais, o governo mexicano tinha considerável controle sob a indústria automobilística, especialmente no sentido de regulação das atividades ligadas ao capital

estrangeiro (BERNETT, 1986). Tornou-se possível, portanto, desenvolver políticas voltadas para o setor, assim como retirar incentivos das empresas que não cumpriam as normas. Para Bernnett (1986), a indústria automobilística do México é um exemplo de que o processo de industrialização não nasce espontaneamente de uma oportunidade de mercado, mas que depende de políticas públicas dirigidas e contínuas.

5.1.2 Fomento às exportações de veículos e auto-peças (1972-1988)

As novas diretrizes publicadas na década de 1970 representaram um esforço inicial do governo do México para fomentar as exportações da indústria automobilística. Para isso, as empresas deveriam exportar ao menos 30% do valor equivalente ao que importavam, ou seja, tinham que compensar as importações com as exportações (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1972). Além disso, as companhias que tivessem aumento das exportações poderiam receber incentivos alfandegários do governo (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1972). Ainda que de forma incipiente, as medidas sinalizavam para uma mudança de impulso na produção de automóveis e de auto-peças no México, com potencial diminuição da relevância do mercado interno e de aumento do mercado externo.

Segundo Arjona (1990), o período “[...] marcou a transição para uma nova orientação na política do governo com respeito ao setor automobilístico” (p. 121, tradução nossa)³⁶, que seria consolidada em 1977. A política de fomento às exportações almejava potencializar a capacidade de geração de divisas da indústria automobilística mexicana e diminuir a pressão na balança de pagamentos, causada pelo volume das importações. No entanto, mesmo que o governo tenha facilitado a importação de componentes complementares, em troca do compromisso de aumento das exportações, as medidas não foram suficientes para diminuir o conteúdo importado. Sánchez (2012) e Bernnett (1986) pontuam que o setor de auto-peças no México não tinha capacidade para abastecer completamente a demanda das montadoras, que invariavelmente recorriam às importações.

O Decreto de 1972 instituiu ainda a Comissão Intersetorial da Indústria Automobilística, criada para ser um órgão “[...] técnico e consultivo do Executivo Federal, em tudo no que concerne à indústria e ao comércio de automobilísticos”³⁷ (DIÁRIO OFICIAL

³⁶ Do original: “[...] marcaron la transición a una nueva orientación en la política del gobierno respecto al sector automotriz” (ARJONA, 1990, p. 121).

³⁷ Do original: “[...] técnico y consultivo del Ejecutivo Federal, en todo lo concerniente a la industria y el contexto automovilísticos” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1972, p. 6).

DE LA FEDERACIÓN, 1972, p. 6, tradução nossa). A Comissão era responsável por regular as atividades da indústria de automóveis e de peças, assim como de distribuição, importação e exportação de veículos (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1972). Ela seria composta por representantes da Secretaria de Indústria e Comércio e da Secretaria da Fazenda e Crédito Público, que executavam a política de desenvolvimento econômico.

Outra característica da nova lei é que ela é a primeira que trata com especificidade do setor de auto-peças no México. Para esse setor, estabeleceu-se que 60% do capital social das indústrias de auto-peças deveria ser mexicano (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1972), dado que o objetivo era limitar a participação do capital estrangeiro em setores considerados estratégicos. No entanto, a medida teve pouco impacto, pois muitas empresas estrangeiras que produziam no México se associaram a empresas mexicanas (BERNNETT, 1986) para poder operar no país, mantendo um grau considerável de participação do capital estrangeiro na economia nacional.

A tentativa do governo mexicano de limitar a participação do capital internacional na indústria foi complementada com leis mais gerais sobre o investimento privado nacional e o estrangeiro, a ponto de “[...] promover o investimento mexicano e regular o investimento estrangeiro para estimular um desenvolvimento justo e equilibrado e consolidar a independência econômica do país” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973, p. 5, tradução nossa)³⁸. Dentre as medidas adotadas, destacam-se a definição das áreas em que era permitido o investimento externo; estabelecimento de cotas de participação para cada setor e de critérios utilizados pelo governo para autorização; e procedimentos levados à cabo pela Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros, criada em 1973. Para isso, ficou estabelecido que os investimentos estrangeiros deveriam ter papel complementar aos investimentos nacionais, as empresas deveriam apresentar saldos positivos, incorporar insumos nacionais e contribuir para a capacitação profissional (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973).

Além disso, proibiu-se o investimento externo em diversos setores. Por serem considerados estratégicos, alguns destes setores estavam reservados apenas ao Estado, entre eles: 1. petróleo e demais hidrocarbonetos; 2. petroquímica básica; 3. exploração de minerais radioativos e geração de energia nuclear; 4. eletricidade; 5. linhas férreas; 6. comunicação telegráfica e radio-telegráfica (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973). Outros

³⁸ Do original: “[...] promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973, p. 5).

setores deveriam receber investimentos apenas de capital mexicano, entre eles: 1. rádio e televisão; 2. transportes urbanos, interurbanos e rodovias federais; 3. transporte aéreo e marítimo nacional; 4. exploração florestal; 5. distribuição de gás (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973). Os investimentos estrangeiros, por sua vez, eram regulados por meio de cotas. Nas indústrias de produtos secundários para a petroquímica e nas de fabricação de componentes de veículos automotores, ele poderia representar apenas 40% do capital total (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973). Nos outros setores, a cota não poderia passar de 49%, garantindo a parte majoritária para o capital nacional (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973). Nos casos em que o investimento estrangeiro participava com 25% a 49% do capital social, ele deveria ser previamente aprovado pela Secretaria (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1973).

As mudanças de abertura da indústria automobilística, sinalizadas em 1972, foram consolidadas em 1977 após promulgação do *Auto Decree*. De acordo com Moreno-Brid (1996), o Decreto de 1977 marca o início da segunda fase da indústria automobilística no México, caracterizada como “rumo à competitividade internacional”. A nova diretriz manteve como objetivo fomentar a indústria automobilística mexicana e transformá-la em um setor gerador de divisas (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1977a), preservando certo controle governamental e a proteção comercial às empresas instaladas no país, mas com políticas mais voltadas para a promoção das exportações (MORENO-BRID, 1996).

Para Arjona (1990), a nova legislação representou o abandono por parte do governo mexicano da estratégia de industrialização por substituição de importações, sobretudo porque se propunha a mudança de impulso no processo produtivo, do mercado interno para o externo. Além disso, o Decreto instituiu uma mudança importante no conteúdo de integração nacional - 50% no setor dos automóveis, e não mais de 60% como previsto em 1962; e de 80% no caso do segmento de auto-peças (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1977a). A posição mais flexível do governo desobrigava as empresas a comprarem a maioria dos seus insumos nos fabricantes nacionais, agravando a desarticulação entre as empresas terminais e os provedores nacionais. Por isso, ainda que a recomendação da Secretaria de Patrimônio e Fomento Industrial seja, a partir de 1981, de manter o grau de integração nacional de 75%, tornou-se cada vez mais difícil cumprir esse objetivo. A abertura para o comércio internacional implicava o aumento da competitividade das empresas e, consequentemente, a necessidade de importações de determinadas matérias primas e bens intermediários vendidos por menor preço no mercado externo.

Contudo, mesmo com as políticas governamentais de flexibilização para as importações, o governo mexicano buscou manter certo grau de controle sob o setor automobilístico. As empresas deveriam apresentar os componentes nacionais e os importados, o grau de integração nacional e os preços estimados antes de começarem a fabricar os veículos no país (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1977a). Além disso, as listas de componentes obrigatórios que deveriam ser fabricados internamente foram ampliados, o que pressupunha uma capacidade industrial instalada mais complexa e diversificada. A Secretaria também manteve os subsídios anuais às empresas automotoras, aplicados sobre o imposto geral de importação.

Os dados da ALADI confirmam o crescimento das exportações mexicanas e o aumento da participação do país no comércio mundial no período entre 1980 e 1982 (ALADI, SECRETARÍA GENERAL, 1984). Nesse intervalo, o México apresentou a taxa média anual de crescimento das exportações mais alta dentre os países da ALADI - 21,4% ao ano. À critério de comparação, no Brasil, segundo colocado, as exportações cresceram em média 13,4% ao ano no mesmo período. No entanto, apesar dos incentivos governamentais, o aumento das exportações mexicanas é majoritariamente atribuído à produção petroleira após o descobrimento das jazidas no Golfo, em 1974, ainda que as políticas de fomento às exportações, como as adotadas na indústria automobilística, tenham tido relativo impacto (ALADI, SECRETARÍA GENERAL, 1984).

A sistematização dos dados nos permite observar o início de uma transformação profunda na estratégia de desenvolvimento do México, a qual seria ampliada e radicalizada na década seguinte. As novas políticas sinalizavam para uma reestruturação do impulso produtivo das empresas instaladas no país, que progressivamente ampliavam sua participação no mercado externo. Segundo Moreno-Brid (1996), a mudança do novo modelo foi negociada em conjunto com as companhias e acompanhada por incentivos governamentais (MORENO-BRID, 1996). No plano macroeconômico, o objetivo era ampliar a capacidade do setor de gerar divisas e assim, diminuir o déficit comercial do país (BENNETT, 1986), sobretudo depois da crise da dívida de 1982. Contudo, na medida em que o setor era aberto para a concorrência externa, tornava-se cada vez mais difícil manter a política de obrigatoriedade de conteúdo nacional e o controle governamental.

As políticas setoriais, em conjunto com as de abertura comercial e financeira implementadas no México a partir de 1982, representaram um estímulo para que as empresas se reestruturassem (MEDRANO, 1999; MORENO-BRID, 1996). A mudança no impulso

produtivo levou a uma nova organização geográfica da produção de manufaturados no México, com desconcentração do centro do país em direção ao Norte, próximas ao mercado dos Estados Unidos. Apesar de ter sido um processo que abarcou grande parte da indústria de manufaturados, ele também afetou a indústria automobilística, monopolizada por empresas de origem estadunidense - General Motors, Chrysler e Ford (ARJONA, 1990). A reconfiguração geográfica da indústria não significou um abandono da estrutura construída durante a industrialização por substituição de importações, mas sim uma diversificação da produção - as indústrias localizadas no centro do México concentravam sua produção para o mercado interno (MEDRANO, 1999).

Na década de 1980, as políticas direcionadas para a indústria automobilística do México refletem o período de crise econômica e, portanto, reforçaram as diretrizes para que o setor se consolide como um gerador de divisas. O "Decreto para a racionalização da Indústria Automotriz", de 1983, destacou a necessidade de promover mudanças estruturais para ampliar a competitividade e potencializar a economia de escala. A "racionalização" da indústria automobilística pressupunha a necessidade de mudanças na política fiscal, como a eliminação de "subsídios desnecessários e injustificados socialmente" (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983c). Nesse contexto, a medida ensaia a adoção de uma política mais ortodoxa e de redução do apoio governamental, inclusive pela restrição orçamentária. O Decreto também diminuiu a exigência de conteúdo nacional para as indústrias de auto-peças, de 80% para 50% (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983c) e flexibilizou as condições de importação - as empresas teriam autorização para importar as partes que não fossem produzidas internamente (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983c). Manteve-se, contudo, a diretriz de que 60% do capital social das empresas de auto-peças deveria ser mexicano.

Além de atender aos novos objetivos do desenvolvimento econômico do México, a "racionalização" buscava garantir condições para que o país se beneficiasse do processo de fragmentação produtiva que ocorria nos países centrais. Para Mortimore (1995), a forma como os governos se adaptaram às transformações da economia mundial determinou o grau de competitividade da indústria automobilística nacional ou, nas palavras do autor, se os países se transformariam em "flying geese" ou "settling ducks". Ao tratar do caso do México, Mortimore (1995) chamou atenção para a necessidade de entendermos as formas como os países em desenvolvimento foram incorporados à esta nova fase da ordem industrial

capitalista e os efeitos desse fenômeno global nos contextos locais, a depender de suas características políticas, econômicas e sociais.

Ao comparar com casos dos países asiáticos, Mortimore (1995) defendeu a tese que a indústria automobilística do México é um caso de sucesso. Para ele,

O exemplo da indústria automobilística mexicana demonstra que a indústria da América Latina *pode* ser reestruturada de forma a se tornar competitiva internacionalmente, o que ocorre quando se altera a natureza estrutural da sua integração ao sistema produtivo internacional (MORTIMORE, 1995, p. 5, grifo do autor, tradução nossa)³⁹.

A indústria automobilística do México é considerada pelo autor como um caso de sucesso (“flying geese”) porque o país conseguiu modernizá-la e torná-la competitiva à luz da reestruturação da ordem industrial internacional e da estratégia corporativa das empresas. Apesar de Mortimore (1995) mencionar que a reformulação da estratégia de desenvolvimento do México após a crise da dívida também contribuiu para isso, esse elemento não é aprofundado no artigo. O autor também não discute com profundidade os efeitos da proximidade geográfica do México e dos Estados Unidos como uma das razões para a “excepcionalidade” do caso mexicano. Tal proximidade, aliada a outros elementos, como a mão de obra barata, explicam a posição do México na estratégia das grandes corporações internacionais da indústria automobilística a partir da década de 1980.

A reestruturação da produção de veículos automotores nos Estados Unidos foi uma resposta ao aumento da competitividade do Japão e ao desafio imposto às próprias companhias estadunidenses, em especial a Ford, a General Motors e a Chrysler. Womack (1990) argumentou que o modelo japonês concentrava a sua produção perto da ponta final de montagem e passou a fabricar apenas as partes necessárias (WOMACK, 1990). Assim, ele “[...] permite respostas altamente dinâmicas para enfrentar desejos variáveis dos consumidores” (WOMACK, 1990, p. 23, tradução nossa)⁴⁰, e com maior intensidade tecnológica. As entrevistas realizadas com representantes do segmento automobilístico durante o estágio de pesquisa nos Estados Unidos indicaram que a necessidade de reestruturação interna foi discutida pelo setor administrativo das empresas norte-americanas

³⁹ Do original: “The example of Mexican automobile industry demonstrates that Latin American industry *can* be restructured to become internationally competitive altering the structural nature of a country’s integration into the international production system. It demonstrates that sitting ducks can be transformed into some kind of flying geese (MORTIMORE, 1995, p. 5, grifo do autor).

⁴⁰ Do original: “[...] permite respuestas altamente dinámicas para enfrentar deseos cambiantes de los consumidores” (WOMACK, 1990, p. 23).

na década de 1980, mas que a agenda foi implementada de forma bastante heterogênea. Com isso, algumas companhias fizeram a reestruturação de forma mais rápida do que outras nos Estados Unidos.

Middlebrook (1991) argumenta que:

A emergência de uma indústria automobilística global altamente competitiva e a internacionalização da produção automobilística nas décadas de 1970 e 1980 intensificaram a busca das empresas transnacionais por novas alianças corporativas, tecnologia de produção inovadoras, e relações de trabalho mais flexíveis (p. 275, tradução nossa)⁴¹.

O argumento central do autor é que as relações de trabalho são indispensáveis para compreender a reestruturação da indústria automobilística global. Isso porque, a busca das empresas por maior competitividade levou à flexibilização de contratos e à diminuição dos salários (MIDDLEBROOK, 1991). No caso do México, pode-se destacar a transferência de alguns segmentos intensivos em mão de obra para o país em busca de diminuição dos custos de produção. Dessa forma, a reestruturação da indústria automobilística global implicou a participação mais ampliada do México na estratégia de produção das empresas transnacionais de origem estadunidense. Neste cenário, é possível afirmar que as empresas da indústria automobilística tornaram-se promotoras das relações de interdependência econômica e um dos principais setores interessados na negociação do acordo comercial.

Arteaga Garcia (1994) argumentou que a “southern strategy” coincidiu com um processo de descentralização geográfica da indústria automobilística no México. A “nova onda industrial” favoreceu o norte do país, dada sua proximidade com o mercado dos Estados Unidos e os incentivos fiscais oferecidos pelos estados. Em 1984, a Ford fechou a planta de La Villa, na Cidade do México, após ter aberto, em 1983, a Planta de Motores I, em Chihuahua. Também neste período, a companhia anunciou investimento de 500 milhões de dólares na Planta de Estampado e Montagem em Hermosillo, no estado de Sonora, inaugurada em 1986 (FORD BLOG, 2020). Na década de 1990, a companhia expandiu a produção de auto-partes, depois de ter adquirido *maquiladoras* que produziam radiadores, equipamentos de ar-condicionado, vidraria e componentes eletrônicos (FORD BLOG, 2020).

⁴¹ Do original: ““The emergence of a highly competitive world automobile industry and the internationalisation of automotive production in the 1970s and 1980s intensified transnational firms’ search for new corporate alliances, innovative production technologies, and more flexible labor relations” (MIDDLEBROOK, 1991, p. 275).

Em 1981, a General Motors inaugurou o Complexo Ramos Arizpe, em Coahuila, cujo objetivo era ser, a partir de 1984, uma plataforma de exportação de veículos e motores para os Estados Unidos e, posteriormente, para outros países (GENERAL MOTORS DE MÉXICO, 2015). Em 1995, a companhia encerrou as operações de sua primeira planta no México, a Motores e Fundição, em Toluca, e inaugurou o complexo de Silao, em Guanajuato (GENERAL MOTORS DE MÉXICO, 2015). Em 2005, iniciaram as operações do Complexo de San Luis Potosí, no estado de Nuevo León (GENERAL MOTORS DE MÉXICO, 2015). A Nissan, em 1982, iniciou as operações de sua segunda planta no México, em Aguascalientes (NISSAN NEWS MEXICO, 2014).

Os dados das empresas nos permitem identificar algumas tendências. A primeira delas trata-se da difusão geográfica das montadoras em direção ao norte do México, inclusive, em alguns casos, com o fechamento de plantas na região central do país. Essa tendência de desconcentração espacial da indústria automobilística do México impactou diretamente o poder de barganha dos sindicatos, que passaram a atuar de forma significativamente mais fragmentada. A segunda tendência se refere à expansão da capacidade produtiva das empresas na produção de veículos e de auto-peças, que implicou uma associação crescente entre as empresas terminais e as *maquiladoras*. Os dois pressupostos estão relacionados à reestruturação global da indústria automobilística, mas encontraram terreno fértil no México após as reformas econômicas e financeiras e, sobretudo, após a integração comercial com os Estados Unidos. A Ford, a General Motors e a Nissan já fabricavam no país antes deste período, mas a reestruturação da indústria automobilística do México abriu as portas para outras companhias, caso da BMW, que inaugurou a Planta de Lerma, no Estado do México, em 1995 (BMW GROUP, 2014).

Johnson (1993) destacou que o alto grau de integração das empresas com o mercado dos Estados Unidos potencializou o papel do México como uma plataforma de exportação não apenas de empresas norte-americanas, mas também japonesas e coreanas. Romo (2018) complementa que se potencializou no país um cenário de competição entre os estados para atrair as companhias, o que muitas vezes levou os governos locais a oferecerem benefícios exagerados e que não trariam as compensações esperadas para o desenvolvimento econômico. Como parte desses incentivos, incluem-se isenções fiscais, investimento em infra-estrutura, baixo custo de energia, etc. A dependência dos países em desenvolvimento do investimento externo torna-os muito mais suscetíveis a ofertar tais benefícios para as companhias.

A crescente importância das *maquiladoras* como fornecedoras de partes para a indústria automobilística do México e na pauta de exportações acarretou significativos dilemas ao desenvolvimento econômico, ainda sem soluções (CARRILLO; GOMIS, 2007). É ampla a literatura que trata sobre esse tema (CARRILLO; GOMIS, 2007; CARRILLO, 1990). Por hora, é relevante destacar que as *maquiladoras* representam um conjunto bastante heterogêneo de empresas e que o seu potencial de inovação depende de estratégia tecnológica adotada, dos processos de capacitação profissional e da política industrial do governo (CARRILLO; GOMIS, 2007).

Womack (1990) apontou que: “[...] as perspectivas para um rápido crescimento do mercado no México e de um crescimento mais lento nos Estados Unidos incrementaram gradualmente o desejo das transnacionais de assegurar uma posição forte de longo prazo no México [...]” (p. 26, tradução nossa)⁴². Arteaga Garcia (1994) e Womack (1990) concordam que, apesar de a heterogeneidade das empresas que atuam no México, os baixos salários foram determinantes para a transferência de segmentos da indústria automobilística ao país. Assim, a reestruturação da indústria nos Estados Unidos não impactou apenas as relações empresariais, mas também teve desdobramentos significativos para as relações de trabalho. Não à toa, as questões trabalhistas foram uma questão central nos EUA durante as negociações para o Tratado de Livre Comércio da América do Norte e voltaram à tona nas tratativas do Acordo Estados Unidos-México-Canadá.

As mudanças nas relações de trabalho no México nas décadas de 1980 e 1990 foram amplamente debatidas (ARTEAGA GARCIA, 1994; KATZ, 1994; MIDDLEBROOK, 1991). Katz (1994) e Middlebrook (1991) indicam o enfraquecimento da barganha coletiva, suplantado por relações de trabalho mais informais entre os trabalhadores e os gerentes, flexibilização de contratos e diminuição dos salários. Middlebrook (1991) caracterizou o período como “relações trabalhistas pós-fordistas”, cujo objetivo era diminuir os custos de produção. Nesse contexto, os sindicatos perderam poder de negociação em prol de um modelo mais flexível⁴³ e fragmentado, no qual os trabalhadores procuram barganhar benefícios trabalhistas diretamente com as empresas, sem a mediação dos sindicatos. Na próxima seção, discutiremos a regionalização da indústria automobilística mexicana.

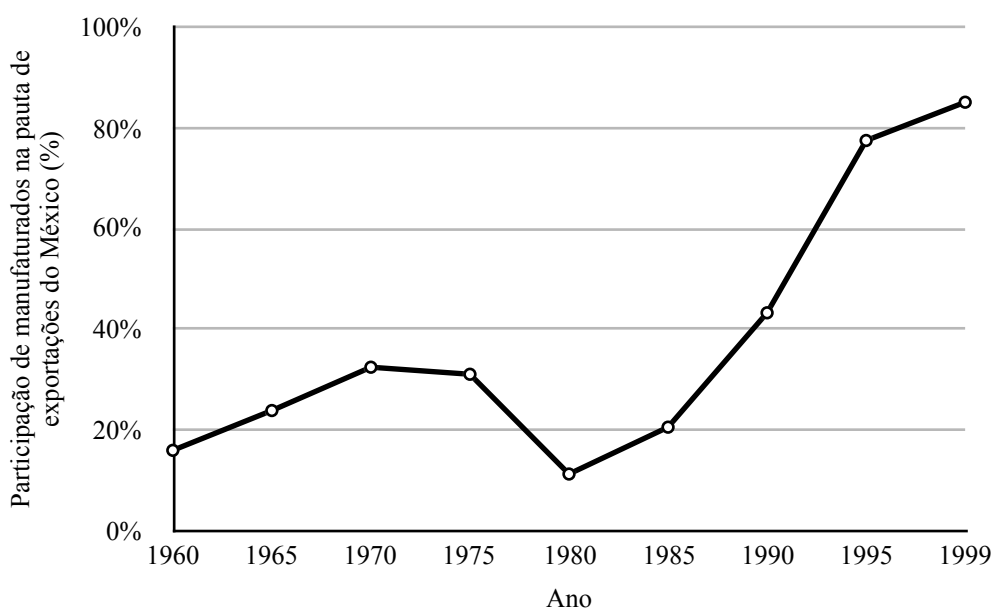
⁴² Do original: “[...] las perspectivas para un rápido crecimiento del mercado en México y de un crecimiento más lento en Estados Unidos han incrementado gradualmente el deseo de las transnacionales de asegurar una posición fuerte a largo plazo en México [...]” (WOMACK, 1990, p. 26).

⁴³ Carrillo (1990) entende por flexibilização “[...] a ampla mobilidade de turnos, postos de trabalho, categorias de qualificação; o maior fluxo de comunicação entre as diferentes hierarquias, etcetera” (p. 88, tradução nossa).

5.1.3 A reestruturação da indústria automobilística mexicana e integração à América do Norte

Na década de 1990, a indústria automobilística mexicana se consolidou como uma das principais do país, e com maior potencial de crescimento. Os dados da CEPAL (1991) mostram um aumento considerável da produção de veículos de passageiros no México entre 1970 e 1981 - de 136 mil para 369 mil unidades; e de veículos comerciais, de 54 mil unidades para 119 mil. No entanto, apesar do aumento da produção de automóveis, o principal produto exportado pelo México ainda era o petróleo cru - 38,4% do total, em 1987 (CEPAL, 1991). O gráfico 1 mostra os dados da exportação de produtos manufaturados no México no período de 1960 a 1994:

Gráfico 1 - Participação de produtos manufaturados na pauta de exportações do México (1960-1999)⁴⁴



Fonte: CEPAL (1981, 1991, 2000).

Os dados apresentados no gráfico 1 indicam um aumento significativo da capacidade do México de exportar produtos manufaturados entre 1960 e 1975. No entanto, a partir de 1976, podemos verificar uma queda acentuada até princípios da década de 1980, que pode ser explicada justamente pelo papel do petróleo cru nas exportações mexicanas. A participação

⁴⁴ Inclusão das exportações das *maquiladoras*, a partir de 1993.

dos manufaturados volta a subir em 1985, mantendo-se a tendência de alta nas próximas décadas, em detrimento da diminuição da participação do petróleo.

