

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 E PUC-SP

JOÃO ROBERTO FAVA JUNIOR

Regionalismo na Política Externa do México no Século XXI: os casos do TLCAN e da
CELAC (2012-2023)

São Paulo – SP

2025

JOÃO ROBERTO FAVA JUNIOR

Regionalismo na Política Externa do México no Século XXI: os casos do TLCAN e da
CELAC (2012-2023)

Dissertação 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 Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.
Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano

São Paulo – SP

2025

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

Fava Junior, João Roberto.

F272 Regionalismo na política externa do México no século XXI : os casos do TLCAN e da CELAC (2012-2023) / João Roberto Fava Junior. – São Paulo, 2025.

136 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2025.

1. México – Relações exteriores – Tratados. 2. México – Relações econômicas exteriores – Séc. XXI. 3. Regionalismo. I. Título.

CDD 337.72

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa amplia a literatura sobre regionalismo e política externa mexicana ao analisar, de forma inovadora, como o T-MEC e a CELAC refletem tensões entre dependência econômica e autonomia na política externa mexicana. O estudo evidencia os limites estruturais da integração regional e contribui para o debate sobre estratégias alternativas para a inserção internacional do México.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta investigación amplía la literatura sobre regionalismo y política exterior mexicana al analizar, de manera innovadora, cómo el T-MEC y la CELAC reflejan tensiones entre dependencia económica y autonomía en la política exterior mexicana. El estudio evidencia los límites estructurales de la integración regional y contribuye al debate sobre estrategias alternativas para la inserción internacional de México.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research expands the literature on regionalism and Mexican foreign policy by innovatively analyzing how the USMCA and CELAC reflect tensions between economic dependence and autonomy in Mexico's Foreign Policy. The study highlights the structural limits of regional integration and contributes to the debate on alternative strategies for Mexico's international engagement.

JOÃO ROBERTO FAVA JUNIOR

Regionalismo na Política Externa do México no Século XXI: os casos do TLCAN e da
CELAC (2012-2023)

Dissertação 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 Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.
Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP) [orientadora]

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP) [titular]

Prof^a. Dr^a. Marcela Franzoni (Universidade Belas Artes-SP) [titular]

São Paulo, 25 de fevereiro de 2025

Ao meu eterno avô
João Batista Fava [*in memoriam*]

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, entre março de 2023 e março de 2024, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre abril de 2024 e fevereiro de 2025, processo nº 2023/05853-3. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e/ou da CAPES.

Em especial, agradeço à minha orientadora, professora Karina Lilia Pasquariello Mariano, por toda a excelente orientação, dedicação, aprendizados e carinho. Por todo crescimento pessoal, humano e profissional que me proporcionou ao longo destes últimos anos e todo esforço minucioso para que esse trabalho fosse possível.

Às professoras Marcela Franzoni e Maria Esther Morales Fajardo, e ao professor Marcos Cordeiro Pires, por todas as lições acadêmicas, dicas, acompanhamentos e experiências frutíferas que proporcionaram maior crescimento acadêmico e melhores resultados para esta pesquisa.

Aos funcionários, ao corpo acadêmico, docentes e colegas discentes do Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” cujo trabalho foi essencial para que minha formação e esta pesquisa pudessem ser realizadas.

À minha mãe Neide e ao meu pai João, minhas maiores e eternas fontes de inspiração sempre presentes. Nenhuma conquista jamais teria sido possível sem seu absoluto suporte e amor altruísta por mim. Minha mais eterna, perene, duradoura e genuína gratidão. Todos os princípios de afeto, amor, empatia, ética e justiça me foram passados por vocês e gostaria de transmiti-los em todos os lugares que eu passar e em todas as esferas de minha vida.

Ao meu irmão Bruno e à minha irmã Isabelle, por toda companhia e incentivo, pelas conversas, pelas instruções, pelo afeto, paciência e pelo amor verdadeiro dedicado a mim.

Ao meu avô João [*in memoriam*], à minha avó Nair [*in memoriam*] e à minha avó Maria [*in memoriam*], por terem sido minhas maiores fontes de inspiração e experiência, em momentos simples de sabedoria que perduram perenemente em minha mente. Me ensinaram a amar e meu amor e memória por vocês durará até meus últimos dias.

Aos meus queridos amigos da pós-graduação, Guilherme Geremias, Guilherme Lima, Larissa e Ríllari, que fizeram esta jornada divertida, me proporcionaram momentos memoráveis e me ajudaram a me desconstruir e reconstruir para enfrentar a vida, me

ensinaram valiosas lições acadêmicas e foram companheiros tanto nas horas de prazer quanto nas mais difíceis.

Aos meus queridos amigos Gabriel Alves, Fábio, Brayan e Vitória, por terem me proporcionado alguns dos momentos mais incríveis dessa jornada, muitas mudanças pessoais, suporte e maturidade.

Aos meus queridos amigos Heric Gabriel e Gabriel Fernandes, que preservo ao longo de vários anos como algumas das melhores, mais divertidas e inteligentes amizades que eu poderia ter.

À minha querida amiga para a vida Jacqueline Arantes, por toda a companhia, todas as conversas, pelo alívio e pelo constante carinho e atenção que me proporcionou desde o final da graduação e durante toda essa jornada.

Aos profissionais de saúde que cuidaram de mim nessa jornada, Dr. Luiz Guilherme, Cristiano e Paula, que tornaram-na mais mansa e me proporcionaram grande auxílio para superação pessoal e alívio das dores implicadas pelo fardo vital.

Cada 'tic-tac' es un segundo de la vida que pasa, huye, y no se repite. Y hay en ella tanta intensidad, tanto interés, que el problema es sólo saberla vivir. Que cada uno lo resuelva como pueda.

Frida Kahlo

RESUMO

Esta dissertação empreende uma análise da política externa mexicana em suas estratégias regionalistas para as Américas a partir da renegociação do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN) e da atuação do país na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), verificando como essas experiências refletem as tendências da política externa mexicana e suas tensões principais, entre dependência econômica e autonomia política, para suas estratégias regionais. O estudo parte do Neoinstitucionalismo Histórico, considerando a influência das conjunturas críticas e das dependências de trajetórias históricas e estruturais que se estabeleceram durante momentos de crise, que abrem margem para a adoção de normas e paradigmas duradouros. Utilizamos também a teoria do Regionalismo Líquido para analisar as dinâmicas de fragilidade institucional no continente americano, considerando a baixa institucionalidade da CELAC e a falta de consenso sobre sua efetividade e funções; e o modelo de integração econômica sem grandes compromissos institucionais do T-MEC, que foi elaborado para permitir ajustes conforme os interesses dos Estados Unidos. A pesquisa utilizou análise documental, dados comerciais e econômicos para examinar os impactos da renegociação do TLCAN e da presidência *pro tempore* do México na CELAC, avaliando prioridades do país em suas decisões de política externa, fatores limitantes de suas estratégias e interesses e outros que condicionam a autonomia do país dentro das dinâmicas regionais da América do Norte e da América Latina. Os resultados indicam que, apesar dos esforços mexicanos na CELAC para fortalecer a cooperação regional, a dependência econômica com os Estados Unidos, intensificada com o T-MEC, continua sendo um fator limitante de sua política externa, e que a diversificação de parcerias ainda encontra dificuldades, tanto na área econômica quanto na cooperação multinível. Verificamos que o regionalismo na América do Norte mantém o México em uma posição de alta interdependência comercial, mas com baixa integração política, enquanto o regionalismo latino-americano, apesar dos avanços institucionais recentes, e de ter sido ativamente buscado pelo país, permanece frágil e sujeito a oscilações conjunturais.

Palavras-chave: México, Regionalismo, Política Externa, TLCAN, T-MEC, CELAC.

RESUMEN

Esta disertación emprende un análisis de la política exterior mexicana en sus estrategias regionalistas para las Américas a partir de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la actuación del país en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), verificando cómo estas experiencias reflejan las tendencias de la política exterior mexicana y sus principales tensiones entre dependencia económica y autonomía política para sus estrategias regionales. El estudio parte del Neoinstitucionalismo Histórico, considerando la influencia de coyunturas críticas y las dependencias de trayectoria histórica y estructural que se establecieron durante momentos de crisis, lo que abre margen para la adopción de normas y paradigmas duraderos. También utilizamos la teoría del Regionalismo Líquido para analizar las dinámicas de fragilidad institucional en el continente americano, considerando la baja institucionalidad de la CELAC y la falta de consenso sobre su efectividad y funciones, así como el modelo de integración económica sin grandes compromisos institucionales del T-MEC, que fue elaborado para permitir ajustes según los intereses de los Estados Unidos. La investigación empleó análisis documental, datos comerciales y económicos para examinar los impactos de la renegociación del TLCAN y de la presidencia *pro tempore* de México en la CELAC, evaluando las prioridades del país en sus decisiones de política exterior, los factores limitantes de sus estrategias e intereses y otros que condicionan la autonomía del país dentro de las dinámicas regionales de América del Norte y América Latina. Los resultados indican que, a pesar de los esfuerzos mexicanos en la CELAC para fortalecer la cooperación regional, la dependencia económica con los Estados Unidos, intensificada con el T-MEC, sigue siendo un factor limitante de su política exterior, y que la diversificación de alianzas aún enfrenta dificultades, tanto en el ámbito económico como en la cooperación multinivel. Verificamos que el regionalismo en América del Norte mantiene a México en una posición de alta interdependencia comercial, pero con baja integración política, mientras que el regionalismo latinoamericano, a pesar de los recientes avances institucionales y de haber sido activamente promovido por el país, sigue siendo frágil y sujeto a oscilaciones coyunturales.

Palabras-clave: México, Regionalismo, Política Externa, TLCAN, T-MEC, CELAC.

ABSTRACT

This dissertation undertakes an analysis of Mexican foreign policy in its regionalist strategies for the Americas, focusing on the renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the country's role in the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). It examines how these experiences reflect trends in Mexican foreign policy and its main tensions between economic dependence and political autonomy in the country's regional strategies. The study is based on Historical New Institutionalism, considering the influence of critical junctures and historical and structural path dependencies that emerged during crises, allowing for the adoption of lasting norms and paradigms. The theory of Liquid Regionalism is also employed to analyze institutional fragility in the Americas, taking into account the low institutionalization of CELAC and the lack of consensus regarding its effectiveness and functions, as well as the economic integration model of the USMCA, which was designed to allow adjustments according to U.S. interests. The research employed documentary analysis, trade, and economic data to examine the impacts of the NAFTA renegotiation, and Mexico's *pro tempore* presidency in CELAC, assessing the country's foreign policy priorities, the limiting factors of its strategies and interests, and other elements that condition its autonomy within the regional dynamics of North and Latin America. The results indicate that, despite Mexico's efforts in CELAC to strengthen regional cooperation, its economic dependence on the United States, intensified by the USMCA, remains a limiting factor in its foreign policy, and that the diversification of partnerships still faces challenges, both in economic terms and in multilevel cooperation. We verify that North American regionalism keeps Mexico in a position of high commercial interdependence but low political integration, while Latin American regionalism, despite recent institutional advances and having been actively pursued by the country, remains fragile and subject to conjunctural fluctuations.

Keywords: Mexico, Regionalism, Foreign Policy, NAFTA, USMCA, CELAC.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Investimentos e trocas comerciais entre o México e a América do Norte em bilhões de dólares. Comparações com o Mundo em porcentagem. Dados referentes aos anos de 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2023c, 2024a).....	67
Quadro 2 – Variação das exportações mexicanas destinadas à América do Norte no período 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2024a).....	68
Quadro 3 – Variação das importações mexicanas oriundas da América do Norte no período 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2024a).....	68
Quadro 4 – Variação das exportações mexicanas destinadas às Américas no período 2010-2020. Elaboração própria com base em México (2024a).....	89
Quadro 5 – Variação das importações mexicanas oriundas das Américas no período 2010-2020. Elaboração própria com base em México (2024a).....	90
Quadro 6 – Presença de investimento estrangeiro direto no México no ano de 2010 em valores percentuais aproximados. Elaboração própria com base em México (2023c).....	91
Quadro 7 – Presença de investimento estrangeiro direto no México no ano de 2023 em valores percentuais aproximados. Elaboração própria com base em México (2023c).....	92
Quadro 8 – Comparação entre os principais produtos exportados e importados pelo México para o mundo, os Estados Unidos e uma seleção dos cinco maiores parceiros comerciais na América Latina. Dados referentes ao ano 2020. Elaboração própria com base em México (2024a).....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementaridade Econômica
ACFTA	<i>ASEAN-China Free Trade Agreement</i> (Acordo de Livre-Comércio ASEAN-China)
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALC	América Latina e Caribe
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ALCE	Agência Latino-americana e Caribenha do Espaço
AP	Aliança do Pacífico
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
Banxico	Banco Central Mexicano
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i> (Iniciativa Cinturão e Rota)
CALC	Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARICOM	Comunidade do Caribe
CCEG	Cúpula de Chefes de Estado e de Governo [da CELAC]
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<i>cf.</i>	<i>confer</i> (conferir; consultar)
COP	Conferência das Partes
COVAX	<i>COVID-19 Vaccines Global Access</i> (Acesso Global às Vacinas de COVID-19)
COVID-19	Doença por Coronavírus-19
CO ₂	Gás carbônico / Dióxido de carbono
CPTPP	Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica
<i>e.g.</i>	<i>exempli gratia</i> (por exemplo; pela graça de um exemplo)
<i>et al.</i>	<i>et alia</i> (e outros autores)
<i>etc.</i>	<i>et cetera</i> (e assim por diante/e outras coisas)
EUA	Estados Unidos da América
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> (isto é)
FACRID	Fundo [da CELAC] de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres
FAPESP	Fundação para o Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organização para a Alimentação e Agricultura)
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOIP	<i>Free and Open Indo-Pacific</i> (Indo-Pacífico Livre e Aberto)
FRS	Fundo de Resiliência e Sustentabilidade
FTAAP	<i>Free Trade Area of the Asia-Pacific</i> (Área de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico)

GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
IAC	Índice de Abertura Comercial
IDC-E	Índice de Dependência Comercial em Exportações
IDC-I	Índice de Dependência Comercial em Importações
IED	Investimento Estrangeiro Direto
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i> (Instituto Nacional de Estatística e Geografia)
JIRI	<i>EU-CELAC Joint Initiative on Research and Innovation</i> (Iniciativa Conjunta CELAC-UE sobre Pesquisa e Inovação)
LAFTA	Associação de Livre-Comércio da América Latina
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MSC	Mecanismo de Solução de Controvérsias
NBTT	<i>Net Barter Terms of Trade</i> (Relação Líquida de Termos de Trocas)
TLC	Tratado de Livre-Comércio
TLCAN	<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte</i> (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPS	Organização Panamericana de Saúde
PCCC	Plano CELAC de Cooperação contra a COVID-19
PIAS	Plano Integral de Autossuficiência Sanitária [da CELAC]
PGIRD	Plano de Gestão Integral de Riscos de Desastres [da CELAC]
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Plano Puebla-Panamá
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PVC	Policloreto de vinilo
Prosul	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
QUAD	Diálogo Quadrilátero de Segurança
RCEP	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i> (Parceria Econômica Regional Abrangente)
SAN-CELAC	Plano CELAC de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025
SELA	Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe
TPP	Acordo de Associação Transpacífico
T-MEC	<i>Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá</i> (Acordo Estados Unidos-México-Canadá)
UE	União Europeia
Unasul	União das Nações Sul-Americanas

UNESCO *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UNICEF *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

VAR Valor Agregado Regional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA MEXICANA E DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO.....	27
2.1. A autonomia na Doutrina Estrada.....	30
2.2. O regionalismo liberal, o arrefecimento da política externa autonomista e o alinhamento com os Estados Unidos.....	38
2.3. O problema da dependência, a busca pela diversificação de parcerias e os desafios contemporâneos da política externa mexicana.....	50
3. O MÉXICO, A AMÉRICA DO NORTE E O TLCAN/T-MEC.....	58
3.1. As relações comerciais entre o México e a América do Norte.....	65
3.2. A Renegociação do TLCAN e as consequências para a Política Externa Mexicana.....	70
4. O MÉXICO, A AMÉRICA LATINA E A CELAC.....	81
4.1. As relações comerciais do México com os países da CELAC.....	87
4.2. O papel da América Latina na Política Externa Mexicana.....	95
5. CONCLUSÕES.....	114
REFERÊNCIAS.....	127

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação é resultado de uma pesquisa realizada entre os anos de 2023 e 2025, orientada pela Prof^ª. Dr^ª. Karina Lilia Pasquariello Mariano, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), e que contou com bolsas de pesquisa a nível de mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no período de março de 2023 a março de 2024 e da Fundação para o Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) de abril de 2024 a março de 2025 para sua concretização. Trata-se de uma análise sobre a política externa mexicana voltada para o regionalismo no período 2012-2023, levando em consideração o histórico das relações que o México construiu com alguns dos seus principais parceiros bilaterais e regionais, em especial, os vínculos estabelecidos com a América do Norte e a América Latina.

A análise sobre as atuais estratégias da política regional mexicana levou em consideração o que foi interpretado como uma recente conjuntura crítica a nível global, caracterizada por eventos como: a eleição de Donald Trump (2017-2020) nos Estados Unidos da América (EUA), parte da ascensão de uma onda política conservadora, de governos de direita e extrema-direita ao redor do mundo, reconfigurando prioridades globais (Worth, 2017); as disputas políticas, econômicas e ideológicas envolvendo os Estados Unidos e a China (Raatz, 2021); o deslocamento das cadeias globais de produção do hemisfério ocidental para o oriental; a pandemia da COVID-19 (Doença por Coronavírus-19); e a emergência de novas prioridades e estratégias regionalistas na América Latina em decorrência destes últimos eventos (Mariano, Luciano, Bressan, 2022).

O ponto mais crítico desta conjuntura, no caso do México, pode ser visto no processo de renegociação do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN¹) e sua transformação no Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC²), que pode ser interpretada como um episódio da guerra comercial e geopolítica em curso entre os Estados Unidos e a China e como uma rejeição característica da administração Trump contra iniciativas multilaterais (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019). O TLCAN, criado em 1994, se tornou uma das principais referências para a política externa mexicana bilateral, multilateral e regional, servindo como modelo primário do país para outros acordos, além de impor limites por meio de suas regras às possibilidades de ações comerciais, econômicas e

¹Sigla em espanhol. No original: *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

²Sigla em espanhol. No original: *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá*.

políticas que o México poderia tomar a partir: de uma dependência econômica criada pela relação com os estadunidenses, que se tornaram o destino da maior parte das exportações mexicanas e, em decorrência disso, passaram a exercer maior peso decisório para as elites políticas e econômicas mexicanas e para os tomadores de decisão nacionais; somados a um alinhamento geopolítico e de valores, resultado das pressões estadunidenses diante desta dependência econômica. A transformação do bloco em T-MEC por iniciativa de Trump, em 2018, aumentou a percepção de desconfiança para os mexicanos na relação, dada a importância do acordo para o país e os temores de que a renegociação poderia ser desfavorável ou injusta (Capling, Nossal, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Blancas, 2020).

A análise versou sobre as políticas regionalistas do México entre os anos de 2012 a 2023, englobando o período dos últimos dois governos mexicanos, dos presidentes Enrique Peña Nieto (2012-2018) e Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), que também englobou as administrações de três governantes estadunidenses, dos presidentes Barack Obama (2009-2017), Donald Trump (2017-2021) e Joe Biden (2021-2024), partindo do fundamento de que o México possui uma dependência econômica com relação aos Estados Unidos e que as políticas preferidas por cada um dos governantes estadunidense possuiu impacto significativo na maneira como a política regional do México foi conduzida. Atualmente, no sistema mexicano, a formulação da política externa é desenhada pela Presidência da República adjunta à Secretaria de Relações Exteriores, com apoio consultivo das Secretarias da Fazenda e do Comércio, enquanto o Congresso exerce pouca ou nenhuma influência sobre a pauta (Salaverry, 1988; Blancas, 2020). A análise da política regional mexicana teve como ponto de interpretação e inflexão a renegociação do TLCAN, em 2018, a partir dos encaminhamentos estabelecidos antes, durante e após este processo, de modo a produzir elucidaciones acerca das continuidades e discontinuidades resultantes do período.

Assim, partindo do pressuposto de que a criação do TLCAN em 1994 representou o estabelecimento de uma nova trajetória na política mexicana, a pesquisa buscou responder a duas perguntas fundamentais: (1) o México empreendeu iniciativas regionalistas em direção à América Latina e Caribe (ALC) como forma de aumentar seu poder de barganha frente aos Estados Unidos desde meados do século XX; os movimentos regionalistas atuais em direção ao continente, diferenciados após a renegociação do TLCAN, podem ser interpretados como um resquício da busca por autonomia ou então possuem uma característica *sui generis*, *i.e.* a dependência de trajetória estabelecida em 1994 pelo TLCAN se consolidou em 2018 com o T-MEC (*cf.* Pierson, 2000; Collier, Munck, 2022) ou houve um elemento de originalidade e de

resultados políticos ou econômicos nas ambições regionais do país? (2) Como o México trabalha suas estratégias de política externa para o continente americano no Século XXI, principalmente sua abordagem regionalista após a renegociação do TLCAN?

Para responder a essas perguntas, esta pesquisa apresenta um estudo de dois blocos regionais, representantes diretos e indiretos das regiões com as quais o México mantém relações de prioridade como membro ou por meio de acordos: o TLCAN/T-MEC e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A pesquisa foi realizada a partir da observação da relação do país com estes blocos e a análise se debruçou sobre a atuação e comportamento mexicanos nestes espaços, de forma a observar a importância dada por ele aos blocos regionais e aos atores conjuntos e específicos neste blocos, além do que o país busca nas relações com estes e quais as estratégias e a importância dada nessas relações nos aspectos regionais.

O trabalho se estrutura sob dois pilares analíticos principais e interconectados: uma análise sobre a política externa mexicana, seu histórico, estratégias, condições geopolíticas, limites, alcances e principais interesses; e uma análise sobre o regionalismo americano, suas dificuldades, períodos, fundamentações teóricas e ideológicas e como isso reflete nos alcances e nos resultados previstos pela política mexicana voltada ao regionalismo.

As análises incluem dados obtidos a partir: da observação do comportamento dos atores político-diplomáticos nestes espaços; de documentos, relatórios, discursos, publicações oficiais e a observação da variação de dados econômicos; da leitura de notícias e informações veiculadas em mídias mexicanas, em contraste com os dados oficiais; da bibliografia tradicional e análises sobre a política externa e política regional mexicana para essas três regiões, em complementaridade ou discussão com relação aos novos dados descobertos. A análise adotou a renegociação do TLCAN e sua transformação em T-MEC, em 2018, como ponto de inflexão fulcral, com o objetivo de verificar mudanças e permanências na política regional mexicana, analisar as estratégias adotadas pelo país diante da conjuntura crítica do período e o quanto pragmáticas e efetivas são estas estratégias a partir dessa conjuntura.

Historicamente, a presença do México na América Latina se reflete em dinâmicas de aproximação e distanciamento, compreendidos como resultados de processos cíclicos da política externa mexicana que ocorrem a partir de impactos econômicos e geopolíticos, especialmente de origens exógenas. O país costuma se aproximar da América Latina, nas últimas décadas, em tempos de crise como forma de proteger sua autonomia. Não diferentemente, o caso da CELAC passa por uma dinâmica semelhante. Em geral, o México busca equilibrar um pragmatismo comercial com os Estados Unidos, apesar da dependência

econômica estrutural, com uma política externa inclusiva, reforçando laços com a América Latina para projetar liderança média em sua vizinhança imediata e salvaguardar parte de sua autonomia política.

O México é um líder regional latino-americano, uma potência média emergente global, capacitado atualmente com uma das maiores indústrias manufatureiras do mundo e um parque tecnológico em desenvolvimento, além de uma importante localização geográfica, com acesso ao Atlântico e ao Pacífico, uma rede de portos e infraestruturas em expansão. Atualmente dispõe de 12 Tratados de Livre Comércio (TLCs) com 46 países, 32 acordos de investimento com 33 países, 9 complementações econômicas parciais e acordos parciais de isenção tarifária na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O país também tem parcerias com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e bilateralmente com quase todos os países latino-americanos (Starr, 2006; Ives, 2017; Blancas, 2020).

Foram analisadas as participações do México nos dois principais blocos regionais americanos com os quais o país mantém relações como membro e por meio de acordos: o TLCAN/T-MEC e a CELAC. Estes blocos foram escolhidos por permitir uma observação abrangente da condição dual da política externa mexicana e sua relação com o Regionalismo, enquanto um país latino-americano fortemente vinculado ao Norte, e por possibilitar uma análise com base nas transformações institucionais das relações entre o país e estes blocos durante a Conjuntura Crítica observada, a partir da Renegociação do TLCAN em 2018. A escolha deste número de blocos levou em consideração a disponibilidade de tempo para a realização da pesquisa de mestrado (2 anos).

O TLCAN foi escolhido por representar o principal vínculo regional do México com a América do Norte, no qual a política regional mexicana dedicou maior foco e maiores tentativas de ampliação, principalmente na década de 2000 (*cf.* Starr, 2006; Capling, Nossal, 2009), cujo curso institucional pode ser reanalisado após a renegociação do acordo em 2018.

A CELAC foi selecionada por ser o principal bloco que une todos os países latino-americanos, levando em consideração que, nos anos mais recentes, o México tem empreendido alguns esforços de se aproximar regionalmente da América Latina, principalmente durante a vigência da presidência *pro tempore*³ do país no bloco, entre 2020 e 2022, no qual revitalizou suas reuniões periódicas e capacidade política. O país quer relançar-se como um líder regional, buscando uma atuação em bloco para a região, interpretando-a como uma esfera em que pode projetar influência, mas ainda encontra

³Expressão em latim que significa “por um tempo”. Remete a uma efetividade jurídico-institucional que produz rotatividade dos líderes que compõem uma estrutura sob períodos de ofício limitados por normas.

dificuldades estratégicas quanto aos objetivos e às possibilidades de ação e cooperação (*cf.* Starr, 2006; Covarrubias, 2016; Ives, 2017).