Desse contexto, podemos depreender dois processos. Primeiro, o relativo sucesso das políticas de fomento às exportações do setor de manufaturados, em especial as da indústria automobilística devido ao alto grau de encadeamentos para o restante da economia nacional. Como foi discutido, as políticas de promoção das exportações ocorreram em meio a um ambiente externo favorável de reestruturação da produção nos países centrais, em que certos ramos da indústria se instalaram em locais de mais baixo custo. Segundo, as políticas de liberalização econômica implementadas após a crise da dívida de 1982 e a posterior integração ao mercado dos Estados Unidos representaram uma opção manufatureira por parte da elite mexicana. Diferentemente de outros países da América Latina, o México não passou por um processo de desindustrialização, ainda que a produção nacional se concentre majoritariamente em bens intermediários e de moderada inovação tecnológica.

A publicação do “Decreto para o fomento e modernização da Indústria Automobilística” pela Secretaria de Comércio e Fomento Industrial, em 1989, inaugurou a terceira fase do desenvolvimento da indústria automobilística no México, a de liberalização comercial (MORENO-BRID, 1996). O seu objetivo foi estabelecer condições para a globalização e a modernização da indústria, dados os novos objetivos da política industrial e do comércio exterior (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). Para isso, seria necessário adotar políticas de desregulamentação econômica que garantissem a competitividade da indústria automobilística, sua eficiência e um ritmo estável de investimentos (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989).

A nova diretriz previu medidas com vista a ampliar a participação da indústria automobilística mexicana na economia mundial. Adota-se como pressuposto que foram feitos avanços importantes no período anterior e que eles devem ser consolidados na estratégia de modernização do setor (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). Como exemplo, pode-se mencionar a continuidade da Comissão Intersetorial da Indústria Automotriz, órgão que passou a ter atribuições mais amplas de mediar os interesses das empresas e do governo e auxiliar na implementação das novas políticas.

Ademais, o Decreto trouxe uma mudança significativa com relação aos anteriores: a permissão para importar veículos novos. A importação poderia ocorrer quando as empresas terminais tivessem saldos positivos em suas balanças comerciais, os quais deveriam ser reportados à Secretaria de Comércio e Fomento Industrial, assim como o índice de valor

agregado nacional (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). Ainda que controlada, a permissão para importação de veículos novos é uma medida inédita e que revoga a proibição estabelecida em 1962 (MORENO-BRID, 1996). A quantidade de veículos novos que poderiam ser importados por cada empresa, em 1991 e 1992, não deveria exceder 15% do valor total vendido no México por cada uma delas (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). Nos anos seguintes, o valor foi ampliado e chegou a 20%, em 1993 (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989).

No decorrer da década de 1990, diminuiu-se a preocupação com a produção de insumos nacionais e com a integração da indústria à economia local, haja visto que as importações ficaram condicionadas ao aumento das vendas de veículos em relação ao ano anterior (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1990). Nesse sentido, o objetivo seria manter o superavit na balança comercial das empresas, com o aumento da produção para exportação. Além disso, abriu-se a indústria de auto-peças no México - a exigência de conteúdo nacional para as empresas do setor caiu de 50% para 36% (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). O índice é significativamente menor do que o decretado em 1977 e 1983, o que indica uma abertura paulatina para as importações e a integração na economia internacional. No entanto, apesar de manter a exigência de que as indústrias de auto-peças fossem majoritariamente de capital mexicano (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989), o índice passou de 60% para 51%.

A medida potencializou a associação entre o capital mexicano e o estrangeiro, o que já era uma tendência desde a formação da indústria automobilística do México. A partir de 1991, não seriam mais necessárias autorizações prévias da Secretaria de Comércio e Fomento Industrial para importar e exportar componentes da indústria automobilística (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1990). Paulatinamente, as restrições para importações foram sendo retiradas e a presença do capital estrangeiro liberalizada, o que marca a quarta fase do desenvolvimento da indústria automobilística no México, a caracterizada por Moreno-Brid (1996) como “NAFTA e a liberalização gradual do mercado de automóveis”.

A abertura da indústria automobilística foi acompanhada por reformulações na Lei de Investimento Estrangeiro, de 1993, que refletiu o aprofundamento das reformas econômicas e financeiras no México, assim como adaptava as normas vigentes para a entrada em vigor do NAFTA, em 1 de janeiro de 1994. De acordo com a nova Lei, continuaram reservadas para o Estado as seguintes atividades: 1. petróleo e demais hidrocarbonetos; 2. petroquímica básica; 3. eletricidade; 4. geração de energia nuclear; 5. minerais radioativos; 6. comunicação via

satélite; 7. telégrafos; 8. radio-telegrafia; 9. correios; 10. ferrovias; 11. emissão de dinheiro; 12. cunhagem de moeda e controle; 13. supervisão e vigilância de aeroportos e heliportos (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1993). E para o capital mexicano, as seguintes áreas: 1. transporte terrestre nacional de passageiros; 2. turismo e carga; 3. comércio de gasolina e distribuição de gás; 4. serviços de rádio e televisão; 5. uniões de crédito; 6. prestação de serviços profissionais e técnicos (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1993).

A nova Lei de Investimento Estrangeiro representou uma reinterpretação do papel do capital internacional no desenvolvimento econômico do México. A partir de 2001, os investimentos estrangeiros poderiam participar em até 51% do capital social das sociedades mexicanas. E, a partir de 1 de janeiro de 2004, ele poderia representar até 100% do capital social e não seriam mais necessárias autorizações prévias da Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1993). Nas atividades de fabricação e montagem de peças, equipamentos e acessórios da indústria automobilística, até 49% do capital social das sociedades mexicanas poderiam ser de estrangeiros. A partir de 1999, a cota poderia chegar a 100% do capital social, sem necessidade de resolução prévia da Comissão (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1993). Apesar de as mudanças terem sido paulatinas, elas implicaram em um abandono radical das políticas adotadas no período de industrialização por substituição de importações, redefinindo o papel do Estado na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento.

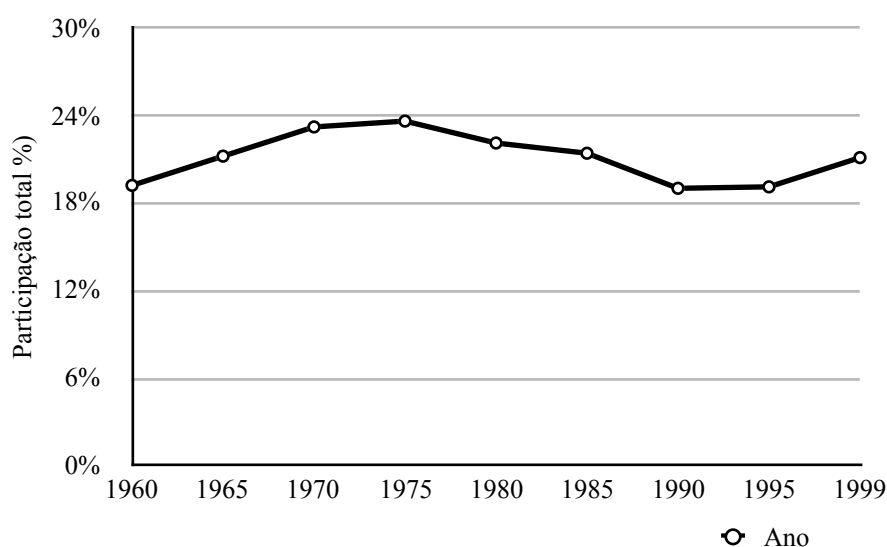
O Tratado de Livre Comércio da América do Norte substituiu os Decretos para a indústria automobilística do México, já que as diretrizes domésticas foram consideradas "inconsistentes" com o Acordo. Assim, as políticas públicas para o setor deixaram de ser definidas pelas autoridades e passaram para a estratégia organizacional das empresas (MORTIMORE; BARRON, 2005). O NAFTA reforçou muitas das normas que já haviam sido implementadas no país durante o período de transição, como a liberalização das importações nas indústrias terminais e a permissão de importação de veículos novos, sujeita ao superávit da balança comercial das empresas, e não mais condicionada às vendas para o mercado interno (NAFTA SECRETARIAT, 1992). A medida significou o reforço das exportações como o principal foco das montadoras e das empresas de auto-peças, além de liberalizar as importações de veículos novos, sem qualquer condicionalidade.

Por serem considerados setores estratégicos, os incentivos governamentais e as restrições de importações foram mantidas por mais tempo nas indústrias farmacêutica,

eletrônica e automobilística (MORENO-BRID, 1996). Na fase de transição do NAFTA, entre 1994 e 2004, o imposto de proteção tarifária passou de 20% para zero. O acordo também estabeleceu regras para a diminuição progressiva do valor agregado nacional, então de 34% das vendas totais - em 1999, o valor agregado nacional deveria ser de até 33%; em 2000, de 32%; em 2001, de 31%; em 2002, de 30%, em 2003, de 29%; e até 20% das vendas totais a partir de 2004 (NAFTA SECRETARIAT, 1992). Além disso, estabeleceu-se que as *maquiladoras* seriam consideradas provedores nacionais, o que aumentou a importância do setor nas cadeias produtivas de automóveis e dos produtos manufaturados em geral. As vantagens comparativas das *maquiladoras*, sua localização geográfica e o baixo custo da mão de obra, potencializaram o norte do México como a região mais dinâmica do país, tendência iniciada nos anos de 1980 (ARJONA, 1990; MEDRANO, 1999). Os veículos automotores se mantêm como o principal produto manufaturado exportado pelo México desde 1998 (CEPAL, 2001).

Destarte o aumento da participação dos bens manufaturados nas exportações totais mexicanas, a participação da indústria manufatureira no Produto Interno Bruto do México permaneceu relativamente constante no período entre 1960 e 1999 (CEPAL, 1981, 1991, 2000), conforme se verifica no gráfico 2:

Gráfico 2 - Participação da indústria manufatureira no Produto Interno Bruto do México (1960-1999)



Fonte: CEPAL (1981, 1991, 2000).

De acordo com os dados, a participação da indústria manufatureira no PIB mexicano sofreu poucas alterações no período de 1960 a 1999. Inclusive, não é possível identificar variação significativa na crise da dívida de 1982, e nem mesmo positiva após a entrada em vigor do NAFTA, em 1994. Isso significa que a indústria manufatureira manteve-se estagnada em relação ao PIB durante todo o período da industrialização por substituição de importações, indicando os desafios relacionados à industrialização nacional e à promoção do desenvolvimento econômico.

Vários autores (MORENO BRID, 1996; MORTIMORE; BARRON, 2005; COVARRUBIAS VALDENEBRO, 2011) argumentam que a indústria automobilística do México tornou-se mais competitiva após o Tratado de Livre Comércio da América do Norte. As vantagens da IAM concentravam-se essencialmente no baixo custo da mão de obra mexicana; na localização geográfica; no acesso privilegiado ao mercado dos Estados Unidos; e no aumento da demanda interna de automóveis (MORTIMORE; BARRON, 2005). Ainda assim, a indústria automobilística do México preserva desafios estruturais importantes, que limitam seu potencial de crescimento e os esperados desdobramentos no desenvolvimento econômico nacional, tais como a dependência da importação de insumos dos EUA e a limitada incorporação de tecnologia.

A indústria automobilística tinha especial interesse no processo de integração da América do Norte. Conforme relatos colhidos nos Estados Unidos, as companhias de origem norte-americana foram recebidas pelo governo e participaram ativamente das negociações. Elas foram favoráveis ao acordo, ainda que tivessem que ceder no conteúdo regional, que previu que ao menos 62,5% dos insumos utilizados pela indústria deveriam ser fabricados na América do Norte. Hufbauer e Schott (1993) relataram que as regras de origem eram uma das preocupações centrais das companhias durante a negociação do acordo, pois eram consideradas demasiado restritivas e poderiam limitar o comércio extra bloco. Na prática, as novas regras contribuíram para a instalação de empresas estadunidenses no México, mas também de companhias europeias e japonesas, que utilizavam o país como plataforma de exportação de bens intermediários para os Estados Unidos.

O governo do México reconheceu oficialmente a indústria automobilística como um ganhador do processo de abertura e desregulamentação ocorrido no México nas décadas anteriores (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2003). Contudo, mesmo colocando a necessidade de manter o apoio ao setor em prol de aumentar a sua competitividade (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2003), não está claro que tipo de medidas poderiam ser

adotadas, pois as políticas de liberalização e o NAFTA renegaram ao governo do México um papel consideravelmente mais diminuto na formulação de políticas públicas. Dessa forma, as forças empresarias conglomeradas da América do Norte teriam mais influência na definição dos rumos da indústria automobilística mexicana, obedecendo a lógicas do mercado, mas sem comprometimento com a mudança estrutural⁴⁵ dentro do México.

5.2 Conclusões

O desenvolvimento da indústria automobilística do México pode ser dividido em três fases. A primeira delas (1962-1971) correspondeu à formação da IAM, caracterizada pelo predomínio de políticas que buscavam limitar as importações de veículos e partes e substituir pelos fabricados internamente. A segunda fase (1972-1988) ficou marcada pelo início das políticas de fomento às exportações, cujo objetivo era ampliar o potencial de geração de divisas da IAM em meio às dificuldades da estratégia de industrialização por substituição de importações. Essa é considerada uma fase de transição, pois marca a diminuição gradual do apoio governamental ao setor, além do menor controle sob as importações.

Além dos elementos de caráter doméstico, discutiu-se também os impactos do processo de fragmentação da produção mundial, que levou as empresas multinacionais a instalarem subsidiárias em países com menor custo de produção. A nova etapa do processo de acumulação do capitalismo internacional confluiu com o aprofundamento da liberalização comercial e financeira no México após a crise da dívida de 1982, contexto que marcou a terceira fase da IAM, a de reestruturação (1989-1994). Neste período, o grau de integração nacional foi drasticamente diminuído, assim como foi autorizada a importação de veículos novos por empresas que tivessem superávits em suas balanças comerciais. As medidas sinalizavam para o arrefecimento das políticas setoriais, tendência aprofundada depois das mudanças na lei do investimento estrangeiro, em 1993, e das modificações na legislação nacional para a entrada em vigor do NAFTA, em 1994.

Por ser considerado um setor estratégico, a indústria automobilística foi um dos últimos segmentos a serem liberalizados no México. As políticas de fomento às exportações e a retirada gradual dos incentivos governamentais levaram à uma mudança no eixo dinamizador, do mercado interno para o mercado externo, e permitiu às empresas ampliarem a

⁴⁵ A mudança estrutural está relacionada ao aumento da produtividade nos setores existentes em determinada economia e à transição para atividades de maior elaboração tecnológica (ALVARADO; PADILLA, 2017).

sua participação no mercado internacional de automóveis, o que não ocorreu em outros setores. A competitividade internacional da IAM é atribuída, entre outras razões, à integração com as cadeias regionais da América do Norte, processo iniciado antes do NAFTA, mas que foi aprofundado com o Tratado. Nesse sentido, a indústria automobilística tornou-se um setor chave para o aprofundamento da interdependência entre os dois países, ainda que os seus desdobramentos para o desenvolvimento econômico do México sejam frutos de grandes debates.

6 - POLÍTICA INDUSTRIAL, ESTRUTURA PRODUTIVA E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO MÉXICO

O Tratado de Livre Comércio da América do Norte é um desdobramento da estratégia de liberalização econômica e financeira do México empreendida após a crise da dívida de 1982 e, por isso, a avaliação dos seus impactos na economia mexicana perpassa a própria discussão sobre os resultados das políticas que o precederam. A expectativa da elite política e econômica do México era promover o desenvolvimento do país a partir do incremento das exportações e dos fluxos de investimentos estrangeiros, o que motivou o abandono de políticas setoriais a segmentos então considerados estratégicas, assim como reformulações profundas na política industrial.

O objetivo do capítulo é entender a estrutura produtiva do México e seus impactos na estratégia de desenvolvimento nacional. Para isso, além da revisão bibliográfica da literatura especializada, utilizamos os dados disponíveis no Instituto Nacional de Estatística e Geografia, Banco Mundial e Secretaria de Economia, tais como principais sócios comerciais, balança comercial de mercadorias, crescimento do PIB, taxa de informalidade, fluxo de investimento externo direto e índices relacionados ao mercado de trabalho. Além disso, o artigo adota como metodologia a discussão histórico-conceitual, a partir dos Decretos publicados no Diário Oficial da Federação, das empresas *maquiladoras*, possibilitando-nos, portanto, entender as mudanças na política industrial e seus impactos no desenvolvimento econômico do México.

O capítulo está dividido em três seções, além dessa introdução. Na segunda seção, discutimos a estratégia de desenvolvimento econômico do México depois do NAFTA, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994. Na terceira, analisamos as empresas *maquiladoras* e as mudanças na estrutura produtiva mexicana. Por fim, seguem as conclusões finais.

6.1 A estratégia de desenvolvimento econômico do México depois do NAFTA

Nas próximas seções, analisamos a estratégia de desenvolvimento econômico do México depois da entrada em vigor do NAFTA. Para isso, discutimos algumas das expectativas iniciais dos seus negociadores no que se refere ao comportamento da economia mexicana e, depois, contrastamos com os dados oficiais. Dessa forma, acreditamos ser possível identificar o que se cumpriu das expectativas iniciais e os desafios ainda remanescentes.

6.1.1 Os desafios do desenvolvimento econômico do México

É ampla a literatura que discute os impactos do NAFTA no desenvolvimento sócio-econômico do México (COSTA; CASTILLO; PUCHET, 2021; SERRA PUCHE, 2015; WISE, 1998). Os resultados do NAFTA diferem significativamente entre os três países e, especialmente, entre os diversos setores domésticos, tendo alguns emergido como ganhadores do processo de integração e outros, como perdedores. No caso do México, os que mais se beneficiaram foram aqueles que apresentavam um grau considerável de associação ao mercado estadunidense antes da negociação do Tratado ou que lograram redirecionar a produção de bens manufaturados do mercado interno para o mercado externo, como a indústria automobilística.

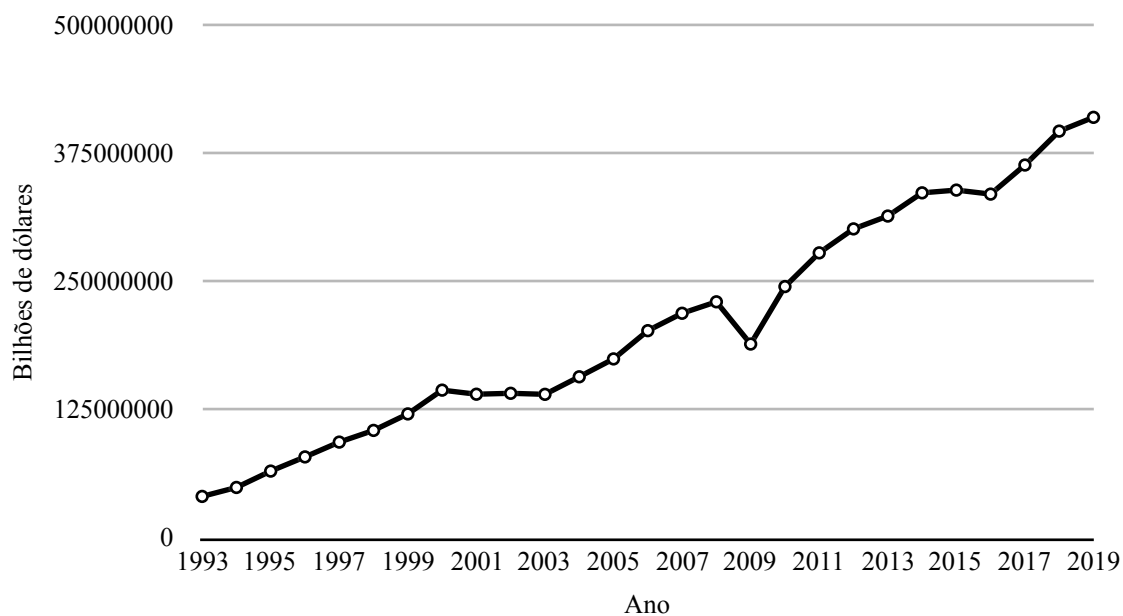
Para Serra Puche (2015), que atuou como subsecretário da Fazenda e Crédito Público no governo de Salinas de Gortari, o NAFTA foi indispensável para a modernização produtiva do México, tendo 1. facilitado o acesso das empresas mexicanas às novas tecnologias; 2. promovido as exportações manufatureiras, em detrimento das petroleiras; e 3. aumentado o fluxo de investimento externo direto para o México. Na mesma linha, Mendoza Cota (2021) apontou que o tratado foi efetivo ao consolidar a cadeia produtiva de bens manufaturados e ao aproveitar as vantagens comparativas de cada país para promover o comércio exterior e os investimentos estrangeiros, reposicionando, portanto, a importância da fronteira transnacional entre o México e os Estados Unidos como a mais dinâmica da região.

Por sua vez, apesar de estarem de acordo que as reformas econômicas contribuíram para aumentar as exportações mexicanas para o mercado dos Estados Unidos, Costa, Castilho e Serra Puchet (2021) argumentam que a estrutura produtiva do país tornou-se menos complexa, o que significa que o NAFTA não foi capaz de promover desdobramentos entre as novas empresas e aquelas que já estavam instaladas em território nacional. Os impactos do Acordo e, de forma mais ampla, das reformas econômicas, foram limitados no sentido de promover uma mudança estrutural no México, que estaria atrelada ao aumento da produtividade e da geração de empregos mais qualificados e com melhores salários. Por isso, ainda que alguns setores tenham se beneficiado do Tratado, isso não significa que os ganhos se refletiram em todo o país, sobretudo pela política do governo mexicano de apostar nos baixos salários como forma de manter a competitividade da economia nacional (COVARRUBIAS VALDENEBRO, 2019).

Segundo Castañeda (1993), o NAFTA fez parte de uma dupla estratégia do governo mexicano. Do ponto de vista econômico, a expectativa era que o acordo canalizasse os fluxos de investimentos estrangeiros para o país e, do ponto de vista político, fundasse a abertura política, que foi consolidada na transição de poder do PRI para o PAN, em 2000. Apesar de prever que o México poderia, no longo prazo, beneficiar-se da promoção do comércio e dos investimentos, o autor alerta que o NAFTA sozinho não modernizaria o México, ou seja, o acordo não seria suficiente para sanar os problemas mexicanos. Por isso, Castañeda (1993) defendeu o estabelecimento de regulações adicionais, como medidas de combate à corrupção e no campo trabalhista, que poderiam permitir uma distribuição mais igualitária dos benefícios entre os três Estados membros e os setores internos.

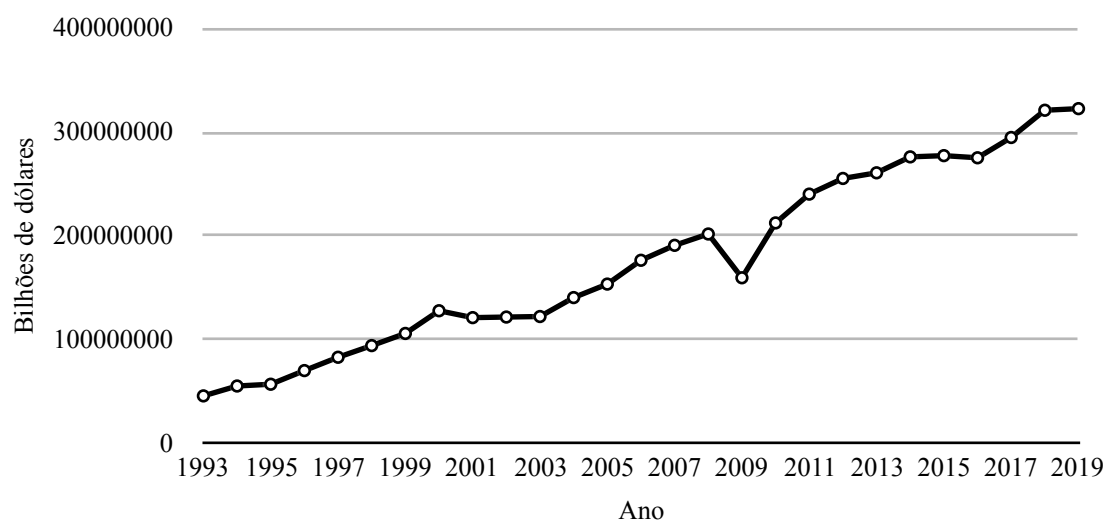
É certo que a participação de produtos manufaturados na pauta de exportação do México cresceu substancialmente desde 1982 - de 9,4% para 79,7% do total, em 2019 (CEPALSTAT, 2022). O índice encontra-se razoavelmente acima da média registrada nos outros países da América Latina e do Caribe, de 49,4%, indicando que o México logrou conservar, e até expandir, esse segmento. Parte considerável do crescimento é atribuído às reformas econômicas e ao NAFTA, já que o índice registrou um salto a partir de 1990. É necessário destacar, no entanto, que o aumento da exportação de bens manufaturados foi acompanhado de um crescimento na importação de bens intermediários e de bens de capital, o que sugere que a indústria automobilística tornou-se menos integrada à economia local e, assim, com menor capacidade de gerar desdobramentos internos, conforme se verifica nos gráficos abaixo:

**Gráfico 3 - Balança de mercadorias - exportação de produtos manufaturados
(1993-2019)**

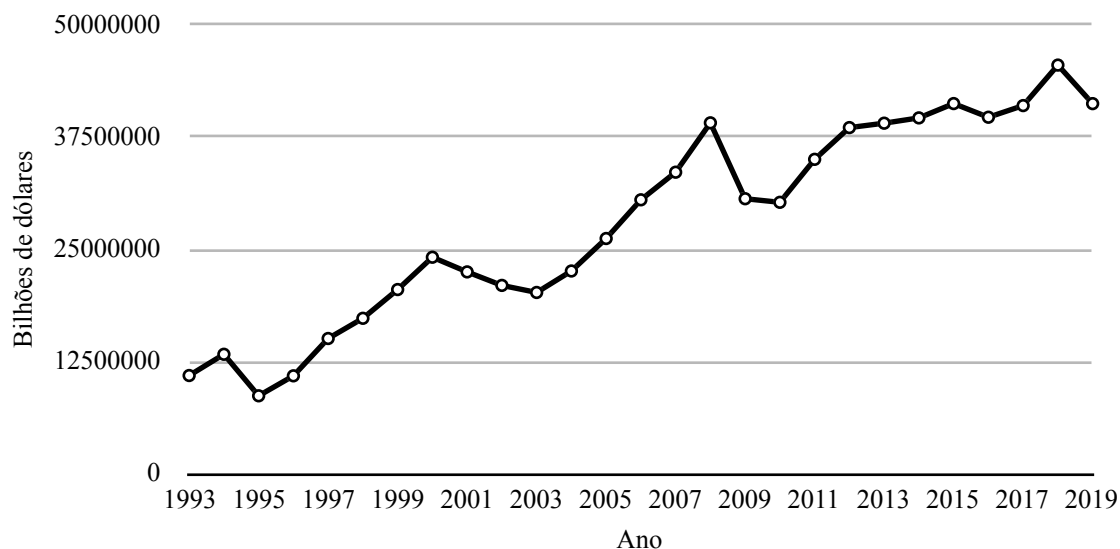


Fonte: Elaborado própria com base em Banco de México (2022).

**Gráfico 4 - Balança de mercadorias - importação de bens de uso intermediário, não
petroleiros (1993-2019)**



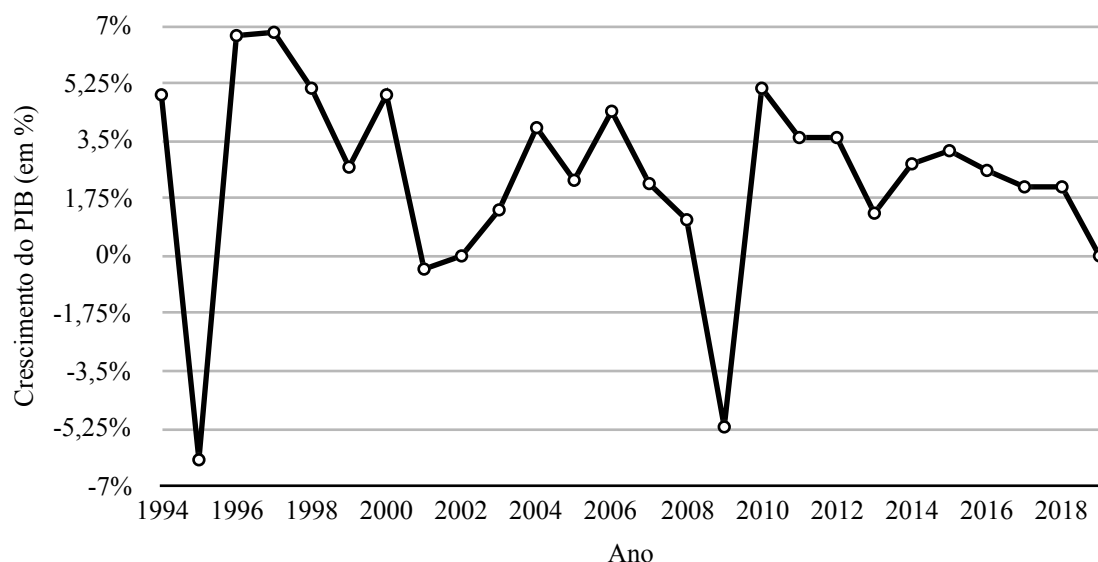
Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2022).

Gráfico 5 - Balança de mercadorias - importação de bens de capital (1993-2019)

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2022).

O gráfico 3 mostra um aumento sustentado das exportações de bens manufaturados do México desde 1993. Mesmo com a queda registrada em 2009, atribuída à restrição da demanda externa dos Estados Unidos devido à crise de 2008-2009, as exportações se recuperaram e ultrapassaram o valor registrado no pré-crise. Como se verifica nos gráficos 4 e 5, o aumento das exportações foi acompanhado do aumento da importação de bens intermediários e das importações de bens de capital, que sofreu maiores variações. A equivalência entre as curvas observáveis nos gráficos 3 e 4 indicam a participação do México nas cadeias globais de valor, justificada pela importância do mercado externo na estrutura produtiva mexicana e na importação de bens intermediários. Deve-se ressaltar, contudo, que o índice de importação sugere uma indústria pouco integrada, ou seja, com baixo índice de aproveitamento dos insumos provenientes do mercado doméstico como forma de agregar valor às exportações.

A falta de conexões entre as atividades para exportação e os setores mais voltados para a economia doméstica é apontada pelos autores (JUAREZ; MORENO BRID, 2016) como uma das razões que explicam o baixo crescimento econômico do México. O gráfico abaixo mostra a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto a partir de 1993.

Gráfico 6 - Crescimento do Produto Interno Bruto do México (1994-2019)

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2021).

Os dados mostram duas quedas acentuadas do PIB mexicano: a ocasionada pela crise cambial de 1994-1995 e a em decorrência da crise econômico-financeira de 2008-2009. Em 1995, a rápida recuperação da economia do México, citada inclusive como um exemplo dentre os países em desenvolvimento (DUSSEL PETERS, 2000), se deve ao pacote de ajuda negociado com o governo dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional. Por sua vez, em 2010, a retomada do crescimento pode ser entendida à luz do pacote de estímulo econômico⁴⁶ à economia estadunidense lançado pelo presidente Barack Obama (2009-2017), em 2009. Devido ao alto grau de integração do México à economia dos Estados Unidos, as medidas de recuperação econômica estadunidense puxaram a retomada das exportações mexicanas. Ainda assim, o crescimento do PIB nos anos subsequentes foi insuficiente para compensar as perdas no longo prazo - entre 1994 e 2019, o crescimento econômico médio do PIB mexicano foi de 2,3% ao ano (WORLD BANK, 2021), bem abaixo da média registrada entre 1936 e 1981, de 6,6% ao ano (SÁNCHEZ-JUÁREZ; MORENO BRID, 2016).

A problemática do baixo crescimento mexicano está associada à estrutura industrial do país e, especialmente, à insuficiência dinâmica da produção de bens manufaturados. Ainda

⁴⁶ O presidente Barack Obama assinou, em 17 de fevereiro de 2009, o American Recovery and Reinvestment Act, voltado para estimular a economia estadunidense e combater os efeitos da crise de 2008/2009 no país. A medida promoveu o corte de impostos, estendeu benefícios para os desempregados e alocou recursos na criação de novos empregos e empréstimos.

que se reconheça a importância do NAFTA para a promoção das exportações, parte considerável da literatura (COSTA; CASTILHO; PUCHET, 2021; ROS, 2008; RUIZ-NÁPOLES, 2004) entende que a estratégia empreendida a partir da década de 1980 não foi suficiente para sustentar o crescimento no longo prazo, o que justificaria o retorno de uma política industrial⁴⁷ ativa (CALDERÓN; SÁNCHEZ, 2012). Para Ibarra (2008), o México vive um paradoxo desde o fim da década de 1980 - o país se transformou em um destino de peso para o capital estrangeiro e grande exportador de produtos manufaturados, mas não conseguiu sustentar o seu crescimento econômico.

Ao tratar do governo de Vicente Fox, Guillén (2007) argumenta que a superação da "estagnação econômica" do México envolve a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento, que deve ser capaz de atender as demandas sociais e amenizar as desigualdades históricas do país. A proposta do autor é combinar uma estratégia dual de promoção das exportações e de fortalecimento do mercado interno, cuja importância reside na recuperação da base endógena de acumulação do capital, na incorporação de tecnologia e na maior integração do sistema produtivo mexicano. Na mesma linha argumentativa, Ros (2008) defende a importância de se recuperar o investimento público, especialmente em infraestrutura; as políticas industriais e o financiamento bancário, sobretudo para pequenas e médias empresas. O autor concorda com Juarez e Moreno Brid (2016) quando apontam as falhas na política industrial como a principal razão para o baixo crescimento econômico do México.

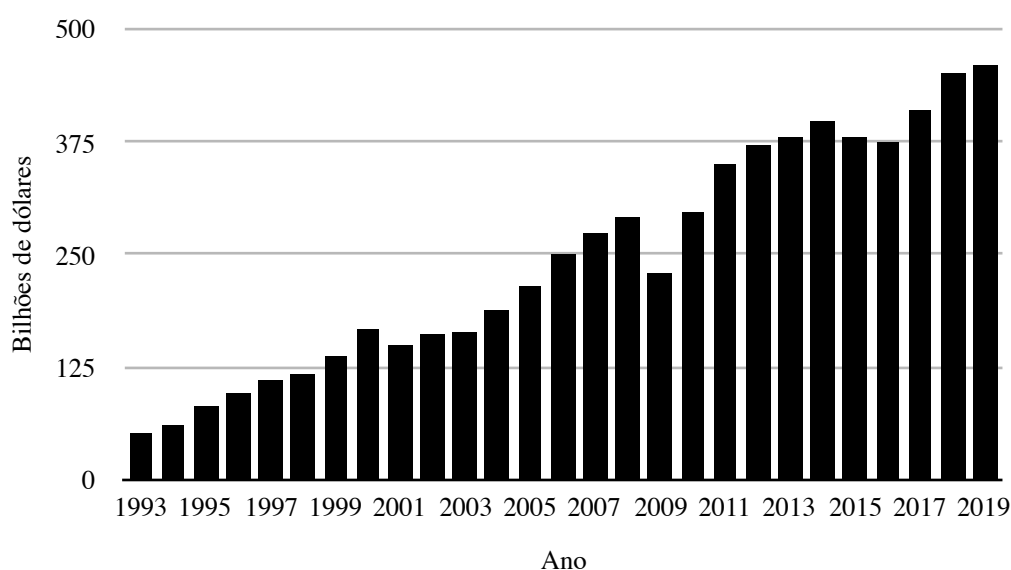
Na mesma linha de Guillén (2007), Calderón e Sánchez (2012) argumentam que o baixo crescimento econômico do país está associado à falta de vigor da produção de manufaturados e da incorporação do progresso técnico. Isso porque, na sua visão, a abertura indiscriminada do comércio exterior levou à desarticulação das cadeias produtivas nacionais, com o aumento das importações e a criação insuficiente de postos de trabalho. Neste cenário, parte significativa da mão de obra mexicana realocou-se no setor informal, pressionando os salários para baixo e limitando o crescimento da produtividade. Os autores defendem a retomada do papel do Estado na definição das políticas públicas e de desenvolvimento, papel que foi abandonado no decorrer da década de 1980.

⁴⁷ Segundo Alvarado e Padilla (2017), “a política industrial se define como a intervenção do estado para estimular atividades econômicas específicas e promover mudança estrutural” (p. 370). Os autores consideram a política industrial como um processo dinâmico essencial para promover o desenvolvimento econômico, o que inclui o setor de manufaturados, mas também o de serviços e atividades primárias. São citados como exemplo de política industrial as políticas comerciais, incentivo às pequenas e médias empresas, políticas de tecnologia e inovação, de educação e capacitação, entre outras.

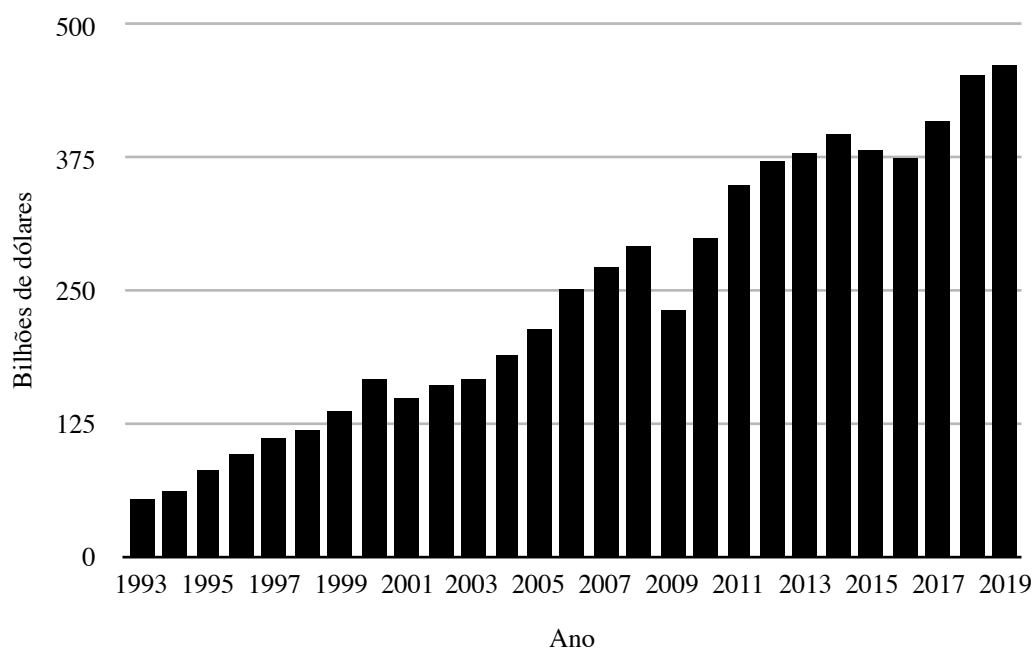
6.1.2 O comércio exterior do México depois do NAFTA

Conforme previsto por Aspe Armella (1993) e Serra Puche (2015), o NAFTA atendeu as expectativas dos negociadores mexicanos na medida em que promoveu as exportações e consolidou o país como um destino do capital estrangeiro - em 2019, o México foi o país da América Latina que mais participou do comércio internacional e o segundo principal destino de IED no subcontinente (CEPAL, 2021). Os gráficos abaixo mostram o curso das exportações e das importações mexicanas a partir de 1993, às vésperas do Tratado entrar em vigor:

Gráfico 7 - Exportações totais do México (1993-2019)



Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Gráfico 8 - Importações totais do México (1993-2019)

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

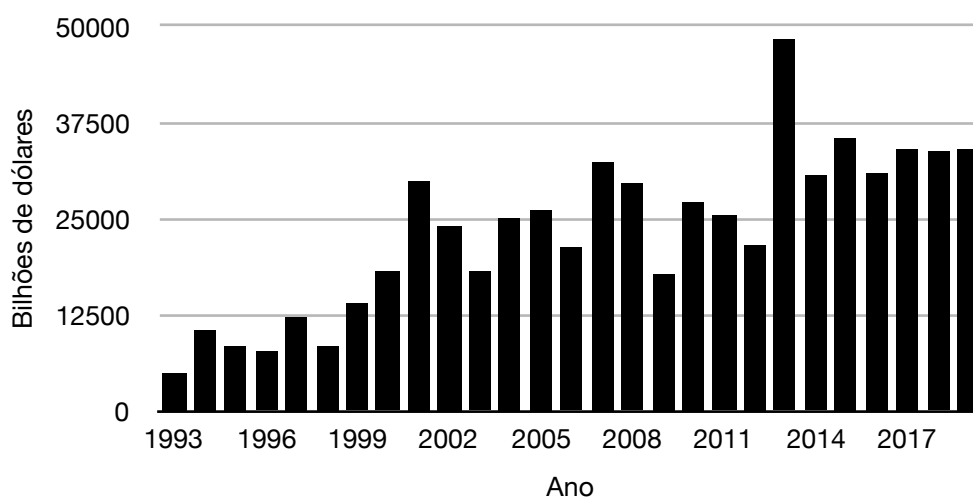
O gráfico 7 mostra um aumento sustentado das exportações mexicanas a partir de 1993. O aumento é um reflexo da abertura comercial, que diminuiu as barreiras tarifárias, mas também da negociação de Tratados de Livre Comércio no decorrer da década de 1990, como o NAFTA (1994) e os acordos com a Colômbia (1995), Chile (1999), Israel (2000) e União Europeia (2000) (MÉXICO, 2021). O crescimento das exportações foi acompanhado de um aumento de maior proporção das importações, conforme disposto no gráfico 8. Ele é resultado da desnacionalização da economia mexicana, caracterizada pelo desaparecimento de segmentos produtivos que atendiam ao mercado interno e que foram substituídos por bens fabricados fora do país, mais competitivos que a indústria nacional. Além disso, o aumento das importações pode ser atribuído à incorporação do México nas cadeias globais de valor a partir da especialização produtiva em segmentos de média intensidade tecnológica, como o caso da indústria automobilística.

Apesar do aumento das trocas comerciais totais desde 1993, a participação dos EUA na pauta de exportações do México permaneceu constante - em torno de 80% do total. No que se refere às importações, observamos uma queda significativa da participação dos EUA entre

1993 e 2019 - de 69% para 45% do total (MÉXICO, 2021). No mesmo período, a América Central, o Japão e a União Europeia também registraram diminuição, ainda que de forma menos acentuada. A queda da participação dos sócios mais tradicionais do México nas importações ocorreu em detrimento do aumento da participação da China, que saltou de 11% para 18% no mesmo período e, atualmente é a 2a maior sócia comercial do México. Contudo, a magnitude do déficit comercial preocupa - de US\$ 342 milhões, em 1993, para US\$ 75 bilhões, em 2019 (MÉXICO, 2021).

No que se refere ao fluxo de investimento externo direto, o NAFTA contribuiu para o aumento de IED no México entre 1993 e 2019 - de US\$ 4.900,7 bilhões para US\$ 33.727,9 bilhões, o que representou uma alta de 6,8 vezes (MÉXICO, 2020), como mostra o gráfico 9:

Gráfico 9 - Investimento Externo Direto no México (1999-2019)

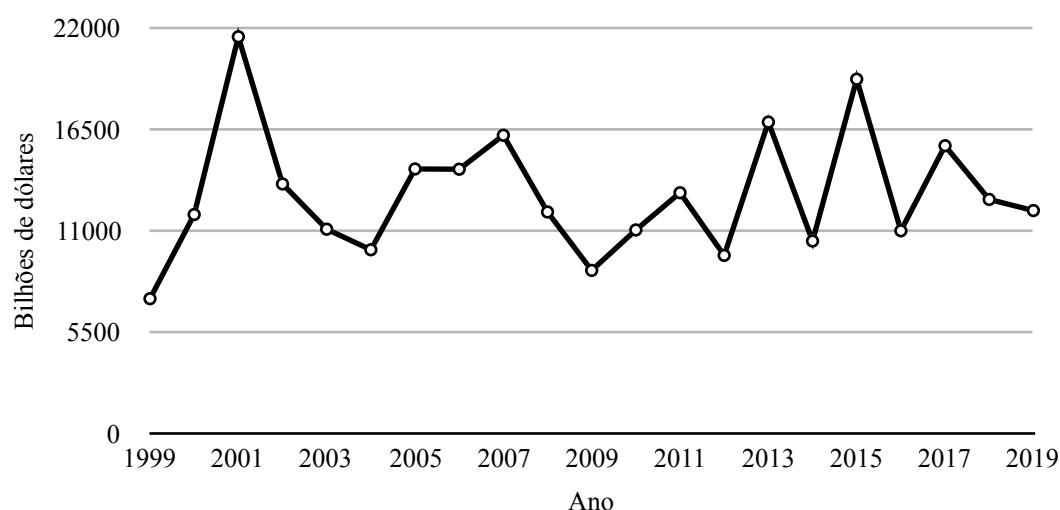


Fonte: Elaboração própria com base em Secretaria de Economia do México (2021).

Antes do NAFTA entrar em vigor, o setor industrial já era o que mais recebia IED no México, seguido pelo de serviços, comércio, extrativista e agropecuário, tendência que se manteve nos anos seguintes. Dentre os subsetores da indústria de manufaturas, o principal alvo destes investimentos é a indústria de equipamentos de transporte, que recebeu 47% do IED em 2019 (MÉXICO, 2020). Do total do IED neste subsetor, 99% destinaram-se à indústria automobilística do México, o que dimensiona a importância da IAM no segmento de manufaturas e o seu alto grau de integração com o capital internacional.

É interessante notar que o IED proveniente dos Estados Unidos destoou do aumento registrado nos fluxos totais para o México. Como evidenciado no gráfico 10, os investimentos estadunidenses no México estão estagnados.

Gráfico 10 - Investimento estrangeiro direto no México originário dos Estados Unidos (1999-2019)



Fonte: Elaborado própria com base em México, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (2020).

O gráfico 10 mostra que os investimentos provenientes dos Estados Unidos ficaram estagnados entre 1999 e 2019. No que se refere à participação da grande potência no total de IED recebido pelo México, entre 1980 e 1993, os investimentos no país vizinho passaram de 66% para 71% do total (MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, 2020). No entanto, em 2019, esse índice chegou a 37%, sinalizando para uma tendência de queda da participação dos EUA no total de IED recebido pelo México.

Assim como nas importações, a diminuição se justifica pelo aumento significativo da participação de outros países entre 1993 e 2019, como Canadá (de 1,5% para 8,7% do total), Alemanha (de 2,2% para 9,2% do total), Espanha (de 1,2% para 12,1% do total), França (de 1,5% para 3,1% do total) e Itália (de 0,09% para 4,5%) (MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, 2020). A mudança no perfil do IED indica que a indústria automobilística do México foi formada majoritariamente por empresas dos Estados Unidos. Contudo, após o processo de integração econômica, o México passou a ser uma plataforma de produção de auto-peças e de veículos de empresas de outras nacionalidades que

buscavam exportar para o mercado estadunidense, o que levou ao aumento dos investimentos japoneses e europeus.

Ademais, chama a atenção a participação pouco representativa da China no total de IED no México, destarte a crescente participação do país asiático nas importações mexicanas. Em 1993, a China não constou nos registros da Secretaria de Economia, o que indica uma participação muito pouco representativa do total de IED recebido pelo México. Por sua vez, ainda que presente nos registros oficiais em 2019, o país asiático foi responsável por apenas 0,27% do total destes investimentos no México, configurando uma participação bastante modesta em comparação com outros países da América Latina e do Caribe.

É importante notar a distribuição desigual do IED dentro do México. Os estados da fronteira norte fortaleceram-se como os principais receptores - em 1993, 15% dos fluxos de instalaram nos estados mexicanos que compartilham fronteira com os Estados Unidos, sendo eles Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León e Tamaulipas; enquanto 63% estava concentrado no Distrito Federal (MÉXICO, 2020). Por sua vez, em 2019, o IED nos estados fronteiriços chegou a 26,8% do total e os com destino ao Distrito Federal caíram para 23%, o que nos mostra uma concentração progressiva dos investimentos na fronteira norte do México após a entrada em vigor do NAFTA. A alta concentração de oportunidades de trabalho na fronteira norte alimenta um fluxo permanente de cidadãos mexicanos em direção a esses estados em busca de trabalho mais qualificado. Nesse aspecto, o NAFTA acentuou as desigualdades regionais do México, o que se soma à importância de políticas públicas focalizadas para os estados do sul, com menor potencial de atrair investimentos estrangeiros.

A distribuição desigual do IED dentro do México tem impactos nos índices de informalidade⁴⁸ do trabalho - os estados da fronteira norte apresentam as menores taxas. De acordo com o INEGI (2022), a taxa de informalidade nos estados da fronteira sul do México atingiu o dobro do valor da registrada nos da fronteira norte, em 2019. Em Oaxaca e Guerrero, por exemplo, o índice chegou, no quarto trimestre de 2019, a 80,5% e 79,3%, respectivamente; enquanto em Baja California e Coahuila de Zaragoza, ela foi de 37,3% e 34,8%, no mesmo período. Além disso, o país ainda vive uma onda de violência a partir de

⁴⁸ No quarto trimestre de 2019, a taxa de informalidade laboral (TIL) no México foi de 56,2% (INEGI, 2022). De acordo com o INEGI (2013), o conceito de informalidade apresenta duas dimensões: o tipo ou natureza da Unidade Econômica e a perspectiva laboral. A primeira se refere aos bens e serviços operados das residências, de pequena escala e não registrados no setor correspondente, o chamado “Setor Informal”. A segunda, por sua vez, está relacionada a todo trabalho realizado sem amparo legal ou institucional, o “emprego informal”.

2007⁴⁹ (INEGI, 2022), período que coincide com o início da estratégia de “guerra às drogas” implementada pelo ex governo de Felipe Calderón, mas que também está relacionado ao aumento da vulnerabilidade social e econômica a que grande parte da população mexicana está sujeita.

Nesse sentido, ainda que o Tratado tenha cumprido as expectativas de promover as exportações mexicanas e o fluxo de investimento externo direto, ele foi insuficiente para diminuir as disparidades regionais dentro do México e as assimetrias em relação aos EUA e ao Canadá. Por isso, alguns analistas (SERRA PUCHE, 2015; RUIZ, 2015) sugeriram a necessidade de se outorgar novos estímulos à cooperação entre os três países. Ruiz (2015) argumentou que estes devem mirar a redução das desigualdades entre os membros e o aumento da prosperidade, o que implicaria adentrar em mecanismos mais institucionalizados da integração regional.

Na mesma linha, Wise (2007) apontou que o Tratado deu uma “resposta incompleta” aos desafios do desenvolvimento econômico mexicano, tendo em vista que não diminuiu a assimetria nas relações bilaterais com os Estados Unidos e a própria heterogeneidade estrutural dentro do México. A autora ainda aponta que os negociadores renegaram os ajustes microeconômicos nas economias nacionais ao mercado, partindo de uma visão clássica de que o progresso técnico se disseminaria naturalmente para os países menos desenvolvidos. Além disso, esperava-se que o México pudesse se beneficiar de forma desproporcional do acordo, justamente por ser a menor economia dentre os países do bloco, o que não ocorreu. Parte dos desafios enfrentados pelo México estão diretamente relacionados com a sua estrutura produtiva e, mais especificamente, à centralidade atribuída às empresas *maquiladoras* a partir da década de 1980, tema da próxima seção.