Esta pesquisa foi realizada com o uso dos métodos qualitativos de pesquisa em ciências humanas e sociais, uma vez que não se pode organizar todas as informações coletadas em um banco de dados catalogado sob variáveis fixas e interpretá-lo sob a luz de fórmulas exatas. Caracteriza-se também como uma pesquisa indutiva, tendo realizado observações específicas para chegar a conclusões por meio da identificação de padrões analíticos. O estudo coletou dados: por observação do comportamento dos atores políticos mexicanos, por meio de discursos, debates, publicações em mídias digitais e em veículos oficiais; econômicos, por meio de veículos oficiais, e geopolíticos da conjuntura estudada, por meio de mídias digitais e da literatura acadêmica; material documental sobre a participação do México nos blocos estudados, por meio de veículos oficiais e mídias digitais. A análise dos dados foi realizada com o uso do método documental e histórico, pelo qual se é possível distinguir semelhanças, diferenças e variabilidade dos dados e informações, e inferir suas possíveis implicações. A análise também empregou técnicas de *eScience*, isto é, contou com o auxílio de *softwares* de coleta de dados, análise de discurso e inteligências artificiais generativas de texto como suporte para organização e interpretação dos dados (*cf.* Kish, 2004; Gunther, 2006; Gonzales, 2008).

Os materiais utilizados provêm de documentos oficiais e dados estatísticos publicados em repositórios públicos de informações, tendo sido majoritariamente coletados de organismos oficiais como a Secretaria de Relações Exteriores e a Secretaria de Economia do México; do Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA); da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) do México; e do Banco Central Mexicano (Banxico). Materiais secundários como bibliografias acadêmicas e notícias foram coletadas de redes públicas e disponíveis gratuitamente de forma *on-line*. Os dados utilizados na pesquisa foram adquiridos e selecionados com o uso de técnicas e *softwares* de *eScience*, constando um total de 141 documentos analisados e que podem ser encontrados na íntegra no endereço eletrônico em nota⁴.

O corpo teórico utilizado provêm do Neoinstitucionalismo Histórico, especialmente das ideias de *path dependence*⁵ e conjuntura crítica (Thelen, 1999; Pierson, 2000; Mahoney, 2001; Hall, Taylor, 2003; Collier, Munck, 2022). Segundo os autores dessa corrente teórica, as

⁴<https://archive.org/details/pesquisa-mexico-tmec-celac>

⁵Tradução livre do inglês: dependência de trajetória.

instituições são frutos de determinados momentos históricos, simultaneamente produtos e produtoras da sociedade, e seus comportamentos podem tornar-se previsíveis por suas estruturas, que se solidificam em ordenamentos de baixa mutabilidade, somente alteráveis em conjunturas críticas que modificam a perspectiva de um país diante do sistema internacional em constante mudança.

Os teóricos assumem que o momento em que as instituições sociais e políticas são formadas é decisivo, pois os acordos surgem de um cenário propício em que os atores se dispõem a assumir os custos e as normas dos regimes institucionais, acreditando na evidência dos resultados para além dos custos. A partir da formação das instituições, um caminho decisivo é assumido pelas gerações que sucedem a estabilização das normas, e estas tendem a ser seguidas de modo semi-invariável, *i.e.* não mudam a menos em que haja motivações derradeiras para isso. Mudanças, principalmente as mais normativas e decisivas, são consideradas, pelos teóricos dessa corrente, como algo que procura ser evitado pelos atores políticos e tomadores de decisões, uma vez que as consequências geradas por essas mudanças tendem a trazer incertezas sobre os benefícios ou à continuidade dos processos institucionais. Assim, a tendência à continuidade desses processos, uma vez que vantajosos aos atores envolvidos e cujas normas trazem segurança protocolar, burocrática e institucional, é entendido como o percurso de uma dependência de trajetória, pelo qual os atores fixam-se em normas de pouca variância ao longo do tempo. A conjuntura crítica é compreendida como um determinado momento histórico em que o cenário permite tanto alterações nos protocolos institucionais como mudanças incrementais: ou como uma forma de rompimento com o modelo anterior ou como uma forma de ajuste à nova conjuntura (Thelen, 1999; Pierson, 2000; Mahoney, 2001; Hall, Taylor, 2003; Collier, 2022).

No caso do México, a ruptura do seu modelo econômico, no final do século XX, marcou uma conjuntura crítica, caracterizada pelo fim da Guerra Fria, o avanço da globalização, a crise do petróleo e as crises econômicas e políticas internas no país, que o levou à se vincular aos Estados Unidos para sua sobrevivência econômica e financeira, dando origem ao TLCAN; essa relação cimentou o *modus operandi* mexicano e criou precedentes para a maneira como o país se relaciona com o resto do mundo, adaptando sua nova política sem romper com os princípios tradicionais da Doutrina Estrada, adaptando-os a ela (Salaverry, 1988; Starr, 2006; Weintraub, 2006; Capling, Nossal, 2009; Ives, 2017).

O cenário em que foi estabelecida a Doutrina Estrada, em 1930, como uma reação às tentativas de interferência estrangeira no México, estabeleceu uma trajetória normativa para o país e a maneira como conduz os princípios de sua política externa. A adesão ao TLCAN, em

1994, caracteriza-se também como um novo cenário crítico, em que novas instituições e normas precisaram ser adotadas, sem abandonar os princípios anteriores, produzindo uma adaptabilidade normativa, *i.e.* um procedimento incremental às instituições clássicas da Doutrina (*cf.* Pierson, 2000; Collier, Munck, 2022). O conceito de *path dependence*, logo, presume que as decisões políticas posteriores ao estabelecimento das instituições serão fortemente baseadas naquelas estabelecidas no momento em que se criaram as regras, valendo, neste caso, tanto para o estabelecimento da Doutrina Estrada quanto ao TLCAN ou a sua reforma em 2018, em que se tornou o T-MEC. Conforme Hall e Taylor (2003, p. 200): “[...] as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de ‘trajetos’ ”.

Este campo teórico contribui para a análise, uma vez que serve para compreender o comportamento das instituições diante de grandes desafios que podem alterar as políticas tradicionais internas e externas dos países. As instituições são globais e constituídas de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política; elas são, ao mesmo tempo, as organizações e regras formais, e as expectativas comportamentais informais criadas a partir das convenções formais; elas recebem e desempenham atributos tanto normativos quanto sociais e morais. Dessa forma, o neoinstitucionalismo é uma corrente teórica e metodológica versátil que pretende explicar as instituições não somente como um conjunto de regras definidas por uma instância governamental para a manutenção da ordem social, mas também produzidas a partir da base das convenções sociais. A teoria, dessa forma, procura entender como as regras são definidas a partir das instituições sociais formais e informais, uma vez que até mesmo as relações culturais que firmam o pacto social entre os indivíduos são levadas em consideração como modelo para a construção das regras, sendo o oposto igualmente verificável (Collier, Munck, 2022).

Essa corrente teórica acredita que tanto as instituições são formadas a partir do comportamento da sociedade assim como estas também são capazes de moldar esse comportamento de acordo com as normas estabelecidas. Outrossim, o método do neoinstitucionalismo também contribui na compreensão de como as instituições, quando elaboradas normativamente e formalmente, são estabelecidas de modo desigual, sejam pactos internos ou externos entre sociedade e governo, ou intergovernamentais, de modo que beneficiem mais alguns atores do que outros, em um claro desequilíbrio de poder (Hall; Taylor, 2003; Collier, Munck, 2022). Isso é evidente e de compreensão relevante para se

estudar os acordos firmados entre o México e os Estados Unidos no caso do TLCAN e do T-MEC, que exigiram uma adequação de legislação e de agenda para que a continuidade das relações fosse possível (Capling, Nossal, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Segundo Pierson (2000) e Collier e Munck (2022), o legado da conjuntura crítica procura ser reproduzido e reforçado sempre em que há um cenário de contestação e não pode ser facilmente subvertido. Em outras palavras, sempre em que há uma conjuntura crítica, as instituições são colocadas à prova, e há geralmente uma tendência a suas permanências na paisagem regular, mesmo que sofram incrementos normativos. A partir disso, a renegociação do TLCAN em 2018 pode ser interpretada como um momento crítico que pode ser compreendido de duas formas: (1) um reforço do legado da conjuntura crítica anterior (a abertura econômica da década de 1990) e da dependência institucional da trajetória mexicana produzida por ela; (2) uma conjuntura crítica com característica de ruptura, que permite a readequação parcial ou total das instituições existentes. Dessa forma, o uso dessa metodologia permitiram observar se, mesmo após um cenário de transformações na ordem doméstica e global, há a permanência de uma *path dependence* na política regional mexicana e responder as questões fundamentais desta pesquisa, conforme anunciadas anteriormente: (1) as atuais ambições regionalistas da política externa mexicana são um resquício da busca por autonomia ou possuem uma característica *sui generis*? (2) Como o México trabalha suas estratégias de política externa para o continente americano no Século XXI, principalmente sua abordagem regionalista após a renegociação do TLCAN?

Segundo os autores clássicos das teorias de delegação de autoridade no sistema internacional, tais como os funcionalistas e neofuncionalistas, o legado das instituições é permanente graças à sua funcionalidade, confiabilidade e efetividade, o que significa que atores internacionais e transnacionais, como Estados e corporações, estão dispostos a delegar atividades e autoridades parciais aos organismos de modo que estes executem funções de maneira efetiva e técnica, gerando reprodutividade em cadeia de um sistema que tende a se constituir em áreas mais amplas, produzindo ainda mais confiabilidade, funcionalidade e legitimidade (Haas, 2008). O neoinstitucionalismo histórico parte de premissas adaptadas do funcionalismo clássico e do neofuncionalismo, de que a confiabilidade e a legitimidade geram a durabilidade das instituições, mas contanto em que se permaneçam as intenções fundamentais por parte dos atores que legam sua autoridade formal para que as instituições desempenhem suas funções próprias, e essa delegação tende a permanecer no cenário relativo

da história desde que haja *enforcement*⁶ para que as normas sejam reproduzidas de forma efetiva, coerente e duradoura. Conjunturas críticas que abalam a institucionalidade e provocam processos de revisão podem ser políticas, geopolíticas, econômicas, ambientais ou de outra natureza, e podem romper com trajetórias, mas tendem mais à incrementação dos sistemas existentes para se adaptar às novas realidades conjunturais, uma vez que os sistemas institucionais já são encarados como fixos, necessários e efetivos. Para os autores neoinstitucionalistas, a existência das normas e das instituições tende à durabilidade quando demonstram eficiência, e somente por meio da força de normas robustas, equilibradas e bem-desenvolvidas é que a confiabilidade e a reprodutividade podem ser atingidas, gerando uma dependência de trajetória duradoura com cunho de legitimidade e com ganhos relativos visíveis para as partes interessadas (Collier, Munck, 2022).

O Neoinstitucionalismo Histórico, por fim, apresentou-se como teoria adequada para compreender os esforços de diversificação do México como resultado da desenvoltura institucional criada pelos pactos estabelecidos nas conjunturas críticas, onde as regras foram determinadas pelos interesses específicos de uma época e se desenvolveram ao longo do tempo orientadas por uma lógica uniforme, mesmo com a mudança dos interesses iniciais (Thelen, 1999; Hall, Taylor, 2003).

Utilizamos também a teoria do Regionalismo Líquido (Mariano, Bressan, Luciano, 2022), que analisa sob a ótica de períodos históricos, ideológicos e geopolíticos os principais modelos regionais que foram desenvolvidos no continente americano, suas estruturas, ideais e interesses. Para os autores, o regionalismo nas Américas encontra-se em uma fase líquida, marcada pela impermanência das propostas regionais, pela baixa institucionalização das iniciativas e pela dificuldade dos atores regionais de encontrarem interesses em comum, estímulos para a integração, garantia de credibilidade e durabilidade dos acordos e ganhos reais ou relativos notáveis. Este cenário implica novas dificuldades para a regionalização no continente, que historicamente sempre encontrou problemas devido às visões discrepantes sobre a regionalização, às dificuldades econômicas e à extensão territorial. A teoria do Regionalismo Líquido permite uma compreensão da realidade do regionalismo nas Américas diante de seus desafios conjunturais e geopolíticos, possibilitando uma visão crítica sobre as políticas adotadas pelo México diante do atual período de regionalismo em que o continente se insere e suas possíveis consequências.

⁶Termo em inglês que reflete a possibilidade de garantia de cumprimento de metas, por meios institucionais, legais, pelo emprego da força ou pela aplicação de sanções para os membros que não cumprem as normas; reflete replicabilidade por meio de forças institucionais semelhantes às leis dos Estados-nação soberanos.

O emprego da teoria neoinstitucionalista histórica permitiu analisar se a transformação implicada pela renegociação do TLCAN, compreendida como uma conjuntura crítica, resultou em mudanças parciais, totais ou incrementais na política externa do México em suas relações regionais com as Américas, e se a lógica estabelecida pela dependência de trajetória criada durante as reformas neoliberais das décadas de 1980 e 1990 ainda conduzem as diretrizes da política externa mexicana (Collier, Munck, 2022).

Resultados apontam que a visão estratégica da política externa mexicana ainda necessita ser majoritariamente voltada aos Estados Unidos, em decorrência da interdependência econômica estrutural que os dois países mantêm e que se alargou nos últimos anos, com evidentes vantagens políticas e econômicas aos estadunidenses. No entanto, há também maior margem de atuação nas relações com a América Latina e até mesmo outras regiões do mundo, incluindo um destaque à CELAC, mas com ressalvas no que diz respeito à capacidade de atuação internacional do México, à efetividade duradoura de suas conquistas durante a presidência *pro tempore* do bloco, à intrincada condição fronteiriça que o país se situa, e à difícil realidade ideológica, política e econômica na América Latina, marcada pelo período de Regionalismo Líquido (*cf.* Mariano *et al.*, 2022).

Essa pesquisa foi realizada em conjunto com o projeto “Regionalismo e a Agenda 2030 (ODS): Desenvolvimento sustentável, equidade e democracia na construção da governança regional”, coordenado pela Prof^a. Karina Lilia Pasquariello Mariano, da UNESP (Universidade Estadual Paulista), Câmpus de Araraquara, e do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), em São Paulo; coopera também com o “Módulo Jean Monnet” da UNESP, coordenado pela referida professora e implementado pelo ODR (Observatório de Regionalismo), e em uma parceria desenvolvida com a Prof^a. María Esther Morale Fajardo, da UNAM (*Universidad Nacional Autónoma de México*), no âmbito do convênio CAPES-PRINT da UNESP, ambos associados ao Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

O trabalho divide-se em três capítulos, exceptuando-se introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão histórica e teórica, com informações sobre a história mexicana, a construção de sua política externa e transformações diante da realidade geopolítica dos séculos XX e XXI. Também apresenta uma revisão teórica sobre o regionalismo americano e suas nuances particulares, tanto nas dimensões da América do Norte quanto na América Latina, a fim de apresentar ao leitor como os diferentes modelos e teorias de regionalismo se aplicaram no mundo ao longo da história e como este processo se desenvolveu particularmente no continente americano, devido a sua realidade e interesses

próprios. Este capítulo tem o objetivo de introduzir a condição do México enquanto um país dual, vinculado tanto ao Norte quanto ao Sul, com nuances singulares, além de possibilitar compreender sua posição estratégica para o regionalismo nas Américas Central e do Sul. O segundo capítulo versa sobre a dinâmica da relação entre o México e os Estados Unidos, o processo de renegociação do TLCAN, as propostas defendidas pelos mexicanos durante as negociações e as consequências da transformação, destacando ações dos governos mexicanos para melhorar sua condição durante e após as negociações, bem como sua visão para a América do Norte depois do novo acordo. O terceiro capítulo apresenta a história da CELAC e as relações entre o México e o bloco, sua atuação no organismo ao longo dos últimos anos, desde sua fundação em 2012, até a visão atual e as ações que realizou durante a presidência *pro tempore*, entre 2021 e 2022.

2. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA MEXICANA E DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

A história das relações internacionais do México teve início a partir da primeira delegação diplomática enviada a Washington, nos Estados Unidos, que buscava o reconhecimento da independência mexicana da Espanha e que se concretizou em 12 de dezembro de 1822, pouco mais de um ano após a proclamação de independência, culminando com o estabelecimento de relações formais e em uma primeira missão diplomática permanente, firmada em 1825 (EUA, 2023).

A história mexicana, contudo, foi definida por difíceis relações com seu vizinho, que se desenrolaram em atritos que marcaram a percepção mútua. A conhecida Marcha para o Oeste estadunidense assinalou conflitos que se findaram em guerras entre os dois países, resultando na conquista territorial e na venda forçada aos Estados Unidos de mais da metade do território mexicano: o Texas, em 1845; os territórios que hoje compreendem os estados americanos do Arizona, Califórnia, Colorado, Nevada, Utah, Novo México e Utah, em 1848; e mais uma parcela territorial para o Arizona em 1853. Até os dias atuais, os pensamentos dos mexicanos sobre os estadunidenses são permeados pelas humilhações sofridas durante estas guerras, com a existência de monumentos e museus dedicados à memória da invasão (Salaverry, 1988; Starr, 2006).

Além disso, para entender os rumos assumidos pela política externa mexicana, é preciso compreender o país como um componente cultural e histórico da América Latina e qual foi o papel que a região desempenhou durante a história mexicana. Outrossim, compreender a história do regionalismo, bem como suas dimensões teóricas e suas variantes latino-americanas é também fundamental para se entender as estratégias de política externa e de regionalização que o México adotou nos últimos anos.

Conforme Briceño-Ruiz (2015), as tentativas de regionalização latino-americanas começaram pela experiência da América Hispânica, no século XIX, através dos Congressos Hispanoamericanos, que tiveram início pouco tempo após os processos de independência dos países locais. Três fatores foram motivadores para estas iniciativas: (I) uma identidade comum, sendo todos os países oriundos de um processo de colonização espanhola muito semelhante, além de serem falantes do mesmo idioma e compartilharem uma mesma religião; (II) o fator de segurança contra ameaças externas, uma vez que os novos países americanos eram muito numerosos, geograficamente distantes e mais fracos do que as potências estrangeiras, principalmente europeias, que ainda tinham objetivos coloniais no continente;

(III) e os interesses de política interna de cada uma das nações, que poderiam aproveitar os acordos regionais para o benefício de seus próprios desenvolvimentos.

Apesar das motivações, segundo Briceño-Ruíz (2015), os Congressos Hispanoamericanos encontraram dificuldades em consolidar interesses comuns, devido à diversidade de opiniões, a perda prematura de seus líderes, a dificuldade de consolidar o entendimento tanto sobre a identidade regional quanto sobre os inimigos a serem combatidos, e o avanço das interferências estrangeiras ao longo do século XIX, culminando em invasões que, apesar de fortalecer as motivações para a integração em segurança, tornaram os países política, militar e economicamente mais fracos.

Dois fatores em especial se destacaram no fracasso destas primeiras iniciativas regionalistas nas Américas: o primeiro, o caso dos Estados Unidos, que emergiu como uma ameaça dentro do próprio continente americano, quando invadiu o México, o que rompeu com a possibilidade de um panamericanismo; e o segundo, o caso do Brasil, de cultura lusitana, um sistema político monárquico, isolacionista em questões multilaterais, sem inimigos externos declarados e mais preocupado em manter sua integridade territorial interna, dificultando acordos de cooperação e, principalmente, acordos sobre identidade pós-colonial.

Em face das dificuldades nas questões de segurança e soberania no continente americano, a política externa mexicana começou a se desenvolver com o objetivo de encontrar meios de lidar com os Estados Unidos, sua principal ameaça à soberania e autonomia, seja por tentativas de estabelecimento do diálogo amistoso, ou então isolamento, equidistância ou acordos em áreas de concordância, além da elaboração de pactos de defesa com outros países aliados na América Latina. É nesse desenvolvimento que o México, segundo Ojeda (1984), passou a administrar uma política externa compensatória à difícil situação geopolítica em que o país se encontrava, e que se agravou principalmente após a consolidação dos Estados Unidos como a maior potência global como desdobramento das duas Guerras Mundiais. O compartilhamento de extensa fronteira com o vizinho ao norte resultou em limitações geopolíticas e econômicas únicas para o México, criando um cenário de alta preocupação política em decorrência do histórico das interferências estrangeiras estadunidenses e da nova realidade de limitações que começava a se apresentar no pós-guerra.

Segundo Ojeda (1984), a política externa mexicana, apesar dos limites impostos, sempre possuiu certa margem de atuação e liberdade de escolha dentro das possibilidades apresentadas, e que esta atuação está condicionada à capacidade estratégica e decisória dos estadistas em determinado período histórico e diante das dificuldades inerentes deste período. É essa atuação, ao longo do século XX, que irá marcar a maneira como a política externa

precisou conectar-se com a estabilidade política interna do México, de modo não só a conter os danos causados pelo compartilhamento de fronteira, mas também a dependência econômica de produtos industrializados dos Estados Unidos que se formava no pós-guerra. Para ele, a relação com os estadunidenses se desenvolveu para comportar um entendimento em que o México reconhecia os limites de sua atuação política, ao mesmo tempo, em que podia agir com relativa liberdade diante do vizinho, desde que atuasse dentro dos limites conveniados entre eles; tal sùmula pode ser observada na frase:

[...] Os Estados Unidos reconhecem e aceitam a necessidade do México de dissentir da política norte-americana em tudo aquilo que não seja fundamental para o México, mesmo que para os Estados Unidos seja importante, mas não fundamental. Em troca disso, o México coopera em tudo aquilo que, sendo fundamental ou importante para os Estados Unidos, não seja para o México. É aqui onde surge o principal aporte deste trabalho, que nos leva diretamente a análise das vinculações entre a política externa e a política interna (Ojeda, 1984, p. 93; tradução livre do espanhol pelo autor)

Um dos eventos mais marcantes da história do México, e que produziu efeitos na política interna e externa durante todo o século XX, foi a Revolução Mexicana de 1910. Esta dividiu o país em duas facções políticas armadas: uma que apoiava o então ditador Porfirio Díaz, e outra que lutava por sua deposição. Apesar da divisão política interna, a revolução despertou na população um forte sentimento antiestadunidense, pois ambas as facções estabeleceram como seus objetivos a necessidade de garantir independência e autonomia frente aos Estados Unidos. Os líderes de ambas as facções políticas se posicionaram conjuntamente contra as interferências do vizinho em assuntos internos do México durante a revolução, e este sentimento de oposição se desenvolveu ao longo das décadas seguintes.

Como consequência da Revolução Mexicana e das interferências norte-americanas, o México modificou suas matrizes de política externa e interna, conforme aponta Ojeda (1984), para comportar discursos antiestadunidenses à medida da tolerância dos estadunidenses. Isso significa que, no início da Guerra Fria, os mexicanos desenvolveram uma política interna populista-revolucionária em que manejavam condenações a atos dos Estados Unidos no discurso da política externa e utilizavam estes discursos com fins populistas para a política interna. Isso funcionava desde que os discursos se comportassem dentro dos limites de matérias sensíveis aos interesses nacionais estadunidenses, não devendo interferir em temas como segurança, migração, tráfico de drogas, entre outros (Starr, 2006; Bruhn, 2008). Na política externa, isso se refletiu em ações diplomáticas autonomistas, que podem ser vistas em casos históricos como: a defesa dos interesses da Guatemala em 1954, Cuba em 1962 e 1964,

e República Dominicana em 1965. Não só essas ações serviram para o México posicionar-se de forma ativa e relevante na política internacional como também para validar os valores que circunscreveu sob a égide da Doutrina Estrada, e que modularam, de modo entrelaçado, a política interna e a externa mexicana (Ojeda, 1984).

2.1. A autonomia na Doutrina Estrada

Durante quase todo o século XX, o poder político mexicano esteve concentrado nas mãos do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que reuniu pautas mistas, algumas progressistas, outras conservadoras. O partido foi conhecido principalmente pelo populismo sindicalista e pelo nacionalismo (Bruhn, 2008), formulando as bases de uma política interna e externa voltadas à contenção dos Estados Unidos, pautadas na narrativa de garantia da soberania e da autonomia. Segundo Starr (2006), o discurso e as ações antiestadunidenses na política externa foi um dos principais elementos que garantiu ao PRI a reeleição por mais de dez mandatos consecutivos, pois efetivamente inflamavam o cenário político doméstico, que por sua vez endossava o discurso contestatório da política externa. Para Bruhn (2008), o PRI desempenhou um papel unitário, consolidando a vontade política dos eleitores após os eventos da Revolução Mexicana, encerrada em 1920, e que terminou com a deposição de Porfírio Díaz.

O PRI, segundo Bruhn (2008), conseguiu conclamar a vontade dos mexicanos através do discurso populista contrário aos Estados Unidos e em favor de uma política nacional independente. Ao longo das décadas em que se manteve no poder, equilibrou-se entre um discurso populista intenso, voltado à política nacional, e uma política externa voltada à defesa do Direito Internacional e da autonomia de seus países vizinhos, como, além dos supracitados, Granada, Honduras e El Salvador, onde o México enxergou pequenas possibilidades de ação e influência para aumentar a efetividade de seu discurso político-diplomático, enquanto agia de forma cautelosa em relação aos Estados Unidos.

Foi por meio das iniciativas do PRI que, para consolidar apoio interno, garantir os resultados eleitorais e a manutenção do poder político, o país dedicou-se a manter um forte discurso de independência, agindo na política externa com dois objetivos principais: (I) conter os danos ‘naturalmente’ causados por anos de fronteira compartilhada com uma potência global que demonstrou predileção pela interferência direta e indireta em seus vizinhos imediatos; e (II) encontrar alcances pragmáticos na política externa a partir dos limites impostos pela realidade geopolítica e econômica (Ojeda, 1984; Bruhn, 2008).