6.2 A política industrial do México e as *maquiladoras*

A seção analisa a origem das empresas *maquiladoras* no México e a sua transformação no decorrer do tempo. Atualmente, elas ocupam uma posição de destaque na estratégia mexicana de exportação de produtos manufaturados intermediários para os Estados Unidos, o que invariavelmente contribui para reforçar a posição do México na divisão internacional do trabalho e limitar os ganhos em termos de desenvolvimento sócio-econômico.

⁴⁹ Ver gráfico 16 no Anexo II.

6.2.1 A origem das empresas *maquiladora* no México

A origem da *maquiladora* no México remonta ao Programa Nacional Fronteiriço, de 1961, que buscava promover o desenvolvimento econômico nas fronteiras norte e sul do país ao fortalecer a base industrial e setores como o de turismo e de infra-estrutura (HANSEN, 2003). O Programa respondia às pressões das autoridades e empresários locais, que demandavam medidas que atendessem as especificidades da região em meio à estratégia de industrialização por substituição de importações, cuja produção estava concentrada no centro do México.

O primeiro programa específico para a formação da indústria *maquiladora* foi o Programa de Industrialização Fronteiriça, de 1965. O PIF buscava fomentar a criação de parques industriais na fronteira norte do México, em até 20km da divisa com os Estados Unidos, e garantir incentivos fiscais de importação e exportação para empresas estrangeiras que se instalavam no local. Dessa forma, o Programa mantinha a base fiscal do anterior, mas concentrava esforços na fronteira norte do México e na atração de investimentos externos para o setor de bens manufaturados. Além disso, o PIF foi motivado pelo fim do Programa Braceros (1942-1964), que regulou o fluxo de mexicanos que trabalhavam no setor agrícola dos Estados Unidos (CARRILLO, 1989; HANSEN, 2003). Com o fim do Programa, em 1964, buscou-se construir uma via para fomentar o desenvolvimento econômico da região fronteiriça e ampliar a oferta de trabalho para o excedente de mão de obra que ficou retido do lado mexicano.

Além dos incentivos do governo do México, o PIF se desenvolveu em meio às políticas tarifárias outorgados pelo governo dos Estados Unidos em 1966, como a lei 806.30, que isentou de impostos os artigos de metal exportados pelos EUA e que retornavam ao país para futuro processamento; e a lei 807, que estabeleceu a isenção de tarifas de importação para produtos que fossem montados fora dos Estados Unidos (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 1988). As normativas buscavam promover a internacionalização das empresas estadunidenses e a instalação de subsidiárias no exterior. No âmbito regulatório mexicano, o regime do PIF era considerado de exceção porque as empresas cadastradas no Programa tinham incentivos fiscais de importação e exportação não atribuídos às empresas instalas em outras regiões do país. Além disso, elas não estavam

sujeitas às leis de regulação do investimento externo, podendo atuar em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional e ser integralmente composta por capital estrangeiro.

Nos anos seguintes, as *maquiladoras* passaram por um processo de crescente institucionalização no México (CARRILLO, 1989). O Programa de Fomento da Indústria Maquiladora, de 1977, representou o primeiro esforço institucional para definir este tipo de empresa, caracterizadas como aquelas “[...] estabelecidas ou amparadas pelo presente Ordenamento para desenvolver atividades de importação temporária que lhe permite dedicar-se total ou parcialmente a exportação” (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1977b). O regime era considerado temporário porque a participação das empresas no Programa era de 6 meses a 1 ano.

As *maquiladoras* apresentavam uma ênfase distinta da indústria tradicional. Enquanto as primeiras desenvolviam atividades de montagem, transformação ou acabamento para exportação, a segunda buscava garantir um alto grau de integração com a economia local e estabelecer no México todas as etapas do processo produtivo, diminuindo a dependência das importações. Dessa forma, as *maquiladoras* se desenvolveram de forma paralela à estratégia de industrialização por substituição de importações, pois tinham como foco o mercado externo e utilizavam alto grau de conteúdo importado devido aos incentivos fiscais. Com as dificuldades da ISI e a necessidade de gerar divisas, as *maquiladoras* ampliaram de forma crescente a sua participação na geração do produto nacional e na criação de postos de trabalho, saindo, portanto, de um regime transitório para ocupar um papel central na política industrial do México (CARRILLO; 1989).

6.2.2 A nova fase das *maquiladoras* no México

O "Decreto para o fomento e operação da indústria maquiladora de exportação”, de 1983, marcou o início de uma nova fase das *maquiladoras* no México (CARRILLO, 1989). Ele permitiu que as empresas cadastradas no Programa de Fomento à Indústria Maquiladora pudessem destinar até 20% de suas vendas para o mercado interno, contanto que atendessem às normativas de cada setor (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983b), como a exigência de conteúdo nacional. Além disso, o Decreto permitiu a instalação de empresas

maquiladoras em regiões do México que não tivessem alta concentração industrial (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983b), na tentativa que esse tipo de empresa não se sobrepusesse à indústria nacional.

As medidas sinalizaram para uma relativa flexibilização das diretrizes que regulavam a operação das empresas *maquiladoras* no México. O advento da crise da dívida de 1982 e o esgotamento da estratégia de industrialização por substituição de importações atribuiu às *maquiladoras* um papel central na balança comercial do México, considerando que as empresas tinham alto potencial exportador (CONTRERAS; MUNGUÍA, 2007). Além disso, o processo de macro-desvalorização do peso mexicano após 1982 tornou as exportações mexicanas mais competitivas; e a vizinhança geográfica com os Estados Unidos, que barateava os custos de transporte e favorecia as cadeias regionais de valor, colocou essas empresas em uma posição de destaque nos novos rumos da política industrial. Na prática, as *maquiladoras* deixaram de ser uma exclusividade da fronteira norte e passaram a ser considerados um “modelo” a ser seguido no restante do país.

Outra mudança importante implementada no governo de Salinas de Gortari foi a liberação para que as *maquiladoras* pudessem se instalar em qualquer região do México (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1989). O objetivo do governo era a “descentralização industrial”, entendida como uma forma de promover um desenvolvimento nacional mais equilibrado regionalmente e de diminuir as assimetrias entre os estados. As novas normativas também ampliaram a cota de participação das empresas cadastradas no Programa na produção para o mercado interno, que passou de 20% para até 50% do valor das exportações anuais, desde que as empresas apresentassem balança comercial positiva (DOF, 1989). A possibilidade de que as *maquiladoras* pudessem atender ao mercado interno contribuiu para a desnacionalização da economia nacional, considerando que parte significativa dos insumos consumidos no país seriam fruto de importação.

Com a abertura para maior participação das *maquiladoras* no mercado interno, o Decreto dividiu as empresas cadastradas no Programa em duas categorias: as *maquiladoras* e as *maquiladoras* por capacidade ociosa. A diferença entre ambas baseava-se fundamentalmente na orientação da estrutura produtiva. Assim, enquanto a primeira produz para exportação, a segunda categoria refere-se a uma empresa originalmente voltada para a produção para o mercado interno, mas que pode utilizar sua capacidade ociosa para operar como maquila após se cadastrar no Programa correspondente (DIÁRIO OFICIAL DE LA

FEDERACIÓN, 1989). Com isso, tornou-se cada vez mais difuso definir *maquiladora* com base na orientação produtiva e no regime fiscal, já que, na prática, qualquer empresa cadastrada no Programa de Fomento à Indústria Maquiladora e aprovada pela Secretaria de Comércio e Fomento Industrial poderia operar como *maquiladora*.

As novas diretrizes estabelecidas para as empresas diferenciam enormemente o setor daquilo que foi a sua concepção original em 1965. Podemos dizer que, oficialmente, o que define as empresas *maquiladoras* é o cadastro no Registro Nacional da Indústria Maquiladora, que outorga benefícios fiscais para empresas que se dedicam ao processo industrial ou de serviço destinado à transformação, elaboração ou reparação de mercadoria de procedência estrangeira importada temporalmente para posterior exportação (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1983b, p. 8). As medidas no âmbito doméstico foram complementadas pelo NAFTA, que permitiu que as empresas *maquiladoras* tivessem acesso ilimitado ao mercado mexicano.

As flexibilizações para operação da maquila no México acarretou pressões da indústria tradicional mexicana para a adoção de medidas similares para o setor. O lançamento do Programa de Importação Temporária para produzir artigos para exportação, de 1990, buscou fomentar as exportações não petroleiras ao flexibilizar as permissões para importação em certos setores. Em 2006, a Secretaria de Economia do México unificou o Programa de Fomento à Indústria Maquiladora de Exportação e o PITEX no IMMEX. A motivação foi concentrar os incentivos fiscais em uma única plataforma, já que as empresas *maquiladoras* e a indústria tradicional mexicana passaram, a partir de 1990, a contar com incentivos aduaneiros bastante similares. Isso significou a consolidação da tendência que se observava no país desde a década de 1980, a de que o regime fiscal e a orientação da produção, para o mercado interno ou para exportação, deixaram de ser variáveis chave para caracterizar e diferenciar os dois tipos de empresa.

Na prática, qualquer setor que operava no México poderia se cadastrar nos programas de incentivo e teriam os dados sistematizados pelo IMMEX. Além da questão regulatória, Carrillo (1990) analisou o fenômeno que denominou de “maquilização da indústria automobilística no México”, fenômeno que se refere aos setores que originalmente não eram considerados *maquiladores*, mas que passaram a se assemelhar a esse tipo de indústria. Por um lado, a indústria automobilística passou a registrar superávit na balança comercial a partir da promoção de políticas de incentivo às exportações; mas por outro, passou por um processo de desvalorização da força de trabalho e de regressão sindical. Ao se referir à década de

1980/1990, o autor constatou semelhanças entre as plantas de montagem da indústria terminal e as *maquiladoras* de auto-peças no que se refere ao uso de tecnologia, às políticas de emprego e salário e aos padrões de qualidade. Assim, a indústria automobilística se torna “[...] cada vez mais maquiladora na sua concepção social” (CARRILLO, 1990, p. 110, tradução nossa).

Após a publicação do Programa IMMEX, o Instituto Nacional de Estatística e Geografia mudou a forma de sistematizar as informações referentes ao PITEX e ao Programa de Fomento à Indústria Maquiladora. Desde 2007, não há mais distinção entre os dados das empresas cadastradas nos dois programas e, portanto, não se sabe ao certo a parcela de participação das empresas *maquiladoras* na economia do México. Em 2006, a Secretaria de Economia (2010) estimou que 85% das exportações manufatureiras do México provinham de empresas cadastradas no Programa IMMEX, o que dimensiona a sua importância para a balança comercial do México e para a estratégia de desenvolvimento econômico.

Diante da homogeneização da política industrial mexicana, Carrillo (2014) defende a tese de que as *maquiladoras* são um modelo industrial, e não um tipo de empresa. Na sua visão, o conceito de *maquiladora* não dá conta da heterogeneidade das empresas que compõem o setor, algumas das quais passaram por um processo de modernização industrial e, hoje, desenvolvem atividades de alto valor agregado e incorporação de progresso técnico. Nesse sentido, coexistem no México *maquiladoras* de diferentes gerações, conforme se detalha no quadro abaixo:

Tabela 2 - As diferentes gerações de empresas *maquiladoras*

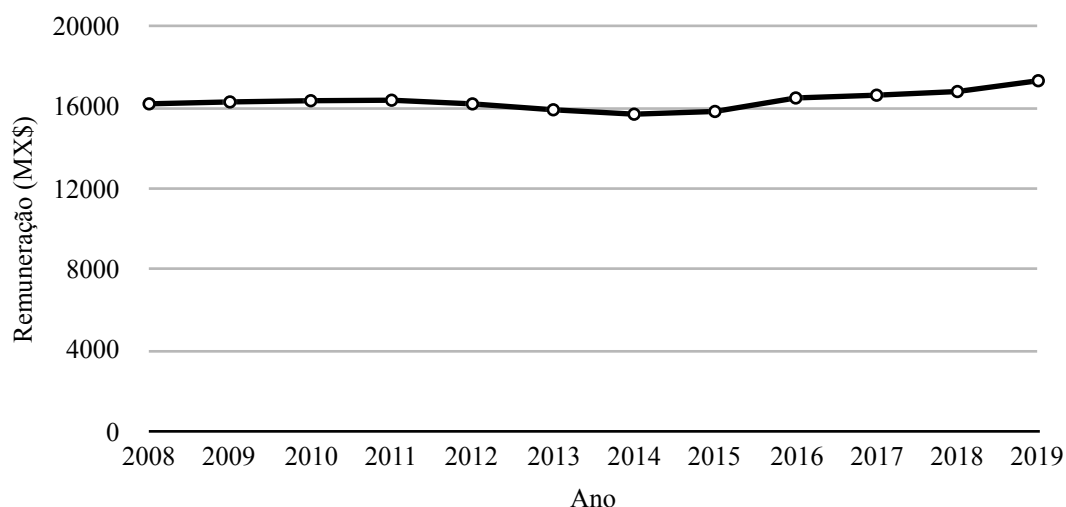
Geração	Período	Tipologia	Características
1a	1965-1985	“ensablado en México”	Trabalho manual e montagem de baixa complexidade
2a	1985-2006	“hecho en México”	Qualificação da mão de obra, introdução de métodos próprios de controle de qualidade e de tecnologia
3a	A partir de 1995	“creado en México”	Atividades de pesquisa, desenvolvimento e desenho de produtos
4a	A partir de 2000	“coordinado en México”	

Fonte: Elaboração própria com base em CARRILLO (2014); VEGA (2004).

A tabela 2 indica as diferentes fases do desenvolvimento das *maquiladoras* no México. Podemos observar que as fases se sobrepõem, o que sugere a coexistência de empresas com diferentes processos de escalamento industrial, qualificação da mão de obra e grau de autonomia em relação à matriz. Nesse contexto, é necessário desmistificar a visão de que as *maquiladoras* mexicanas são necessariamente empresas de montagem, com baixos salários e pouco integradas à economia local (CARRILLO, 2014). A heterogeneidade que caracteriza essas empresas sinaliza para a complexa estrutura industrial do México, assim como se torna uma dificuldade adicional para a formulação de políticas públicas. Isso porque, a homogeneização da política industrial pode levar ao aprofundamento da heterogeneidade estrutural histórica presente no país, na medida em que prioriza uma política industrial horizontal em detrimento das especificidades de cada setor.

Nesse cenário, alguns autores discutem a necessidade que o governo do México avance, simultaneamente, em programas de corte vertical e sistêmico (ALVARADO; PADILLA, 2017). Isso significa combinar políticas horizontais, tais como os acordos de livre comércio e políticas de estabilidade macroeconômica, com medidas mais focalizadas para determinadores setores e regiões, o que inclui a política comercial e de exportação, medidas dirigidas para pequenas e médias empresas, políticas de educação e de capacitação profissional e maiores investimentos em ciência e tecnologia. Essas políticas seriam necessárias para promover a mudança estrutural no México, mas também para combater a heterogeneidade estrutural e as disparidades entre as regiões do país.

A superação dos problemas do desenvolvimento econômico do México passam ainda pela reversão da política de baixos salários, entendida como uma forma de manter a competitividade da produção de manufaturados. O gráfico abaixo mostra a evolução das remunerações reais por pessoa ocupada nas empresas cadastradas no Programa IMMEX:

Gráfico 11 - Salário real por pessoa ocupada IMMEX (2008-2019)

Fonte: Elaboração própria com base em INEGI (2022).

Como disposto no gráfico 11, a remuneração real por pessoa ocupada nas empresas cadastradas no Programa IMMEX encontra-se estagnada desde o início da série histórica, apesar do aumento do salário mínimo decretado pelo governo, sobretudo a partir de 2018. A diferença salarial entre o México e os países norte-americanos é histórica e, somada a outras razões, ajuda a explicar o fluxo migratório em direção aos Estados Unidos. No âmbito interno, além de contribuir para o aumento da vulnerabilidade sócio-econômica, os baixos salários se tornam ainda um dos principais impedimentos para a formação do mercado consumidor interno, que poderia contrabalancear o peso das exportações no Produto Interno Bruto - a parcela da exportação de bens e serviços no PIB mexicano saltou de 12,2%, em 1993, para 38,8%, em 2019 (WORLD BANK, 2022). Conforme sugeriu Guillén (2007), o aproveitamento do mercado interno pode diminuir a vulnerabilidade externa do país e fortalecer sua capacidade de resposta em momentos de crise da economia mundial.

Diante de um cenário complexo, o principal questionamento em termos da estratégia de desenvolvimento do México é se a prioridade atribuída pelo governo às empresas *maquiladoras* poderá fazer frente aos desafios estruturais do país. Para Carrillo e Gomis (2007), isso vai depender da capacidade dessas empresas de evoluírem de acordo com o contexto e de superarem os problemas que lhes são históricos, como a escassa integração nacional e a estrutura trabalhista baseada em postos de baixa qualificação. Considerando a heterogeneidade que as caracteriza, a capacidade para enfrentar os desafios também é bastante diversa - as empresas de gerações mais recentes conseguiram promover uma estratégia de

escalamento industrial, mas essa não é a realidade do setor como um todo. Por isso, reforça-se a importância de políticas setoriais que atentem para as especificidades de cada segmento.

6.3 Conclusões

Os debates sobre o desenvolvimento econômico do México na atualidade perpassam uma avaliação dos resultados da política de liberalização econômica empreendida depois da crise da dívida de 1982 e, conseqüentemente, do processo de integração com os Estados Unidos. Os principais impactos atribuídos ao NAFTA são o aumento do fluxo de investimento estrangeiro em direção ao México, sobretudo no segmento de bens manufaturados, e o incremento das exportações para o mercado da América do Norte, com destaque para os Estados Unidos, que se institucionalizaram como o principal sócio comercial do país.

No entanto, uma análise mais aprofundada dos indicadores sócio-econômicos do México revelou que o NAFTA não foi capaz de induzir um processo endógeno de acumulação, ou seja, os setores vinculados ao segmento exportador apresentam baixo grau de encadeamento para a economia local, aprofundando a heterogeneidade estrutural e a vulnerabilidade externa do México. Os limites da estrutura industrial do país explicam o baixo crescimento do PIB na última década, assim como sinalizam para a necessidade de diminuir as importações de bens manufaturados e de potencializar a incorporação de progresso técnico.

A diminuição do papel do Estado na economia, especialmente no âmbito da política industrial, levou a homogeneização das políticas públicas de promoção do desenvolvimento, assemelhando setores tradicionais, que originalmente possuíam maior potencial de inovação, às empresas *maquiladoras*. Dessa forma, é possível afirmar que a integração produtiva nas cadeias globais de valor, alavancada pelos Tratados de Livre Comércio, não promovem por si só o desenvolvimento, que deve ser acompanhado de políticas no âmbito local e com vista a promover uma mudança estrutural.

7 - O USMCA E O FUTURO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA DO MÉXICO

A indústria automobilística do México encontra-se em um processo de reformulação. As novas regras de origem do USMCA pressionam o governo mexicano a redefinir o que considera historicamente o eixo de competitividade internacional do país, os baixos salários. Nesse contexto, o governo estadunidense busca forçar o homólogo mexicano a implementar mudanças na legislação trabalhista e uma política periódica de aumento do salário mínimo, o que depende, por sua vez, da capacidade de López Obrador de negociar com os empresários e os sindicatos. Ao reforçar a interdependência econômica entre os países da América do Norte, os EUA pretendem conter a ascensão econômica da China e redirecionar parte das atividades produtivas de volta à América do Norte, cujos desdobramentos ainda são pouco claros.

O objetivo desse capítulo é analisar os primeiros impactos do USMCA na indústria automobilística mexicana. Para isso, adotamos como metodologia: a revisão de literatura especializada sobre a temática; sistematização dos dados oficiais disponíveis na Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, na International Organization of Motor Vehicle Manufacturers, no U.S. Department of Commerce e no U.S. Bureau of Labor; análise do Acordo Estados Unidos-México-Canadá; revisão de notícias de jornais mexicanos e estadunidenses sobre a temática. Considerando a atualidade do tema, ainda há poucos artigos científicos disponíveis em revistas especializadas.

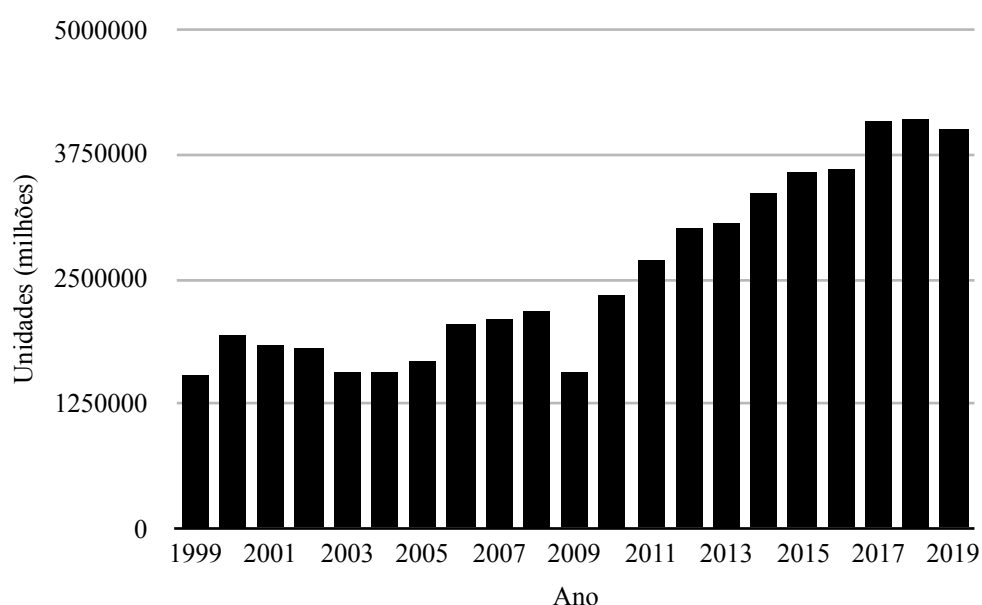
O capítulo está dividido em mais três seções, além da introdução. Na segunda seção, discutimos os desafios contemporâneos da indústria automobilística do México a partir da apresentação dos dados primários. Na terceira, analisamos as novas regras de origem do USMCA e seus impactos na IAM e nas relações econômicas norte-americanas. Além disso, analisamos as políticas adotadas pelo governo de López Obrador de forma a adaptar a legislação mexicana às novas regras, assim como seus primeiros impactos no desenvolvimento econômico nacional. Por fim, seguem as conclusões.

7.1 Os desafios contemporâneos da indústria automobilística do México

O México está entre os maiores produtores de veículos do mundo. Nos últimos anos, a indústria automobilística do país ocupou a posição de sexta maior do mundo em produção de veículos, atrás da China, maior produtora mundial, e dos Estados Unidos, Japão, Alemanha e Índia, que ocuparam as primeiras posições, segundo a International Organization of Motor

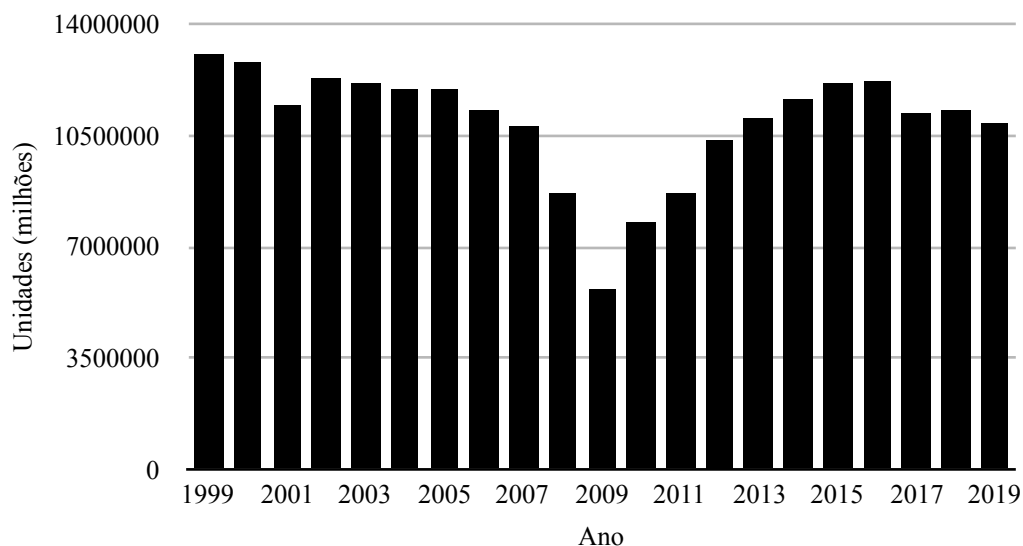
Vehicle Manufacturers (2022). Os dados abaixo mostram o crescimento sustentado da produção de veículos leves e comerciais no México a partir de 1999:

Gráfico 12 - Produção de veículos leves e comerciais no México (1999-2019)



Fonte: International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (2022)

Podemos observar um crescimento exponencial da produção de veículos no México a partir do início da série histórica. Apesar da queda registrada em 2009, motivada pela restrição da demanda nos Estados Unidos devido à crise econômico-financeira de 2008-2009, a produção voltou a crescer nos anos seguintes e atingiu um novo recorde histórico. Nos Estados Unidos, por sua vez, a produção registrou queda no mesmo período, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 13 - Produção anual de veículos nos Estados Unidos (1999-2019)

Fonte: International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (2022)

Os gráficos mostram uma diminuição da produção de veículos nos Estados Unidos e um aumento gradual da produção no México - enquanto a estadunidense caiu 17% entre 1999 e 2019, a mexicana cresceu 205%. Apesar de a produção nos Estados Unidos ter se recuperado depois da crise de 2008-2009, as atividades não voltaram ao patamar anterior. O crescimento sustentado da produção no México e o alto índice de exportação para o mercado vizinho evidenciam que o país latino-americano substituiu parte da produção estadunidense. Entre 2008 e 2019, o México se tornou a principal origem da importação de veículos de passageiros e caminhonetes novos dos EUA, passando o Japão e o Canadá, que ocupavam as primeiras posições. No caso das exportações estadunidenses para o país vizinho, verifica-se o processo oposto, ou seja, uma diminuição das exportações para o mercado mexicano, que passou da terceira para a quinta posição no mesmo período (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2022).

Registra-se, portanto, uma crise estrutural na indústria automobilística dos Estados Unidos. A queda na produção de veículos e o aumento das importações provenientes do México indicam que parte significativa das atividades produtivas do segmento se instalaram em países com menor custo de produção, que passaram a abastecer a demanda estadunidense automóveis. No entanto, apesar da queda na produção, os empregos na indústria de veículos e

partes nos EUA mantiveram-se em alta a partir de 2012⁵⁰ (U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS, 2022), assim como ocorreu no México - o número de trabalhadores nas indústrias terminais e de auto-peças aumentou 27% entre 2013 e 2019 (AMIA, 2022).

Parte significativa da produção de veículos no México é direcionada para exportação - entre 2013 e 2019, 80% dos veículos produzidos no país foram vendidos para o mercado externo (INEGI, 2022). Dentre os principais sócios comerciais, os Estados Unidos se destacam como o destino majoritário dos veículos leves, representando 72,6% do total exportado pelo México no período de 2005-2019, quando se deu o início da série histórica do Registro administrativo da indústria automobilística de veículos leves, do INEGI. Apesar de terem um peso substancialmente inferior nas exportações da IAM, também se destacaram como destinos representativos o Canadá (7,8% do total), a Alemanha (5,6% do total), a Colômbia (1,4% do total) e o Brasil (1,1% do total) (AMIA, 2022). A posição dos EUA como principal sócio da IAM nos ajuda a entender a participação majoritária do vizinho no comércio exterior mexicano, considerando o peso do segmento automobilístico nas exportações totais do país - a IAM foi o principal setor gerador de divisas em 2019, seguida pelas remessas, exportações petroleiras e turismo (AMIA, 2022).

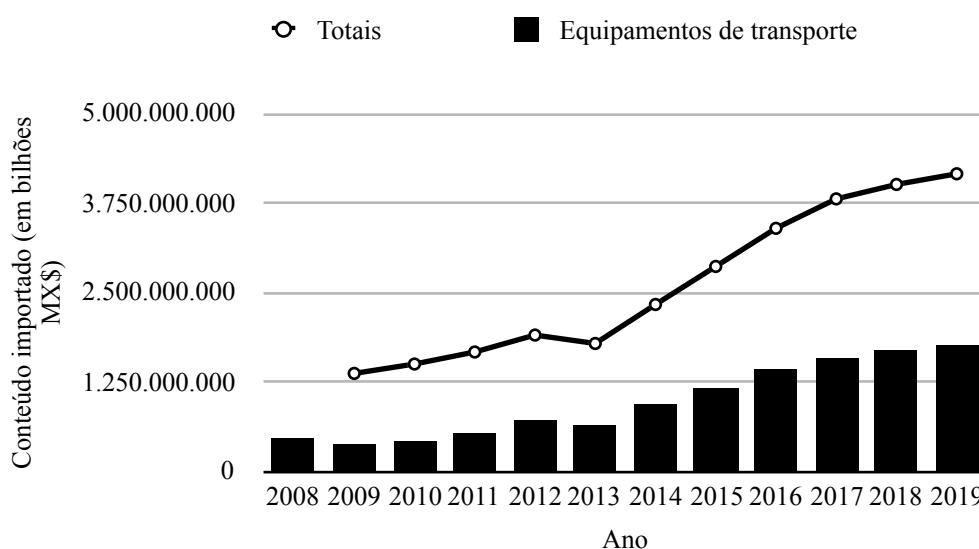
A participação da IAM no crescimento econômico do país aumentou substancialmente nos últimos anos - em 2005, a IAM representou 1,9% do Produto Interno Bruto mexicano e 11,7% do PIB manufatureiro, índices que chegaram a 3,8% e 20,6%, em 2019, respectivamente (AMIA, 2022). Nesse aspecto, o setor pode ser considerado um caso de sucesso por ter redirecionado parte da produção do mercado interno para o mercado externo após as reformas da década de 1980, tornando-se um dos mais integrados à economia internacional e um dos mais competitivos do mundo. A participação da IAM nas exportações mexicanas nos permitem chegar ao mesmo postulado - em 2005, o setor representou 26% do total das exportações manufatureiras mexicanas e 21,4% das exportações totais; em 2019, 36% e 32,1%, respectivamente.

No entanto, apesar da relevância do setor na economia mexicana, os governos federal e estadual tornaram-se muito dependentes dessa fonte de divisas, o que pode se tornar um fator de vulnerabilidade caso haja uma diminuição da demanda externa, especialmente por parte dos Estados Unidos. Além disso, como já foi analisado anteriormente, a capacidade exportadora da IAM e sua participação no PIB não garantem *per si* a promoção do desenvolvimento econômico do México, mas sim o seu potencial de gerar encadeamentos na

⁵⁰ Início da série histórica.

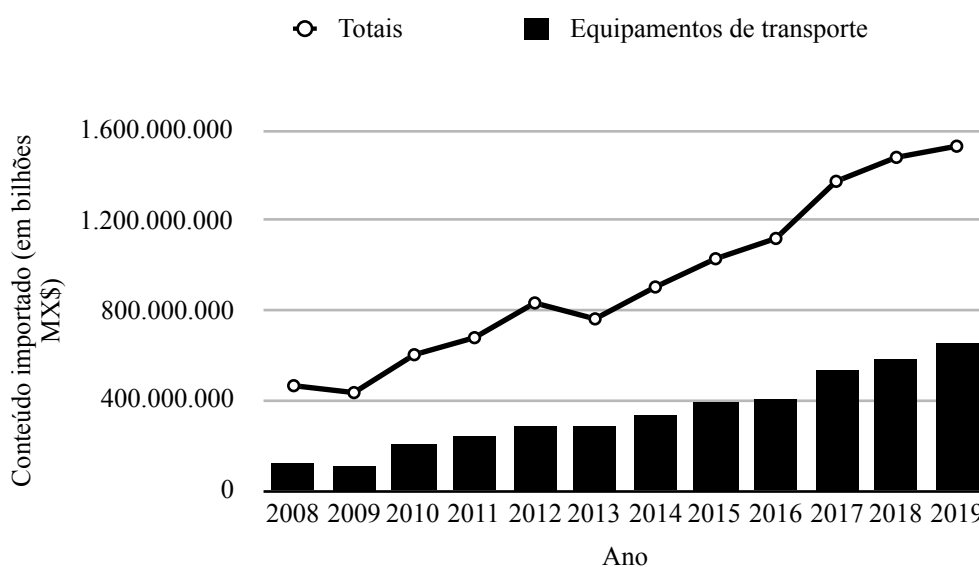
economia nacional e integrar-se com os setores locais. Os gráficos 14 e 15 mostram o total de insumos importados e nacionais nas indústrias cadastradas no Programa IMMEX, assim como os das indústrias de equipamentos de transporte no período entre 2008 e 2019:

Gráfico 14 - Insumos importados nas empresas IMMEX (2008-2019)



Fonte: INEGI (2022).

Gráfico 15 - Insumos nacionais nas empresas IMMEX (2008-2019)



Fonte: INEGI (2022).

Os gráficos indicam um aumento sustentado dos insumos importados e nacionais utilizados nas empresas cadastradas no Programa IMMEX, inclusive nas produtoras de equipamentos de transporte. O escalamento da utilização de insumos a partir de 2013 se justifica pelo aumento da produção de veículos leves e comerciais no México, conforme o gráfico 12. Observamos também que a proporção de insumos importados é, em média, 2,5 vezes maior que a de insumos nacionais, sinalizando o limitado grau de integração das empresas do Programa à economia local. A indústria automobilística corresponde a parte considerável dos insumos consumidos - em 2019, a IAM respondeu por 42% do total de insumos importados pelas empresas manufatureiras do país e por 44% dos insumos nacionais (INEGI, 2022), revelando a importância do setor para o crescimento e desenvolvimento do México.

Por último, é necessário pontuar algumas diferenças entre as indústrias terminais e as de auto-peças. Desde o início da série histórica, em 2013, os empregos da IAM estão concentrados majoritariamente na indústria de auto-peças - em torno de 90%, em contraposição a 10% dos postos na indústria terminal (AMIA, 2022). Além disso, o setor de auto-peças também tem concentrado a maior parte dos investimentos estrangeiros, revertendo a tendência histórica de concentração de IED na indústria terminal - 59% dos investimentos estrangeiros foram direcionados para a indústria de auto-peças, carrocerias e reboques entre 1999 e 2019. A alta de concentração desse tipo de investimento no setor de auto-peças reforçou a posição do México como principal fornecedor de partes para os Estados Unidos, o que tem sido alvo de preocupação e de disputa política no país vizinho. Na próxima seção, discutiremos os impactos do novo Acordo comercial na indústria automobilística mexicana, tendo em vista que o USMCA aponta para mudanças estruturais na composição da indústria regional de automóveis.

7.2 A IAM no contexto do Acordo Estados Unidos-México-Canadá

Nas próximas seções, discutimos os primeiros impactos do USMCA na indústria automobilística mexicana e na norte-americana, considerando o atual nível de integração produtiva das cadeias regionais de valor. Inicialmente, analisamos as novas regras de origem para a indústria automobilística para, depois, entender seus impactos na economia mexicana.

7.2.1 As novas regras de origem do USMCA

O Acordo Estados Unidos-México-Canadá, que entrou em vigor em 2 de julho de 2020, instituiu um novo marco normativo para as relações econômicas da América do Norte. Tendo como base o TPP, o USMCA incorporou novas diretrizes sobre o comércio digital, pequenas e médias empresas, medidas anti-corrupção e práticas regulatórias. Além disso, ao atender aos interesses do governo dos Estados Unidos, o Acordo instituiu regras mais amplas de propriedade intelectual, proteção ao meio ambiente e no âmbito trabalhista (SÁEZ, 2019), obrigando o governo mexicano a fazer adaptações na legislação nacional a fim de atender às diretrizes. Do ponto de vista da indústria automobilística, as principais modificações se referem às regras de origem - Valor de Conteúdo Regional e Valor de Conteúdo Laboral - que alteram e acrescentam ao que tinha sido estabelecido no NAFTA.

A negociação do Acordo Estados Unidos-México-Canadá é parte de um novo paradigma da política comercial dos Estados Unidos (ORTIZ, 2019). Segundo Robert Lighthizer (2020), ex representante de comércio durante a administração de Donald Trump, a modernização do NAFTA é resultado de um alinhamento entre a política comercial e a política de desenvolvimento, que deve priorizar a dignidade do trabalho. Do ponto de vista doméstico, a ênfase atribuída ao trabalho buscou forçar as companhias estadunidenses a reposicionarem parte de suas atividades produtivas nos Estados Unidos, fortalecendo a geração de postos de trabalho no setor de bens manufaturados. Por sua vez, do ponto de vista externo, o objetivo era negociar regras de trabalho mais rígidas e com maior *enforcement* nos países signatários, o que o NAFTA não tinha sido capaz de fazer.

O USMCA tornou-se uma espécie de modelo para outros acordos comerciais, sendo usado internamente como uma forma de angariar apoio ao ex presidente Trump, especialmente nos setores do trabalho sindicalizado afetados pela transferência de atividades produtivas para países de menor custo. O discurso adotado pelas organizações sindicais nos EUA não traziam uma crítica somente às relações com o México, mas à natureza do processo de negociação dos Tratados de Livre Comércio, que seriam dirigidos pelos interesses das corporações, e não dos trabalhadores. Nesse sentido, o ex governo Trump ficou marcado por um forte discurso anti-globalização, que incluiu a retirada dos EUA do TPP e da OMS. Por parte do governo democrata (LIGHTHIZER, 2020), as principais demandas estavam relacionadas aos baixos salários praticados no México, à baixa representatividade dos sindicatos nas relações de trabalho no país e ao déficit comercial dos Estados Unidos em

relação ao vizinho, que passou de US\$ 15 bilhões, em 1995⁵¹, para US\$ 99 bilhões, em 2019 (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2022).

As negociações do USMCA foram acompanhadas de perto pelas organizações sindicais dos Estados Unidos. Para a AFL-CIO, o "NAFTA distorceu as relações de trabalho ao favorecer os empregadores em detrimento dos trabalhadores, enfraquecendo seu poder de barganha e promovendo a desindustrialização da nossa economia"⁵² (GERARD, 2018, tradução nossa). A organização apoiou a renegociação do Tratado, mas defendeu a adoção de leis trabalhistas mais rígidas por parte do governo mexicano, além de garantias de *enforcement*. A AFL-CIO solicitou ainda um programa de inspeções por parte do governo mexicano, que poderia levar ao fim dos contratos de proteção. Na mesma linha, a UAW, que representa os trabalhadores da indústria automobilística, apoiou as negociações e declarou que irá monitorar a implementação do USMCA de forma a proteger os empregos nos Estados Unidos (UAW, 2020).

É interessante notar, contudo, que as repercussões nas organizações trabalhistas mexicanas foram bem mais modestas, pois temem ingerências por parte dos sindicatos estadunidenses nas relações trabalhistas no país. Ao enrijecer as normas e os mecanismos de fiscalização, espera-se que as organizações de ambos os lados da fronteira possam estabelecer canais de negociação mais “fluídos” através do USMCA (CANTÚ, 2021), alavancados, inclusive, pelo aporte de recursos do governo estadunidense. No entanto, a cooperação sindical dos dois lados da fronteira esbarra na resistência dos sindicatos mais tradicionais do México, que mantém estruturas corporativistas e pouco transparentes no âmbito da tomada de decisão e na filiação dos trabalhadores.

Do ponto de vista da política externa, o USMCA reposicionou os Estados Unidos, e a América do Norte, na competição geoeconômica com a China. Através do Acordo, o governo buscou fortalecer as cadeias de valor da região e, assim, combater a liderança da China na produção de bens manufaturados, cujo modelo econômico é visto como uma ameaça pelos Estados Unidos (LIGHTHIZER, 2020). Na prática, o fortalecimento das cadeias produtivas da América do Norte indicam uma aposta na interdependência econômica e produtiva entre o México e os Estados Unidos, assim como para um papel mais relevante do México e do

⁵¹ O ano de 1995 foi o primeiro em que os Estados Unidos registraram déficit comercial em relação ao México desde a entrada em vigor do NAFTA. Em 1993 e em 1994, o superávit tinha sido de US\$ 1,6 bilhão e US\$ 1,3 bilhão, respectivamente (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2022).

⁵² Do original: “[...] NAFTA distorted power relationships in favor of global employers over workers, weakening worker bargaining power and encouraging de-industrialization of our economy” (GERARD, 2018).

Canadá na estratégia global dos EUA de contenção da potência asiática. A expectativa é que o reforço das relações com países mais alinhados possa contribuir para a diminuição do déficit comercial dos EUA em relação à China, que passou de US\$ 83 bilhões, em 2001, para US\$ 344 bilhões, em 2019. A participação do país asiático no comércio exterior dos EUA também aumentou consideravelmente - nas importações, saltou de 7,4% para 14,5%, em 2019; e nas exportações, de 1,8% para 4,2%, no mesmo período (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2022).

Adicionalmente, o USMCA limita a possibilidade de que os países membros negociem acordos comerciais com a China. Conhecida popularmente como “Cláusula anti-China”, o capítulo 32 prevê que os governos dos três países comuniquem aos sócios, com pelo menos três meses de antecedência, a intenção de negociar acordos com países que não sejam considerados economias de mercado (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018). Ainda, fica estabelecido o direito de que os membros do USMCA revisem o acordo com pelo menos trinta dias antes da sua entrada em vigor e, caso o considerem uma ameaça aos seus interesses, podem encerrar o USMCA com seis meses de aviso prévio. Mesmo que não esteja previsto um veto, torna-se mais difícil para o governo mexicano negociar um TLC com a China, que é cogitado como parte da política de diversificação das relações econômicas internacionais. Numa tentativa de limitar a jurisdição da medida, alguns analistas (TZILE-APANGO, 2022) pleiteiam a possibilidade de que o México reconheça a China como uma economia de mercado, o que não é aventado pelo governo mexicano.

De acordo com os novas regras do USMCA para a indústria automobilística, para que um veículo seja exportado sem taxas, 75% do custo neto das partes essenciais⁵³, 70% no caso das principais⁵⁴ e 65% das complementares⁵⁵ devem ser fabricadas na região (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018). A nova diretriz altera de forma substantiva o NAFTA, que previa um valor de conteúdo regional de 62,5%. Ao estipular diferentes percentagens para distintas categorias de auto-peças, busca-se exigir maior conteúdo regional daqueles insumos cujo processo de produção envolve maior complexidade tecnológica e gera maior encadeamento nos países signatários. Nesse sentido, a expectativa é

⁵³ Carroceria, chassi, motor, sistema de direção, transmissores, etc.

⁵⁴ Parachoque, sistema de freio, painéis de controle, sistema de combustíveis, sistema de segurança, etc.

⁵⁵ Câmaras, monitores, iluminação, painéis de plástico, cinto de segurança, etc.

diminuir a participação de produtos importados de fora do bloco, privilegiando as atividades produtivas desenvolvidas na região.

Apesar de a medida ter potencial para realocar atividades de volta para a América do Norte, é necessário fazer algumas ponderações. Primeiro, por ter caráter regional, o VCR não garante o retorno de certas atividades produtivas para os Estados Unidos, já que elas também podem se instalar no México e no Canadá. Segundo, a medida pode não favorecer empresas de capital majoritário estadunidense. Se tomarmos como exemplo o que ocorreu com o NAFTA, é possível que as montadoras estadunidenses enfrentem maior concorrência de empresas de capital japonês e europeu que venham a se instalar em um dos três países para contar com os incentivos alfandegários. Como discutido no Cap. 5, o NAFTA levou a uma diminuição dos investimentos estadunidenses no México e ao incremento daqueles provenientes de outros países, especialmente da Europa, a partir de 1993.

Por último, e contrariando as expectativas dos negociadores estadunidenses, há o risco ainda de que o VCR não leve a um processo consistente de realocação das empresas na América do Norte. Isso se justifica porque a tarifa de importação de automóveis nos Estados Unidos é de 2,5% em média, tornando mais vantajoso para algumas empresas manter a produção em países cujos custos são mais baixos e pagar o imposto de importação equivalente. Com vistas a garantir maior tempo de adaptação à nova regra, os três governos aprovaram o Regime de Transição Alternativo, que regulamenta o período transitório das regras de origem do USMCA. Segundo o RTA, os produtores de veículos poderão solicitar a extensão do prazo para implementar as normas do Acordo, que será de até 1 de janeiro de 2025 (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020).

Diante dos desafios, a United States International Trade Commission (2019), a partir de entrevistas com representantes industriais, reconheceu que as novas regras de origem podem não promover mudanças substantivas nas cadeias produtivas regionais de automóveis. Assim, mesmo o USMCA estando em fase de implementação, o que não nos permite tecer conclusões definitivas sobre os impactos nos três países sócios, é possível afirmar que sua motivação foi muito mais retórica do que prática. O Acordo buscou responder à base de apoio interna do ex governo de Donald Trump, mas pode não favorecer o retorno das atividades produtivas para os Estados Unidos e a criação de postos de trabalho no país. Esse cenário explica a posição da United States Trade Commission e a reticência dos sindicatos estadunidenses em apoiar integralmente o USMCA.

A principal alteração instituída pelo Acordo no âmbito da regulação da indústria automobilística da América do Norte foi a criação do Valor de Conteúdo Laboral. De acordo com a nova regra, 40% a 45% do valor agregado dos veículos leves deve ser produzido por trabalhadores que ganhem ao menos US\$ 16 por hora (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018). O objetivo da medida é aumentar o piso salarial no setor de bens manufaturados no México, considerando que os salários no Canadá e nos Estados Unidos já atendem a normativa. Na prática, busca-se evitar que as companhias mudem parte de suas atividades para países que utilizam os baixos salários como política de aumento da competitividade, preservando postos de trabalho nos países de origem.

O VCL exerce forte pressão externa para a implementação de reformas na legislação trabalhista mexicana, uma área de competência soberana do Estado (BENSUSÁN; MIDDLEBROOK, 2020). A adoção de medidas mais rígidas, quando comparado com o previsto no NAALC, parte do pressuposto que o estabelecido no acordo paralelo do NAFTA não foi capaz de modificar o regime trabalhista no México e, por isso, seriam necessárias medidas adicionais que pudessem garantir maior *enforcement* (ORTIZ, 2019; BENSUSÁN; MIDDLEBROOK, 2020). Segundo Covarrubias Valdenebro (2021), as novas regras do USMCA são resultado de três gerações de acordos comerciais dos Estados Unidos - ele moderniza acordos paralelos não vinculantes instituídos com o NAFTA e os negociados na primeira década do século XXI, que possibilitavam o cumprimento via inspeção e traziam as diretrizes para dentro do texto principal, almejando maior *enforcement*. Dessa forma, o USMCA “[...] criou o marco de obrigações trabalhistas mais completo e vinculante imposto sobre algum país latino-americano [...]”⁵⁶ (COVARRUBIAS VALDENEbro, 2021, p. 5).

Nesse contexto, em comparação com o NAFTA, o USMCA obrigou os Estados membros a implementarem as diretrizes trabalhistas estabelecidas no Acordo, pois previu que o descumprimento das regras pode ser levado ao mecanismo de solução de controvérsias e, portanto, ser retaliado com medidas no âmbito comercial. A inclusão do VCL em acordos comerciais negociados pelos EUA é fruto de um entendimento bilateral entre o Partido Democrata e o Republicano em 2007, conhecido como Bipartisan Trade Deal. Alavancado pelo Congresso durante as negociações dos Tratados de Livre Comércio com o Peru, Colômbia, Panamá e Coreia do Sul, o acordo estabeleceu a necessidade de que os países sócios ratificassem a Declaração da OIT sobre os Princípios e Directos Fundamentais no

⁵⁶ Do original: “como tal han creado el marco de obligaciones laborales más completo y vinculante impuesto sobre país latino-americano alguno [...]” (COVARRUBIAS VALDENEbro, 2021, p. 5).

Trabalho e seu Seguimento. Ademais, exigiu o compromisso dos Estados com tratados internacionais de proteção ao meio ambiente, assim como atualizou diretrizes de propriedade intelectual, investimentos e segurança nos portos (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2007). Além dos TLCs, o Bipartisan Trade Deal serviu como base para o TPP, que adiantou algumas diretrizes que seriam incorporadas no USMCA.

A anuência do ex governo de Enrique Peña Nieto às novas regras foi resultado de uma reforma paulatina no arcabouço jurídico mexicano, motivada pela entrada do país no TPP. Como parte desse movimento, em 2018, o Congresso mexicano ratificou o Convênio sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, o Convênio 98, da Organização Internacional do Trabalho, que prevê que todos os trabalhadores tenham direito à livre-associação que promova os interesses profissionais de seus afiliados (MÉXICO, 2018). A ratificação tardia é justificada pela herança do modelo corporativista das relações trabalhistas que residem no México e a manutenção dos privilégios por parte dos sindicatos mais tradicionais.

No entanto, os impactos do VLC ainda são pouco claros (ORTIZ, 2019). Em grande parte, isso se deve à metodologia de cálculo utilizada, que inclui considerar 25% dos altos salários ligados a gastos com materiais e manufaturas; não mais de 10% dos salários em gastos com tecnologia e inovação; e apenas 5% em gastos na produção de motores, transmissores e baterias na região (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018). As percentagens dos altos salários são calculadas com base na soma dos gastos salariais anuais, sem os benefícios, dos trabalhadores que atuam diretamente nas montadoras de veículos. E, os gastos em tecnologia e inovação se referem a uma parcela do gasto salarial total da produção de um veículo (MORALES, 2020). Busca-se evitar, assim, que os países utilizem os salários do alto escalão gerencial das empresas e daqueles que desenvolvem atividades de ciência e tecnologia, cuja remuneração é mais alta do que a média total, para comprovar o cumprimento do VCL.

Dado que o VCL é válido para 40% a 45% do setor, aproximadamente 60% da produção de veículos na América do Norte não estaria sujeita à regra, o que isenta a maior parte do setor de atender as novas diretrizes salariais. Isso poderia levar à concentração de atividades de maior complexidade tecnológica nos países cuja média salarial excede o valor mínimo de US\$ 16 por hora, caso dos Estados Unidos e do Canadá - enquanto o valor médio por hora no México é de US\$ 2,8 no setor de bens manufaturados, nos outros dois países chega a US\$ 24,4 e US\$ 21,5, respectivamente (TRADING ECONOMICS, 2022). No

entanto, dado que as regras de origem do USMCA ainda estão em fase de implementação, identifica-se como tendência, com base na experiência do NAFTA, um reforço da posição intermediária do México nas cadeias globais de valor, reafirmando seu perfil *maquilador* e as assimetrias históricas diante dos outros sócios.