O principal código de valores que conduziu a política externa mexicana desse período caracterizou-se na Doutrina Estrada, de 1930, criada pelo então Secretário de Relações Exteriores Genaro Estrada (1927-1932) e centrada em três pilares principais: os princípios da livre autodeterminação dos povos, da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias. Entre seu rol de capacidades que considerava legítimas, a Doutrina assumia que o México: (I) poderia conceder reconhecimento diplomático incondicional a qualquer governo legítimo, independentemente de sua ideologia; (II) poderia utilizar livremente seu direito de legação, enviar oficiais diplomáticos e manter relações formais sem necessariamente dar outorga ou aprovação a um governo; (III) que condenasse interferências estrangeiras; (IV) e que cidadãos ou corporações estrangeiras envolvidos em atividades econômicas no México deveriam estar completamente sujeitos às leis nacionais mexicanas (Rosenzweig-Díaz, 1984; Salaverry, 1988; Treviño, 2020).

Entre as décadas de 1920 e 1950, o México se aproveitou dos princípios da Doutrina Estrada não somente para gerenciar sua política externa e posições diplomáticas, mas também para formular um sistema econômico e produtivo nacionalista e protecionista. Isso gerou disputas comerciais com os Estados Unidos nas questões de exploração de recursos naturais e minerais subterrâneos. O México, ao defender seus interesses econômicos soberanos, atribuiu-se o direito legítimo, seguindo os princípios da Doutrina, de nacionalizar a exploração de suas terras e cassar os direitos de uso do solo da iniciativa privada estadunidense, chegando até a expropriar todas as empresas em 1938. Este evento, entretanto, provou-se uma derrota para a nova política externa mexicana, pois o país precisou pagar compensações aos estadunidenses e regulamentar sobre as concessões do uso do solo em 1942, marcando uma das primeiras falhas do PRI após a criação da Doutrina Estrada, e a realização do limite imposto pelos Estados Unidos mesmo na área econômica nacional (Ojeda, 1984; Salaverry, 1988).

As dificuldades de gerir a economia e a política externa devido aos interesses estadunidenses no México, e as falhas dos processos de Regionalismo, que poderiam funcionar como salvaguarda da autonomia, até então, evidenciaram as limitações da Doutrina Estrada e da cooperação entre os países latino-americanos. Neste período, segundo Hurrell (1995) e Briceño-Ruíz (2018), diferentes teorias surgiram para tentar explicar o fenômeno do Regionalismo e sua particularidade na América Latina. Estas teorias versavam sobre a natureza do processo, em quais contextos ele poderia surgir e se desenvolver, quais as possíveis trajetórias e resultados a serem atingidos. As iniciativas regionais que se espalharam pelo mundo ao longo do século XX foram influenciadas por diferentes correntes teóricas e

metodológicas da Ciência Política e das Relações Internacionais que tentaram interpretar, principalmente à luz da experiência europeia, o fenômeno de aproximação regional que surgiu após o final da Segunda Guerra Mundial. O Regionalismo ressurgiu nas décadas seguintes ao pós-guerra com mais força, em todo o mundo, como uma estratégia política para assegurar segurança, cooperação, investimentos, trocas comerciais e de experiências.

Conforme Hurrell (1995), o pensamento regionalista foi primeiramente inspirado pelas correntes teóricas do liberalismo clássico, que acreditavam em um sistema internacional onde a governança, a cooperação e o multilateralismo eram possíveis na medida em que houvesse interesse das nações participantes, com possibilidade de encontro de um meio-termo para problemas, soluções combinadas, trocas econômicas e tecnológicas, e cooperação em diversas áreas de interesse. Esse pensamento contrapunha a escola Realista das Relações Internacionais, que acredita em um sistema internacional de forças em oposição e anárquico, que se sustenta por um equilíbrio de poderes coordenado principalmente pelos interesses das maiores potências econômicas e bélicas, e que a aproximação entre países só aconteceria pela competição de poder, como forma de levar países mais fracos a disputarem por presença na arena internacional.

Briceño-Ruiz (2018) aborda as principais teorias que buscaram explicar o crescente fenômeno do Regionalismo e como cada uma destas contribuiu para a consolidação do pensamento regionalista no mundo e na América Latina. Em destaque, o autor afirma que o papel que o Estado-nação assume em cada região e seus interesses políticos moldam as características do processo de integração e suas instituições. Os Estados-nação e o entendimento sobre sua natureza local e histórica são os primeiros atores que influenciaram a maneira como as regiões se aproximaram e se consolidaram ao longo das últimas décadas. Na Europa, por exemplo, as consequências econômicas e humanas após o final da Segunda Guerra levaram ao interesse de buscar neutralizar as disputas no continente, produzindo um cenário fértil para aproximações políticas que se desenvolveram ao longo das últimas décadas para a formação de uma comunidade europeia.

A primeira teoria, inspirada no Liberalismo Clássico, e que ganhou destaque nas décadas de 1940, logo após o início da regionalização da Europa, foi o Federalismo, que acreditava na capacidade de superação do Estado-nação através da criação de uma organização federativa para o continente, como meio de solucionar os problemas da anarquia internacional, vista como um dos motivos para disputas e guerras. A corrente federalista acreditava que a criação de um ente político federado para a Europa levaria à paz, à propagação e consolidação da Democracia e dos Direitos Humanos. Destacam-se os trabalhos

de Jean Monnet e Robert Schumann, como primeiros teóricos e propositores de uma comunidade europeia e que desempenharam função significativa na fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951. Apesar do ponto de vista e da proposta futurista para a época, a integração europeia nunca atingiu um nível de federalização conforme esses teóricos propunham ou previam, mesmo que o culminar da União Europeia tenha atingido um alto nível de supranacionalidade e de controle por organismos regionais (Briceño-Ruíz, 2018).

Outra das principais teorias iniciais do Regionalismo, que disputou diretamente com o Federalismo, foi o Funcionalismo. Esta criticava o nacionalismo como um dos principais causadores da Segunda Guerra, opondo-se também ao Estado-nação individualista como fim último do Sistema Internacional. Porém, diferentemente do Federalismo, esta corrente não acreditava nem pregava um ente federativo como agente controlador dos Estados, mas sim a prevalência de instituições interestatais e transnacionais, com capacidade de ação técnica para regular as ações individualistas dos Estados, por meio de uma cessão mutuamente acordada de soberania em agendas técnicas, defendendo também maior intervenção desses organismos nas políticas econômicas nacionais, aos moldes do Estado de bem-estar social que emergia naquele contexto. Para os funcionalistas, uma federação funciona tal como um Estado-nação, apenas em um nível acima e que, portanto, não seria capaz de atingir os objetivos da paz e cooperação, pois terminaria por atuar como um agente único que buscaria poder no sistema internacional. Os proponentes afirmam que o caminho para a paz deveria se dar pela cooperação técnica entre as nações, por meio da soberania reduzida e acordada por meio de vínculos funcionais internacionais. Destaca-se a obra de David Mitrany, intitulada *A Working Peace System*, de 1943, no qual defende uma cooperação internacional focada nas necessidades técnicas dos países, destacando a vulnerabilidade dos Estados e sua dificuldade para tratar de assuntos complexos relacionados à interdependência econômica e política, defendendo a criação de instituições regionais para as quais os Estados transfeririam algumas de suas funções, e estas instituições passariam a desempenhar atividade regulatória baseada na confiança, na legitimidade e na qualidade técnica de seus funcionários (Briceño-Ruíz, 2018).

Nas décadas seguintes, com o aprimoramento teórico das Relações Internacionais e as mudanças geopolíticas, *i.e.* a consolidação do Estado de bem-estar social como modelo internacional, a recuperação econômica europeia, a proliferação do sistema econômico e de governança de Bretton Woods, e o avanço da regionalização no continente europeu, revisões foram feitas às antigas teorias, adaptando-as à nova realidade. Em 1950 e 1960, o Neofuncionalismo apareceu propondo um avanço na teoria funcionalista clássica, concordando no argumento de que o Estado, sozinho, é incapaz de cumprir as funções

técnicas e econômicas de um mundo interdependente e, por isso, a criação de instituições supranacionais seria necessária para desempenhar essas funções, por meio da transferência de lealdades e expectativas políticas a estes órgãos. O sucesso dessas iniciativas, segundo os neofuncionalistas, deveria gerar um efeito *spillover*, *i.e.* um transbordamento - de interesses e funções -, levando a adesão de outros países ao observarem os ganhos relativos da integração, uma vez que ações efetivas criariam a necessidade de novas funções adicionais, consolidando e expandindo a integração por meio de um ciclo virtuoso, segundo seus defensores. O principal proponente dessa atualização foi Ernest Haas, através de suas obras clássicas *The Uniting of Europe* e *Beyond the Nation-State*, de 1958 e 1962, onde enfatiza as instituições internacionais como necessárias, destacando também o papel das elites políticas como impulsionadoras da integração, e que é necessário que haja vantagens para todos os participantes de um processo de regionalização para que este se consolide. Versões ainda mais recentes do neofuncionalismo, como a introduzida por Philippe Schmitter, através da obra *A Revised Theory of Regional Integration*, de 1970, adicionam também o elemento temporal e histórico à leitura teórica, considerando que os interesses da integração variam de acordo com o período histórico e com a conjuntura, e que mesmo crises políticas podem ser interpretadas como provas de resiliência que fortalecem a integração ao incrementar a autoridade, os mecanismos institucionais e as tarefas das organizações internacionais (Hurrell, 1995; Briceño-Ruíz, 2018).

Para debater com o Neofuncionalismo, surgiram as propostas do Intergovernamentalismo, tendo Stanley Hoffmann, com a obra *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics*, de 1968, como o principal representante teórico. O objetivo desta nova teoria era fazer oposição direta à tradição liberal que predominava nas teorias regionalistas. O Intergovernamentalismo iniciou mais ligado à tradição realista das Relações Internacionais e acredita que a integração é um fenômeno que só existe como forma de expandir o poder do Estado-nação diante da ação de outros Estados mais poderosos. Segundo o argumento, a anarquia no sistema internacional ocorre independentemente da associação regional ou de organizações supranacionais, e que as ações coordenadas entre governos serve apenas para o fortalecimento e a segurança de cada um dos países participantes dos processos regionais, prevalecendo-se sobretudo os interesses relativos e temporários dos governos, podendo ser rompido em momentos de crise desses interesses. O Intergovernamentalismo foi uma das principais correntes teóricas do Regionalismo que predominaram na visão latino-americana, principalmente em decorrência do perfil do

Estado-nação na região, mais focado na cooperação entre os governos nacionais do que na cessão de soberania para organizações supranacionais (Briceño-Ruíz, 2018).

Essa teoria assumiu dimensões próprias na ALC, exprimindo-se como uma possibilidade alcançável pelos governos locais dada as dificuldades do processo de integração latino-americano, que encontraram espaço majoritariamente em temas específicos e em períodos em que houve maior convergência ideológica entre os governos eleitos em determinados momentos; assim, o intergovernamentalismo foi utilizado para interpretar a regionalização na ALC para explicar períodos específicos de aproximação e distanciamento de acordo com as necessidades próprias de cada conjuntura (Briceño-Ruíz, 2018).

Cada uma dessas teorias, além de debater o processo europeu, também desempenhou um papel significativo no orquestramento dos ideais de regionalização latino-americanos. Desde a década de 1950, com o avanço da experiência europeia, além das africanas, árabes e asiáticas, a ALC também buscou retomar maneiras de se integrar para atingir objetivos em comum. Entretanto, diferente do caso europeu, a região desenvolveu suas próprias teorias regionalistas, mais compatíveis com a realidade do continente e com os interesses locais. Briceño-Ruíz (2018) observa que as teorias da integração europeias tiveram certa aplicabilidade no contexto latino-americano, mas foram adaptadas da mesma maneira como foram em outras experiências de regionalização, tal como na Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), refletindo uma outra realidade com outros interesses que não tinham como objetivo culminar na cessão de soberania para organizações internacionais, mas que ainda sim possuem elementos de integração regional.

Segundo o autor, o Neofuncionalismo tentou ser aplicado na América Latina para explicar causalidade e para tentar dar impulso à integração, mas não encontrou terreno, uma vez que partia das ideias de identidade cultural e histórica compartilhada, heterogeneidade entre os membros do processo de integração e homogeneidade estrutural dos países, elementos que não eram plenamente observados na região. Pelo contrário, a experiência latino-americana se assemelhou muito mais ao caso asiático, ao preservar os interesses de se manter o Estado-nação como ator soberano e não compartilhando uma clara identidade regional, como os exemplos anteriores dos Congressos Panamericanos demonstraram. Apesar de uma herança comum e proximidade linguística, há diferenças culturais significativas e um vasto território, marcado pelo baixo desenvolvimento e onde não há a prevalência de interdependência econômica, dificultando uma integração estrutural e organizacional aos moldes do Neofuncionalismo.

Iniciativas regionais nas Américas, no pós-guerra, assumiram uma característica de contenção e evitação, partes de um regime de governança local cujo objetivo era o alcance de decisões coletivas por meio de acordos e medidas de segurança, sem avançar nas dinâmicas de integração regional. O continente europeu foi uma exceção neste período entre os países ocidentais, cujo cenário do pós-guerra favoreceu e implicou a necessidade de uma integração maior e institucionalizada, tanto para a reconstrução do continente quanto para a evitar ção de novos conflitos de grandes proporções (Briceño-Ruíz, 2015).

Com as dificuldades inerentes da conjuntura do pós-guerra para o México, principalmente com o aquecimento da Guerra Fria, que instigou uma vigilância constante dos Estados Unidos sobre a América Latina, o país voltou seu discurso de política externa de forma mais cautelosa, relativamente passivo. As falhas em administrar os princípios da Doutrina Estrada para garantir a autonomia econômica nacional e as falhas do Regionalismo Latino-Americano no período instigaram o México a uma passividade segura na política externa, baseada em um discurso protecionista inspirado pela Doutrina. A partir da década de 1960, todavia, dois fatores levaram a um descolamento da passividade: (I) o acaloramento do cenário político doméstico, em decorrência de anos de narrativas nacionalistas e antiestadunidenses; e (II) a descoberta de grandes reservas de petróleo, que impulsionaram a economia mexicana e permitiram ao país maior poder de barganha econômico, maior liberdade narrativa e maior capacidade de agência política, pois passaram a ter mais recursos para sustentar as dívidas internas e externas, além de um *boom* econômico que permitiu ao PRI agir em países vizinhos, de forma em que os discursos passaram também a alimentar ações e suprir as demandas aquecidas pelo populismo na política interna.

Assim, entre as décadas de 1960 e 1980, os presidentes do PRI passaram de discursos de política externa cautelosos para ações enfáticas: declararam apoio aberto aos regimes de esquerda do Chile, de El Salvador, da Nicarágua e de Cuba, defendendo seus direitos de autodeterminação e tendo até mesmo atuado ou intervindo indiretamente no caso dos vizinhos centro-americanos, enviando-lhes, de forma clandestina, armas, dinheiro, medicamentos e suprimentos; além disso, também concederam asilo político a líderes revolucionários refugiados. O PRI possuía dois objetivos: (I) salvaguardar a autonomia do México por meio da Doutrina Estrada, priorizando a posição diplomática do país em busca da solução pacífica de controvérsias para os conflitos regionais; e (II) reproduzir o discurso da política externa com intenções eleitorais na política interna, apresentando o México como defensor da autonomia dos vizinhos centro-americanos e de seu Direito de Autodeterminação. Para atingir esses dois objetivos, o PRI manejava de forma ambígua o entendimento sobre a Doutrina

Estrada: enquanto advogava pela Autodeterminação dos países regionais, especialmente os revolucionários, com base nas narrativas tradicionais, o país intervinha no envio de insumos com o objetivo de preservar as narrativas revolucionárias na América Central e manter o equilíbrio do discurso populista da política interna. Como resultado geral, o governo visava garantir incremento do poder de barganha mexicano na política externa, ao conquistar apoio dos vizinhos centro-americanos e caribenhos, além de pacificação na política interna, a partir do sucesso do discurso populista diante dos discursos revolucionários na América Central (Ojeda, 1984; Salaverry, 1988; Starr, 2006; Ives, 2017).

Essa situação elevou as preocupações dos Estados Unidos na região, que temiam que as revoluções de esquerda centro-americanas resultassem em governos socialistas e pró-soviéticos, o que tangia questões de segurança nacional e regional, principalmente após o trauma político que elevou a temperatura da Guerra Fria durante a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962 (Ojeda, 1984; Ives, 2017).

Três fatores ajudaram a manter o quadro da política externa mexicana neste período: (I) um cenário internacional marcado por menos trocas comerciais e menos interações entre os países; (II) o modelo de economia nacionalista inspirado pela CEPAL (*cf.* Prebisch, 1988); e (III) a riqueza adquirida pela descoberta das reservas de petróleo. Enquanto um país latino-americano emergente deste período, o México elaborou uma economia focada no mercado interno, com substituição de importações, utilizando como única ferramenta econômica externa o Investimento Estrangeiro Direto (IED). À época, o mercado global não era dinâmico como no século XXI: a quantidade da produção comercializada internacionalmente era de 25% em 1960, crescendo rapidamente para 40% até 1980; esse cenário de poucas trocas permitiu ao México certa independência dos mercados estrangeiros e defender seus objetivos revolucionários desde a década de 1960 sem a preocupação generalizada de que estes novos posicionamentos pudessem afetar a balança comercial (Starr, 2006; Ives, 2017).

Contudo, na década de 1980, três eventos marcaram uma virada econômica radical que levaram a uma modificação de estratégia na política externa mexicana. O primeiro foi os choques do petróleo da década de 1970, que derrubaram significativamente os preços dos barris. O segundo, a resposta dada pelo governo estadunidense a estes eventos, elevando os juros e o controle fiscal do país, resultando em um crescimento acelerado da dívida externa que os mexicanos mantinham com os Estados Unidos e acarretando uma crise econômica no México, pois as receitas da venda do petróleo já não conseguiam mais acompanhar a dívida. O terceiro refere-se ao choque do sistema econômico de Bretton Woods em 1973, iniciado

pela decisão unilateral do então presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974) em 1971, de encerrar a conversibilidade do dólar em ouro, dando início a um sistema de especulação financeira e de câmbio baseado na credibilidade do mercado nas moedas nacionais e internacionais, causando a inviabilidade dos modelos econômicos protecionistas e dando início a um período de propagação do neoliberalismo.

2.2. O regionalismo liberal, o arrefecimento da política externa autonomista e o alinhamento com os Estados Unidos

As transformações das décadas de 1970 até 1990 foram globais e marcadas por um aumento da interação entre os países, das trocas comerciais internacionais, das comunicações e dos transportes, incluindo um melhoramento de seus custos e de novas tecnologias de interconexão e infraestrutura. Não somente a crise econômica provocada pela dívida mexicana foi crucial para a adoção de reformas econômicas que desmantelaram o modelo protecionista anterior, mas a pressão internacional pela abertura de mercados, o surgimento do neoliberalismo e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) também resultaram em mudanças estruturais duradouras e generalizadas. Também o regionalismo passou por transformações e por uma pluralização voltada principalmente à lógica comercial e de abertura de mercados, com o surgimento de novos blocos nas Américas voltados a esse tema, como o próprio TLCAN e também o Mercosul.

Conforme Hurrell (1995), os principais fatores que deram força ao regionalismo nesse período foram: (I) a internacionalização das finanças após o fim do sistema de Bretton Woods, abrindo espaço para o mercado especulativo e de câmbio, favorecendo o comércio internacional; (II) o fim da União Soviética, consolidando a hegemonia estadunidense principalmente no hemisfério ocidental, e seu sistema econômico capitalista, levando-os a defender reformas no sistema de governança global e nas organizações internacionais econômicas e financeiras – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – com o objetivo de favorecer a proliferação do sistema capitalista, assegurar os interesses econômicos e políticos norte-americanos, além de elevar o nível dos debates e das interações globais por meio de novos canais de governança; e (III), o surgimento do fenômeno da globalização das telecomunicações, do comércio, dos transportes e das relações globais, associados à predominância do capitalismo e seus sistemas de governança política sobre outros sistemas econômicos, levando a uma proliferação do neoliberalismo enquanto sistema e doutrina e ao aumento da interdependência econômica entre os países.

A reestruturação da governança global e a maior interação entre governos nacionais elevou a importância das agências, organizações e fóruns multilaterais, abrindo também espaço e incentivando a proliferação de mecanismos regionais de tomada de decisão e cooperação, principalmente em decorrência de uma maior facilidade de interação entre os países de uma mesma região e a maior possibilidade de ganhos reais. O caso de regionalização da Europa, que culminou na União Europeia em 1991 e se consolidou nesta conjuntura, transformou-se em um laboratório para os estudos sobre o Regionalismo, uma vez que se tornou o que foi considerado a experiência mais bem-sucedida de regionalização, tendo alcançado *status* de tomadas de decisões políticas e econômicas supranacionais. Para além disso, Hurrell (1995) também destaca como as regiões se tornaram espaços cada vez mais importantes e influentes na política global, enquanto atores econômicos capazes de tomar decisões em conjunto e se representarem globalmente enquanto blocos, com potenciais também na área política, ambiental e de segurança, fazendo com que cada microrregião ou macrorregião empreendesse esforços para se aproximar, em virtude da possibilidade de ganhos visíveis em outras experiências no mundo.

Segundo Briceño-Ruíz (2018), em sequência aos eventos das décadas de 1980 e 1990, as teorias regionalistas ganharam uma contribuição do Construtivismo, que ascendeu à proeminência teórica nos debates acadêmicos do período e considera muito mais as relações culturais, históricas, políticas e sociais entre os Estados na hora de se estabelecer decisões. Do ponto de vista teórico, o Construtivismo viu a integração europeia como uma aproximação que não se deu de forma puramente racional, com vista em ganhos relativos ou absolutos, mas como um processo social em que as normas, as identidades compartilhadas e a cultura desempenharam um papel importante nas ações políticas. Para o Construtivismo, a integração regional é resultado de processos intersubjetivos compartilhados por grupos sociais, opondo-se tanto ao Racionalismo (associado à ideia das decisões tomadas por atores puramente racionais, oriunda das ciências econômicas e do Realismo) quanto ao Reflexivismo (que acredita em uma realidade internacional puramente social, formulada por ideias e conceitos), argumentando que as causas e os resultados materiais (causas racionais) da integração não têm significado se separadas da interpretação social, da linguagem e das ideias (causas sociais). Estas últimas, para os construtivistas, foram eminentemente importantes para consolidar a aceitação aos moldes institucionais que foram propostos para a regionalização da Europa, uma vez que se alastraram pelo continente, facilitando a aceitação e provocando a adesão dos governos nacionais aos organismos internacionais nos processos de tomada de decisão multilaterais e nos ganhos relativos a eles.

Com influência do Construtivismo, na década de 1990, na América Latina, surgiu a Teoria da Autonomia, protagonizada por Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe. Esta é uma teoria econômica que buscava compreender a dependência dos Estados latino-americanos do sistema econômico internacional como um processo de periferização a ser superado. Para esses autores, mesmo que sem a vontade de consolidar instituições supranacionais na América Latina, havia o interesse na aproximação entre os países para tentar criar uma região global, capaz de interagir em bloco com o resto do mundo, a fim de afastar influências estrangeiras, aumentar o poder de barganha dos Estados nacionais e criar novos caminhos para a autonomia para os países da região. Não se trata, todavia, de uma teoria de integração regional, mas sim de uma teoria econômica e política da realidade latino-americana que desempenhou papel essencial para as ideias que influenciaram o processo regionalista moderno na América Latina. De acordo com Briceño-Ruíz (2018), a Teoria da Autonomia acabou por desempenhar uma grande função para as teorias de integração regional na ALC, pois buscou compreender as principais dificuldades geopolíticas e econômicas da região e isolar a autonomia enquanto um objetivo comum dos países locais. As teorias autonomistas auxiliaram na compreensão dos interesses dos países latino-americanos, incluindo o México, e como estes poderiam ser transformados em catalisadores dos processos regionais, que poderiam ser capazes de promover o avanço da autonomia por meio da cooperação entre os países e a defesa conjunta de interesses comuns na esfera internacional.

A Teoria da Autonomia começou a ser desenvolvida por meio do pensamento coletivo da CEPAL, nas décadas de 1970 e 1980, reunindo acadêmicos e pensadores para elaborar estratégias coletivas para superar a pobreza e alcançar o desenvolvimento econômico na região. As teorias cepalinas buscavam criar novos caminhos e possibilidades para o desenvolvimento coletivo da ALC, tendo grande influência sobre as propostas de integração regional do período; suas ideias tinham o objetivo de superar as iniciativas anteriores – como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), que tiveram ou um incentivo e influência dos Estados Unidos, ou estavam mais inspiradas no modelo europeu, ou sob as restrições da integração somente por vias do comércio – ao tentar encontrar pontos comuns que interessavam a todos os países latino-americanos. Os teóricos observaram que os países locais tinham como objetivo comum o desejo de alcançar autonomia política e econômica diante de outras nações, para transpor a condição de submissão às potências globais, e que alcançar este objetivo comum seria um caminho mais seguro e um interesse unificado dos países locais (Briceño-Ruíz, 2018).