Outro aspecto levantado por Ortiz (2019) é que o USMCA não prevê um reajuste do valor de US\$ 16 por hora de acordo com a inflação anual, dando margem para que o salário mínimo estabelecido se torne defasado na medida em que haja um aumento geral de preços nas economias. Apesar de o USMCA prever uma cláusula de caducidade, chamado de *sunset clause*, não se sabe se o valor do salário mínimo por hora será reajustado. A nova regra prevê que o Acordo terá validade de dezesseis anos a partir de sua entrada em vigor, a menos que os sócios almejem estendê-lo por outro período equivalente (MÉXICO, 2018). O mecanismo de extensão e revisão busca evitar que o Acordo perca validade, assim como permite aos países atualizarem temas econômicos e políticos a cada seis anos. A medida é fruto de uma diligência entre os negociadores estadunidenses e mexicanos, depois que os primeiros sugeriram que o USMCA expirasse automaticamente a cada cinco anos (CNBC, 2018), o que poderia contaminar o clima de investimentos na região e colocar o governo mexicano sob periódica instabilidade.

Além do VCR e do VCL, o USMCA prevê que 70% do aço e do alumínio consumido na indústria automobilística da América do Norte deve ser originário da região. Assim como no caso do Valor de Conteúdo Regional, a expectativa é que as empresas instaladas nos três países possam substituir a importação desses produtos, nomeadamente, da China, maior produtora mundial de ambos os metais (MOLINA, 2019). Além disso, a transferência das atividades para os países da América do Norte, somado às outras medidas, poderia possibilitar a realocação de grande parte da cadeia produtiva de automóveis e de peças para a região, revertendo o processo de fragmentação produtiva característico da globalização. No entanto, assim como os resultados da medida ainda são incertos, eles não serão imediatos, já que a produção regional não tem, atualmente, capacidade para atender à demanda gerada pela indústria automobilística, o que pode manter elevado os níveis de importação.

Outra novidade do USMCA foi a introdução de um novo mecanismo de solução de controvérsias para solucionar disputas trabalhistas entre o México e os Estados Unidos, chamado de "Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism". O Mecanismo Laboral de Resposta Rápida, como é conhecido, permite que organizações locais apresentem queixas aos órgãos federais de seus países de origem contra violações de direitos trabalhistas no país

vizinho, especificamente direitos de liberdade sindical e de negociação coletiva. Se a queixa for acatada pelo país originário, ele poderá pedir ao sócio a condução de investigações. Caso seja confirmada a infração, deve ser apresentado um plano de reparação, que se não cumprido, pode levar à abertura de um painel e até a imposição de sanções comerciais (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2018). Na prática, o mecanismo facilita o monitoramento das relações trabalhistas no México por parte de grupos domésticos nos Estados Unidos, assim como permite a imposição de sanções comerciais caso as violações sejam confirmadas, o que não estava previsto no NAFTA.

Da mesma forma que no Tratado anterior, a possibilidade de que o USMCA se converta em um eixo de mudança estrutural nas relações de trabalho do México depende da implementação das medidas no âmbito interno. Para Covarrubias Valdenebro (2021),

o momento para o México e a América do Norte é único. É do interesse dos três países que haja um novo regime trabalhista no México. O novo Tratado aporta uma série de acordos e mecanismos trabalhistas sem precedente devido aos seus poderes de aplicação vinculantes e contribuições para a mudança (p. 47, tradução nossa)⁵⁷.

Apesar de o autor ser otimista quanto a possibilidade de mudança nas relações de trabalho do México através do USMCA, Covarrubias Valdenebro (2021) reconhece que a brecha salarial entre os três países ainda é muito extensa. A reversão desse cenário implica em mudanças que vão além do valor estabelecido no VCL, mas que possibilitem aumentos periódicos do salário mínimo no México a partir da inflação e de aumentos reais. Na prática, isso significa reformular a própria estratégia de desenvolvimento, deixando de creditar a competitividade internacional da economia mexicana nos baixos custos trabalhistas para incorporar investimentos mais consistentes em pesquisa e desenvolvimento. Historicamente, o país é o que menos investe em P&D dentre os membros da OCDE - desde 1998, o gasto doméstico bruto em relação ao PIB é de 0,3% ao ano (OECD, 2022).

7.2.2 As reformas na legislação trabalhista mexicana

Desde o início da administração de López Obrador, o governo mexicano instituiu uma série de reformas no âmbito do trabalho para adaptar a legislação nacional para os princípios

⁵⁷ Do original: “El momento para México y Norteamérica es único. Que haya un nuevo modelo laboral en México está en el mejor interés de los tres países. El nuevo tratado aporta una serie de acuerdos y mecanismos laborales sin precedente por sus poderes vinculantes de aplicación y contribución al cambio” (COVARRUBIAS VALDENEPRO, 2021, p. 47).

da liberdade sindical previstos na Convenção 98 da OIT e a entrada em vigor do USMCA. A principal alteração foi a promulgação da Reforma Trabalhista, em 1 de maio de 2019, que modificou diversas disposições da Lei Federal do Trabalho e de outros dispositivos jurídicos afim de instaurar um novo mecanismo de justiça, que utilize da conciliação como forma de resolver conflitos entre os patrões e os trabalhadores (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019a).

A Reforma Laboral de 2019 teve como antecedente a publicação de um Decreto, em fevereiro de 2017, que alterou os artigos 107 e 123 da Constituição federal do México. No caso do artigo 107, a reformulação abria portas para a criação de centros de conciliação locais que serão responsáveis por registrar os contratos coletivos de trabalho e resolver os conflitos entre empresários e trabalhadores. A mudança no artigo 123, por sua vez, prevê o fim das Juntas de Conciliação e Arbitragem⁵⁸, acusadas de serem lentas e pouco transparentes na garantia dos direitos trabalhistas. Estabeleceu-se, portanto, a obrigatoriedade de acudir primeiramente à instância conciliatória no caso de conflitos trabalhistas, a criação de centros de conciliação nas unidades federativas e de procedimentos para garantir a liberdade de negociação coletiva e a democracia nas organizações sindicais (MÉXICO, [201-?]).

Criado em janeiro de 2020, o Centro Federal de Conciliação e Registro Laboral tem sede oficial na Cidade do México, mas irá contar com escritórios de representação em todos os estados da federação. O Centro tem como objetivo “[...] fundamentar o procedimento de conciliação que deverá abarcar os trabalhadores e os patrões em assuntos individuais e coletivos da ordem federal [...]”⁵⁹ (MÉXICO, CÁMARA DE DIPUTADOS, 2020, p. 1, tradução nossa). O órgão também será responsável por registrar os contratos de trabalho, as organizações sindicais e todos os processos administrativos relacionados, que deverão estar disponíveis na página oficial do governo mexicano.

Com isso, busca-se dar transparência aos contratos e garantir a liberdade e a “democracia sindical”, caracterizada como o respaldo dos trabalhadores aos contratos coletivos e o apoio majoritário à representação sindical e às eleições livres para as lideranças das organizações trabalhistas. Apesar de o tema já ter sido discutido em outras ocasiões, não houve avanços na inclusão da liberdade de associação e no estabelecimento do voto secreto

⁵⁸ As Juntas de Conciliação e Arbitragem são formadas por um representante do governo, do capital e do trabalho. Apesar de serem consideradas um órgão de jurisdição federal, não fazem parte do Poder Judiciário e nem da Secretaria de Trabalho e Previsão Social. De acordo com a Constituição de 1917, suas funções públicas incluem conciliar e impor a justiça do trabalho no caso de conflitos laborais (GOBIERNO DE MÉXICO, 2022).

⁵⁹ Do original: “[...] sustanciar el procedimiento de conciliación que deberán agotar los trabajadores y patrones, en asuntos individuales y colectivos del orden federal” (MÉXICO, CÁMARA DE DIPUTADOS, 2020, p. 1).

para os representantes dos trabalhadores, que foram incorporados no texto promulgado em 2019. Além disso, a Reforma pretende atribuir maior agilidade na resolução dos litígios trabalhistas, que devem ser resolvidos em até 45 dias, assim como favorecer o monitoramento por parte das autoridades domésticas e estrangeiras dos contratos de trabalho no México.

Outro desdobramento da Reforma Trabalhista foi reverter algumas medidas publicadas no ex governo de Felipe Calderón, mas implementadas na gestão de Peña Nieto. Com o objetivo oficial de fomentar a competitividade do México, a reforma de 2012 flexibilizou o mercado de trabalho ao permitir a contratação temporária (1 a 6 meses) e por horários flexíveis (MÉXICO, 2016). Além disso, a alteração na Lei Federal do Trabalho naquela ocasião regulou o Regime de Subcontratação, conhecido como *outsourcing*, que prevê a terceirização de atividades da empresa para fornecedores externos.

López Obrador foi um dos críticos da reforma de 2012. O então candidato à presidência pelo PRD afirmou que a “[...] chamada reforma trabalhista é danosa não apenas para os trabalhadores, mas para os verdadeiros empresários, porque não gera empregos e, ademais, é uma imposição desde o estrangeiro, apoiada pela máfia do poder no México e acordada por Peña Nieto e Calderón”⁶⁰ (LÓPEZ OBRADOR, 2013). Nesse aspecto, e cumprindo sua promessa de campanha, a Reforma de 2019 tornou a limitar a prática da subcontratação, que se manteve permitida apenas no caso de serviços especializados (terceirização).

Contando com o apoio de advogados mexicanos e de especialistas do PNUD e do BID, a Estratégia Nacional para Implementação do Sistema de Justiça Laboral prevê a implantação do Novo Modelo em três etapas, com previsão de serem concluídas em 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Elas se referem ao cumprimento, por parte dos estados nacionais, dos procedimentos de harmonização legislativa, implantação dos tribunais e dos centros de conciliação locais, além da modificação dos estatutos, que ocorre a partir do recebimento de recursos federais e do governo dos Estados Unidos. No entanto, de acordo com as informações disponíveis na Secretaria do Trabalho e Previsão Social (2022), os estados estão em fases distintas de implementação, ou seja, enquanto algumas entidades federativas encontram-se na terceira etapa, caso dos estados fronteiriços norte de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León e Tamaulipas; outros estados encontram-se

⁶⁰ Do original: “[...] llamada reforma laboral es dañina, no solo para los trabajadores, sino para los verdaderos empresarios, porque no genera empleos y además es una imposición desde el extranjero, apoyada por la mafia del poder en México, y acordada por Peña Nieto y Calderón” (LÓPEZ OBRADOR, 2013).

significativamente atrasados, como Chiapas, Tabasco e Campeche, no sul do México, e Durango, Zacatecas e San Luis Potosí, na região central do país.

Além das medidas no âmbito legislativo, é importante destacar a política de aumento do salário mínimo implementada desde o início do mandato de López Obrador. Conforme disposto no Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024, o objetivo é conter a deterioração histórica dos salários no México e recuperar o poder aquisitivo, contribuindo para o fortalecimento do mercado interno e para a melhor distribuição de renda (DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019b). Os aumentos têm sido decretados anualmente - em dezembro de 2018, o governo anunciou um aumento de 100% no salário mínimo nos municípios de fronteira e de 16% no restante do país. Em 2019, o aumento salarial concedido foi de 5% na região fronteiriça e de 20% em outras localidades. E, em 2020, o aumento negociado com os sindicatos para o próximo ano foi de 15% (HERNÁNDEZ; JUÁREZ, 2021).

Apesar de ter havido negociações entre o governo, os sindicatos e os empresários, os reajustes vem sendo aplicados por decreto. Isso porque, o aumento sugerido pelo governo permanecia razoavelmente acima da proposta dos empresários, com apoio de organizações sindicais patronais, que sugeriram, em 2020, um reajuste de 10%. Na ocasião, as entidades pontuaram que o aumento indiscriminado dos salários poderia gerar inflação, além de levar ao fechamento de pequenas e médias empresas (VALOR ECONÓMICO, 2020). De forma a diminuir a resistência interna, o governo mexicano tentou compensar o aumento do salário mínimo com políticas de incentivo fiscal, como na assinatura do Decreto de Estímulos Fiscais na Região da Fronteira Norte, publicado em dezembro de 2018, que concedeu corte de 8% no Imposto sobre Valor Agregado e de 20% no Imposto sobre a Renda. Em dezembro de 2020, a medida foi renovada e terá vigência até dezembro de 2024, quando acaba o mandato do presidente López Obrador.

Mesmo que ainda hajam dúvidas e inconsistências no que se refere à sustentabilidade da política de aumento do salário mínimo prometida por López Obrador, está clara uma confluência entre a agenda doméstica do presidente mexicano e as novas diretrizes trabalhistas negociadas no USMCA. Nesse sentido, López Obrador sinaliza que pretende aproveitar as relações com os Estados Unidos para implementar a sua agenda interna, ainda que, na prática, as negociações com os sindicatos tradicionais e com os empresários torne o contexto muito mais desafiador. O governo mexicano deverá contar, portanto, com

significativo poder de negociação de forma a dialogar com interesses díspares e, muitas vezes, contraditórios, já que o não cumprimento das novas regras do USMCA pode levar à medidas retaliatórias por parte dos EUA e ao acometimento da economia mexicana.

7.3 Conclusões

O Acordo Estados Unidos-México-Canadá atualizou diversas diretrizes do NAFTA e ampliou as regulações com base no que tinha sido negociado no âmbito do TPP. No caso da indústria automobilística, as novas regras de origem do USMCA apontam para duas dimensões complementares. Por um lado, o Valor de Conteúdo Regional e as medidas direcionadas para os setores do aço e do alumínio buscam conter a ascensão econômica da China ao realocar as empresas de volta para os países da região. A medida atende as pressões domésticas dos sindicatos estadunidenses, insatisfeitos com a migração de empresas para países com menor custo e o fechamento de postos de trabalho nos EUA. Por outro lado, o Valor de Conteúdo Laboral, que estabelece que 40% a 45% do custo neto dos veículos leves deve ser fabricado por trabalhadores que ganhem ao menos US\$ 16 por hora, pretende forçar o governo mexicano a modificar as relações trabalhistas no país, adotando uma política periódica de aumento do salário mínimo e promovendo reformas de democracia sindical.

Por isso, no contexto das relações bilaterais, a modernização do NAFTA foi vista como uma forma de pressionar o governo do México a promover mudanças na legislação trabalhista. O novo Acordo prevê que o descumprimento das novas regras pode levar a inspeções nas fábricas mexicanas, assim como, no limite, à aplicação de sanções comerciais. O governo de López Obrador sinaliza que pretende cumprir as novas diretrizes, ainda que enfrente forte oposição de alguns setores internos, como de parte dos sindicatos e dos empresários. Na prática, o governo mexicano busca aproveitar o USMCA para implementar promessas da sua agenda de campanha, como os decretos de aumento do salário mínimo e a Reforma Trabalhista de 2019, que reviu parte do que tinha sido aprovado na reforma de 2012, como a ampliação da terceirização.

Os impactos do USMCA no médio e longo prazo ainda são incertos. No entanto, ainda que o novo Acordo tenha potencial para promover reformas estruturais no âmbito das relações de trabalho no México, as novas regras possuem algumas imprecisões que podem limitar a sua aplicabilidade, tal como a metodologia de cálculo do VCL e as baixas tarifas de importação na América do Norte, que podem levar as empresas a importarem insumos ao

invés de realocarem parte de suas atividades na região. Além disso, dado a significativa diferença salarial entre o México, os Estados Unidos e o Canadá, faz-se necessária a adoção de uma política sustentável de aumento do salário mínimo e, paralelamente, o investimento em outras fontes de competitividade da economia mexicana, capazes de promover o desenvolvimento e de equalizar as desigualdades históricas do país.

8 - CONCLUSÕES FINAIS

O objetivo principal dessa tese doutoral foi analisar as relações do México com os Estados Unidos no período de 1982 a 2019. A ênfase da pesquisa recaiu sobre as questões econômicas e, especificamente, sobre a integração produtiva através da indústria automobilística, setor considerado estratégico devido ao seu potencial de gerar encadeamentos regionais, seu nível de empregabilidade e a participação no PIB. Discutimos a hipótese de que apesar de o México ter se consolidado como uma plataforma de exportação de bens manufaturados de média intensidade tecnológica para os Estados Unidos, a associação entre os dois países não foi capaz de gerar um processo de acumulação endógeno e, assim, sanar os problemas históricos do desenvolvimento econômico mexicano. Isso decorre, sobretudo, das políticas de liberalização comercial e financeira empreendidas pelo governo mexicano a partir da crise da dívida de 1982, que limitaram a participação do Estado na economia e, consequentemente, o próprio alcance da política industrial.

Historicamente, a política externa e a estratégia de desenvolvimento econômico do México são condicionadas pelas relações com os Estados Unidos. A proximidade geográfica com a principal potência econômica e militar do sistema internacional, assim como a assimetria que caracteriza tais relações, impôs à diplomacia mexicana a preocupação permanente com a sua autonomia. No entanto, a dependência econômica histórica do México em relação ao vizinho e a preocupação estadunidense com a estabilidade interna mexicana atribuem às relações bilaterais um *status quo* de diálogo permanente, que foi preservado mesmo em momentos em que se prevaleceu a desconfiança entre os dois países.

Ao longo dos séculos XX e XXI, os governos mexicanos buscaram estratégias de contrapeso em relação aos Estados Unidos. Nesse contexto, podemos citar a participação do México no Grupo de Contadora, em 1983, a negociação de TLCs com a Europa e alguns países da América Latina, no decorrer da década de 1990, e a participação na CELAC, em 2010. Ainda que a expectativa fosse impulsionar iniciativas de diversificação das relações econômicas internacionais, os Estados Unidos se mantiveram como prioridade estratégica, como se evidenciou na negociação do NAFTA, em 1992, e na Iniciativa Mérida, em 2007.

O discurso da diversificação ganha fôlego em momentos de maior incerteza nas relações com os Estados Unidos. Esse foi o caso, por exemplo, do final do governo de Peña

Nieto, quando o ex presidente Trump ameaçou sair do NAFTA e impor tarifas comerciais ao México. A forte instabilidade nas relações com o vizinho ajudam a explicar a eleição de López Obrador, em julho de 2018, e seu discurso fortemente reformista. No entanto, ainda que se tivesse alimentado a expectativa de mudanças profundas no âmbito da política externa, AMLO desenvolveu uma política colaborativa com o ex presidente Trump, sobretudo no campo migratório. Em conjunto com o Canadá, os três países ainda acordaram o USMCA, que substituiu o NAFTA, e inseriu novas diretrizes para a indústria automobilística.

Dessa forma, ainda que a autonomia tenha se mantido presente nos discursos oficiais do governo mexicano, sua concretização tornou-se mais complexa depois da crise da dívida de 1982, que marcou o início da reformulação da estratégia de desenvolvimento econômico do México. O período ficou marcado pelo fim da estratégia de industrialização por substituição de importações e pela adoção de políticas sistemáticas de abertura comercial e financeira depois da crise de confiança entre o governo do Partido Revolucionário Institucional e os empresários, sobretudo os do norte do México, que apresentavam maior grau de integração ao capital estrangeiro e ao mercado dos Estados Unidos. Além da cisão entre os grupos internos, as reformas podem ser atribuídas à estabilidade política conferida pelo regime de partido único do PRI, que ocupou a presidência do México entre 1929 e 2000.

A integração econômica do México aos Estados Unidos é entendida como parte de um processo de aprofundamento das políticas de liberalização comercial e financeira após a eleição de Salinas de Gortari. Entre as principais motivações que levaram o governo mexicano a negociar o NAFTA foi a tentativa de institucionalizar as relações com os Estados Unidos e “amarrar” a nova estratégia de desenvolvimento do México às instâncias internacionais, que também contou com a entrada do país na OCDE, em 1994. Além disso, o NAFTA representou uma forma de o governo mexicano aproveitar as vantagens comparativas do país, como a proximidade com o principal mercado consumidor e a mão de obra barata, para consolidar o México como uma plataforma de produção e exportação de bens manufaturados, sobretudo nas empresas *maquiladoras*, que se concentravam no norte do México e tinham incentivos fiscais para importação. Segundo os seus negociadores, o Tratado promoveria os investimentos estrangeiros em direção ao México e o acesso privilegiado do país ao mercado da América do Norte, sustentando o crescimento econômico.

As expectativas macroeconômicas associadas ao NAFTA modificaram as políticas adotadas no nível mais local, que já vinham sendo extintas desde a crise da dívida de 1982. No caso da indústria automobilística, a análise dos Decretos do DOF mostrou que o Tratado consolidou a política de promoção das exportações, tendência verificada desde o final da década de 1970, quando se agravou o problema da escassez de divisas. A abertura da IAM para as exportações implicou na revisão de políticas setoriais que buscavam garantir um alto índice de integração do setor à economia nacional, tais como a proibição para importar determinados componentes e peças, os quais deveriam ser fabricados internamente; o grau de integração nacional para as indústrias terminais e de auto-peças, e a lei de investimentos estrangeiros. O processo de reformulação interno foi acompanhado, paralelamente, por mudanças nas cadeias produtivas globais, que levaram empresas transnacionais a se instalarem em países de mais baixo custo para ampliarem a sua competitividade. Por essa perspectiva, a IAM é considerada um caso de sucesso pois conseguiu reformular o seu impulso produtivo, do mercado interno para o externo, e reposicionar-se como a sexta maior indústria automobilística do mundo.

No entanto, ainda que de fato o Tratado tenha contribuído para o aumento dos investimentos estrangeiros no México e a promoção das exportações, os setores vinculados à economia mundial tornaram-se substancialmente menos integrados à economia doméstica, acarretando problemas na promoção do desenvolvimento sócio-econômico. Os debates em torno do baixo crescimento do PIB enfatizam os problemas da estrutura industrial do país, tais como o índice de importações e os investimentos em ciência e tecnologia, que poderiam possibilitar uma mudança de cunho mais estrutural. Além disso, é necessário enfatizar a política de promoção dos baixos salários, também alavancada pelos altos índices de informalidade em alguns estados, que contribui para agravar os entraves ao desenvolvimento e para consolidar um mercado de consumo interno.

A análise dos dados da indústria automobilística mexicana nos mostram que o setor é um dos mais integrados à economia dos Estados Unidos, o que se verifica pelos altos índices de exportação para esse mercado. Alavancado por investimentos europeus, japoneses e estadunidenses, o setor passou por um acelerado crescimento nos últimos anos, consolidando o México como uma plataforma de produção e exportação de veículos e de auto-peças para o mercado norte-americano. Em contraposição, a produção da indústria automobilística dos

Estados Unidos caiu de forma considerável, processo que foi acompanhado pela diminuição das exportações para o México e, conseqüentemente, pelo aumento das importações. A substituição da produção doméstica nos Estados Unidos por bens fabricados no México potencializaram os debates sobre a necessidade de realocar as empresas de volta ao país, como exposto na plataforma do ex governo Trump, e levaram à modernização do NAFTA, de forma a incluir diretrizes mais rígidas para o setor automobilístico.

Do ponto de vista da política externa dos EUA, as novas diretrizes do NAFTA ainda apontam para uma tentativa de conter a ascensão econômica da China, que se consolida como uma potência manufatureira. Nesse sentido, ao reforçar as relações econômicas com os sócios tradicionais, o governo dos Estados Unidos pretende fortalecer as cadeias produtivas regionais e diminuir a importação dos produtos chineses, que são considerados uma ameaça à indústria estadunidense. Por um lado, o contexto representa uma oportunidade para o México, considerando que o país pode substituir os produtos asiáticos, sobretudo aqueles de média intensidade tecnológica. Por outro, o espaço de interlocução privilegiado com o vizinho reafirma as relações de dependência ao dificultar a superação das assimetrias históricas que determinam as relações bilaterais, assim como aprofunda o dilema da autonomia na política externa e de desenvolvimento.

É necessário destacar que os temas relacionados à política externa do México, sua estratégia de desenvolvimento e as relações com os Estados Unidos estão longe de serem esgotados. Como o USMCA foi recém acordado pelos três países, o Acordo ainda carece de futuras investigações para melhor delimitar os impactos nos países sócios. Além disso, faz-se necessário aprofundar as investigações sobre a atuação dos grupos transnacionais no México e suas relações com os empresários norte-americanos, de forma a entender os interesses e em que medida influenciam a tomada de decisão dentro do país. Por último, a pesquisa almeja contribuir para futuras análises sobre as oportunidades e os desafios das disputas entre os Estados Unidos e a China para os países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina e do Caribe.

REFERÊNCIAS

AHMED, Azam; VILLEGAS, Paulina. López Obrador, an Atypical Leftist, Wins Mexico Presidency in Landslide. **The New York Times**, 1 jul. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/07/01/world/americas/mexico-election-andres-manuel-lopez-obrador.html>. Acesso em: 16 fev. 2021.

AGUILAR CAMÍN, Héctor; MEYER, Lorenzo. **À sombra da revolução mexicana: História Mexicana Contemporânea, 1910-1989**. São Paulo: EdUsp, 2000.

ALBA ULLOA, Jessica de. Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n. 119, mayo-agosto 2014, p. 117-143. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/54657>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ALVARADO, Jennifer; PADILLA, Ramón. Política industrial y cambio estructural en México. **CEPAL**, Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43938>. Acesso em: 12 abr. 2021.

AMLO. Palabras del presidente Andrés Manuel López Obrador con motivo de la Declaración Conjunta con Donald Trump, presidente de EE.UU., 8 jul. 2020. Disponível em: <https://lopezobrador.org.mx/2020/07/08/palabras-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-con-motivo-de-la-declaracion-conjunta-con-donald-trump-presidente-de-ee-uu/>. Acesso em: 6 jan. 2022.

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. The Policy-making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015. **Latin America Research Review**, vol. 54, n. 4, 2019, p. 812-834. Disponível em: <https://larrr.org/articles/10.25222/larr.273/>. Acesso em: 2 dez. 2021.

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. Presidential Delegation to Foreign Ministries: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946-2015). **Journal of Politics in Latin America**, vol. 12, n. 2, 2020, p. 123-154.

ARJONA, Luis Enrique. La industria automotriz mexicana de autopartes durante el auge exportador de los años ochenta. In. CARRILLO, Jorge (Coord.) **La nueva era de la industria automotriz**. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, 1990, p. 115- 147.

ARRONTE, Ricardo C. The role of the State and the entrepreneurial sector in Mexican development. In. MAXFIELD, Sylvia; MONTTOYA, Ricardo Anzaldúa (Edi.). **Government and Private Sector in Contemporary Mexico**. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies; University of California, San Diego, 1987, p. 45-63.

ARTEAGA GARCIA, Arnulfo. The Restructuring of the Automobile Industry in Mexico and the Repercussions for Labor. In. COOK, Maria Lorena; KATZ, Harry C. (Eds.) **Regional**

integration and the industrial relations in North America. Nova Iorque: ILR Press, 1994, p. 180-206.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ. AMIA. Estadísticas. Disponível em: <https://amia.com.mx/indicadores-nacionales-relacionados1/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ASPE ARMELLA, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica.** México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ASTIÉ-BURGOS, Walter. **México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo.** México: Siglo Veintiuno Editores, 1998.

BAGLEY, Bruce M. Interdependence and US Policy Toward Mexico in the 1980s. In. ROETT, R. (Edi.) **Mexico and the United States: Managing the Relationship.** Boulder, CO: Westview Press, 1988.

BAILEY, John. Introduction: NAFTA's Impacts on Mexico and the United States: Subregional Effects of Trade and Economic Integration. In. BAILEY, John (Ed.). **U.S.-Mexican Economic Integration: NAFTA at the Grassroots.** Austin: The University of Texas at Austin, 2001, p. 1-22.

BANCO DE MÉXICO. Cronología de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. **SECOFI**, jul. 1992. Disponível em: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/262/7/RCE7.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BANCO DE MÉXICO. Balanza comercial de mercancías de México (sin apertura de maquiladoras) - (CE125). Disponível em: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE125§or=1&locale=es> Acesso em: 4 abr. 2022.

BARRAGÁN, A. Las cinco amenazas de Trump a México. **El País**, 20 jan. 2017. Disponível em: https://elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627_276094.html. Acesso em: 5 mar. 2021.

BENNETT, Mark. **Public Policy and Industrial Development:** the case of the Mexican Auto Parts Industry. Boulder: Westview Special Studies in Industrial Policy and Development, 1986.

BENSUSÁN, Graciela; MIDDLEBROOK, Kevin J. Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México. **Foro Internacional**, vol. LX, 3(241), Jul-Set 2020. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2670>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BERNAL-MEZA, Raúl. México: de la autonomista “potencia media” al socio subordinado de Estados Unidos. **Estudios Internacionales**, año 1, n. 1, primero semestre 2009, p. 2-43.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. **El desarrollo económico de América Latina desde la independencia**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

BMW GROUP. BMW Group cumple 20 años en México, 17 out. 2014. Disponível em: <https://www.press.bmwgroup.com/mexico/article/detail/T0195042ES/bmw-group-cumple-20-años-en-méxico?language=es>. Acesso em: 8 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Documentos da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos - CELAC. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos#CelacChina2>. Acesso em: 11 maio de 2021.

BRICE, Makini. Trump threatens more tariffs on Mexico over part of immigration deal. **Reuters**, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico-idUSKCN1TB182>. Acesso em 6 jan. 2022.

BURGA, Tim. The USMCA is bad for workers. **The Washington Post**, 9 set. 2020.

CALDERÓN, Cuauhtémoc; SÁNCHEZ, Isaac. Crecimiento económico y política industrial en México. **Revista Problemas del Desarrollo**, vol. 170, n. 43, 2012.

CANTÚ, César. T-MEC logra despertar al sindicalismo mexicano. **El Financiero**, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/08/27/t-mec-logra-despertar-al-sindicalismo-mexicano/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

CARNEIRO, Flavio Lyrio. A Parceria Transpacífica: Principais características e impactos sobre a regulação do comércio mundial. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, IPEA, n. 18, Set-Dez, 2014.

CARRILLO, Jorge. Transformaciones en la industria maquiladora de exportación. In. BARAJAS ESCAMILLA, Rocío; GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo (Eds.) **Las maquiladoras**: Ajuste estructural y desarrollo regional. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Fundación Friederich Ebert, 1989, p. 37-54.

CARRILLO, Jorge. Maquilización de la industria automotriz en México: de la industria terminal a la industria de ensamble. In. CARRILLO V., Jorge (Coord.) **La Nueva Era de la Industria Automotriz en México**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 1990, p. 67-114.

CARRILLO, Jorge; GOMIS, Redi. ¿La maquila evoluciona?, ¿podrá evolucionar en el contexto?. In. CARRILLO, J.; BARAJAS, María del Rosio (Coords.) **Maquiladoras fronteirizas**: Evolución y heterogeneidad en los sectores electrónico y automotriz. México: Miguel Ángel Porrúa; El Colegio de México, 2007, p. 17-49.

CARRILLO, Jorge. De qué maquila me hablas? Reflexiones sobre las complejidades de la industria maquiladora en México. **Frontera Norte**, vol. 26, n. 3, 2014, p. 75-98. Disponível

em: <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/1682/1118>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CASTAÑEDA, Jorge G. La perspectiva mexicana. In. CASTAÑEDA, Jorge G.; PASTOR, Robert A. **Límites en la amistad: México y Estados Unidos**. México: Editorial Joaquín Mortiz; Grupo Editorial Planeta, 1989, p. 271-300.

CASTAÑEDA, Jorge G. Can NAFTA Change Mexico? **Foreign Affairs**, oct. 31, 1993.

CASTAÑEDA, Jorge G. Los ejes en la política exterior de México. **Nexos**, dez. 2001.

CASTAÑEDA, Jorge G. México: Entre Trump y Maduro. **Nexos**, 1 mar. 2019. Disponível em: <https://www.nexos.com.mx/?p=41307>. Acesso em 19 de ago. 2021.

CASTAÑEDA, Jorge G. Mexico's López Obrador Is Pulling an Erdogan on Biden. **The New York Times**, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/07/09/mexico-lopez-obrador-biden-immigration-migration-border-central-america-northern-triangle-economy/>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CENTENO, R. I.. López Obrador o la izquierda que no es. **Foro Internacional**, vol. LXI, 243, 2021. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2716>. Acesso em: 1 mar. 2021.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1969. **Comisión Económica para América Latina**, 1970. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1036>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1980, mar. 1981. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/930>. Acesso em: 02 abr. 2020.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990, mar. 1991. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/903-anuario-estadistico-america-latina-caribe-1990-statistical-yearbook-latin-america>. Acesso em: 2 abr. 2020.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/914/1/S0010876_mu.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

CEPAL. Acerca del Plan de Desarrollo Integral. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>. Acesso em: 3 jan. 2021.

CEPAL. Países da CELAC aprovam por unanimidade diretrizes e propostas do plano de autossuficiência em saúde para a América Latina e o Caribe e delegam à CEPAL a responsabilidade de avançar em sua implementação. **Comunicado de Imprensa**, 18 set. 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-celac-aprovam-unanimidade-diretrizes-propostas-plano-autossuficiencia-saude>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>. Acesso em: 5 abr. 2022.

CHABAT, Jorge. La política exterior de México en la era Trump. **México y la cuenca del Pacífico**, Universidad de Guadalajara, n. 17, 2017. Disponible em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4337/433753444001/433753444001.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CLAVIJO, Fernando; VALDIVIESO, Susana. Reformas estructurales y política macroeconómica. In.: CLAVIJO, Fernando. **Reformas económicas en México, 1982-1999**. Lecturas 92. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Estrategia y Análisis Económico, Consultores S.C.; Fondo de Cultura Económica, p. 13-156.

CNBC. US softens its demand for NAFTA ‘sunset clause’: Mexican official. **CNBC**, 25 ago. 2018. Disponible em: <https://www.cnbcm.com/2018/08/25/trump-says-us-mexico-trade-deal-could-be-imminent.html>. Acesso em: 14 fev. 2022.

COMÉRCIO EXTERIOR. Sección nacional. Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, jun. 1989, p. 535-540. Disponible em: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/175/6/RCE6.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

CONTRERAS, Óscar; MUNGUÍA, Luis Felipe. Evolución de las maquiladoras en México: Política industrial y aprendizaje tecnológico. **Región y sociedad**, vol. 19, jan. 2007. Disponible em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252007000400005 Acesso em: 5 abr. 2022.

COSTA, Kaio G. V.; CASTILHO, Marta R.; ANYUL, Martín P. Production fragmentation, foreign trade and structural complexity: a comparative analysis of Brazil and Mexico. **CEPAL Review**, n. 133, abr. 2021. Disponible em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47203/RVI133_Reis.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 nov. 2021.

COVARRUBIAS VALDENEBRO, Alex. The Mexican Auto Industry: From Crisis to Greater Region-centric Influence. **Norteamérica**, v. 6, n. 2, p. 115-155, dez. 2011. Disponible em http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200005&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 19 mar. 2020.

COVARRUBIAS VALDENEBRO, Alex. La IAM: productividad y producción de primer mundo; moralidad económica y relaciones laborales de tercero. In. COVARRUBIAS V., A.; GODOY, S.; ARTEAGA G., A. **En la industria automotriz en México**. Relaciones de empleo, culturas organizacionales y factores psicosociales. Hermosillo: AM Editores, Clave editorial, CIAD, El Colegio de Sonora, ITIAM, 2016, p. 15-45.

COVARRUBIAS VALDENEBRO, Alex. La ventaja competitiva de México en el TLCAN: un caso de dumping social visto desde la industria automotriz. **Norteamérica**, 14(1), 2019, p.

89-117. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.1.340>. Acesso em: 7 fev. 2022.

COVARRUBIAS VALDENEBRO, Alex. El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Escenarios probables para el trabajo y la industria regional. **Norteamérica**, 16(1), 2021, p. 147-190. Disponível em: <https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/470/637>. Acesso em: 7 fev. 2022.

COVARRUBIAS VELASCO, Ana. **Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política**. México y el mundo: Historias de sus relaciones exteriores (Tomo IX). México: El Colegio de México, 2010.

DÉLANO, Alexandra. **México y su diáspora en Estados Unidos**: Las políticas de emigración desde 1848. México: El Colegio de México, 2014.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto que prohíbe la importación de motores para automóviles y camiones, así como de conjuntos mecánicos armados para su uso o ensamble, a partir del 1o de septiembre de 1964, Secretaría de Industria y Comercio, 25 ago. 1962. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4684106&fecha=25/08/1962&cod_diario=201825. Acesso em: 22 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto que fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz, Secretaria de Industria y Comercio, 24 out. 1972. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4830042&fecha=24/10/1972&cod_diario=207907 Acesso em: 22 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 9 mar. 1973. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=197797&pagina=5&seccion=0. Acesso em: 19 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto para el fomento de la industria automotriz, Secretaria de Patrimonio y Fomento Industrial, 20 jun. 1977a. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629065&fecha=20/06/1977&cod_diario=199098. Acesso em: 24 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. REGLAMENTO del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora, 27 out. 1977b. Disponível em: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4653662&fecha=27/10/1977. Acesso em: 29 jun. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1888, 31 maio 1983a. Disponível em: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983 Acesso em: 7 abr. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, 15 ago. 1983b. Disponível em: <https://>

www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207450&pagina=12&seccion=0. Acesso em: 7 abr. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto para la racionalización de la Industria Automotriz, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 15 set. 1983c. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4826766&fecha=15/09/1983&cod_diario=207753. Acesso em: 24 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto para el fomento y modernización de la Industria Automotriz, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 11 dez. 1989. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4837456&fecha=11/12/1989&cod_diario=208201 Acesso em: 24 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Decreto por el que se reforma y adiciona el relativo al Fomento y Modernización de la Industria Automotriz, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 8 jun. 1990. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4659900&fecha=08/06/1990&cod_diario=200667. Acesso em: 24 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Ley de Inversión Extranjera, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 27 dez. 1993. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4817271&fecha=27/12/1993&cod_diario=207365. Acesso em: 21 mar. 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 30 maio de 2005. Disponível em: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001. Acesso em: 30 mar. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 30 maio 2013. Disponível em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013. Acesso em: 30 mar. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, 1 maio 2019a. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019. Acesso em: 14 fev. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Presidencia de la República, 12 jul. 2019b. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. Acesso em: 16 fev. 2021.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. ACUERDO por el que la Secretaría de Economía da a conocer a los productores de vehículos de pasajeros o camiones ligeros de América del

Norte los procedimientos para la presentación de solicitudes para utilizar un Régimen de Transición Alternativo establecido en el Apéndice al Anexo 4-B del Capítulo 4 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, 30 abr. 2020. Disponible em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592543&fecha=30/04/2020. Acceso em: 7 fev. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, Secretaría de Gobernación, 2 jul. 2020. Disponible em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020. Acceso em: 19 ago. 2021.

DURAND, Jorge. La desmigratización de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón. **Foro Internacional**, v. LIII, 3-4, (213-214), julio-diciembre 2013. Disponible em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2169>. Acceso em: 11 maio 2021.

DUSSEL PETERS, Dussel; KIM, Kwan S. From trade liberalization to economic integration: the case of Mexico. **Kellogg Institute**, Working Paper #187, jan. 1993. Disponible em: <https://www.dusselpeters.com/169.pdf>. Acceso em: 21 set. 2021.

DUSSEL PETERS, Enrique. **Polarizing Mexico: the impact of liberalisation strategy**. United States: Lynne Rienner Publishers, 2000.

DUSSEL PETERS, Enrique. Las importaciones de la Cadena Autopartes-Automotriz de Estados Unidos de América. Principales condiciones y características. In. MEDINA, Lourdes Álvarez; CARRILLO, Jorge; MARÍN, María Luisa González (Coords.) **El auge de la industria automotriz en México en el siglo XXI: Reestructuración y Catching Up**. México: Universidad Nacional Autónoma de México; El Colegio de la Frontera Norte, 2014, p. 133-146.

DUSSEL PETERS, Enrique. Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2021. **Rede Acadêmica China-América Latina**, mayo 2021. Disponible em: https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_Monitor_Infraestructura_2021_ESP.pdf. Acceso em 19 nov. 2021.

ELIZONDO, Humberto G. El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas de Robert O. Keohane. In. TORRES, B. (Coord.) **Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?**. México: El Colegio de México, 1990, p. 63-85.

EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN MÉXICO. El Presidente Lopez Obrador Agradece a China la Llegada del Primer Lote de Vacunas de Sinovac, 20 fev. 2021. Disponible em: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cemx/esp/sgjs/t1855411.htm> Acceso em: 18 nov. 2021.

ESCAMILLA, María del Rosio B. La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos. In.: ESCAMILLA,

M. R. B.; AGUILAR, L. F. (Coord.) **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. México: El Colegio de la Frontera Norte, 2013, p. 33-75.

ETCHEMENDY, Sebastián. *Models of Economic Liberalization. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. New York: Cambridge University Press, 2011.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael; DOMÍNGUEZ, Jorge I. **¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy**. México: Editorial Oceano de México, 2001.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. Decisión making in Mexican foreign policy. In.: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana. **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Estados Unidos: Routledge, 2014, p. 169-179.

FORD BLOG. 93 años de Ford en México: una historia que se cuenta en kilómetro. Disponible em: <https://www.ford.mx/blog/legado/aniversario-93-ford-mexico-conoce-historia-201806/> Acesso em: 8 abr. 2020.

GARDINI, Gian Luca. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. In. GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. **Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism**. United States: Palgrave Macmillan, 2011, p. 13-34.

GANTZ, David A. The U.S.-Mexico trade relationship under AMLO: challenges and opportunities. **Mexico Center**: Rice University's Baker Institute for Public Policy, abr. 2019. Disponible em: <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/b7ccc9ca/mex-pub-mextradeamlo-041919.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

GAYER, E. Obrador diz que enviará carta a parlamentares dos EUA pedindo aprovação do USMCA, **UOL Economia**, 13 out. 2019. Disponible em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/10/13/obrador-diz-que-enviara-carta-a-parlamentares-dos-eua-pedindo-aprovacao-do-usmca.htm>. Acesso em: 5 jan. 2022.

GENERAL MOTORS DE MÉXICO. 1935 | 2015: 80 años con México, out. 2015. Disponible em: https://www.gm.com.mx/static/pdf/GM_80.pdf. Acesso em: 8 abr. 2020.

GERARD, Leo W. Report on the Impacts of the Renegotiated North American Free Trade Agreement. **AFL-CIO**, 27 set. 2018. Disponible em: <https://aflcio.org/reports/report-impacts-renegotiated-north-american-free-trade-agreement>. Acesso em: 21 mar. 2022.

GOBIERNO DE MÉXICO. El CPTPP y el TLCUEM incrementarán los flujos comerciales y de inversión de México, **Secretaría de Economía**, 1 mayo 2018. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/el-cptpp-y-el-tlcuem-incrementaran-los-flujos-comerciales-y-de-inversion-de-mexico>. Acesso em: 14 set. 2021.

GOBIERNO DE MÉXICO. Carta a Joseph Biden, 14 dez. 2020. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/599875/CARTA_JOSEPH_BIDEN_14DIC20.pdf. Acesso em: 7 jan. 2022.

GOBIERNO DE MÉXICO. Entrega oficial del Plan de Desarrollo Integral a El Salvador, Guatemala, Honduras y México por parte de la Cepal, 17 set. 2021. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/entrega-oficial-del-plan-de-desarrollo-integral-a-el-salvador-guatemala-honduras-y-mexico-por-parte-de-la-cepal>. Acesso em: 4 jan. 2022.

GOBIERNO DE MÉXICO. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Disponível em: <https://www.gob.mx/jfca/que-hacemos>. Acesso em: 17 fev. 2022.

GÓMEZ, M. O. Mexico and United States Relations: Interdependence or Mexico's Dependence? In: VÁZQUEZ, C.; GRIEGO, G. (Eds.) **Mexican U.S. Relations: conflict and convergence**. Los Angeles, UCLA Latin America Center, 1983. p. 109-126.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos. In: SCHIAVON, Jorge A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. V. (Eds.) **En busca de una nación soberana: Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX**. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 463-508.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe; MORALES CASTILLO, Rodrigo. La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama de tres actos. *Foro Internacional*, vol. 59, n. 3-4, jul-dez. 2019, p. 763-808. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2640/2568>. Acesso em: 30 mar. 2022.

GUILLÉN R., Arturo. Para superar el estancamiento económico en México: 'nudos críticos' de un proyecto nacional de desarrollo. **Revista de Economía Política**, vol. 27, n. 4, 2007.

HANSEN, Lawrence Douglas T. The Origins of the Maquila Industry in Mexico. **Comercio Exterior**, vol. 53, n. 11, nov. 2003. Disponível em: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines_en/24/6/tayl1103.pdf. Acesso em: 5 abr. 2022.

HEREDIA, Carlos A. NAFTA and Democratization in Mexico. **Journal of International Affairs**, vol. 48, n. 1, 1994, p. 13-38. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/24357333.pdf?refreqid=excelsior%3A0be044da90e3072a12b948a68ea04f2a>. Acesso em: 11 nov. 2021.

HEREDIA, Blanca. Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, Serie Reformas de Política Pública, n. 34, 1995.

HERNÁNDEZ; Gerardo; JUÁREZ, Blanca. Mundo laboral vive ondas de cambio sin precedentes. **El Economista**, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://>

www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Mundo-laboral-vive-ola-de-cambios-sin-precedentes-20210430-0001.html. Acesso em: 16 fev. 2022.

HOSHINO, Taeko. Business Groups in Mexico. In.: COLPAN, Asli M.; HIKINO, Takashi; LINCOLN, James R. (Eds.) **The Oxford Handbook of Business Groups**. Oxford Handbooks, 2010.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. **NAFTA: An Assessment**. Washington: Institute for International Economics, 1993.

IANNI, Octavio; KAPLAN, Marcos. **América Latina y Estados Unidos: relaciones política internacionales y dependencia**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1973.

IBARRA, Carlos. La paradoja del crecimiento lento de México. **Revista CEPAL**, 2008. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11254-la-paradoja-crecimiento-lento-mexico>. Acesso em: 8 abr. 2021.

INETV. Tercer Debate Presidencial. **Youtube**, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Gy8t1AtWluE&t=2s>. Acesso em: 5 abr. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MOTOR VEHICLE MANUFACTURERS. Production Statistics. Disponível em: <http://www.oica.net/category/production-statistics/2019-statistics/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. INEGI. México: nuevas estadísticas de informalidad laboral, 2013. Disponível em https://www.snieg.mx/DocAcervoINN/documentacion/inf_nvo_acervo/SNIDS/ENOE/Informalidad_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. INEGI. Sistema de Información Económica. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In JAGUARIBE, Helio *et al.* México: Siglo Veintiuno Editores, 1969, p. 1-85.

JOHNSON, Jon R.. NAFTA and the Trade in Automotive Goods. In. GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. **Assessing NAFTA: A Trinational Analysis**. Canada: The Fraser Institute, 1993, p. 87-129.

KATZ, Harry C. The Transformation of U.S. Industrial Relations - An Overview of Recent Developments. In. COOK, Maria Lorena; KATZ, Harry C. (Eds.) **Regional integration and the industrial relations in North America**. Nova Iorque: ILR Press, 1994, p. 1-15.

KEOHANE, Robert O.; NYE, J. **Power and Interdependence**. Estados Unidos: Longman, 2012.

LAFUENTE, J. López Obrador é eleito presidente do México com maior respaldo popular da história. **El País**, 2 jul. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/02/internacional/1530528010_797985.html. Acesso em: 17 ago. 2021.

LANGLEY, Lester D. **Mexico and the United States: the fragile Relationship**. Boston: Twayne Publishers, 1991.

LIGHTHIZER, Robert. How to Make Trade Work for Workers. **Foreign Affairs**, julho/agosto 2020.

LONG, Tom. **Latin America confronts the United States: Asymmetry and influence**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

LÓPEZ OBRADOR. La reforma laboral es una imposición desde el extranjero, afirma López Obrador, 23 out. 2013. Disponível em: <https://lopezobrador.org.mx/temas/reforma-laboral/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

LUNA, Matilde; TIRADO, Ricardo; VALDÉS, Francisco. Businessmen and politics in Mexico, 1982-1986. In: MAXFIELD, Sylvia; MONTOYA, Ricardo Anzaldúa (Edi.). **Government and Private Sector in Contemporary Mexico**. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies; University of California, San Diego, 1987, p. 13-43.

LUSTIG, Nora. Nuevos actores, negocios: sus alianzas estratégicas. In.: CAMPOS, Mónica V.; CASTRO, Rafael F. de; WEINTRAUB, Sidney. **Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos**. México: Fondo de la Cultura Económica, 1998, p. 443-490.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1, 2012, p. 116-133. Disponível em: http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/TIS_Peaking_Regionalism_Malamud-Gardini.pdf. Acesso em: 11 maio 2021.

MARIANO, Karina L. P.; MATTOS, Angelo R.; SUGAHARA, Daniela R. Do NAFTA ao USMCA: Trump e os interesses nacionais. **Perspectivas**, vol. 54, jul-dez 2019, p. 235-260.

MÁRQUEZ, Jesús V.. Cooperación y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos; un enfoque histórico. In.: PELLICER DE BRODY, Olga; CASTRO, Rafael F. de (Coords.). **México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación**. México: Instituto Matías Romero; Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, p. 215-243.

MATTOS, Angelo Raphael; MARIANO, Karina L. P. Estados Unidos e NAFTA: grupos domésticos na renegociação do acordo. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n3.p605-634>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MEDRANO, José Antonio Vieyra. Reestructuración productiva y espacial de la industria automotriz en México. **Invest. Geog**, n. 39, p. 122-138, agosto 1999. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46111999000200009&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 17 mar. 2020.

MENA, Carolina Gomez. La ASPAN será desastrosa para México, advierten. **La Jornada**, 31 mar. 2006. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/2006/03/31/index.php?section=politica&article=036n1pol>. Acesso em: 19 maio 2021.

MENDOZA COTA, Jorge Eduardo. Perspectives of US-Mexico Trade under the USMCA. **Norteamérica**, vol. 16, n. 2, jul-dez. 2021. Disponível em: <https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/478>. Acesso em: 6 abr. 2022.

MENDOZA SÁNCHEZ, Juan Carlos. *Cien años de política exterior mexicana*. México: Grupo Editorial Cenzontle, 2011.

MERKE, Federico; REYNOSO, Diego. Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. **Estudios Internacionales**, n. 185, 2016, p. 107-131.

MÉXICO. Cámara De Diputados. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). **México**, Jul. 2006. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

MÉXICO. Cámara De Diputados. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores. 2007. Disponível em: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>. Acesso em: 4 maio 2021.

MÉXICO. Cámara De Diputados. Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, 6 jan. 2020. Disponível em: https://centrolaboral.gob.mx/documentos/LEY_ORGANICA_DEL_CENTRO_FEDERAL_DE_CONCILIACION_Y_REGISTRO_LABORAL.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

MÉXICO. Cámara de Senadores. De las Comisiones de Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Gobernación, el que contiene punto de acuerdo en relación a los resultados de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos. 9 dez. 2004. Disponível em: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/12/asun_1584080_20041214_1604932.pdf. Acesso em: 11 ago. 2020.

MÉXICO. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2019). Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545898/Informe_Congreso-2019-4T.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

MÉXICO. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

MÉXICO. Secretaría de Economía. IMMEX: Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación. Disponível em: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex> Acesso em: 4 abr. 2022.