Associando o desenvolvimento econômico à autonomia política, os teóricos argumentaram que o cenário latino-americano em nada se parecia com o europeu e nem os interesses políticos eram os mesmos, logo as teorias que se inspiraram nessa experiência de regionalização deveriam ser revistas ao serem aplicadas à realidade da América Latina. Apesar da associação inicial com a CEPAL, os pensadores dessa corrente logo divergiram das doutrinas clássicas do órgão, tais como a Teoria da Dependência e o Estruturalismo Cepalino. Para eles, diante de um sistema internacional em que prevalecem os interesses das potências, a regionalização era um caminho inevitável para garantir a autonomia dos Estados. Não concordavam com o argumento realista de prevalência de um sistema anárquico, mas acreditavam em uma comunidade internacional estratificada, permeada pelo comércio, por trocas políticas e sociais, que permitiam a livre-associação entre países para superar a realidade periférica (Prebisch, 1988).

A autonomia é definida como a capacidade máxima de decisão própria, considerando os limites impostos pela realidade global, e a busca por ela é essencial para contrapor as decisões das potências hegemônicas. O objetivo final não era o fim do Estado-nação, mas o seu fortalecimento por meio de uma integração autonomizante. Essa autonomização passava pelo crescimento econômico, aperfeiçoamento militar e criação de novas alianças defensivas. Riggiozzi e Tussie (2012) também destacam como, em decorrência das teorias regionalistas moduladas pelo caso europeu, o Estado latino-americano foi visto como um empecilho para o avanço da regionalização, e que alguns observadores acreditavam na impossibilidade da integração nessa região caso os países não abrissem mão de seus interesses nacionalistas. Somente com o avanço das teorias locais e novas influências teóricas pluralistas, como o Construtivismo, e a descoberta de interesses comuns na América Latina que favorecessem o fortalecimento do Estado, em conjunto com a globalização e não oposta a ela, é que novas iniciativas de integração surgiram no continente (*cf.* Nolte, 2014).

Em suma, podemos traçar a história do Regionalismo Latino-Americano em momentos distintos, conforme observados pela literatura, em que os interesses dos países se consolidaram de forma associada e produziram resultados bilaterais ou multilaterais, acordos ou organizações regionais. Conforme Mariano, Luciano e Bressan (2022), houve quatro ondas de regionalização na ALC, cada uma inspirada pelas influências teóricas, históricas e conjunturais de seu tempo. O primeiro momento, denominado Regionalismo Fechado, vigorou após o final da Segunda Guerra Mundial até as décadas de 1970 e 1980; este foi caracterizado pela influência das teorias funcionalistas e neofuncionalistas, que buscaram institucionalizar funções estatais no ambiente internacional, selecionando como catalisador o

comércio regional e a promoção de uma identidade coletiva. Esse pensamento se mesclou com o pensamento cepalino clássico e auxiliou na promoção do desenvolvimentismo fechado, tendo dificuldades em avançar em uma regionalização concisa, uma vez que o comércio regional não foi devidamente consolidado e nem as instituições que emergiram desse período desempenharam funções significativas.

Em decorrência dessa realidade, o período é chamado de Regionalismo Fechado por conta da baixa interação entre os países, maior foco nas políticas domésticas e no desenvolvimento industrial nacional, e uma influência política dos Estados Unidos na região por meio de algumas das instituições que foram criadas, por conta dos temores do país com relação a um possível avanço da União Soviética na região. Para além disso, conforme anteriormente notado por Briceño-Ruiz (2018), essas iniciativas, inspiradas pelas teorias funcionalistas, acabaram por acreditar na evolução de uma integração por meio de processos de *spillover*, onde o comércio e a identidade comum funcionariam como catalisadores iniciais de um grande processo de integração, algo que não ocorreu conforme o previsto no caso latino-americano; e por último, as próprias instituições desse momento não se mostraram resilientes, não conseguiram cumprir seus papéis diante das crises democráticas latino-americanas que se instalaram a partir da década de 1960 e foram enfraquecidas em decorrência destas. Destacaram-se a OEA, de 1951, que foi criada para promover o diálogo entre os países americanos, mas sem objetivos de integração, sendo posteriormente criticada como uma ferramenta de influência dos Estados Unidos; e a Associação de Livre-Comércio da América Latina (ALALC), de 1951, que evoluiu para se tornar a ALADI, em 1980, considerada, apesar das dificuldades, um esforço regionalista, mesmo que também limitada às questões da liberalização comercial, sendo também um ponto de inflexão para uma nova fase do Regionalismo Latino-Americano.

A partir da década de 1980 até 2001, Mariano *et al.* (2022) dissertam sobre um período de Regionalismo Aberto, tipificado pelo fim do sistema financeiro de Bretton Woods, pelo fim da Guerra Fria, pelo fim das ditaduras latino-americanas e pelo avanço do neoliberalismo pelo mundo. Hurrell (1995) classifica o período como um de proliferação da globalização e dos blocos econômicos à medida que a abertura comercial dos países promoveu o interesse por negociações de acordos de livre-comércio e outros econômicos e financeiros. Conforme o ímpeto pelo comércio internacional avançou, a ALC também renovou seus interesses no comércio regional e deu início a novos projetos para avançar nessa pauta, buscando inserir-se e tirar benefícios desta nova estrutura econômica e política internacional.

O período também marcou um rompimento com o Neofuncionalismo e com as ideias de que a regionalização deveria ser realizada sob a cessão coordenada de soberania entre os Estados-nação para instituições regionais com funções técnicas. O Regionalismo Aberto (Mariano *et al.*, 2022) associou teorias do Intergovernmentalismo – , que se adequavam aos interesses latino-americanos, – com o Neoliberalismo, – vigente na nova agenda comercial do pós-Bretton Woods. Prevaleceram, no entanto, fortes interesses em preservar a autonomia nos países latino-americanos; a Teoria da Autonomia, que começou a ser desenvolvida nesse período, formulou uma importante concepção sobre o papel do Regionalismo Latino-americano, acreditando que a cooperação horizontal e a articulação de esforços com outros países periféricos – , incluindo por meio de processos de regionalismo, – poderiam ser os caminhos mais adequados para se alcançar o objetivo da autonomia. Entretanto, os governos latino-americanos do período adotaram, em sua maioria, modelos econômicos neoliberais cujos resultados não foram significativos o bastante em direção à autonomia e à regionalização.

Os blocos deste momento são caracterizados pela desregulamentação econômica e financeira e pela abertura para o comércio internacional. Destacam-se as iniciativas: do Mercosul, durante o governo Collor de Mello no Brasil, em 1991, com foco no livre-comércio e com o objetivo de fortalecer o poderio econômico brasileiro através do desenvolvimento dos mercados internos dos países associados, e que em sua fundação possuía ambições muito mais voltadas ao comércio (*cf.* Klemi, Menezes, 2016); e do TLCAN, em 1994, marcado por instituições quase que inteiramente comerciais, sem fins de integração regional ou pautas complementares (*cf.* Capling, Nossal, 2009).

Sem alinhar-se com os países latino-americanos neste período, o México enfrentou uma difícil transição de um regime protecionista e fechado para um neoliberal e aberto, com forte influência dos Estados Unidos nessa transformação. Com as crises dos preços dos barris de petróleo da década de 1980, o México entrou em uma grave crise econômica que derrubou o valor da moeda nacional. Como resultado, o presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) começou a regredir no discurso revolucionário do PRI, de modo a obter um nível considerável de barganha para conseguir renegociar a dívida externa e obter suporte econômico dos Estados Unidos para superar a crise. Esses eventos marcaram: (I) um arrefecimento do discurso independentista no México; (II) uma transformação no PRI e em seu discurso populista antiestadunidense, com a elevação de uma nova ala do partido mais voltada a temas econômicos e neoliberais; e (III) o início de uma aproximação com os norte-americanos. As reformas de Madrid são consideradas um ponto de inflexão fulcral na política interna e

externa mexicana, pois romperam com a grande importância dada ao discurso de não-alinhamento da Doutrina Estrada, permitiu a entrada de maiores investimentos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos no México, e pavimentou o caminho para as novas instituições neoliberais, incluindo o TLCAN, que passariam a governar o sistema econômico mexicano nos anos seguintes (Starr, 2006; Bruhn, 2008; Ives, 2017).

Conforme Ives (2017), para a concessão de empréstimos e renegociação da dívida externa mexicana, os Estados Unidos exigiram reformas institucionais e estruturais no sistema econômico, político e trabalhista do México. Isso incluiu um pacote de medidas como: iniciativas de austeridade fiscal, abertura de mercados para o comércio internacional, fim de medidas de protecionismo econômico, redução dos gastos públicos, limitação de subsídios produtivos e facilitação da entrada de investimentos externos. Apesar das reformas, o presidente Miguel de la Madrid manteve ainda um elevado controle estatal sobre o sistema bancário, comercial e cambial, mas privatizou empresas e legou setores exclusivos antes reservados ao Estado para a iniciativa privada, como o da exploração do petróleo. A política externa mudou e passou a ser marcada por uma agenda economicista, gerenciada pelas secretarias da Fazenda e do Comércio, e por um viés mais técnico, com foco na diversificação das exportações para além do petróleo, incluindo busca e aporte de novos investimentos estrangeiros nas áreas manufatureira, automotiva e industrial.

O presidente Carlos Gortari (1988-1994) deu seguimento às reformas econômicas de Madrid, objetivando abrir a política externa e conceder mais espaço ao setor privado. O presidente reduziu o controle sobre as empresas estatais, aprovou a diminuição de direitos trabalhistas e desnacionalizou o sistema bancário. Também colocou em ação o Plano Brady, que deu curso à renegociação da dívida externa mexicana com os Estados Unidos em troca da promessa de continuidade das políticas neoliberais. Na esteira das reformas e da abertura de mercados, o presidente Gortari propôs, em 1990, ao então presidente estadunidense George H. W. Bush (1989-1993), um acordo de livre-comércio entre os dois países. O Canadá, que em 1988 acabara de firmar um acordo bilateral com os Estados Unidos, ao observar a iniciativa mexicana, temeu perder as vantagens recém-adquiridas no mercado estadunidense, em decorrência da crescente indústria manufatureira mexicana e de seu sistema trabalhista de baixa proteção. O país demandou participar das negociações do acordo de livre-comércio entre o México e os Estados Unidos, e o resultado dessa barganha trilateral foi o TLCAN, que entrou em vigor em 1994, selando um novo vínculo de trajetória entre a política mexicana e a América do Norte (Starr, 2006; Ives, 2017).

Fundamentalmente, as crises das décadas de 1970 a 1990 –, passando pelo crescimento do comércio internacional, pelo agravamento do problema da dívida interna e externa mexicana, pela queda da receita do petróleo e pelo fim da Guerra Fria, – derrubaram os pilares da política econômica e externa do país, fundamentada no discurso revolucionário protegido pela estratégia de equidistância dos Estados Unidos. As reformas liberais que se sucederam, apoiadas pelos norte-americanos, levaram a um elo político e econômico cada vez mais indissociável entre os dois países por meio de uma interdependência comercial, institucional e financeira (Starr, 2006; Capling, Nossal, 2009; Ives, 2017).

O TLCAN foi um ponto de inflexão para transformações institucionais duradouras no México. Sua adoção implicou um processo de desconstrução parcial da política externa anterior, principalmente no eixo econômico, enquanto que no eixo sócio-político procurou-se manter um discurso voltado à identidade latino-americana. Eliminaram-se (I) o discurso populista na política externa, com fins eleitorais internos (*cf.* Bruhn, 2008), e (II) a política econômica ligada ao desenvolvimentismo cepalino (*cf.* Prebisch, 1998). O estabelecimento do acordo passou a fundamentar a nova política externa mexicana, agora voltada a um discurso pela abertura de mercados, livre-comércio, defesa institucional do Sistema Internacional e segurança regional. Todavia, a aproximação com os Estados Unidos foi um processo político difícil e produziu desconfianças duradouras na opinião pública mexicana, resultando em políticas internas muitas vezes contraditórias (Capling, Nossal, 2009; Ives, 2017; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Essa contradição marca, na lógica de Ojeda (1984), uma permanente vontade de estabelecer uma política externa ativa baseada em Direitos, principalmente nos Direitos Humanos e nos estabelecidos pela Doutrina Estrada, que não desapareceram com a entrada em vigor do TLCAN e, muito pelo contrário, acabou por reforçar o interesse do México como um aliado de confiança dos Estados Unidos por meio de sua defesa intransigente de Direitos na esfera internacional. O apoio esperado dos norte-americanos na Nova Ordem Mundial do final da Guerra Fria, no entanto, não se desenvolveu conforme as expectativas mexicanas. Outrossim, a própria incorporação do México ao TLCAN pode ser vista como um movimento de limite em sua política nacional, uma vez que a política externa estadunidense, por meio de seu poder econômico, conseguiu mobilizar as estruturas políticas mexicanas para incorporar um novo modelo que favorecesse ambos os países, mas principalmente os Estados Unidos, de modo que os norte-americanos pudessem exercer maior controle sobre o vizinho para defender questões de segurança nacional, suas leis e direitos (Capling, Nossal, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Sucedendo a Carlos Gortari, o presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) deu seguimento às transformações econômicas nacionais e simbolizou o declínio do regime do PRI na política mexicana, sendo seu último presidente-eleito em uma sequência de 70 anos. O presidente rompeu derradeiramente com o discurso revolucionário a partir da assinatura do TLCAN, o que enfraqueceu a estratégia política populista no país, adotada pelo partido desde o final da Revolução Mexicana, abrindo espaço para o crescimento de outros partidos e novos debates políticos (Bruhn, 2008). Segundo Ives (2017), houve um câmbio na participação do México em organismos internacionais e regionais, quando passou a se apresentar, somado à já tradicional agenda de direitos, como um advogado do sistema internacional baseado em regras e da abertura comercial na América Latina, principalmente por meio da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), a zona de comércio hemisférica encabeçada pelos Estados Unidos, cujas negociações encontravam dificuldades em avançar sobre a América do Sul, especialmente por conta de dúvidas levantadas pelo Brasil e seus principais parceiros, como a Argentina e a Venezuela (Starr, 2006; Vigevani, Cepaluni, 2007; Ives, 2017).

O presidente seguinte, Vicente Fox (2000-2006), tornou-se o primeiro eleito por outro partido desde o início do século XX. Fox foi o principal presidente latino-americano a defender a ALCA, insistindo na adesão dos países sul-americanos ao projeto, mas tendo conseguido efetivo parcial somente entre os países andinos, sobretudo Colômbia, Peru e Chile, que eram mais simpáticos nesse momento à abertura comercial e aos preceitos do neoliberalismo. A subsequente Onda Rosa na América Latina, a partir de 2001, enfraqueceu ainda mais o projeto, pois reconfigurou a agenda da maioria dos países locais para uma de cooperação Sul-Sul, em favor dos emergentes (*cf.* Delgado, Valera, 2022), com novos objetivos para os projetos de regionalização latino-americanos que não abrangiam a participação dos Estados Unidos em decorrência do temor de controle comercial e financeiro sobre o continente (*cf.* Starr, 2006; Veiga, Ríos, 2007; Riggirozzi, Tussie, 2012; Ives, 2017).

Sob a administração Fox, o México: se distanciou de Cuba; apoiou o regime de governança econômica da OMC; deu início a uma política de diversificação comercial para tentar reduzir a dependência econômica dos Estados Unidos e aumentar seu poder de barganha, ao mesmo tempo, em que buscou estreitar laços políticos com este país. No governo Fox, verifica-se, em conformidade com a análise de Ojeda (1986), que os governantes mexicanos, historicamente, ao se deparar com as contradições da posição única do país na geopolítica internacional, precisam empreender esforços para equilibrar as relações com os Estados Unidos por meio de possibilidades estratégicas. As iniciativas de Fox na ALCA e na tentativa de ampla diversificação de acordos de livre-comércio ao redor do mundo

exemplificam os alcances e as decisões estratégicas delimitadas pela margem de possibilidade descritos por Ojeda (*cf.* Starr, 2006; Ives, 2017).

A diversificação das exportações e das relações passou pela ALC, mesmo com as dificuldades políticas do momento⁷, e pela União Europeia, com maior sucesso relativo e que culminou na firmação de um Acordo Global em 2000 e uma Parceria Estratégica em 2008; apesar disso, a maior parcela da economia mexicana e suas relações políticas ainda dependiam dos mercados e da influência norte-americanos (Hurrell, 1995; Starr, 2006; Weintraub, 2006; Ives, 2017; Domínguez, 2021; Blanco, Luciano, 2018).

No campo diplomático, Fox focou na promoção do ideal democrático, tendo empreendido esforços exitosos para a aprovação da Carta Democrática Interamericana da OEA. No campo econômico, firmou, em 2002, um acordo de complementação econômica com o Brasil e um acordo automotriz trilateral com o Brasil e a Argentina. O presidente também fundou o Plano Puebla-Panamá (PPP), com o objetivo de alcançar a integração social e econômica com a América Central, tentando consolidar a proteção e o poderio regional mexicano. O plano pôs em prática investimentos na área de energia, transporte, telecomunicações, turismo, desenvolvimento sustentável, prevenção e mitigação de desastres naturais, *etc.* O projeto inicialmente era de alta importância, mas perdeu relevância principalmente após os eventos de 11 de setembro de 2001 (Ives, 2017).

É a partir da Onda Rosa do início do século XXI, que perdurou até pelo menos 2012, que Mariano *et al.* (2022) apontam uma transição para o que ficou conhecido como Regionalismo Pós-Hegemônico (*cf.* Riggirozzi, Tussie, 2012), ou então Pós-Liberal (*cf.* Veiga, Ríos, 2007). Esse momento é resultado de uma série de vitórias eleitorais de uma maioria de partidos de centro-esquerda e progressistas na América Latina, especialmente na América do Sul, nos primeiros anos da década de 2000, e que demonstraram um interesse maior na regionalização enquanto uma estratégia central para o fortalecimento político dos Estados-nação, para alcançar a autonomia e para o desenvolvimento econômico.

Esses novos governos descontinuaram, em diferentes medidas, as políticas neoliberais da década de 1980, após subseqüentes crises econômicas e interferências estrangeiras por meio das legislações econômicas e fiscais impostas como requisitos para se obter acesso aos fundos de desenvolvimento internacionais. Assim, para tentar repelir a intervenção estrangeira na região, os governos procuraram alinhar seus interesses e cooperarem, dessa vez, não somente na área econômica, mas também na política, na troca de informações e experiências, empréstimos financeiros mais justos, trocas tecnológicas, discussões ambientais, superação

⁷Em decorrência dos atritos ideológicos causados pela defesa intransigente da ALCA pela administração Fox.

das desigualdades sociais e manutenção de encontros de alto-nível. Ao mesmo tempo, buscaram recuperar a agenda desenvolvimentista, mas mesclada com certa liberalização econômica (cf. Vigevani, Cepaluni, 2007; Klemi, Menezes, 2016), de forma mais protecionista com relação à produção doméstica.

O Estado manteve-se como veículo dos processos de integração, o que teve influência do Intergovernamentalismo e da Teoria da Autonomia, que entendem os processos de regionalização latino-americanos como forma de fortalecer os Estados nacionais. Ao mesmo tempo, contudo, essas relações intergovernamentais são mais frágeis e dependem da disposição dos governos dos países envolvidos ao longo do processo de regionalização para serem continuadas. Isso criou um cenário regional de baixa institucionalidade e permanência das organizações regionais que foram criadas, abrindo espaço para que crises fossem mais fortes e a resiliência dessas iniciativas fosse mais fraca.

As instituições criadas nesse período, assim, permaneceram majoritariamente intergovernamentais, e não supranacionais nem técnico-funcionais. Esse momento também não questionou nem debateu teórica e politicamente as fragilidades dos momentos anteriores, abrindo espaço para o desinteresse dos governos que se sucederam nos anos seguintes, que desencadeou em um ciclo de crise no Regionalismo Latino-Americano. Destacam-se instituições como: a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), de 2008, como a primeira iniciativa regional a ir além das perspectivas econômicas, tendo em sua pauta temas como cooperação na área de saúde, meio ambiente, tecnologia, diálogo político e democrático; e a CELAC, de 2010, como o primeiro fórum a englobar todos os países da ALC, estabelecendo-se também como uma iniciativa de cooperação ampla para tentar alcançar uma atuação e representação internacional conjunta para a região, mas com poucos resultados práticos alcançados. Além disso, também houve reformas e expansões no Mercosul e outras instituições anteriores, com o objetivo de ampliar suas funções e enquadrá-las nos novos objetivos regionalistas dos novos governos dessa década. (cf. Nolte, 2014; Klemi, Menezes, 2016)

Por fim, um quarto e decisivo momento no Regionalismo Latino-Americano, segundo Mariano *et al.* (2022), surge ao menos a partir de 2012, intensificando-se por volta de 2016, nomeado como Regionalismo Líquido, em referência às teorias sociológicas da Modernidade Líquida de Zygmunt Bauman. Segundo os autores, após mais uma transição ideológica nos governos locais, com as crises dos regimes progressistas de centro-esquerda, uma onda eleitoral de líderes de direita, extrema-direita e conservadores se sucedeu na região. Estes governantes apresentaram outra visão sobre a regionalização na ALC, mais

protecionista e com menos interesse em integração, preservando-se somente as intenções comerciais e dando preferência a agrupamentos informais e transitórios. Crises econômicas e políticas – com a prisão de vários líderes de esquerda envolvidos em escândalos de corrupção – e a crise humanitária e democrática na Venezuela, além de outros fatores sociais, foram alguns dos agentes que levaram a essa mudança ideológica.

A liquidez neste período do Regionalismo é observada pelos autores a partir da sedimentação das bases sólidas das sociedades; o sólido, aqui, está relacionado à manutenção da confiança institucional nacional e internacional, da durabilidade dos acordos e da estabilidade política, que levam à fidedignidade dos atores, elites e sociedades envolvidos nos processos sociais, políticos e econômicos. A liquidez se caracteriza por uma posição anti-liberal dos líderes regionais, *i.e.* conservadora, impulsionada principalmente após a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016, que motivou a eleição de governantes semelhantes na América Latina; alguns destes líderes apoiaram iniciativas pró-estadunidenses em detrimento dos interesses latino-americanos, resultadas de motivações político-ideológicas. A liquidez, logo, se caracteriza pela inexistência de uma ordem duradoura, onde o propósito e o significado do regionalismo não são bem definidos, ao contrário dos outros momentos regionais.

Segundo os autores, a fase do Regionalismo Pós-Hegemônico já havia sido um pretexto para a culminação no Regionalismo Líquido, uma vez que as instituições desse período não apresentaram atribuições claras em relação às anteriores, havendo coexistência de muitas organizações com sobreposição de funções. O Regionalismo Líquido também se caracteriza pelo baixo nível de interesse dos atores políticos e elites econômicas na regionalização, cuja participação é considerada essencial por Briceño-Ruiz (2018) para se atingir concretude, durabilidade e confiança institucional nestes processos. Isso ocorre porque não há clareza sobre os benefícios que se podem adquirir por meio dos esforços de regionalização e nem há confiança nas instituições, também por conta da volatilidade dos acordos a cada câmbio governamental e ideológico, considerados inevitáveis. Por último, como bem notam os autores, o Regionalismo Líquido tende a um ciclo vicioso: a criação de processos menos sólidos e mais flexíveis encoraja menos comprometimento regional, aumentando a insegurança no próprio processo; a partir disso, os atores econômicos se tornam mais desconfiados sobre os custos e benefícios da integração, considerando-a menos viável; em seguida, esta tendência favorece um desinteresse crescente e baixo empenho dos atores políticos, que passam a buscar alternativas ainda menos custosas para tornar os interesses

viáveis; isso leva os atores econômicos e políticos, em conjunto, a defenderem cada vez mais flexibilidade, reforçando o ciclo.

Exemplos de iniciativas líquidas incluem: a Aliança do Pacífico (AP), proposta em 2011 e consolidada em 2013, que retomou preceitos do Regionalismo Aberto, meramente focada em liberalização comercial, com alguns poucos outros elementos, como integração cultural e educacional, sem grandes resultados em nenhuma das áreas que propôs cumprir (*cf.* Morales, 2022); a reforma do TLCAN, transformado em T-MEC em 2018 por iniciativa de Trump, que impôs maior protecionismo ao bloco com relação a produtos importados, menos regras de competição e mais regras trabalhistas (*cf.* Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019); o Grupo de Lima, de 2017, criado informalmente como um agrupamento de países para pressionar por eleições livres na Venezuela e pela retomada democrática no país através de sanções comerciais, mas muito mais inspirado por motivações ideológicas do que por princípios de justiça social e democrática; e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), fundado em 2019 por iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, como um organismo consultivo, informal e flexível, focado na área econômica.

Destaca-se também que esses processos emergiram em decorrência do abandono de iniciativas anteriores, mais sólidas, que já dispunham de órgãos e mecanismos para abordar os assuntos que seriam tratados nestas novas iniciativas; a Unasul *e.g.* enfrentou uma crise de sucessão administrativa, orçamentária e política em 2018, enquanto os países-membro abandonaram a instituição, acusando-a de ser influenciada pela Venezuela, optando por utilizar os fóruns de pressão informais, como o Grupo de Lima e o Prosul, para atingir os objetivos de reparar a crise democrática no país (*cf.* Barros, Gonçalves, 2021).

2.3. O problema da dependência, a busca pela diversificação de parcerias e os desafios contemporâneos da política externa mexicana

O TLCAN cumpriu um papel mais favorável aos Estados Unidos, permitindo a ele maior controle sobre seu vizinho, além de melhores benefícios econômicos. No México, o acordo desempenhou papel significativo no crescimento das exportações, no entanto, os ganhos econômicos se concentraram na região norte do país, mais voltada à produção exportadora, resultando em um agravamento da desigualdade social doméstica; para além disso, o sistema de trabalho barato em larga escala gerou crises de produtividade, crises tecnológicas e estagnação econômica parcial durante as duas últimas décadas. A interação entre os mexicanos e os estadunidenses nunca desenvolveu uma larga gama de interesses

compartilhados, de modo que a integração regional nunca alcançou uma institucionalidade abrangente em governança e política, restringindo-se elementarmente ao acordo comercial (Capling, Nossal, 2009; Dussel Peters, 2009).