MÉXICO. Secretaría de Economía. Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published>. Acesso em: 9 abr. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Economía. Flujos de IED hacia México. Disponível em: <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mapaflujosIEDgobmx.html>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. De las comisiones de relaciones exteriores, América del Norte; y de Gobernación, el que contiene punto de acuerdo en relación a los resultados de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos, 2004. Disponível em: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/12/asun_1584080_20041214_1604932.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Deposita México en la OIT instrumento de ratificación del Convenio 98, 23 nov. 2018. Disponível em: <https://www.gob.mx/stps/prensa/deposita-mexico-en-la-oit-instrumento-de-ratificacion-del-convenio-98>. Acesso em: 4 fev. 2022.

MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral. Disponível em: <https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Reformas Estructurales para transformar a México, abr. 2016. Disponível em: <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. United States – Mexico – Canada Agreement (USMCA). Sunset Clause. Review and Term Extension, s/d. Disponível em: https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/stories/economicos/nafta_chapters/Sunset_.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Nota de labores, 2019-2020. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574068/Relaciones_Exteriores_2_Informe_de_labores_Gobmx.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. Nota conceptual sobre la conclusión del proceso de reflexión. Disponível em: <https://ppt-celac.sre.gob.mx/phocadownload/documentos-constitutivos/Proceso%20de%20Reflexion%20-%20Nota%20Conceptual%20ESP%20e%20ING.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

MÉXICO. SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reforma Laboral. Disponível em: <https://reformalaboral.stps.gob.mx>. Acesso em: 16 fev. 2022.

MEYER, Lorenzo. El año político. Un reflujo relativo de la tensión. In. BUENO, Gerardo M.; MEYER, Lorenzo. **México-Estados Unidos 1987**. México: El Colegio de México, 1989, p. 11-26.

MIDDLEBROOK, Kevin J. The Politics of Industrial Restructuring: Transnational Firms' Search for Flexible Production in the Mexican Automobile Industry. **Comparative Politics**, vol. 23, n. 3, abr. 1991, p. 275-297.

MODONESI, M. México: el gobierno progresista “tardío”. Alcance y límites de la victoria de AMLO. **Nueva Sociedad**, n. 276, ago/2018. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/mexico-el-gobierno-progresista-tardio/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

MOLINA, Carlos. Las empresas chinas ya producen el 53% del acero mundial pese a Trump. **El País**, 18 ago. 2019. Disponível em: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/08/16/companias/1565962812_094969.html. Acesso em: 21 mar. 2022.

MORALES, R. Detallan contenido laboral automotriz del T-MEC. **El Economista**, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Detallan-contenido-laboral-automotriz-del-T-MEC-20200702-0050.html>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MORENO-BRID, Juan C. Mexico's Auto Industry after NAFTA: A Successful Experience in Restructuring? **Kellogg Institute for International Studies**, Working Paper n. 232, Ago. 1996. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1527>. Acesso em: 25 set. 2020.

MORENO-BRID, Juan C.; ROS, Jaime. The Years of Adjustment, the Lost Decade, and the Reform Process. In.: MORENO-BRID, Juan. C.; ROS, Jaime. **Development and Growth in the Mexican Economy: An Historical Perspective**. Oxford Scholarship Online, 2009.

MORTIMORE, Michael. Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican Automobile Industry. **Economic Commission for Latin America and the Caribbean**, Desarrollo Productivo, n. 26, 1995. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4678/S9500028_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 abr. 2020.

MORTIMORE, Michael; BARRON, Faustino. Informe sobre la industria automotriz mexicana. **CEPAL**, ago. 2005. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4555/1/S054232_es.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

NAFTA SECRETARIAT. North American Free Trade Agreement. Disponível em: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>. Acesso em: 24 mar. 2020.

NISSAN NEWS MEXICO. Nissan: 53 años de manufactura sustentable y cuidado medioambiental en México, 29 set. 2014. Disponível em: <https://mexico.nissannews.com/es-MX/releases/release-7d4b8cc6d15948c7b97ec6585399fdd2-nissan-53-a-os-de-manufactura-sustentable-y-cuidado-medioambiental-en-m-xico>. Acesso em: 8 abr. 2020.

NOVELO U., Federico; FLORES S., José. La relación México-Estados Unidos al final de los años noventa: vuelta al pasado?. In.: ARAGÓN, Eliezer M.; Olga; PÉREZ, Consuelo D. (Coords.). **La nueva relación de México con América del Norte**. México: Instituto Matías Romero; Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, p. 11-30.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Bipartisan Agreement of Trade Policy, may 2007. Disponível em: https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Agreement between the United States of America, the United States of America, and the United Mexican States, and Canada 7/1/20 Text. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>. Acesso em: 8 fev. 2022.

OJEDA, Mario. **Alcances y limites de la política exterior de México**. Ciudad de México: El Colegio de Mexico, 2011.

OLLOQUI, José Juan de. Nondependence as an Alternative Foreign Policy for Mexico. In. RIORDAN, Roett. **Mexico and the United States: managing the relationship**. Estados Unidos: Westview Press, 1988, p. 243-257.

ORGANIZATION FOR AMERICAN STATES. Foreign Trade Information System: Pacific Alliance. Disponível em: http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Pacific_Alliance_e.asp. Acesso em: 30 mar. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. Data: Mexico. Disponível em: <https://data.oecd.org/mexico.htm>. Acesso em: 6 abr. 2022.

ORTIZ, Francisco E. C. Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement. **Latin America Policy**, 10(2), 2019, p. 268-285.

PADIERNA, Luz Elena E.. Nuevas tendencias teóricas para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos. (Globalidad, Interdependencia e Integración). In.: ARAGÓN, Eliezer M.; Olga; PÉREZ, Consuelo D. (Coords.). **La nueva relación de México con América del Norte**. México: Instituto Matías Romero; Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, p. 109-120.

PASSEL, Jeffrey; COHN, D’Vera. Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time. **Pew Research Center**, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>. Acesso 7 jan. 2022.

PASTOR, Robert A. El deslizamiento hacia la integración económica: la perspectiva norteamericana. In. CASTAÑEDA, Jorge G.; PASTOR, Robert A. **Límites en la amistad: México y Estados Unidos**. México: Editorial Joaquín Mortiz; Grupo Editorial Planeta, 1989, p. 245-270.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JzDTpX6cTKThqB3HRScTVKv/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

PELLICER DE BRODY, Olga. Mexico in the 1970s and Its Relations with the United States. In. COTLER, Julio; FAGEN, Richard R. (Eds). **Latin America and the United States: the changing political realities**. Stanford: Stanford University Press, 1974, p. 314-333.

PÉREZ, David M. López Obrador evita felicitar a Biden “hasta que se terminem de resolver los asuntos legales” de la elección. **El País**, 7 nov. 2020. Disponível em: <https://elpais.com/mexico/2020-11-07/la-victoria-de-biden-abre-una-etapa-de-incertidumbre-en-mexico.html>. Acesso em: 7 jan. 2022.

PRESIDENTE do México diz que maioria de países na cúpula apóia a Alca. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 nov. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u89256.shtml?origin=folha>. Acesso em: 19 maio 2021.

PUYANA MUTIS, Alicia. La economía mexicana bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: mucho ruido, pocas nueces? In. KURI, Marta T. *et al.* **Integración en América del Norte (1994-2016): Reflexiones desde en PIERAN**. México: El Colegio de México, 2017, p. 297-338.

RAMÍREZ MEDA, K.; ROCHIN AGUILAR, N. M. La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. **Camillas Journal of International Relations**, n. 8, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14422/cir.i08.y2017.004>. Acesso em: 3 mar. 2021.

RAMOS, Jorge. Presidente López Obrador, no vaya a ver Trump. **The New York Times**, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2020/06/27/espanol/opinion/visita-amlo-trump.html>. Acesso em: 6 jan. 2022.

REDUCE las expectativas de que se presente en septiembre, en el viaje de Fox a EU. La Jornada, Ciudad de México, 10 ago. 2001. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/2001/08/10/047n1soc.html>. Acesso em: 18 maio 2021.

REGIDOR, Carlos B.; IBER, Patrick; BECK, Humberto. AMLO, inamovible. **Nueva Sociedad**, abr. 2021. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/amlo-inamovible/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

RICO, Carlos. Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate. In.: TORRES, B. (Coord.) **Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?** Ciudad de México: El Colegio de Mexico, 1990, p. 253-278.

RICO, Carlos. **Hacia la globalización**. México y el mundo: Historias de sus relaciones exteriores (Tomo VIII). México: El Colegio de México, 2010.

ROJAS, Rafael. ¿Amigos entrañables, vecinos distantes? Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump. **Nueva Sociedad**, n. 291, jan-fev. 2021. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/amigos-entranables-vecinos-distantes/>. Acesso em: 7 jan. 2022.

ROMO, Marcela H. Estrategias globales y para México de las grandes corporaciones automotrices: divergiendo las convergencias. In. TOLEDO, Enrique de la Garza; ROMO, Marcela Hernández (Coords.). **Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México**. México: Universidad Autónoma Metropolitana; MAPorra, 2018, p. 11-56.

RONFELDT, David; SERESERES, Caesar. The Management of U.S. - Mexico Interdependence: Drift Toward Failure? In.: VÁZQUEZ, C.; GRIEGO, G. (Eds.) **Mexican U.S. Relations: conflict and convergence**. Los Angeles, UCLA Latin America Center, 1983. p. 43-107.

ROS, Jaime. La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982. **El Trimestre Económico**, vol. 75, n. 299, 2008.

RUIZ, Clemente. Reestructuración productiva e integración. TLCAN 20 años después. **Problemas del Desarrollo**, vol. 46, n. 180, enero-marzo 2015, p. 27-50. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/47186>. Acesso em 7 abr. 2022.

RUIZ, J. B. L Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 228, jul-ago. 2010, p. 44-59. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamericano-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/>. Acesso em: 11 maio 2021.

RUIZ-NÁPOLES, Pablo. Exports, Growth, and Employment in Mexico, 1978-2000. **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 27, n. 1, 2004, p. 105-124. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/4538912.pdf?refreqid=excelsior%3A4a090e0d40dc95d7e4f5b444a033a54b>. Acesso em: 10 nov. 2021.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 85-86, 2009. Disponible em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/40586393.pdf?refreqid=excelsior%3Ad1aa01c1e2361fec6c29c3e3007fdaa0>. Acceso em: 6 out. 2021.

SÁEZ, Raúl Eduardo. **Del NAFTA al USMCA: una primera mirada**. Chile: Cieplan, dez. 2018. Disponible em: <https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/04/NAFTA-al-USMCA.pdf>. Acceso em: 14 fev. 2022.

SALAS-PORRAS, Alejandra. Los facilitadores de la integración. ROMAY, Benito R. **La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: Alternativa o destino?** México: Siglo XXI Editores; Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1991, p. 370-390.

SALAS-PORRAS, Alejandra. **La economía política neoliberal en México: quién la diseñó y cómo la hizo?** Ciudad de México: Ediciones Akal, 2017.

SÁNCHEZ-JUÁREZ, Isaac Leobardo; BRID, MORENO BRID, Juan Carlos. El reto del crecimiento económico en México: industrias manufactureras y política industrial. **Finanzas y Política Económica**, vol. 8, n. 2, 2016, p. 271-299.

SANDOVAL, Érika Ruiz. La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: Mucho discurso y pocas nueces. In.: ELIZONDO, H. G. (Edi.); FLORES, R. V.; SCHIAVON, J. A. (Coord.). **Paradigmas y paradojas de la política exterior de México**. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 77-92.

SANTA CRUZ, Arturo. La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: Crisis interna y redefinición de fronteras. In. GARZA ELIZONDO, H.; ALBERTO SCHIAVON, J.; VELÁZQUEZ FLORES, R. **Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012**. Ciudad de México: El Colegio de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2014, p. 111-148.

SANTA CRUZ, Arturo. La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización. **Foro Internacional**, vol. 59, n. 3-4, jul-dez. 2019, p. 703-731. Disponible em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2638>. Acceso em: 30 mar. 2022.

SERRA PUCHE, Jaime. **El TLC y la formación de una región**. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

SCHIAVON URIEGAS, Jorge Alberto. México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía. In. SCHIAVON, Jorge A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. V. (Eds). **En busca de una nación soberana: Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX**. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 423-462.

SECRETARÍA GENERAL. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Evolução e estrutura do intercâmbio comercial dos países que integram a ALADI em 1981 e 1982. ALADI/SEC/Estudo 5.1, 18 jul. 1984. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/005_1pt.pdf. Acesso em: 1 abr. 2020.

SMITH, Clint E. **México y Estados Unidos: 180 de relaciones ineludibles**. México: Universidad de Guadalajara, 2001.

SÓLIS SÁNCHEZ, Eduardo J. Apertura comercial de la Industria Automotriz en México: Un análisis de 1962 a 2009. **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**, 2012, p. 211-227. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3021/12.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

SUNKEL, Osvaldo. **El subdesarrollo latinoamericana y la teoría del desarrollo**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1970. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1604/S33098159S1_es.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

SZRULWARK, Sebastián. The Center and the Periphery in the structural logic of the new capitalism. In.: FERNÁNDEZ, Victor R.; BRONDINO, Gabriel (Eds.) **Development in Latin America: Critical discussions from the Periphery**. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. p. 47-64.

TRADING ECONOMICS. Mexico Nominal Hourly Wages in Manufacturing. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/mexico/wages-in-manufacturing>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TORRES, Blanca. **Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?**. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990.

THRUSH, Glenn. Trump Says He Plans to Withdraw From Nafta. **The New York Times**, 2 dez. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/12/02/us/politics/trump-withdraw-nafta.html>. Acesso em: 4 jan. 2022.

TZILI-APANGO, Eduardo. Overcoming obstacles. **China Daily**, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202202/14/WS62099ad4a310cdd39bc86512.html>. Acesso em: 28 mar. 2022.

UAW. UAW statement on signing of the USMCA, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://uaw.org/uaw-statement-signing-usmca/>. Acesso em: 3 fev. 2022.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Foreign Trade. Trade in Goods with China. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>. Acesso em: 8 fev. 2022.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Reports under item 806.30 and 807.00 of the tariff schedules of the United States, 1984-87. **USITC**, n. 2144, dez. 1988. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub2144.pdf> Acesso em: 4 abr. 2022.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors, abr. 2019. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Homeland Security. Migration Protection Protocols. Disponível em: <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>. Acesso em: 6 de jan. 2022.

U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. **Databases, Tables & Calculators by Subject:** Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey (National). Disponível em: https://data.bls.gov/timeseries/CEU3133600101?amp%253bdata_tool=XGtable&output_view=data&include_graphs=true. Acesso em: 23 fev. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. International Trade Administration. New vehicle trade data visualization. Disponível em: <https://www.trade.gov/data-visualization/new-vehicle-trade-data-visualization>. Acesso em: 23 fev. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR. North American Agreement of Labor Cooperation: A Guide. Washington D.C., Oct. 2005. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/trade/agreements/naalcgd>. Acesso em: 7 dez. 2020.

U.S. EMBASSY & CONSULATES IN MEXICO. The Merida Initiative. Disponível em: <https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/>. Acesso em: 11 maio 2021.

VALOR ECONÔMICO. México aprova reajuste de 15% no salário mínimo, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/12/17/mxico-aprova-reajuste-de-15-pontos-percentuais-no-salrio-mnimo.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

VÁZQUEZ, J. Z.; MEYER, L. **México frente a Estados Unidos:** Un ensayo histórico, 1776-2000. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

VEGA, M. C. G. El desarrollo de la industria de la maquila en México. **Problemas del Desarrollo**, vol. 35, n. 138, 2004, p. 57-83. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2004.138.7540>. Acesso em: 18 mar. 2021.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; SCHIAVON, Jorge A. El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: Hacia la securitización de la agenda? **Revista Enfoques**, año VI, n. 8, 2008, p. 61-85.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. Balance general de la política exterior de México 2000-2006. In.: ELIZONDO, H. G. (Edi.); FLORES, R. V.; SCHIAVON, J. A. (Coord.). **Paradigmas y paradojas de la política exterior de México**. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 93-134.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; DOMÍNGUEZ, Roberto. Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón: Límites y alcances. In. ELIZONDO, H. G.; SCHIAVON, J. A.; FLORES, R. V. **Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012**. México: El Colegio de México; Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2014, p. 51-84.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. Tendencias de la política exterior de México hacia América del Norte: el debate de la identidad nacional. In. TAWIL KURI, Marta *et al.* **Integración en América del Norte (1994-2016)**: Reflexiones desde el PIERAN. México: El Colegio de México, 2017, p. 45-73.

WEINTRAUB, Sidney. Tratado de Libre Comercio y Soberanía. In.: CAMPOS, Mónica V.; CASTRO, Rafael F. de; WEINTRAUB, Sidney. **Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos**. México: Fondo de la Cultura Económica, 1998, p. 80-104.

WILLIAMS, Dennis. UAW President responds to article praising NAFTA, 4 abr. 2016. Disponível em: <https://uaw.org/4533-2/>. Acesso em: 9 dez. 2020.

WISE, C. NAFTA, Mexico, and the Western Hemisphere. In. WISE, C. **The post-NAFTA political economy: Mexico and the Western Hemisphere**. University Park: The Pennsylvania State University, 1998, p. 1-37.

WISE, C. Unfulfilled Promise: Economic Convergence under NAFTA. In. STUDER, Isabel; WISE, Carol. **Requiem or Revival?** Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2007, p. 27-52.

WOMACK, James. Perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y México en el sector automotriz. In. CARRILLO V., Jorge. **La nueva Era de la Industria Automotriz en México**. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, 1990, p. 19-35.

WORLD BANK. Data: Mexico. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=MX>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ZAPATA, Francisco. **La reestructuración industrial en México**: el caso de la industria de las autopartes. México: El Colegio de México, 1994.

ZICCARDI, N. S. México y América Latina: la vía multilateral. In. GONZÁLEZ, G.; PELLICER, O. (Orgs.) **Los retos internacionales de México**: Urgencia de una mirada nueva. Cidade do México: Siglo XXI Editores, 2011.

ANEXO A - COMÉRCIO EXTERIOR DO MÉXICO (1993-2019)

Tabela 3: Principais destinos das exportações do México (1993-1999)⁶¹

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EUA	82,7%	84,7%	83,3%	83,9%	85,4%	87,6%	88,1%
ACEs	1,6%	1,51%	2,0%	1,9%	1,5%	1,1%	0,7%
Aliança do Pacífico	1,0%	1,01%	1,4%	1,3%	1,4%	1,0%	0,6%
América Central	0,9%	0,91%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	0,9%
União Européia	5,2%	4,7%	4,2%	3,7%	3,6%	3,4%	4,0%
China	0,08%	0,06%	0,04%	0,03%	0,04%	0,09%	0,09%
Outros	8,4%	7,1%	8,0%	8,0%	6,6%	5,5%	5,4%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 4: Principais destinos das exportações do México (2000–2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EUA	88,7%	88,5%	88,1%	87,5%	87,5%	85,6%	84,7%
ACEs	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%
Aliança do Pacífico	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	1,1%	1,4%
América Central	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
União Europeia	3,4%	3,2%	3,4%	3,7%	3,6%	4,2%	4,4%
China	0,1%	0,1%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Outros	5,5%	5,8%	5,6%	5,7%	5,6%	6,2%	6,5%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021)

⁶¹ O México tem Acordo de Complementação Econômica com o Brasil, Argentina, Equador, Cuba, Bolívia e Paraguai.

Tabela 5: Principais destinos das exportações do México (2007–2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EUA	80,1%	80,1%	80,5%	79,9%	78,5%	77,6%	78,7%
ACEs	1,4%	2,0%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%
Aliança do Pacífico	1,7%	1,9%	1,7%	2,2%	2,5%	2,5%	2,2%
América Central	1,2%	1,3%	1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%
União Europeia	4,9%	5,8%	5,0%	4,8%	5,4%	5,9%	5,1%
China	0,6%	0,7%	0,9%	1,4%	1,7%	1,5%	1,7%
Outros	9,9%	7,9%	8,4%	8,1%	8,1%	8,6%	8,5%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 6: Principais destinos das exportações do México (2014–2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EUA	80,2%	81,0%	80,7%	79,8%	79,4%	80,4%
ACEs	1,9%	1,6%	1,4%	1,5%	1,5%	1,3%
Aliança do Pacífico	2,1%	1,8%	1,6%	1,5%	1,6%	1,4%
América Central	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%
União Europeia	5,0%	4,7%	5,1%	5,1%	5,6%	5,6%
China	1,5%	1,2%	1,4%	1,6%	1,6%	1,5%
Outros	8,1%	8,4%	8,5%	9,3%	9,2%	8,7%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 7: Principais origens das importações do México (1993-1999)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EUA	69,2%	69,1%	74,3%	75,4%	74,6%	74,3%	74,1%
ACEs	2,3%	2,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%
Aliança do Pacífico	0,5%	0,7%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%
América Central	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
União Europeia	12,1%	11,6%	9,4%	8,7%	9,2%	9,5%	9,1%
China	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	1,1%	1,2%	1,3%
Outros	15,3%	15,8%	14%	13,4%	13,4%	13,2%	13,6%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 8: Principais origens das importações do México (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EUA	73,1%	67,5%	63,1%	61,7%	56,3%	53,4%	50,8%
ACEs	1,2%	1,5%	1,9%	2,4%	2,8%	3,0%	2,9%
Aliança do Pacífico	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	1,2%	1,2%	1,4%
América Central	0,1%	0,2%	0,3%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%
União Europeia	8,6%	9,9%	10,0%	12,7%	11,0%	11,6%	11,3%
China	1,6%	2,3%	3,7%	5,5%	7,3%	7,9%	9,5%
Outros	15,4%	17,8%	20,2%	16,1%	20,8%	22,3%	23,6%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 9: Principais origens das importações do México (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EUA	49,4%	49%	47,9%	48,0%	49,6%	49,9%	49,1%
ACEs	2,6%	2,2%	2,0%	1,8%	1,6%	1,5%	1,5%
Aliança do Pacífico	1,3%	1,3%	1,1%	1,0%	0,9%	0,7%	0,7%
América Central	0,5%	0,5%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,2%
União Europeia	12,0%	12,7%	11,6%	10,8%	10,7%	11,0%	11,3%
China	10,5%	11,2%	13,8%	15,1%	14,8%	15,3%	16,0%
Outros	23,7%	23,1%	22,9%	22,4%	21,4%	20,4%	20,2%

Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

Tabela 10: Principais origens das importações do México (2014-2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EUA	48,8%	47,2%	46,3%	46,2%	46,4%	45,1%
ACEs	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Aliança do Pacífico	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
América Central	1,0%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
União Europeia	11,1%	11,0%	10,9%	11,6%	11,4%	11,2%
China	16,5%	17,7%	17,9%	17,6%	17,9%	18,2%
Outros	20,4%	21,4%	22,2%	21,9%	21,5%	22,7%

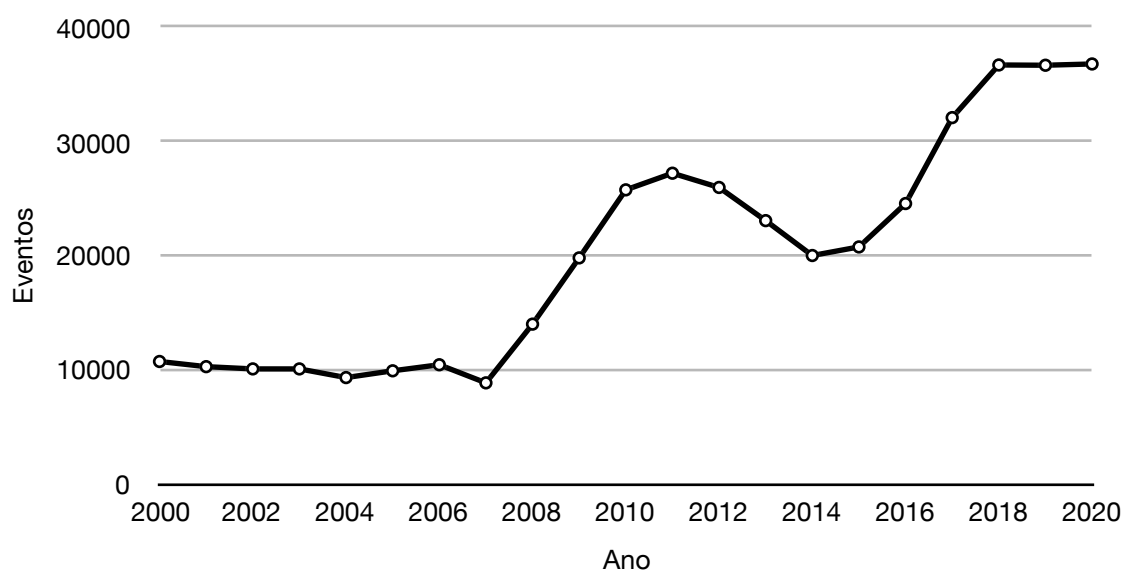
Fonte: Elaboração própria com base em Secretaría de Economía do México (2021).

REFERÊNCIAS

MÉXICO. Secretaría de Economía. Comercio Exterior, estadísticas Históricas,. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-estadisticas-historicas?state=published>. Acesso em: 18 maio 2022.

ANEXO B - MORTES POR HOMICÍDIOS NO MÉXICO

Gráfico 16 - Mortes por homicídios no México (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em INEGI (2022).

REFERÊNCIAS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. INEGI. Mortalidad: Conjunto de datos: Defunciones por homicidios. Disponível em https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=. Acesso em: 17 nov. 2021.