A interação México-EUA e o estabelecimento do TLCAN foram um ponto de inflexão fundamental para desenhar a política externa mexicana e suas perspectivas sobre regionalismo e cooperação regional. Este vínculo levou o México a empreender um esforço persistente de diversificação comercial e política, tendo como destino principal sua vizinhança imediata: a América Central e o Caribe. Essa diversificação se expandiu para a ALC ao longo das últimas décadas e foi ampliada para outras regiões globais, dentre as quais se destacam a Europa e a Ásia-Pacífico, tendo se apoiado majoritariamente em relações comerciais, com alguma participação em fóruns regionais de cooperação em outras áreas. Nas décadas de 1960 e 1970, por exemplo, enquanto vigia o modelo do desenvolvimentismo fechado, o país já havia se lançado como uma potência regional na América Central, demonstrando um interesse ativo na região para exercer influência e presença na geopolítica local; seu objetivo era tentar interpelar a influência dos Estados Unidos nos países centro-americanos e ampliar seu próprio poder de barganha: a estratégia adotada era a de fornecer apoio diplomático, financeiro e militar (Salaverry, 1988; Starr, 2006; Weintraub, 2006; Ives, 2017; Blancas, 2020).

O crescimento dos interesses de segurança dos Estados Unidos na América Central e no Caribe na década de 1960, e a crise da dívida externa mexicana, na década de 1970, não fizeram com que o México desistisse de exercer influência na região, mas o forçou a adotar uma abordagem multilateral e regional para lidar com as questões de interferência estrangeira, principalmente no eclodir das crises democráticas em El Salvador, na Guatemala e em Granada, nas décadas de 1970 e 1980 (Salaverry, 1988; Starr, 2006; Ives, 2017). O México, então, liderou com sucesso a criação do Grupo de Contadora, em 1983, com o objetivo de coordenar um apoio mútuo e uma pressão conjunta pela soberania e pela capacidade de autodeterminação destes países, com adesão do Panamá, da Colômbia e da Venezuela. Posteriormente, o grupo se expandiu em quatro membros, tornando-se o Grupo dos Oito, formado pelos primeiros quatro países e o Grupo de Apoio a Contadora, do qual aderiram ao debate o Brasil, a Argentina, o Peru e o Uruguai. Posteriormente, o Grupo de Contadora e de Apoio foram considerados um marco para as discussões políticas multilaterais na ALC, servindo de base como o primeiro fórum multilateral latino-americano e se transformando no Grupo do Rio em 1986, cujo propósito era o de garantir cooperação entre os membros e reforço de princípios democráticos, de soberania e autonomia (Salaverry, 1988; Starr, 2006; Ives, 2017).

No seu processo de institucionalização, o México superestimou a ideia de que a democratização e a liberalização criariam interesses compartilhados com os Estados Unidos, no sentido de uma possível aliança horizontal em favor do crescimento e do desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Um dos principais fatores para o afastamento da preocupação da política externa estadunidense com o regionalismo nas Américas, à época motivado pelo TLCAN e pelas negociações da ALCA, mudou completamente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, criando um contexto político no qual o México não possuía nenhuma experiência e para o qual o país não era visto como importante, isto é, para tratar de segurança internacional e da então recém-lançada Guerra ao Terror.

A situação se agravou após a decisão dos Estados Unidos de invadir o Iraque em 2003. A política externa mexicana foi colocada em xeque: os esforços do país para se tornar um parceiro confiável dos Estados Unidos entraram em conflito com os princípios da Doutrina Estrada, que ainda guiavam os fundamentos da política externa mexicana a partir da defesa das instituições globais, do regime de governança baseado em regras e nos princípios de autodeterminação, não-intervenção e resolução pacífica de conflitos. Quando os mexicanos se recusaram a apoiar a guerra iraquiana, as relações com os estadunidenses sofreram um revés, e foram restabelecidas somente após uma série de conversas diplomáticas entre 2003 e 2004 (Capling, Nossal, 2009; Dussel Peters, 2009).

Vicente Fox não conseguiu convencer seus homólogos latino-americanos a aderirem ao projeto da ALCA. No final do século XX, apesar das pressões pela liberalização comercial impostas pela globalização e pela vitória estadunidense na Guerra Fria, vários governos sul-americanos –, incluindo o Brasil, Argentina e Venezuela, – deram preferência por modelos econômicos híbridos, entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, rejeitando as propostas de abertura em pautas e áreas econômicas sensíveis, exigidas nas negociações da ALCA (Vigevani *et al.*, 2003; Klemi, Menezes, 2016). A Guerra ao Terror, subsequentemente, não somente desapareceu com as negociações do bloco econômico, como também encerrou todas as investidas mexicanas sobre os Estados Unidos na tentativa de aprofundar institucionalmente o TLCAN para áreas de governanças múltiplas; a proposta mexicana de expansão do acordo era bastante impopular entre os estadunidenses, que consideravam os tratados comercial, trabalhista e ambiental suficientes (Capling, Nossal, 2009).

O presidente Felipe Calderón (2006-2012), sucessor de Vicente Fox, passou a enfrentar pesadamente as consequências da dependência econômica com os Estados Unidos à medida em que esta se intensificava ao longo dos anos. A Crise Financeira de 2008 foi excepcionalmente o momento que mais demonstrou a vulnerabilidade da economia

exportadora mexicana. A disparada dos preços do dólar e dos juros norte-americanos, além da diminuição de importações de produtos mexicanos pelos estadunidenses, considerados supérfluos, abateu a economia do país marcadamente. Houve aumento do desemprego, inflação, uma crise monetária-cambial e uma recessão econômica que prejudicaram e intensificaram a opinião pública negativa com relação ao TLCAN naquele período (Dussel Peters, 2009; Ives, 2017).

Como resposta, Calderón acelerou os projetos de diversificação da pauta comercial, passando por uma estratégia de integração regional com a América Latina e a expansão das relações com a Ásia-Pacífico (Dussel Peters, 2009; Ives, 2017). Ele buscou relançar laços com Cuba e Venezuela e reestruturou o PPP, renomeado como Projeto Mesoamérica, incluindo a Colômbia para combater a política do petróleo venezuelano no Caribe. Também sob seu governo, o México insistiu por unir o Grupo do Rio e a CALC, formando a CELAC, com o objetivo de reaproximar-se da América do Sul, espaço em que havia perdido influência devido à negligência dos governos anteriores e que estava se integrando em diversos eixos através do patrocínio brasileiro nos casos do Mercosul e da Unasul. À época, a expansão da influência regional do Brasil pela América do Sul e Central era vista com ressalvas estratégicas, e o México chegou a se opor fortemente às tentativas do país de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Ives, 2017).

A criação da CELAC, em 2010, foi balizante na retomada da política externa do México com relação à ALC e um arremate político do presidente mexicano Felipe Calderón. Após a crise econômica de 2008, quando o México sofreu solidamente as consequências da dependência com os Estados Unidos, surgiram as tentativas de recálculo político-econômico e a expansão de influência sobre o continente. Neste período, após obter sucesso com a criação da Unasul, o Brasil avançava sobre a região como um líder incontestado, enquanto o México, seu principal concorrente, estava mais focado nas relações norte-americanas sob o vínculo implicado pelo TLCAN. O Brasil havia proposto um avanço sobre a América Central através da Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), em 2009, que procurava incorporar os países que não eram os alvos principais da Unasul em um fórum de discussão política e cooperação latino-americano. O México, temendo perder espaço diplomático e observando os avanços do Brasil, aproveitou este momento para propor um projeto mais abrangente, fundindo o Grupo do Rio com a CALC e formando a CELAC, em 2010. Esta foi uma empreitada política de sucesso que não só convenceu os países-membros dos processos de regionalização latino-americanos, mas também retomou as estratégias nacionais mexicanas na disputa pela liderança regional, como também emplacou o país no

período Pós-hegemônico vivido pelo resto da ALC, entregando uma contribuição visível e fundamental para o avanço do debate sobre cooperação e desenvolvimento regional (Starr, 2006; Weintraub, 2006; Williams, 2012; Riggirozzi, Tussie, 2012; Covarrubias, 2016).

Por outro lado, como nos apresenta Covarrubias (2016), o México também se comportou como um ator acuado e pouco interessado na integração latino-americana, procedendo muito mais de forma reativa às ações brasileiras e de outros países, como Argentina e Venezuela, que se expandiam com pautas próprias de desenvolvimento horizontal e Cooperação Sul-Sul em busca de parcerias em função da autonomia (Delgado, Valera, 2022). Enquanto vigeu o período do Regionalismo Pós-hegemônico, o país caminhou, de certa forma, na contramão da maior parte do restante da ALC, advogando na maior parte do tempo por uma integração comercial; a CELAC pode ser vista como uma estratégia de avanço e reinserção, pelo qual o interesse na regionalização com a América Latina para além do comércio foi reacendido: primeiro, como forma de limitar a crescente influência brasileira após o sucesso da Unasul, recuperando parte da capacidade de influência política mexicana na região; e segundo, com o objetivo de diminuir o peso da dependência econômica e política com os norte-americanos.

Segundo Riggirozzi e Tussie (2012), apesar de que na maioria do período Pós-hegemônico o México se manteve distante ideologicamente da ALC, o país aproveitou a Crise Econômica de 2008 e o interesse alinhado da região na integração para buscar reassociar-se à ela. A participação nas iniciativas de regionalização nesse período foi crucial como uma tentativa de diversificação das relações do país, mesmo que não tenham alcançado os maiores níveis de representação multilateral que pretendiam. Iniciativas adotadas pelo México neste momento incluem: participação ativa nos acordos comerciais a nível bilateral e regional, intermediados na maioria das vezes por blocos como a ALADI ou a AP, a partir de 2012; participação nos núcleos de integração e debate político como membro ou observador, nos casos da CELAC e da Unasul; e esforços coletivos em favor do desenvolvimento sustentável. Todavia, devido ao baixo desenvolvimento tecnológico dos países latino-americanos e à ausência do fator de interdependência e complementaridade econômica da região, o país não conseguiu equilibrar os interesses econômicos e os esforços para estabelecer laços além-econômicos com a América Latina: não havia clareza sobre quais benefícios a aproximação com a região poderia trazer ao país, nem incentivo de elites políticas e econômicas na regionalização, que preferiam avançar ainda mais nas relações com os estadunidenses, pois isso trazia maior perspectiva de ganhos do que os investimentos na ALC (*cf.* Mariano *et al.*, 2022; Morales, 2022).

Conforme Ives (2017), a política externa mexicana realizou três movimentos no período 1982-2012: (I) aproximação e favorecimento dos Estados Unidos como aliado, até a Crise de 2008 provocar uma intensificação na busca de diversificação de aliados; (II) aproximação da América do Sul, de forma contrária a um movimento anterior ambivalente, buscando acordos de livre-comércio e participação em blocos; (III) atenção contínua à América Central, negociando a solução de conflitos civis e trabalhando para institucionalizar uma cooperação política, econômica, de infraestrutura e logística. De modo geral, a América Central permaneceu como uma zona estratégica para o México, onde tenta exercer influência, sendo sua região imediata mais próxima onde consegue exercer maior presença. A diversificação comercial e de investimentos e a presença mexicana na América Central provaram-se como elementos essenciais para o crescimento do poder de barganha dos mexicanos diante de Washington.

Esse cenário de transformações levou ao México uma estratégia de ampla diversificação comercial, passando principalmente por países da América Latina, União Europeia e Ásia-Pacífico. Ao longo das três últimas décadas, as reformas liberais da economia e a expansão de relações bilaterais e multilaterais levaram o país a ter uma das maiores redes de livre-comércio do mundo e a se transformar em um polo de produção e exportação. O México entrou em acordos multilaterais na América Latina, como a Aliança do Pacífico, assinou um Acordo Global com a União Europeia e firmou laços com a APEC, para expandir as relações com a Ásia, principalmente com os países do sudeste asiático e com a Coreia do Sul, Taiwan e Japão, com o objetivo não apenas da expansão comercial, mas também de investimentos na área tecnológica e no aperfeiçoamento de capital humano. Nessa região, o país participa do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP), celebrado no âmbito da APEC, e também se aproximou bilateralmente por meio de cúpulas com a ASEAN.

A Ásia-Pacífico se tornou uma das mais importantes regiões econômicas do mundo, sendo uma das de maior crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico e quantidade de oportunidades de mercado comercial e financeiro, o que atrai o interesse do México para a diversificação de suas parcerias e a ampliação de sua pauta tecnológica doméstica por meio de parcerias. Apesar desses esforços de aproximação do continente asiático, o país tem encontrado dificuldades na última década em sua relação com a China, a atual segunda maior potência do mundo em termos econômicos e um gigante tecnológico, com grande influência em sua vizinhança imediata. O México vê o país com uma série de ressalvas políticas e ideológicas e como uma concorrente de mercados, uma vez que ambos comercializam

produtos industrializados de médio e alto valor agregado semelhantes, disputando por presença nas prateleiras de seus maiores consumidores, principalmente os Estados Unidos. Apesar da semelhança na pauta de exportações, há grandes diferenças nos quesitos de segurança, qualidade, transparência e produtividade, o que implica na decisão dos consumidores finais e gera crises de concorrência para o México. Além disso, quando o T-MEC entrou em vigor, as novas regras do acordo postularam barreiras comerciais a países acusados de serem “contrários a práticas justas e transparentes de livre-mercado”, no qual enquadrou a China, reduzindo o potencial de diálogo comercial para o México (Dussel Peters, 2009; Dirmoser, 2017; Hiratuka, 2018; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Blancas, 2020; Castro-Martínez, 2020; Serbin, 2021).

A aproximação do México em direção à China é recente: Pequim se tornou o segundo maior parceiro comercial dos mexicanos em 2020, mas há pouca colaboração em outras áreas, como investimento e infraestrutura, e há desconfiança dos mexicanos com os bancos de investimentos chineses, uma vez que estes demonstram baixa transparência sobre os empréstimos ou sobre as instalações e financiamentos realizados em território nacional. O México teme que investimentos chineses, realizados com capital de origem desconhecida e executado por trabalhadores migrantes não traga nenhum benefício prático para o país, não gere empregos e nem retorne ganhos financeiros, servindo apenas para selar dívidas, compromissos políticos ou novas dependências (Dussel Peters, 2009; Blancas, 2020).

Uma vez que o interesse do México com Pequim é o de aproveitar a disputa geopolítica dos chineses com os Estados Unidos, intensificada na década de 2020, para adquirir vantagens diretas e abrandar sua dependência econômica, para o país não interessa substituir uma sujeição aos norte-americanos pelos asiáticos e, por isso, encontra dificuldades em equilibrar suas relações com a China.

Para os chineses, há vantagens na aproximação com o México: o território geográfico privilegiado, em uma zona de comércio global, próximo ao Canal do Panamá e aos Estados Unidos, são alguns dos fatores que têm incentivado a prática do *nearshoring*⁸ no país; além disso, os aspectos culturais, linguísticos e socioeconômicos do México, compartilhados com as Américas Central e do Sul, são vistos tanto como oportunidade de aquisição de *expertise* regional como fatores favorecedores para a credibilidade chinesa com outros parceiros na região (Dirmoser, 2017; Hiratuka, 2018; Blancas, 2020; Castro-Martínez, 2020).

⁸Termo em inglês que diz respeito à prática de empresas estrangeiras se instalarem em países mais próximos de seus maiores mercados consumidores para obterem vantagens de custo produtivo em termos absolutos.

O México se enquadra como um país em desenvolvimento e, portanto, um potencial alvo para os investimentos e influência chineses, mas há uma grande diferença do resto da ALC: a vigilância direta e constante dos Estados Unidos, que postula uma barreira política (Dussel Peters, 2009; Blancas, 2020)

O México não está interessado em conceder espaço para a criação de uma nova relação de dependência com a China em áreas de interesse nacional, como a de energia e recursos naturais, justamente as mais buscadas pelos investidores chineses, que querem explorar os recursos naturais mexicanos (Blancas, 2020).

Dessa forma, a relação com o país tem se tornado difícil, à medida em que a preocupação e o controle dos Estados Unidos sobre as relações comerciais do México se intensificaram nos últimos anos, devido ao temor da ascendência chinesa na arena internacional e dos interesses deste país na América Latina. Outrossim, o T-MEC e suas novas exigências legais aumentaram o cerco sobre as possibilidades de ações políticas e comerciais do México com relação à China, emplacando um cenário delicado nestas relações que poderiam, relativamente, auxiliar o país a se distanciar dos Estados Unidos (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Serbin, 2021).

3. O MÉXICO, A AMÉRICA DO NORTE E O TLCAN/T-MEC

A criação do TLCAN é resultado das tentativas mexicanas de abrir sua economia ao mercado estrangeiro, iniciada com a associação ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT⁹), precursor da OMC, em 1986 – que formulou recomendações de diversificação econômica e diminuição de limites de importação para o país. O tratado surgiu num cenário em que a desvalorização do peso mexicano, a queda do preço do petróleo, a globalização, a diversificação dos mercados internacionais, a abertura econômica global e o fim da Guerra Fria forçaram o México a reformas liberais e a uma associação político-econômica com os Estados Unidos (Starr, 2006; Weintraub, 2006; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019). O TLCAN foi lançado com uma grande cobertura de assuntos, abrangendo uma variedade de relações econômicas para além do comércio de bens e serviços, como investimento, transporte, comunicações, relações fronteiriças, assuntos ambientais e laborais. Contudo, mesmo com o alto grau de normatização, não foram desenvolvidas instituições abrangentes de governança, nem progrediu-se para arranjos cooperativos mais profundos em outros domínios políticos (Capling, Nossal, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

O tratado eliminava barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio, facilitava a movimentação de bens e serviços, promovia a justa competição e melhorava as condições de investimento ao proteger os direitos de propriedade. Três princípios guiavam o acordo: (I) tratamento igual de benefícios para todos os membros, (II) não-discriminação entre bens domésticos ou de uma das partes com relação à taxação e outros propósitos, e (III) transparência. Dentro do TLCAN foram codificados acordos para um variado número de indústrias, incluindo agricultura, automóveis, propriedade intelectual, têxteis, categorias de visto para mobilidade laboral e regulações ambientais. Adjunto ao acordo comercial, também foram adotados um acordo laboral e um ambiental, devido a preocupações dos Estados Unidos e do Canadá devido à fraqueza institucional dos direitos trabalhistas e padrões ambientais no México. Sob o acordo laboral, problemas relacionados ao trabalho infantil, condições mínimas de trabalho e prevenção contra doenças e injúrias ocupacionais poderiam incorrer em sanções ou suspensões do comércio; este acordo, no entanto, era muito mais simples se comparado com os padrões da Organização Mundial do Trabalho. O acordo ambiental, por sua vez, criou uma comissão trilateral que podia conduzir investigações de alegadas violações e publicar relatórios sobre elas (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

⁹Sigla em inglês. No original: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

Mesmo com relativa institucionalidade, o TLCAN não providenciou um mecanismo regionalista consistente. Segundo Capling e Nossal (2009), o bloco resultou em um processo de Regionalização na América do Norte, mas não em um processo de Regionalismo. As ideias de unir a região em um grande bloco surgiram no final da década de 1970, a partir de um discurso do presidente Ronald Reagan (1981-1989) enquanto ainda era candidato à Casa Branca, em que advogou pela formação de uma grande e poderosa região no cenário global. Em 1985, o cenário eleitoral propício no Canadá e a mudança de sua perspectiva sobre os Estados Unidos convergiram para a criação de um acordo bilateral, que serviu de base para o início das negociações de um acordo dos EUA com o México em 1990. Por pressões do próprio Canadá – que temia perder o acesso de seus bens ao mercado estadunidense devido à competitividade e à mão-de-obra barata no México –, as negociações foram estendidas a nível regional em 1992 e deram origem ao TLCAN (Capling, Nossal, 2009; Dussel Peters, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer; 2019).

Por um lado, como afirmam Capling e Nossal (2009), "[...] o TLCAN intensificou a regionalização da América do Norte, ao desenvolver o processo de integração econômica, impulsionado de baixo para cima por atores privados, como firmas, em resposta às oportunidades criadas pela liberalização de investimento e do comércio". Porém, de outro lado, o bloco não resultou em um regionalismo amplo, ou seja, em "[...] esforços impulsionados pelos Estados para aprofundar a integração regional através do patrocínio de outros mecanismos formais para dar suporte à cooperação institucionalizada e ação coletiva" (Capling, Nossal, 2009).

Para os autores, a integração regional norte-americana esteve em hiato desde a formação do TLCAN, pois o projeto não resultou em uma associação baseada em princípios de cooperação, mas sim em um duo-bilateralismo, ou então um trilateralismo, entre os Estados Unidos, o ator principal, e seus dois vizinhos. Além disso, o bloco não criou um imaginário público ou uma identidade cidadã de uma região norte-americana, piorando após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando houve um recrudescimento fronteiriço pelos Estados Unidos e o ressurgimento de um nacionalismo estadunidense ufanista como reação à então recém-lançada Guerra ao Terror. As relações entre o México e o Canadá permaneceram mínimas após o acordo e mantêm-se com poucas variações até os dias atuais (Capling, Nossal, 2009; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Segundo Flores-Macías e Sánchez-Talanquer (2019), a dimensão da dependência econômica mexicana estabelecida pelo TLCAN com relação aos Estados Unidos foi categórica: o comércio bilateral passou a representar 78% do Produto Interno Bruto (PIB)

mexicano, em 2017, em comparação a apenas 30% nos períodos anteriores ao acordo; 88% das exportações do país tiveram os Estados Unidos como destino em 2000. Em contrapartida, os Estados Unidos, enquanto uma superpotência global, possuindo uma economia mais diversificada e robusta e com uma moeda mais forte, foi menos impactado pela dimensão das relações com o México: segundo os autores, o TLCAN representava apenas 5% do PIB nacional até 2016, sendo que os ganhos em termos absolutos com relação ao vizinho foram de apenas 1,4% do PIB. Esses dados demonstram que, ao longo da existência do bloco, houve uma consolidação da dependência econômica por parte do México diante dos Estados Unidos, com uma baixa contrapartida.

Os primeiros conflitos de interesse entre o México e os Estados Unidos com relação ao bloco se deram no âmbito do tema migratório, quando o presidente Vicente Fox procurou, ainda antes dos atentados terroristas de 2001, regularizar a situação de 5 a 6 milhões de trabalhadores mexicanos nos Estados Unidos. As negociações, todavia, foram descontinuadas após os eventos referenciados. Somente em 2004, o presidente George W. Bush apresentou uma proposta paliativa para regularizar a situação dos imigrantes no país, e que não foi bem aceita pelos trabalhadores (Weintraub, 2006). Neste período, o presidente Fox também tentou cooperar com o Canadá para a ampliação da integração regional norte-americana, endossando uma proposta de união monetária a nível regional e pressionando por mais integração aos moldes da UE e da ASEAN. Entretanto, este cenário de pressões teve pouca atenção e foi completamente eclipsado após os eventos de 11 de setembro; o diálogo inter-regional mudou, deixando de lado as tentativas de aproximar o bloco institucional e politicamente, tornando-se um debate sobre recuperação econômica e segurança a nível regional após a crise gerada pelos ataques (Capling, Nossal, 2009).

Entre 1993 e 2002, as exportações mexicanas ao bloco cresceram US\$322 bilhões, mas mesmo com o aumento do comércio, o interesse oficial e público no TLCAN diminuiu, bem como as ideias de aprofundar o acordo; em 2002, o comércio interno entre os países do bloco representou 45% da totalidade do comércio dos países-membros (Weintraub, 2006).

No México, pesquisas de opinião do início da década de 2000 apontaram que somente metade da população acreditava que o TLCAN trouxe algum benefício para o país, mesmo com a ampliação das exportações, a diversificação de suas características e o aumento do IED. A renda *per capita* real no país não subiu desde que o tratado entrou em ação. Em 1995, um ano após o lançamento do tratado, o país sofreu um declínio dramático no PIB, de 6,1%. Os benefícios do bloco surgiram somente nos estados do norte e do vale do México, e não chegaram aos estados do sul, mais pobres economicamente. Consequentemente, a disparidade

econômica regional cresceu no país, os salários mantiveram-se estáveis, o nível de pobreza manteve-se no mesmo em que esteve em 10 anos e, ao invés de diminuir, como se esperava, a migração ilegal para os Estados Unidos aumentou. Estes problemas já existiam antes da criação do bloco e se mantiveram apesar de o país ter se tornado um exportador global e um narrativo defensor dos Direitos Humanos, trabalhistas e da institucionalidade nacional e internacional. Além destes problemas, relata-se também a precarização da mão-de-obra, devido à proliferação de vagas de emprego de baixos requisitos, que prejudicaram o treinamento de profissionais e o desenvolvimento tecnológico mexicano (Weintraub, 2006; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Assim, o México passou a sofrer de um grave problema de competitividade na década de 2000, pois focava sua estratégia econômica na exportação de bens de consumo baratos feitos em plantas *maquiladoras* – empresas nacionais com mão-de-obra barata que importavam peças e materiais para montagem e confecção de produtos com destino à venda no exterior. Através do TLCAN, o México se tornou um dos principais exportadores de produtos de manufatura para os Estados Unidos, que somavam cerca de 89% do total de exportações em 2005. Isto complicou a competitividade do setor agrícola frente ao novo mercado regional com alta demanda por produtos manufaturados, cedendo espaço neste setor tradicional e de alto interesse para países centro-americanos, que competiam por vendas agrícolas. Para além disso, a mão-de-obra ainda mais barata e a criação de centros de confecção nessas nações complicava cada vez mais a posição do país enquanto um exportador regional (Weintraub, 2006).

Em 2008, o México atingiu a maior taxa de desemprego desde a década de 1990, no total de 4%. No período 1991-2009 foram geradas em média 305.000 vagas de trabalho por ano, enquanto a população economicamente ativa cresceu em torno de 1 milhão aa. Apesar do crescimento de empregos formais acima de 5% de 2005 a 2009, estes foram criados na área de construção e serviços, enquanto o setor produtivo atingiu menos vagas do que tinha em 2000. Na manufatura, mais de 1 milhão de vagas foram perdidas, o que corresponde a 25% do total deste setor. A qualidade dos empregos também caiu; em 2008, o salário mínimo representava menos de 30% do valor de 1980, ou seja, uma perda de mais de 70% para o segmento do mercado de trabalho, enquanto na manufatura a queda foi de 15%. Apesar do crescimento do emprego formal desde 2000, a maior parte das vagas foram para serviços temporários. Na década de 1990, menos de 10% dos empregos eram temporários, enquanto que a partir de 2004, 53% dos registros de emprego eram temporários (Dussel Peters, 2009).

Um dos principais problemas observado com relação ao TLCAN e reportados pela opinião pública no México foi a precarização do trabalho. Em 2015, por exemplo, apesar do aumento da produtividade nacional, o valor real do salário mínimo foi de aproximadamente 20% menos do que em 1990. A média salarial cresceu somente 1,7% entre 2000 e 2017. Em 1994, 52,4% dos mexicanos não tinham condições financeiras de comprar uma cesta básica; esse índice subiu um pouco para 52,9% em 2016. A qualidade dos empregos também deteriorou: a quantidade de trabalhadores assalariados com contratos de trabalho assinados caiu de 55% em 1992 para 47% em 2014; a densidade de representatividade salarial por membros de sindicatos com relação ao resto da economia caiu de 25% na década de 1990 para 12,5% em 2019. Somente 10% dos trabalhadores tiveram sua remuneração e benefício empregatícios negociados através de barganha coletiva ou sindical. Além disso, a maioria dos novos postos de trabalho gerados pelo acordo e dos ganhos relativos à infraestrutura se concentraram nos estados do norte do México, mais próximos da fronteira com os Estados Unidos e mais vantajosos em termos de produção e distribuição. Esse cenário levou a um aumento da migração ilegal nas fronteiras, que cresceu de 170.000 mexicanos na década de 1980 para 500.000 por ano entre 1993 e 2008 (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019).

Na média global, a exportação de bens e serviços enquanto parcela representativa do PIB cresceu substancialmente, de 10% na década de 1980 a 30% nos anos 2000. Para o México, o TLCAN desempenhou papel significativo no crescimento de vendas, no entanto, as exportações mexicanas se concentraram: cerca de 3500 firmas, que correspondem a 0,01% do total existente no país, são responsáveis por mais de 94% de todas as vendas externas, enquanto representam somente 6% do emprego formal no México. Além disso, as cinco principais exportações em 2006 (autopeças, eletrônicos, automóveis, petróleo e instrumentos ópticos) representaram 73% das exportações totais. O país se especializou em indústrias que dependem de importação temporária para exportação, correspondendo a 76% das exportações totais no período 1993-2006, e na indústria petrolífera, que contabiliza mais 15% do total no mesmo período. Ambos adicionam baixo valor ao resto da economia (Dussel Peters, 2009).

A renegociação do TLCAN e seu relançamento como T-MEC, em 2018, marcou mais um capítulo significativo no processo de instabilidade política e econômica gerado pelo atrito nas relações desiguais entre o México e os Estados Unidos, ampliando a influência regulatória do vizinho em temas nacionais mexicanos. Como forma de tentar utilizar o país para diminuir a entrada de produtos chineses nos mercados norte-americanos e também para frear o recente crescimento da influência chinesa na ALC, o novo acordo impôs maiores regulamentações trabalhistas e de importação ao México, agregando maior valor aos produtos manufaturados e

industrializados no país, e medidas protecionistas, como maiores impostos conjuntos contra produtos industrializados de médio e alto valor agregados oriundos do exterior (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Blancas, 2020).

Em conformidade com Flores-Macías e Sánchez-Talanquer (2019), a inspiração para a reestruturação do TLCAN partiu unilateralmente de Donald Trump, que considerou o acordo como o “pior já assinado pelos Estados Unidos” e que precisava de mudanças sistemáticas. O México, sob a presidência de Peña Nieto, se recusou a aderir a um tratado que fosse desvantajoso para o país, e que preferia abandonar totalmente o acordo caso suas demandas não fossem levadas em consideração. As negociações foram concluídas em setembro de 2018 e assinadas em novembro: o T-MEC, renomeado principalmente por requisição do presidente Trump para vender a ideia de que o TLCAN havia acabado, manteve o núcleo do acordo original, mas incorporou novas regras e provisões que, apesar de modernizar a estrutura institucional, fez com que as relações cooperativas econômicas e políticas na América do Norte se tornassem mais incertas.

Este novo acordo eliminou barreiras de importação e exportação de produtos digitais; facilitou a transferência de informações de consumidores através das fronteiras; limitou a capacidade dos governos de forçar *startups* de tecnologia a discriminar informação proprietária; introduziu mais proteções para patentes e marcas registradas - uma área em que os EUA possuem vantagem competitiva, para permitir aos interessados no mercado tecnológico maiores ganhos e segurança com a inovação -; e incluiu provisões acerca de biotecnologia agrícola, que facilitam o compartilhamento de informação biotecnológica e acesso ao mercado para produtos biotecnológicos nos três países. Adicionou, sobretudo, novos regulamentos para prevenir práticas ilegítimas de manipulação da moeda e tratamento diferencial na compra e venda de bens e serviços por empresas estatais e monopólios designados, com o objetivo de elevar o controle dos Estados Unidos contra práticas consideradas não-mercadoológicas que, na perspectiva da administração Trump, criavam um cenário internacional de comércio injusto, mirando objetivamente a disputa de mercados com a China, e incluindo também outras medidas para tentar coibir o avanço deste país sobre a América Latina; um exemplo foi uma cláusula que impede o México e o Canadá de entrar em acordos de livre-comércio com "países não-mercadoológicos".

Outras mudanças substanciais, com relação ao mercado, incluem mudanças para o setor automobilístico, que implicam que entre 3 a 5 anos, 75% de todos os produtos intermediários necessários para o setor devem ser confeccionados obrigatoriamente na América do Norte, em comparação com 62,5% do acordo anterior, além de 70% do aço e do

alumínio, como forma de coibir a importação de tecnologias e materiais de valor produtivo intermediário; a intenção foi trazer de volta aos Estados Unidos parte da vantagem para a produção de carros e caminhões. Além disso, para que o produto seja qualificado para a tarifa-zero do tratado, 40% de seu valor deve ser produzido com funcionários pagos com no mínimo U\$16 por hora; na prática, essa medida dificultou a produção da categoria automobilística no México, uma vez que encareceu a mão-de-obra e implicou maiores custos totais ao produto final. Por último, os Estados Unidos ainda impuseram regulações de trabalho estritas ao México, para combater o cenário de baixos salários no país, que o presidente Trump acreditava ser um dos motivos para a perda de postos de trabalho estadunidenses: com o novo acordo, o México precisaria reforçar suas leis de trabalho para promover o direito de sindicância e barganha coletiva e realocar conciliações tripartites existentes e arbitragens com corpos independentes para adjudicar disputas trabalhistas, em conformidade com os princípios da Organização Mundial do Trabalho. Essas mudanças foram colocadas no acordo em decorrência da promessa de Trump de reascender o mercado manufatureiro dos Estados Unidos ao trazer de volta a competitividade e criar empregos em território nacional. Outrossim, segundo Flores-Macías e Sánchez-Talanquer (2019), um dos lados positivos da renegociação do TLCAN foi a fortificação dos direitos trabalhistas mexicanos e o fortalecimento do mercado doméstico devido aos salários mais altos.

A mais significativa categoria da transição do TLCAN para o T-MEC consiste em provisões que tornam o comércio, a regionalização e o conceito da região norte-americana mais incertos. Com o novo acordo, houve o desmantelamento de mecanismos de resolução de disputas, que eliminavam o mérito de certas reivindicações contra países-sede de empresas de investidores, com exceção apenas para as áreas de energia, infraestrutura e telecomunicações. Além disso, também incluiu uma provisão de que o tratado deverá terminar após 16 anos de vigor, com a obrigatoriedade de ser revisado a cada 6 anos para avaliar a possibilidade de renovação pelo mesmo período, com exigência de comum-acordo entre as partes. Dessa forma, o novo acordo desestabiliza principalmente o mercado de investidores, quando ao mesmo tempo permite e regula o comércio internacional, mas cria incertezas nos economistas e investidores, devido à reavaliação do tratado a cada 6 anos, criando incertezas quanto à continuidade dos benefícios e, portanto, à segurança dos investimentos. O T-MEC levou a um mercado regional mais precavido, inseguro e protecionista, em que cada um dos atores governamentais e transnacionais envolvidos estão irresolutos sobre os movimentos dos outros e a garantia de continuidade das relações.

3.1. As relações comerciais entre o México e a América do Norte

O TLCAN tornou-se um catalisador para a política mexicana à medida em que delimitou os alcances e possibilidades do país em suas decisões estratégicas, tanto internas quanto externas, pois a forte intensificação do comércio entre o México e, principalmente, os Estados Unidos, resultou em uma relação de dependência comercial desbalanceada, onde a cadeia produtiva doméstica e o mercado de trabalho passaram a voltar-se quase que exclusivamente para a exportação de bens, principalmente de produtos manufaturados e automotores, em uma relação de crescente demanda e, conseqüentemente, maior dependência de um único destino para os produtos que passaram a ser o cerne da economia mexicana. Como resultado, os Estados Unidos têm utilizado da vantagem obtida através do TLCAN como forma de exercer pressão política, diplomática e econômica sobre o México, principalmente nos assuntos que mais interessam à segurança nacional norte-americana, como a questão migratória, violência e tráfico de drogas (Weintraub, 2006; Capling, Nossal, 2009; Ives, 2017).

Ao longo da existência do bloco, o comércio bilateral com os Estados Unidos foi o que mais significativamente avançou, tendo aumento constante a cada ano, principalmente nas exportações, além de uma balança comercial positiva e crescente. Em 2010, as exportações aos Estados Unidos representavam U\$238,6 bilhões; este valor é bastante significativo principalmente ao comparar com a exportação total de bens e serviços ao mundo, no valor de U\$298,4 bilhões. Isso demonstra que 79,95% do total exportado tinha como destino os Estados Unidos, e somente 20,5% o resto do mundo. Nas importações, esse valor era de U\$145 bilhões, enquanto que as compras totais do mundo foram de U\$301,4 bilhões, demonstrando uma porcentagem de 48,10%. O IED estadunidense no México naquele ano era de U\$10,2 bilhões, enquanto o IED oriundo do mundo era de U\$27,1 bilhões, o que significava 37,63% do total (México 2023c, 2024a).

Com relação ao Canadá, o TLCAN produziu pouca variação ao longo dos anos de vigência. As exportações ao país, em 2010, eram de U\$10,6 bilhões, representando apenas 3,57% do total global; as importações foram de U\$8,6 bilhões, significando apenas 2,85% das compras do mundo. O IED canadense teve um pouco mais de destaque em relação ao comércio, mas ainda ficou atrás dos Estados Unidos, sendo um total de U\$1,9 bilhões naquele ano, o que representava 7,2% (México 2023c, 2024a).

Em 2020, as exportações mexicanas ao mundo eram de U\$417,6 bilhões, enquanto as importações foram de U\$383,1 bilhões. Para os Estados Unidos, foram exportados um total de

U\$339,1 bilhões e importados U\$167,8 bilhões, representando, respectivamente, valores percentuais de 81,2% e 49,48%. Com relação a 2010, ambos os números totais e percentuais de exportação e importação subiram nas relações México-EUA. No caso do Canadá, as exportações foram de U\$11,1 bilhões, e as importações U\$8,3 bilhões, representando, respectivamente, 2,6% e 2,1% do total. Isso significa que as relações comerciais com o Canadá se mantiveram estáveis, apresentando crescimento numérico das exportações e diminuição total das importações, com queda percentual em ambos os casos (México 2023c, 2024a).

No caso dos investimentos estrangeiros, em 2020, o total dos aportes estadunidenses no México somaram U\$10,1 bilhões, o que representou um ligeiro recuo com relação a 2010; o IED canadense cresceu representativamente, passando para U\$3,98 bilhões, significando um aumento de 109%. Com relação ao mundo, o IED total existente no México em 2020 era de U\$28,2 bilhões, o que representou um ligeiro avanço com relação a 2010. O IED estadunidense, neste ano, significava 35,8% do total, apresentando um ligeiro recuo, enquanto o canadense passou a representar 12,57%. Nota-se, sobretudo, que a Pandemia de COVID-19 afetou negativamente todo o comércio mexicano no período 2020-2021, bem como os investimentos estrangeiros, e que cujo recuo em alguns indicadores viram recuperação nos anos seguintes (México 2023c, 2024a).

Em 2023, conforme dados do INEGI, as exportações aos Estados Unidos atingiram o recorde histórico, totalizando U\$490,18 bilhões. Neste ano, as exportações ao mundo foram de U\$593,01 bilhões, o que significa que a participação dos estadunidenses nas vendas internacionais foi de 82,65%, apresentando um aumento em relação a 2010 e 2020. As importações marcaram U\$168,84 bilhões, enquanto as compras mundiais foram de U\$621,47 bilhões, representando 27,16% do total global. Isso significa que houve um ligeiro crescimento numérico das importações, mas uma queda percentual significativa, de mais de 22% entre 2020 e 2023. Este ano também foi o de maior resultado na balança comercial com os Estados Unidos, alcançando um total positivo de U\$321,34 bilhões (INEGI, 2024a). O IED estadunidense em 2023 manteve-se estável, totalizando U\$13,64 bilhões, sendo estes 37,82% do total mundial de U\$36,06 bilhões (México, 2023c).

Com relação ao Canadá, as exportações em 2023 foram de U\$17,99 bilhões e as importações U\$13,12 bilhões. Isso representou, respectivamente, 3,03% e 2,11% do total global, indicando um pequeno avanço em relação a 2020 (INEGI, 2024b). No caso do investimento estrangeiro, houve pequena diminuição numérica e percentual, para U\$3,47 bilhões e 9,62% (México, 2023c).

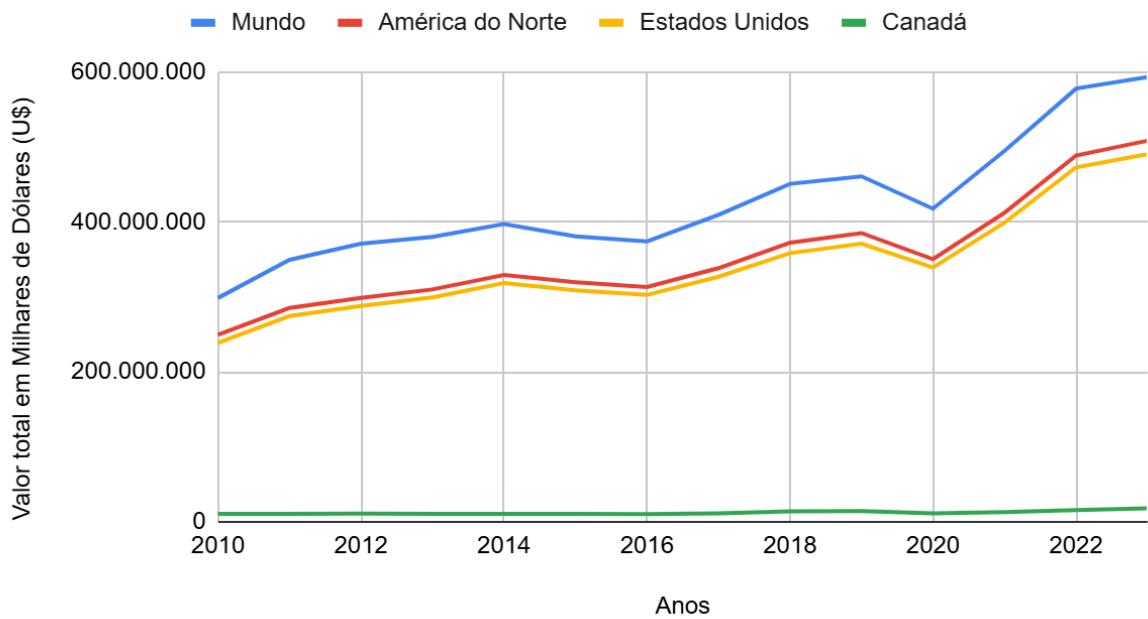
Os principais produtos exportados aos Estados Unidos em 2023 são: motores leves e pesados, veículos leves e pesados, unidades de processamento de memória, máquinas pesadas completas, autopeças, cervejas, tequila e produtos agropecuários, como frutas e pescados. Os principais importados são: combustíveis, milho e derivados, motores leves e pesados, gás propano, autopeças, unidades mecatrônicas de tecnologia agregada (como câmbios automáticos), minérios de cobre e de alumínio. Com relação ao Canadá, os principais produtos exportados são: veículos leves e pesados, monitores para veículos, peças de aeronaves e de automóveis e produtos agropecuários. As importações são: sementes de nabo e colza, trigo, gás propano, peças de aeronaves e carne suína (México, 2024a).

A tabela e os gráficos abaixo apresentam a progressão dos dados, incluindo exportações, importações e IED nos anos de 2010, 2020 e 2023.

Referência/Ano	Estados Unidos		Canadá		Mundo
	total em bilhões de dólares	% em relação ao Mundo	total em bilhões de dólares	% em relação ao Mundo	total em bilhões de dólares
Exportações/2010	238,68	79,96%	10,68	3,57%	298,47
Exportações/2020	339,18	81,20%	11,16	2,67%	417,67
Exportações/2023	490,18	82,65%	17,99	3,03%	593,01
Importações/2010	145,00	48,09%	8,60	2,85%	301,48
Importações/2020	167,81	43,79%	8,33	2,17%	383,19
Importações/2023	168,84	27,16%	13,12	2,11%	621,47
IED/2010	10,26	37,74%	1,97	7,24%	27,18
IED/2020	10,15	32,07%	3,98	12,57%	31,64
IED/2023	13,64	37,83%	3,47	9,62%	36,05

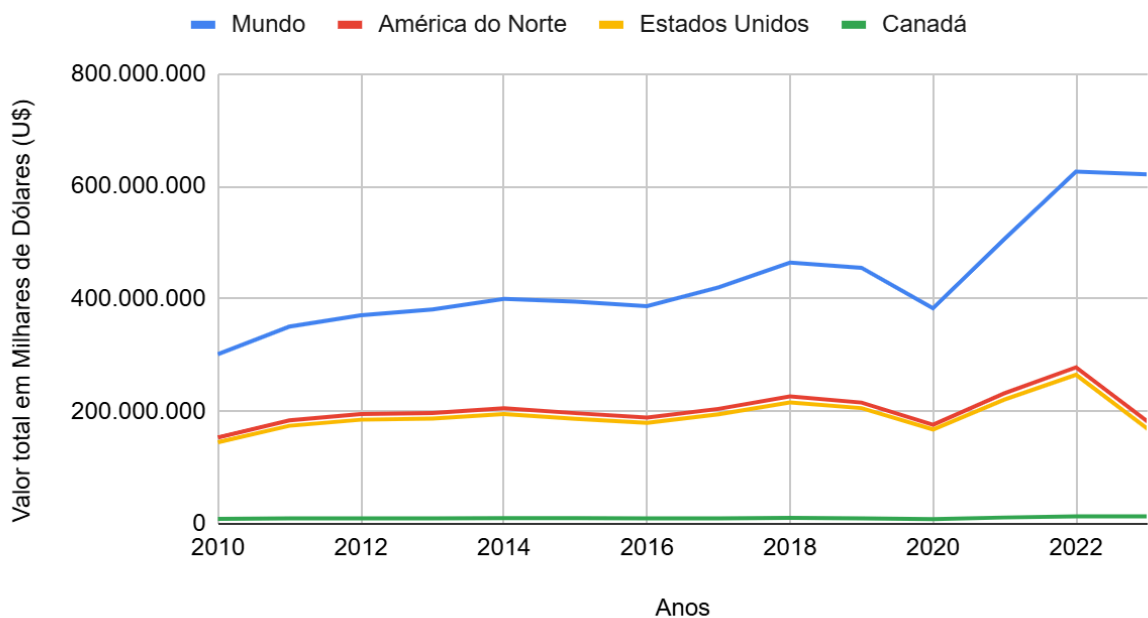
Quadro 1 – Investimentos e trocas comerciais entre o México e a América do Norte em bilhões de dólares. Comparações com o Mundo em porcentagem. Dados referentes aos anos de 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2023c, 2024a).

Exportações do México à América do Norte (2010-2023)



Quadro 2 – Variação das exportações mexicanas destinadas à América do Norte no período 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2024a).

Importações do México da América do Norte (2010-2023)



Quadro 3 – Variação das importações mexicanas oriundas da América do Norte no período 2010-2023. Elaboração própria com base em INEGI (2024a, 2024b) e México (2024a).

É possível notar como as relações comerciais que o México participa na América do Norte estão majoritariamente concentradas nas trocas com os Estados Unidos, e como a

tendência de comércio com este país acompanha, em geral, a tendência mundial; esta tendência só não foi observada nas importações a partir de 2022, em que houve queda nas relações norte-americanas mas aumento global. Na participação numérica e percentual, os Estados Unidos continuam a crescer como principal parceiro comercial do México até 2023, alcançando a marca de 82% como destino de todas as exportações mexicanas; as importações, por outro lado, caíram de 48% em 2010 para 27% em 2023, mas sem obscurecer o papel estadunidense no comércio total.

Segundo Franzoni e Carvalho (2023), a China tem desempenhado maior papel nessa parte do comércio, assumindo uma importante participação nas importações mexicanas. Além disso, como resultado direto do T-MEC e das tarifas impostas pelos Estados Unidos a produtos chineses, o México se tornou o maior parceiro comercial dos estadunidenses em 2023, assumindo o local dos chineses (Barría, 2024).

A relação China-México, no entanto, tende a ser cordial e formal, pois ambos os países ainda encontram dificuldades em aproximar temas de cooperação em comum. Por um lado, ambos são grandes competidores de mercado, pois fabricam e exportam bens semelhantes – manufaturados e industrializados, como automóveis, autopeças, aço, eletrodomésticos e partes mecânicas – para os mesmos mercados, em especial os Estados Unidos, o que gera antagonismo comercial. Por outro lado, ambos também têm dificuldades em alinhar políticas diplomáticas, principalmente pela defesa aberta do México de direitos como autodeterminação e resolução pacífica de controvérsias, o que tange especialmente as delicadas questões das províncias chinesas do Tibete, Xinjiang e Taiwan (Blancas, 2020).

O México importa dos chineses principalmente instrumentos ópticos, circuitos modulares e eletrônicos, partes de máquinas, equipamentos de telecomunicação e eletrônicos portáteis; na maioria dos casos, são produtos de valor médio com tecnologia agregada e componentes para serem utilizados nas confecções domésticas (México, 2024a).

Observa-se com especial destaque que, após a entrada em vigor do T-MEC, em 2020, e após a recuperação do impacto inicial da Pandemia de COVID-19, houve um crescimento notável do comércio mexicano com os Estados Unidos e um grande incremento percentual do IED. A balança comercial entre os dois países sempre foi positiva para o México. No período 2010-2020, foi verificada, sem muitas variações, uma média da balança em torno de U\$123 bilhões positivos, tendo atingido o pico da série em 2020, de U\$171 bilhões. O aumento notório nas exportações aos Estados Unidos e a diminuição das importações deste país após a renegociação do TLCAN fez com que a balança comercial atingisse, em 2023, o valor histórico de U\$321 bilhões. Em 2020, as exportações foram de U\$339 bilhões, saltando para

US\$490 bilhões, em 2023, significando um aumento aproximado de 44,54% em 4 anos (México, 2024a).

Houve também estímulo notável no comércio com o Canadá após o T-MEC, apesar de a relação ainda se manter discreta nesta pauta. No período 2010-2020, a média do comércio total entre os dois países foi de US\$20,49 bilhões, tendo atingido o pico da série em 2018, com US\$24,85 bilhões. Em 2023, o comércio total atingiu US\$31,12 bilhões, verificando um aumento de 25,23%, com a balança comercial pendendo a favor do México, por US\$4,82 bilhões (México, 2024a).

Estas informações exprimem um contexto estatístico e econômico fundamental para se entender os impactos que a renegociação do TLCAN produziu na política externa mexicana e como o país tem lidado, nos últimos anos, com a competitividade global e as dificuldades geopolíticas inerentes. Na próxima sessão, buscamos explorar como o T-MEC alterou os alcances da política externa do México e qual o papel do regionalismo norte-americano nas transformações das esferas econômica, geopolítica e tecnológica que o país enfrenta. A ascensão econômica da China e seu papel geopolítico na América Latina também são explorados em contraste com os interesses do México nas últimas décadas.

3.2. A Renegociação do TLCAN e as consequências para a Política Externa Mexicana

Para entender a importância da renegociação do TLCAN, é preciso compreender como os dois últimos presidentes mexicanos estiveram envolvidos com a pauta e como isso impactou relativamente na política externa mexicana. Primeiramente, analisamos a atuação do presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) e sua política, tanto comercial quanto diplomática, para os Estados Unidos, bem como suas prioridades e problemas enfrentados ao longo da administração. O presidente foi descrito como um conservador político do espectro de direita e um economista liberal. Tornou-se conhecido como defensor de maior liberalização de mercados internacionais e da negociação de novos acordos de livre-comércio bilaterais e multilaterais para o México. Também foi o presidente que lidou com a renegociação do TLCAN, procurando administrar as negociações do modo mais favorável possível para o país, tendo como foco a manutenção do livre-comércio e a tentativa de evitar regras desniveladas para o México (México, 2017; Mora Sánchez, 2019).

Em conformidade com Mora Sánchez (2019), o governo de Peña Nieto priorizou as relações com os Estados Unidos à medida em que acreditava que uma maior aproximação

com o país renderia resultados econômicos, financeiros e de investimento amplos. Apesar da preferência de relações com os norte-americanos, Peña Nieto também se dedicou à expansão da rede comercial mexicana, dando ênfase principalmente às relações: com a América Latina por meio da Aliança do Pacífico e do Projeto Mesoamérica; com a Ásia-Pacífico, por meio da participação no CPTPP e na APEC; e com a União Europeia, por meio da renegociação do Acordo Global, entre 2016 e 2018 (*cf.* México, 2013a).

O governo de Peña Nieto é apresentado como sendo dividido em duas etapas pela autora: a primeira, entre 2012 e 2016, quando as relações com a administração Obama eram mais tranquilas, cordiais e programáticas; e a segunda, quando a eleição de Trump em 2016 conclamou pela renegociação do TLCAN e, conseqüentemente, moveu a energia da missão diplomática mexicana para salvaguardar a maior quantidade possível de benefícios justos para o país nas negociações (Mora Sánchez, 2019).

No *site* oficial do governo mexicano não foram encontradas informações relevantes concernentes a ações governamentais sobre o TLCAN antes do ano de 2016. A partir de 2017, quando a renegociação do tratado passou a tomar forma, nota-se uma grande e crescente preocupação da administração Peña Nieto, que passou a dedicar-se quase exclusivamente às negociações, buscando soluções acordadas e salvaguarda de benefícios. Os debates transcenderam as funções da Secretaria das Relações Exteriores, envolvendo também a Secretaria de Economia e outras com pautas de grande interesse para o país, como a Secretaria de Agricultura.

Diante da renegociação do TLCAN, o México tinha como ideais defender as qualidades institucionais do acordo, conclamando que ele era benéfico para todos os países envolvidos, sem negar a necessidade de uma modernização que, do ponto de vista do país, deveria ser voltada a melhorar a competitividade do mercado e da indústria da América do Norte perante as transformações das cadeias produtivas globais (México, 2016b). No caso da agricultura e produtos agropecuários, por exemplo, o país aproveitou as negociações para incrementar o rol de produtos contidos no acordo, principalmente frutas, hortaliças e grãos, os principais produtos desta categoria que o país envia à América do Norte, tanto aos Estados Unidos quanto ao Canadá, além da defesa de se obter maiores vantagens importadoras para insumos agrícolas da região (México, 2016c; México, 2017a).

Apesar de o Canadá não ter desempenhado, ao longo dos anos de existência do acordo, um papel de destaque nas relações comerciais do México, o país foi importante no processo da renegociação do TLCAN, pois ambos uniram esforços em pautas que defendiam frente aos Estados Unidos. Esse processo ocorreu de modo diferente de quando o TLCAN foi

negociado pela primeira vez. Conforme notam Capling e Nossal (2009) e Dussel Peters (2009), o Canadá havia desempenhado um papel de contrabalanço ao México nas negociações do tratado, pois competia em mercados semelhantes de exportação e havia assinado recentemente um acordo de comércio bilateral com os Estados Unidos, temendo, então, a perda das vantagens comerciais e competitivas recém-adquiridas com o vizinho.

Na ocasião da renegociação do TLCAN, entretanto, o Canadá e o México concordaram em defender interesses comuns, principalmente nas pautas em que compartilham exportações aos Estados Unidos e na facilitação de acesso aos investimentos estrangeiros (México, 2017b). Na pauta agropecuária, por exemplo, os dois países defenderam: uma ampla integração agroalimentar em toda a América do Norte, a expansão não-burocrática de regulações sanitárias e fitossanitárias, o estabelecimento de linhas de infraestrutura rápidas e integradas entre os países e a agilização das burocracias comerciais legais (México, 2017c).

Essa aproximação temática entre o México e o Canadá para as negociações do T-MEC demonstra uma conquista a nível comercial e técnica por meio de uma regionalização, implicando no uso do regionalismo enquanto ferramenta de busca de vantagens competitivas para os dois países envolvidos na negociação trilateral com os Estados Unidos, mas não em um regionalismo *de facto* na América do Norte, amplo, com características institucionais e regras duradouras que estimulem a integração multinível.

Nas negociações bilaterais com os Estados Unidos, o governo mexicano elencou três tópicos ideais que aspirava atingir como resultados: (I) fortalecer a competitividade da América do Norte; (II) avançar em um comércio regional inclusivo e responsável; e (III) aproveitar as oportunidades da Economia do Século XXI. O país priorizou como objetivos: a manutenção das vantagens de acesso de produtos mexicanos no mercado estadunidense; facilitar procedimentos aduaneiros; ampliar categorias de mobilidade trabalhista; modernizar de forma justa o Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC); estabelecer mecanismos de cooperação regional para o desenvolvimento, trabalhista e educativo; incorporar perspectivas de gênero; ampliar o número de bens e serviços preferenciais abarcados pelo tratado; entre outros (México, 2017d).

Apesar de conquistar a manutenção e até ampliação dos bens e serviços mexicanos com acesso preferencial no T-MEC, as negociações não foram totalmente favoráveis nos temas de mobilidade trabalhista e nem na expansão institucional do acordo. Foram relegadas as pautas de criação de mecanismos temáticos em cooperação para o desenvolvimento, trabalhista e educativo, e a de gênero; a estas, foram reservadas citações em que marcaram o

comprometimento dos países a seguir dialogando para atingir maiores compromissos (México, 2018b).

A avaliação do ponto de vista do governo Peña Nieto é que as negociações foram um sucesso relativo. O presidente sabia da dificuldade de manter relações favoráveis ou de emplacar avanços institucionais, principalmente sob a administração Trump nos Estados Unidos e suas pressões em temas que favorecessem mais ao país. As principais dificuldades nas negociações e as que mais potencialmente poderiam prejudicar o México foram encontradas nos temas de regras de origem, serviços aduaneiros, cláusulas trabalhistas, propriedade intelectual, comércio digital e uma reforma justa do Mecanismo de Solução de Controvérsias (Menezes *et al.*, 2022).

Para o governo Peña Nieto, a manutenção e até expansão do rol de bens e serviços sob trato preferencial pode ser considerado um grande sucesso das negociações. A reforma do MSC vetou a possibilidade de países bloquearem unilateralmente a instauração de painéis arbitrais, permitindo que o México pudesse ter mais reclamações julgadas sem as interpelações estadunidenses, como costumava ocorrer. Por outro lado, a agilização do mecanismo levantou o temor de que processos mais rápidos poderiam ser emplacados contra o país, principalmente em temas mais sensíveis, como o trabalhista; a adição de mecanismos temáticos para os compromissos laborais e ambientais, apesar de serem considerados avanços institucionais, são exemplos que confirmam um revés político. Para o setor automotivo, foram conquistadas novas regras de origem para a produção industrial e intermediária (insumos), que receberam incentivos de instalação, fabricação e produção regionais (México, 2018b; Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Menezes *et al.*, 2022).

Os sucessos foram relativos e limitados pelos alcances geopolíticos do México em suas relações com os Estados Unidos. Segundo Menezes, Mariano e Contrera (2022), as negociações evidenciaram uma assimetria de poder, em que a administração Trump impôs limites significativos à capacidade do México de modernizar o acordo a seu favor. Conforme os autores, as regras de origem foram restabelecidas de modo a estimular o realocamento da indústria automotiva para o território estadunidense, mesmo que o México tenha conseguido alcançar um período de transição para mitigar impactos imediatos. O acordo também adicionou cláusulas trabalhistas que exigem o fortalecimento dos sindicatos mexicanos, maiores salários mínimos, melhores condições de trabalho e compromissos de combate à concorrência desleal. As exigências de propriedade intelectual foram ampliadas para reforçar a proteção de patentes.

Parte dessas reformulações foram também empreendidas para conter o crescimento do comércio e influência chinesa na região. Com novas regras de origem e ampliação dos percentuais de exigências – principalmente para o setor automotivo –, ampliou-se a limitação para que somente bens fabricados com uma alta porcentagem de insumos e mão-de-obra regionais pudessem gozar dos benefícios tarifários do acordo, dificultando que produtos chineses circulem no mercado norte-americano com tarifas preferenciais. O fortalecimento da regulamentação de comércio digital e propriedade intelectual dificultou a entrada de tecnologias chinesas na região e aumentou a proteção para patentes e informações estratégicas, como inovações tecnológicas, dificultando também o acesso da China à tecnologia de ponta. A agilização e desburocratização do MSC também cumpriu um papel importante, aumentando a pressão dos Estados Unidos sobre o México e o Canadá, ao permitir que abram painéis de protesto com celeridade caso estes países pratiquem comércio irregular com a China, conforme as novas normas do T-MEC (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2019; Menezes *et al.*, 2022).

Outrossim, conforme Flores-Macías e Sánchez-Talanquer (2019), o novo acordo incluiu uma cláusula de renegociação periódica, que estabelece que o tratado será reavaliado a cada seis anos, com a possibilidade de revisão dos termos e até mesmo da saída de um dos membros. Para os autores, isso cria instabilidades institucionais ao prejudicar a estabilidade das relações comerciais e a confiança no tratado, afetando principalmente a confiabilidade do setor privado. No caso do México, essa cláusula amplia a vulnerabilidade à pressão política dos Estados Unidos e expõe os riscos da dependência, uma vez que o país pode buscar renegociar termos favoráveis a cada período com base em mudanças de governo ou interesses estratégicos. Considerando que o T-MEC entrou em vigor em julho de 2020, a primeira vez em que esta cláusula entrará em vigor será em meados de 2026, podendo desencadear incertezas econômicas e políticas a curto prazo e a cada vez em que a cláusula voltar a ser reativada.

O novo Tratado de Livre-Comércio da América do Norte emergiu como um acordo modernizado, mas controverso, com elementos marcantes da visão e dos interesses dos Estados Unidos, evidenciando que as conquistas mexicanas durante as negociações foram, em muitos aspectos, sucessos relativos que refletem o histórico da realidade geopolítica do país e de sua política externa, marcada por alcances –, conforme àquelas demandas buscadas e conquistadas pelo governo Peña Nieto – e por limitações –, conforme as cláusulas desniveladas impostas como exigências pela administração Trump para favorecer seu país.

A administração López Obrador teve início em dezembro de 2018, quando as negociações para o T-MEC já haviam finalizado e o acordo já havia sido assinado. O perfil político do presidente era mais voltado à esquerda e às classes sociais mais pobres, direcionando a política interna do México para o combate à pobreza e a política externa para o multilateralismo e a diversificação de parcerias. O novo presidente mexicano deu sucessão aos protocolos para colocar o T-MEC em vigor em julho de 2020, conforme o estabelecido por seu antecessor. Em geral, seu governo assumiu uma posição formal com relação à América do Norte e demonstrou disponibilidade para o cumprimento das novas regras do tratado, sem pautar temas de avanço em integração e regionalização.

Com a reforma do Mecanismo de Solução de Controvérsias, o governo López Obrador buscou resolver as novas questões levantadas contra o México, principalmente comerciais e trabalhistas, de forma pragmática; e também aproveitou a agilidade do mecanismo para levantar questões contra os Estados Unidos em alguns casos que lhe beneficiaram. Em agosto de 2021, o governo mexicano emitiu uma questão contra os Estados Unidos acerca da interpretação de artigos sobre regras de origem do T-MEC, para que os fabricantes de veículos pudessem considerar os componentes essenciais de um automóvel finalizado (como carburador, carroceria, motor, transmissão, *etc.*) como partes originárias da América do Norte, para que fosse mais fácil atingir a porcentagem de 75% de requerimento de originalidade para que os produtos finais gozassem de tarifas preferenciais. As audiências se estenderam até agosto de 2022, ganhando apoio do Canadá e forte oposição dos Estados Unidos. Em janeiro de 2023, o painel pronunciou procedente a questão mexicana, dando-lhes vitória no caso, o que demonstrou uma grande conquista da administração López Obrador para o país (México, 2021j; México, 2022a; México, 2023d).

Em outro caso, pelo contrário, o México recebeu uma reclamação dos Estados Unidos poucos meses após a publicação de um decreto em que regulava nacionalmente o herbicida glifosato e o milho transgênico. Os Estados Unidos argumentaram que essa regulação violava os capítulos comerciais e de normas sanitárias e fitossanitárias do T-MEC, estabelecendo um painel arbitrário no MSC em agosto de 2023. O mecanismo atuou em favor dos estadunidenses, emitindo parecer favorável em dezembro de 2024, comunicando que o decreto violava compromissos de saúde pública, de proteção a direitos indígenas e ambientais; o governo mexicano contestou os resultados, mas acatou-o e revogou a regulamentação (México, 2023e; México, 2024c).

No Mecanismo Trabalhista de Resposta Rápida (MTRR), criado durante a reforma do T-MEC, o México enfrentou contrapartidas, conforme o esperado, mas também vitórias. Em

um caso, os Estados Unidos apresentaram uma queixa contra o país por desrespeito às cláusulas de condições mínimas de trabalho e de direito à associação sindical na empresa Tridonex, fabricante de autopeças. O MTRR recebeu a queixa em 9 de junho de 2021 e respondeu-a com parecer favorável aos Estados Unidos em 10 de agosto do mesmo ano, demonstrando alta celeridade processual. O México acatou a determinação e se comprometeu a trabalhar para resolver a situação, respeitando os acordos estabelecidos entre a empresa e os Estados Unidos perante os termos do T-MEC (México, 2021k).

Outro caso envolveu a empresa Autoliv Steering Wheels por denegação de liberdade sindical e direitos trabalhistas. Neste, o México e os Estados Unidos chegaram a um acordo de solução dentro do prazo dos primeiros 45 dias pré-estabelecidos pelo T-MEC como período de arbitragem natural, sem a abertura de um painel. O México se comprometeu a garantir devida atenção ao direito de liberdade sindical aos trabalhadores da empresa e encerrou o caso (México, 2024d). Um último caso observado envolveu a mina San Martín, também levantado pelos Estados Unidos por denegação de direitos trabalhistas e liberdade sindical. O MTRR prosseguiu formalmente e deu parecer favorável ao México, alegando que, conforme as provas apresentadas, não se poderia confirmar a acusação de denegação de direitos, levando a uma vitória do país no mecanismo (México, 2024e).

Os resultados do México no MSC e no MTRR perante os casos observados são híbridos e apresentam vitórias e derrotas para ambas as partes envolvidas. Porém, é necessário observar que essas reformas institucionais, apesar dos resultados positivos, tendem a demandar do México reformas estruturais internas e a enfraquecer sua competitividade produtiva.

Conforme Mariano, Menezes e Franzoni (2023), por um lado, a modernização institucional do T-MEC contribuiu para o avanço dos direitos trabalhistas no México, uma vez que elevou os padrões de trabalho em um país que antes sofria acusações de exploração de mão-de-obra, sindicalização não-universal e alta informalidade. Por outro lado, conforme Menezes, Mariano e Contrera (2022), a renegociação foi mais favorável aos Estados Unidos, ao enfraquecer a margem de manobra para negociações dos mexicanos em temas comerciais e ao ampliar os requisitos para que produtos gozem de tarifas preferenciais. O processo de adaptação às novas normas também foi oneroso, levantando custos unilaterais pela readequação das leis laborais. A reforma dos mecanismos também passou a exigir respostas mais rápidas dos mexicanos e atenção mais cuidadosa ao cumprimento das normas do T-MEC dentro do país. O número de adequações realizadas pelo México e a perda de margem de

manobra demonstram que, apesar dos relativos sucessos nos mecanismos de apelação, o acordo tem sido mais inclinado para os Estados Unidos.

O T-MEC alcançou resultados a partir da expansão da parceria em alguns poucos temas específicos. No caso da agropecuária, o tratado passou a incluir também uma sessão de comprometimento em colaboração para a segurança alimentar na região norte-americana e parcerias para a expansão de fiscalizações, como no caso de um padrão compartilhado para o reconhecimento de produtos orgânicos (México, 2023f). Com o aumento do rol de produtos com preferência tarifária, o México reportou aumento de suas exportações agroalimentares à América do Norte em 24%, significando U\$78 bilhões; além disso, o acordo também transformou o país no maior fornecedor de legumes, vegetais e frutas para os Estados Unidos (México, 2022b).

Em outros temas, os três países manifestaram apoio consecutivo na manutenção das atividades institucionais primárias e secundárias, dando anuência à continuidade e expansão dos trabalhos em grupos temáticos mistos, como: biotecnologia agrícola, comércio têxtil, obstáculos técnicos ao comércio, boas práticas regulatórias, empresas estatais e monopólios designados, e pequenas e médias empresas. Os países reconheceram os benefícios múltiplos do T-MEC e congratularam seu desenvolvimento desde a entrada em vigor, em 2020, até o ano de 2024, destacando como necessidades para o futuro: (I) aumentar a integração de pequenas e médias empresas à economia; (II) promover as empresas lideradas por mulheres e comunidades indígenas; (III) reforçar a implementação do capítulo de meio ambiente do T-MEC; (IV) criar programas de desenvolvimento trabalhista regional; (V) reforçar direitos trabalhistas e impedir importação de bens originários de trabalho forçado; (VI) manter diálogo contínuo para alcançar os objetivos em comum (México, 2024f).

Um fenômeno de especial destaque que emergiu do protecionismo criado pelas novas cláusulas do T-MEC e da Guerra Comercial entre os Estados Unidos e a China foi o *nearshoring*, ocorrendo no México. Esse termo contrapõe o já conhecido *offshoring*, que se remete à prática de empresas produtoras moverem-se para longe de seus mercados consumidores com o intuito de reduzir custos; nas últimas décadas, essa migração empresarial ocorreu principalmente do Ocidente para o Oriente, com destaque para China, Hong Kong, Vietnã e Indonésia. No entanto, o cenário protecionista recentemente estabelecido pelo T-MEC tornou mais vantajoso para que muitas empresas deixassem de produzir no Oriente e passassem a produzir mais próximo dos mercados consumidores, devido aos custos de transporte, infraestrutura e tarifários. No caso, os Estados Unidos são o maior mercado consumidor do mundo e, com isso, diversas empresas globais, principalmente asiáticas,

passaram a abrir filiais produtivas no México com o objetivo de exportar aos norte-americanos (Barría, 2023).

Conforme Barría (2023), o *nearshoring* gerou aproximadamente US\$30 bilhões à economia mexicana somente em 2022. Somente naquele ano, 70 novas fábricas do setor automotivo oriundas do estrangeiro foram instaladas no país. Além disso, entre 2010 e 2020, o país observou um aumento aproximado de US\$4,5 bilhões no IED; entre 2020 e 2023, o país recebeu o mesmo crescimento, porém em um espaço de tempo bastante menor, o que demonstra que o investimento estrangeiro no país aumentou mais rapidamente após a entrada em vigor do T-MEC (México, 2024a).

O tratado também transformou o México no maior parceiro comercial dos Estados Unidos em 2023, superando a China, que ocupava o posto há mais de duas décadas. Além das cláusulas de origem do T-MEC, que estimularam a produção regional, o aumento de tarifas sobre produtos chineses levantado pela administração Trump, e mantido pela administração Biden, desestimulou a importação de bens e serviços da China, permitindo que os produtos mexicanos, que concorrem em categoria com os chineses, assumissem mais espaço no mercado estadunidense (Barría, 2024).

Segundo Towfighi (2024), contudo, há uma correlação notável entre o aumento de importações de partes chinesas pelo México, com a diminuição da importação de partes estadunidenses, e com o aumento acelerado de exportações. Para ele, conforme novas empresas manufatureiras se instalaram no país, – principalmente da confecção automobilística – estas passaram a importar partes da China sem as tarifas de 25% mantidas pelos estadunidenses. Esses componentes puderam ser utilizados nos veículos fabricados no México e gozar de preferências tarifárias graças à vitória do país no painel em que disputou contra os Estados Unidos no MSC, permitindo que as partes essenciais de um automóvel possam ser consideradas como originárias da América do Norte para quesitos de regras de origem sob critérios de cálculo de valor alternativo (México, 2023d).

Outra estratégia de *nearshoring* que também está em prática é a instalação, no México, de empresas chinesas fabricantes de autopeças. Essas empresas exportam peças para fabricação de carros tanto nos Estados Unidos quanto no México. Internamente, essas peças são vendidas a outras fabricantes e computadas para atingir a taxa de 75% de insumos norte-americanos para, assim, cumprir mais facilmente com as regras de origem (Towfighi, 2024).

Tudo isso destaca que, apesar das intenções da administração Trump de frear a presença da economia chinesa na América do Norte com o T-MEC, o resultado inesperado foi

que as novas regras, apesar de diminuir a importação direta dos bens e serviços da China, fizeram com que novos investimentos estrangeiros, principalmente asiáticos, se instalassem no México com o objetivo de produzir para o mercado estadunidense. O aumento das importações de produtos da China pelo México é resultado dessa triangulação comercial. Não apenas é o caso de empresas longínquas, mas até mesmo o incremento no IED estadunidense e canadense após o T-MEC pode ser associado com a prática do *nearshoring*, principalmente tratando-se da instalação de novas fábricas do setor automotivo no México (Towfighi, 2024).

Outrossim, apesar do *boom* comercial vivido pelo México, a maioria das novas fábricas instaladas no país também se concentraram nos estados do norte, o que não distribuiu igualmente a riqueza gerada pelos novos empregos e investimentos (Barría, 2023, 2024). Tal problema já era enfrentado anteriormente durante o TLCAN e, no passado, levantou questionamentos sobre aumento da desigualdade socioeconômica regional na sociedade mexicana como resultado de falhas na distribuição das benesses do acordo (Capling, Nossal, 2009). Além disso, apesar do crescente desenvolvimento das infraestruturas, o México ainda precisa aprimorar seu sistema de escoamento econômico para que se torne um receptor mais vantajoso para investimentos estrangeiros, de modo que sua conectividade com a América do Norte seja evidentemente mais atrativa para o IED, com resultados em vista da eficiência e da redução de custos agregados, garantindo melhor competitividade para os produtos produzidos no país (Towfighi, 2024).

O México desempenha um importante papel na conjuntura econômica e geopolítica da atualidade, principalmente na disputa entre os Estados Unidos e a China. É possível que o país explore esse cenário e sua posição para adquirir vantagens competitivas, econômicas e estratégicas. Entretanto, a política externa mexicana precisa lidar cautelosamente com seus principais parceiros em disputa comercial, uma vez que há suspeitas sobre as intenções de ambos. Nas últimas décadas, o aumento crescente da dependência econômica do México com os Estados Unidos, principalmente como destino de exportações, vem levantando uma série de dúvidas acerca da capacidade de autonomia política do país (Ives, 2017); com a China, diferentes pontos de vista acerca de práticas mercadológicas, discordância em diálogos bilaterais, e o temor da construção de um novo tipo de dependência econômica na relação, imputam dificuldades (Blancas, 2020).

A experiência do México com a renegociação do TLCAN é híbrida e produziu tanto incrementos institucionais quanto limites à autonomia política e econômica do país. Apesar de ganhos relativos, o desnível das relações entre o México e a América do Norte levanta constantemente a questão da fragilidade do país, principalmente na área econômica. Eventos

como a Crise Econômica de 2008, que atingiram fortemente o México, ressaltam essa vulnerabilidade. Do ponto de vista da cooperação regional, o T-MEC adicionou mecanismos para questões ambientais, reforçou estratégias de segurança alimentar, estabeleceu mais grupos de trabalho temáticos e reforçou padrões de qualidade em questões sanitárias, fitossanitárias, trabalhistas e de propriedade intelectual (México, 2018b).

Entretanto, boa parte desses resultados são vistos como superficiais ou até mesmo como produtores de efeitos negativos no México, uma vez que exigiram do país readequações custosas e de longo prazo. Em temas em que desejava estabelecer comitês permanentes, como igualdade de gênero e cooperação para o desenvolvimento, não conseguiu alcançar resultados satisfatórios. Além disso, a adição da cláusula de revisão a cada seis anos implica em uma nova e recorrente fragilidade, colocando em dúvida a continuidade e a estabilidade das relações. Este contexto expõe as limitações do Regionalismo Norte-Americano, marcado por fortes instituições comerciais, mas também por um trilateralismo não-integracionista (Capling, Nossal, 2009; México, 2018b; Menezes *et al.*, 2022).

Embora a América do Norte seja a região mais essencial para a política externa mexicana, o país sempre possuiu uma identidade muito próxima à América Latina e dedicou boa parte de seus valores políticos à região, conforme alguns casos explicitados anteriormente. Diferentemente da regionalização com os norte-americanos, as relações com os latino-americanos não dispunham de compatibilidade econômica, dificultando a expansão da integração por esta via. Na América Latina, a organização mais ambiciosa que busca ser o centro das discussões para a integração regional é a CELAC, com agendas em temas múltiplos, como saúde, economia, segurança alimentar, cooperação para o desenvolvimento, meio ambiente, transição energética, combate à pobreza, entre outros. Ao longo de sua existência, a organização enfrentou dificuldades quanto à interpretação e alcance de suas funções e apresentou resultados relativos. A Comunidade oferece um contraponto à visão do regionalismo na América do Norte, apresentando um espaço de diálogo para a cooperação e para a preservação coletiva da autonomia. A atuação do México na CELAC, apresentada a seguir, revela parte de sua identidade e posição enquanto um ator duplo no cenário internacional, e como a América Latina desempenhou um papel estratégico nas relações diplomáticas e na política externa mexicana nas duas últimas décadas.

4. O MÉXICO, A AMÉRICA LATINA E A CELAC

A CELAC é um organismo internacional de alto-nível de diálogo e baixo nível de institucionalidade, com característica de fórum consultivo, estabelecido a partir de negociações que tiveram início em fevereiro de 2010 e se concluíram em dezembro de 2011, a partir, respectivamente, das XXI e XXII cúpulas de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio, e da II e III cúpulas da CALC. Foi estabelecida com a participação de todos os 33 países latino-americanos doravante à fusão dos supracitados fóruns, com o objetivo de se progredir no diálogo político, no compromisso para uma maior integração da América Latina, na busca por autonomia e por uma posição mais destacada no sistema internacional enquanto um bloco de interesses coletivos (CELAC, 2010, 2011; México, 2021a).

O baixo nível de institucionalidade do bloco significa, nas premissas do Neoinstitucionalismo Histórico (*cf.* Collier, Munck, 2022), que há baixa possibilidade de garantia de cumprimento das propostas conjuntas, uma vez que não há *enforcement* suficiente para que os projetos sejam concluídos no devido prazo e com devido compromisso, o que limita a capacidade de que a CELAC atinja suas expectativas previstas em suas ambições originais. As reuniões periódicas são convocadas por um país anfitrião, através de uma presidência *pro tempore* rotativa, com duração de um ou dois anos, e que desempenha a responsabilidade de delimitar as pautas primordiais em conjunção com os outros membros para serem discutidas pelos líderes nacionais e suas equipes técnicas.

A organização, como mencionado anteriormente, teve sua fundação fortemente inspirada pelas intenções do presidente mexicano Felipe Calderón de restabelecer a posição de seu país na ALC, negligenciada nos anos anteriores em decorrência da estratégia de estabelecer uma parceria mais ampla com os Estados Unidos desde a instituição do TLCAN em 1994.

Na Declaração de Cancún (CELAC, 2010), documento em que se determinaram os objetivos do fórum, os países-membros destacaram o interesse em construir conjuntamente um espaço de integração econômica, política, social e cultural para promover o desenvolvimento sustentável na região e garantir os princípios democráticos, os direitos humanos, a redução das desigualdades, a unidade, a solidariedade, a cooperação, a complementaridade e a concertação, por meio da comunicação contínua e com o objetivo de criar uma voz conjunta para a América Latina nos temas de interesse globais. Estruturada nesses objetivos principais e com a intenção de ampliar o diálogo com outras regiões globais, a CELAC centrou-se principalmente nas Cúpulas anuais de Chefes de Estado e Governo, por

meio das quais os dirigentes diplomáticos e políticos designam seus principais interesses para a região e desenvolvem planos de trabalho para alcançar esses interesses. Além das cúpulas periódicas, há também grupos de trabalho técnicos, que identificam os interesses e problemas da região e elaboram teses para que sejam superados. Todas as propostas devem ser referendadas pelos membros durante as Cúpulas anuais.

Na Declaração de Cancún, os países elegeram a pauta comercial como primordial, e concordaram em instigar o livre-comércio na América Latina, combater o protecionismo e limitar barreiras comerciais, além de promover a interdependência regional com o objetivo de alcançar um espaço econômico comum. Também foram inseridos temas como: cooperação energética; transferência de tecnologias; cooperação infraestrutural transfronteiriça; cooperação em ciência e tecnologia; cooperação social, na troca de experiências com relação a meios de superação das desigualdades socioeconômicas; cooperação cultural, incluindo a educação pelo combate à xenofobia; cooperação migratória, para garantir pleno respeito ao direito da pessoa migrante em seus países de origem, trânsito e destino e pelo combate a todos os tipos de discriminação que podem sofrer em qualquer etapa do processo migratório; cooperação ambiental, para trocas de experiências, técnicas e conhecimentos relativos ao desenvolvimento sustentável, o combate às mudanças climáticas e o cumprimento de normas internacionais de redução e controle das emissões de dióxido de carbono (CO₂); e cooperação na área de segurança, com plena adesão ao Direito Internacional e à Carta das Nações Unidas, incluindo o combate ao comércio irregular e ao tráfico internacional de drogas e armamentos (CELAC, 2010).

No Documento Constitutivo da CELAC, consumado na Cúpula de 2011, os países-membros confirmaram o interesse de criação e participação no organismo, reconhecendo que a região avançou na pauta da integração e que deveria continuar avançando seguindo uma vocação genuinamente latino-americana:

[...] (que) a CELAC avance no processo de integração política, econômica, social e cultural, realizando um sábio equilíbrio entre a unidade e a diversidade de nossos povos, para que o mecanismo regional de integração seja o espaço idôneo para a expressão de nossa rica diversidade cultural e por sua vez seja o espaço adequado para reafirmar a identidade da América Latina e do Caribe, sua história comum e suas contínuas lutas pela justiça e pela liberdade (CELAC, 2011, p. 6-7; tradução livre do espanhol pelo autor)

O documento afirma a CELAC como o “único mecanismo de diálogo e concertação que agrupa todos os 33 países da América Latina e do Caribe” e que expressa a “mais alta vontade de unidade na diversidade sobre uma base de uma agenda comum de bem-estar, paz e

segurança” (CELAC, 2011, p. 9). O organismo optou por herdar todos os comitês técnicos e respectivos relatórios do Grupo do Rio e da CALC como compromissos para avançar no processo de integração regional, de defesa da unidade, de cooperação, complementaridade e solidariedade (CELAC, 2011).

Ao todo houveram oito cúpulas regulares de Chefes de Estado e de Governo, que ocorreram desde a Cúpula Constitutiva do bloco, em 2011. A primeira ocorreu em 2013 e foi repetida em 2014, 2015, 2016 e 2017. Neste último ano, o bloco enfrentou sua maior crise política, marcada pelo período de emergência de governantes conservadores, de direita e extrema-direita no continente americano, principalmente em lideranças regionais como Brasil e Argentina, que encararam o processo de integração e diálogo regional como secundário ou irrisório. Entre alguns exemplos de líderes que rechaçaram a integração neste período se destacam: Mauricio Macri, na Argentina, em 2015; Michel Temer, após o *impeachment* da presidente brasileira Dilma Rousseff, em 2016, e subsequente eleição de Jair Bolsonaro, em 2018; Iván Duque, na Colômbia, em 2018; Sebastián Piñera, no Chile, em 2018; Pedro Pablo Kuczynski, no Peru, em 2018; Jeanine Áñez, que subiu ao poder após um golpe de Estado militar na Bolívia, em 2019.

As cúpulas periódicas foram retomadas por iniciativa do presidente mexicano López Obrador no ano de 2021, durante a vigência da presidência *pro tempore* do país no bloco, sendo também repetidas em 2023 e 2024. Além destas, a CELAC também realizou cúpulas bilaterais entre seus Estados-membros e outros atores: houveram três cúpulas birregionais com a União Europeia, em 2016, 2018 e 2023; um plano de cooperação com a Rússia, em 2015; e dois planos com a China, um de cooperação com vigência no período 2015-2019, e um de ação, em 2022. Apesar dos esforços de estabelecer um debate de alto-nível e de representar a região em bloco, a CELAC encontrou dificuldades de execução de atividades, tanto por sua baixa característica institucional e conseqüentemente baixa possibilidade de *enforcement* de suas metas, quanto pelas crises ideológicas que causaram divergências na perspectiva de interesses, colaboração, unidade e representação coletiva.

A variância com o qual o México abordou a região ao longo dos últimos anos e seu potencial e limites para gerar resultados para o bloco também são temas de debate. Por exemplo, no Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2006 (México, 2001), sob a presidência de Vicente Fox, o país declara a região da ALC como prioridade de sua política externa, em virtude dos vínculos identitários, proximidade geográfica, história comum, complementaridade econômica e aspirações compartilhadas de desenvolvimento. No entanto, conforme apontam Starr (2006) e Ives (2017), Fox não conseguiu progredir na agenda

latino-americana e tendo, em alguns casos, recuado na capacidade de influência na região, muito em decorrência de sua aposta no aprofundamento das relações com os Estados Unidos e de sua necessidade de equilibrar os valores tradicionais da política externa mexicana diante do aliado, principalmente depois que este foi à guerra contra o Iraque.

Na presidência de Felipe Calderón, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012 (México, 2007) destaca uma visão do país como uma liderança na América Latina; o documento exprime a vontade do governo de dar impulso à cooperação cultural e ao turismo de origem intrarregional. Também afirma prioridade da política externa em relação à ALC, buscando liderança e temas como o fortalecimento do diálogo, desenvolvimento, democracia, bem-estar social, combate à pobreza, à marginalização e à desigualdade. Por fim, apresenta o México como um ator responsável e confiável dentro do contexto latino-americano, principalmente em relação à América Central, onde promete assumir mais compromissos.

O documento revela que o governo mexicano seguiria dando a mais alta prioridade à abertura comercial em direção à América Latina em virtude dos laços identitários, culturais e históricos. Ressalta também que essas ações, em conjunto com a participação em múltiplos fóruns e organismos de debate de assuntos globais, são necessárias como parte de uma estratégia de promoção de sua liderança na região. Além disso, estende suas prioridades para além das relações econômicas com os países vizinhos, demonstrando maior interesse na integração política como forma de combater problemas sociais e econômicos comuns.

Nota-se que Calderón empregou energia política para retomar relações de liderança do México na América Latina, porém, sua capacidade limitada de influência e iniciativas de abertura comercial não geraram resultados significativos para a liderança regional ou para a política regional mexicana. Conforme Franzoni e Carvalho (2023), Calderón não conseguiu alcançar os resultados promissores que desejava, mesmo após ter investido politicamente e ter obtido sucesso nas negociações que resultaram na criação da CELAC, em 2010, ou da AP, em 2012. Os autores mostram que anos após a criação desses blocos, até 2019, a diversificação da pauta comercial não se tornou uma realidade entre os países destinatários dos acordos comerciais mexicanos. Houve avanços políticos e em outras áreas, como educação, internacionalização, cultura e turismo.

Podemos observar, de certa forma, que na maior parte do tempo nas últimas décadas, o México foi um ator distante e ideologicamente divergente da maioria da ALC, o que dificultou a concertação de temas e o estabelecimento de institucionalidades duradouras e robustas. No período de Regionalismo Pós-hegemônico, por exemplo, houve maior aproximação ideológica nas Américas do Sul e Central, principalmente entre lideranças e

países até então economicamente mais bem-sucedidos, como Brasil, Argentina e Venezuela, buscando maior integração entre si pelos objetivos de conquistar autonomia por meio da integração. Esse crescimento econômico de lideranças latino-americanas foi impulsionado pelo *boom* das *commodities* do início do Século XXI, comercializadas por países locais, cuja receita econômica permitiu a esses países a expansão de seus interesses regionais como forma de projeção de poder e influência (Vigevani, Oliveira, Cintra, 2003; Vigevani, Cepaluni, 2007).

Nesse mesmo momento, o México assumiu uma posição contrária ao resto da região, durante as administrações Zedillo e Fox: buscou aprofundar as relações com os Estados Unidos, que apresentava soluções econômicas mais práticas e sensíveis aos seus assuntos internos; apostou na estratégia de apoiador do novo sistema de governança internacional norte-americano no pós-Guerra Fria, defendendo em fóruns internacionais os valores de livre-comércio, democracia e direitos humanos; com a ALC, apesar da narrativa favorável, negligenciou sua posição geopolítica como liderança regional e não encontrou pontos de debate favoráveis aos seus interesses. Houve ainda as desavenças políticas geradas pela pressão de Fox pela ALCA, que serviu para ilustrar o México como um apoiador dos Estados Unidos, afastando-o dos diálogos regionalistas latino-americanos (Hurrell, 1995; Starr, 2006; Ives, 2017).

A crise econômica de 2008 implicou um recálculo na estratégia regional do México, uma vez que os problemas da dependência econômica com os Estados Unidos foram tonificados a partir do protecionismo do vizinho, que descartou auxílios econômicos e financeiros aos mexicanos em virtude de sanar os próprios problemas econômicos nacionais (Ives, 2017). É nesse período, ao final da vigência do Regionalismo Pós-hegemônico, em que o governo mexicano reassume um protagonismo relativo na América Latina, sob a administração de Calderón, porém ainda sem uma convergência ideológica ampla, uma vez que mesmo nessa situação os esforços mexicanos estiveram mais voltados à questão da liberalização comercial.

Recentemente, no período de Regionalismo Líquido, enquanto a maior parte dos países latino-americanos elegeram governos conservadores e de direita, o México elegeu o esquerdista López Obrador em 2018 para substituir o direitista econômico-liberal Peña Nieto. Com disso, o governo mexicano novamente assumiu uma posição divergente da maioria dos países da América Latina, mas aproveitou o vácuo de poder e de interesses regionais para assumir o protagonismo de instituições latino-americanas desgastadas pela ascendência dos regimes de direita, como quando reestruturou as atividades da CELAC, em 2020. Apesar

disso, é importante notar que o país não alterou seus objetivos de diversificação comercial como estratégia de recuperação da autonomia e, tanto as administrações de Peña Nieto e de López Obrador, optaram por aproximação com os Estados Unidos e com outras regiões do mundo para além do continente americano (Covarrubias, 2016; Delgado, Valera, 2022; Mariano *et al.*, 2022).

Um exemplo dessa posição dual de López Obrador e do México na conjuntura latino-americana pode ser visto na maneira como o país tratou a crise democrática na Venezuela. O governo mexicano assumiu uma postura semelhante à de outros países latino-americanos, quando aderiu ao Grupo de Lima em 2017 e rechaçou o governo de Nicolás Maduro; mas, diferente dos outros, recusou-se a reconhecer Juan Guaidó como presidente em 2019, admitindo a necessidade de negociações abrangentes para a redemocratização e que não seria lícito admitir a autodeclaração de presidência de Guaidó, afirmando que as atitudes do Grupo de Lima eram antecipadas e ilegítimas.

Há de se notar também o importante papel da convergência ideológica para o sucesso de iniciativas de regionalismo na América Latina. Luciano e Mesquita (2022) realizaram uma série de estudos de caso que abordam o impacto da convergência ideológica e da interferência de grandes potências no regionalismo latino-americano. Para os autores, quando há a presença de ideologias convergentes entre os países em um processo de regionalização ao mesmo tempo em que não há intromissão de grandes potências, sejam essas por questões ou interesses ideológicos, de segurança ou econômicos, há, por consequência, um estreitamento de laços e um fortalecimento institucional das iniciativas regionais; os autores comprovam sua tese ao observar os casos combinados das experiências do Mercosul em 2003, da Unasul em 2008, da Aliança do Pacífico em 2011, da saída da Venezuela da Comunidade Andina em 2006 e do Grupo de Lima em 2017. No estudo, o fator ideológico demonstrou mais força do que a ausência de interferência de grandes potências para o fortalecimento do regionalismo; isso significa que momentos em que houve maior coesão entre os países da região, como no período Pós-hegemônico, houve maior sucesso das iniciativas, das organizações e das institucionalidades, e que quando houve uma diferenciação ideológica que, por conseguinte, representou uma convergência em outros eixos de menos compromisso, como no caso do período Líquido, essas institucionalidades foram enfraquecidas. O fator de influência de grandes potências foi coadjuvante na análise, mas tendo desempenhado um mérito particular e evidente de que o peso de manejar as potências estrangeiras e seus interesses na ALC pode interferir nos interesses de regionalização.

Tudo isso é substancial para se entender a maneira como o México se encaixa nesses cenários de convergência e divergência na ALC, bem como seu potencial de liderança regional. Trata-se, sobretudo, de um dos maiores países latino-americanos em escala territorial, econômica e populacional, que esteve em diversos momentos, desde a década de 1990, variando entre distância e aproximação ideológica de seus vizinhos, principalmente com relação a lideranças intermediárias, como Brasil, Argentina e Venezuela, além de não demonstrar uma estratégia clara de como pretende agir ou influenciar a região (*cf.* Covarrubias, 2016; Franzoni, Carvalho, 2023). Questões como as divergências com relação à ALCA, conflitos diplomáticos com países ideologicamente mais distantes como Venezuela e Bolívia (*cf.* Ives, 2017), ou a inação diante do desenvolvimento do Mercosul e da Unasul, evidenciaram o acomodamento do México com a América Latina (*cf.* Covarrubias, 2016).

Por outro lado, empreitadas como a de Felipe Calderón na criação da CELAC, o relançamento do PPP como Projeto Mesoamérica (*cf.* Ives, 2017) e a definição da ALC como zona de interesse prioritária nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (México, 2001, 2007), apontam um interesse perene da política externa mexicana em manter laços crescentes com a região, e que apesar de períodos de negligência, há uma vontade de projeção de liderança regional. Outrossim, esse potencial é obscurecido em virtude da aliança estratégica do país com os Estados Unidos, potência com histórico de intromissão na ALC, sendo esse fator, como demonstrado por Luciano e Mesquita (2022), um agravante para as iniciativas regionais. Países latino-americanos, em diversos momentos, viram os Estados Unidos como uma ameaça e buscaram iniciativas regionais como forma de protegerem seus interesses. O fato de o México poder ser encarado, como experiências históricas demonstraram, como um volante de interesses dos Estados Unidos, principalmente em decorrência da dependência econômica que o país mantém, levanta dúvidas aos seus interlocutores latino-americanos imediatos.

4.1. As relações comerciais do México com os países da CELAC

Felipe Calderón foi o principal articulador político para a criação da CELAC em 2011, muito em virtude dos impactos da crise de 2008 no México, do crescimento da influência brasileira na América Central e no Caribe e de suas políticas de regionalização, e da ascensão da competitividade chinesa (*cf.* Mora Sánchez, 2019), que juntos reacenderam a preocupação com a autonomia por meio da diversificação. Como observado anteriormente, o desequilíbrio das relações com os Estados Unidos insuflou no México a necessidade de buscar estratégias

alternativas, principalmente com os vizinhos centro e sul-americanos, no que diz respeito a alianças diplomáticas, tratados econômicos e origens e destinos de investimentos.

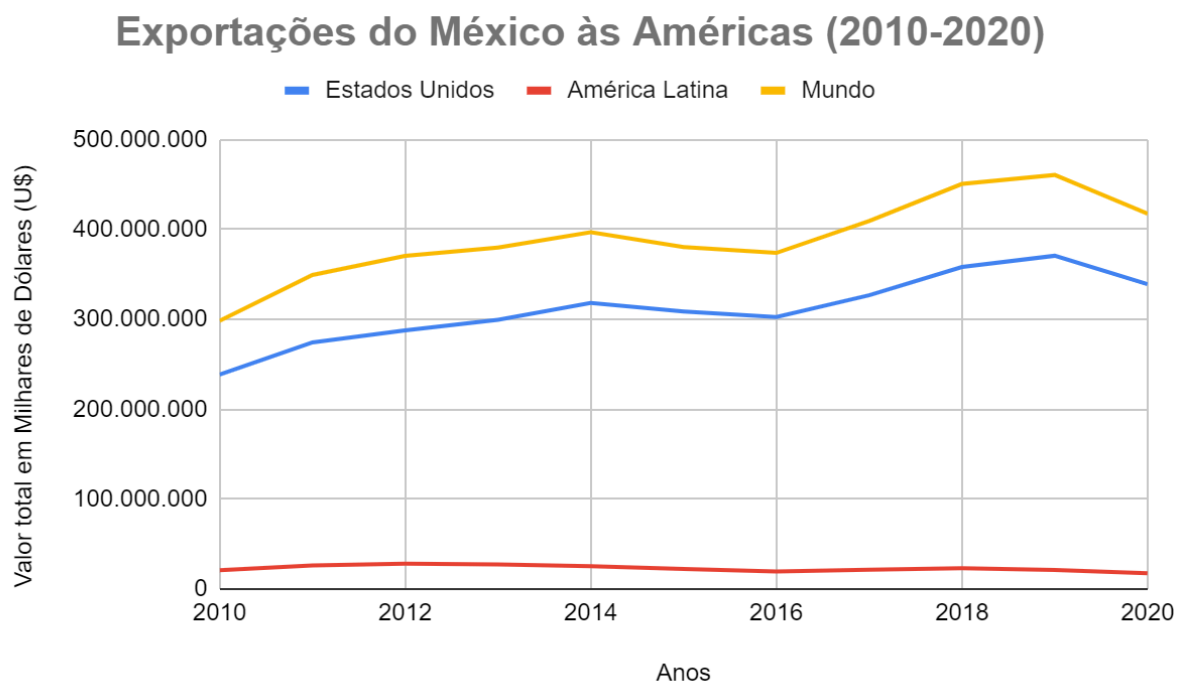
Calderón via a CELAC como um organismo potencial para se estabelecer pontes de comunicação: em primeiro lugar, para auxiliar em desentranes comerciais; em segundo, para promover agência política em prol da superação das desigualdades socioeconômicas no continente e alcançar objetivos comuns, como prevenção de desastres, cooperação em dificuldades e crises diversas, promoção cultural e trocas de experiências políticas; e em terceiro, para alcançar demandas conjuntas traduzidas em ação internacional para a ALC, aumentando o poder de barganha e influência regional. Vale ressaltar, no entanto, como apontam Franzoni e Carvalho (2023), que o órgão substancialmente não cumpriu seu objetivo primário estabelecido pelo governo mexicano e a ampliação das relações políticas com a América Latina por meio da CELAC não promoveu mudanças na balança comercial.

Segundo dados da Secretaria de Economia (México, 2024a), no período 2010-2020, compreendendo a fundação da CELAC em 2011, o país não avançou significativamente no comércio regional com a ALC, variando ligeiramente para cima nas exportações ao bloco de U\$20,781 bilhões, em 2010, para U\$21,265 bilhões, em 2019, e do mesmo modo nas importações, de U\$13,011 bilhões para U\$14,472 bilhões. Quando olhamos os valores percentuais relativos, mesmo com o crescimento numérico, houve diminuição percentual da participação da ALC no comércio mexicano: a região foi o destino de 6,96% das exportações com relação ao globo, em 2010, e apenas 4,62% em 2019; com relação às importações, representou 4,32% e caiu para 3,18%, respectivamente. O ano de 2020 registrou uma ligeira queda no comércio absoluto entre o México e a região, o que pode ser atribuído à crise econômica ocorrida durante a pandemia de COVID-19: as importações caíram para U\$17,610 bilhões e as exportações para U\$12,429 bilhões; a participação percentual com relação ao mundo caiu nas exportações para 4,22% e nas importações houve um pequeno acréscimo para 3,24%.

Esses dados comprovam a baixa participação da América Latina na balança comercial mexicana e pouca significância regional neste quesito, principalmente se comparado aos Estados Unidos, que foi o maior destino individual das exportações em 2010, no valor de U\$298,473 bilhões e 79,97% da representação total, subindo para U\$417,670 bilhões e 81,21%, em 2020. Nas importações, esses valores passaram de U\$301,481 bilhões com uma parcela representativa de 48,1%, para U\$383,193 bilhões, representando 43,79%, em 2020, para fins de comparação (México, 2024a).

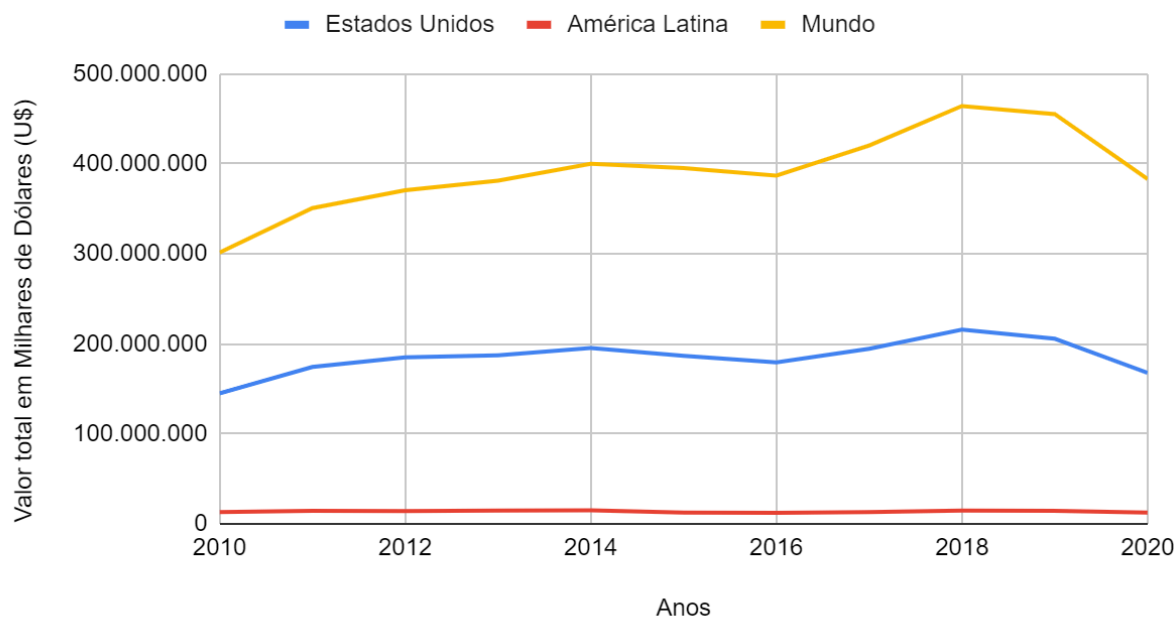
Com base nessas informações, notamos que a estratégia de diversificação comercial do México nos últimos anos não foi capaz de produzir efeitos significativos nas exportações. Houve suavização nas relações de importação com os Estados Unidos após 2020, porém a ALC não foi a região responsável por esta suavização, e sim a China, conforme apontam Franzoni e Carvalho (2023), e como consequência direta da renegociação do TLCAN e do *nearshoring*.

Os dois gráficos a seguir demonstram a relação comercial em comparação com os Estados Unidos, a América Latina e o mundo; os dados somam as relações comerciais bilaterais entre o México e todos os 33 países-membros da CELAC:



Quadro 4 – Variação das exportações mexicanas destinadas às Américas no período 2010-2020. Elaboração própria com base em México (2024a)

Importações do México nas Américas (2010-2020)

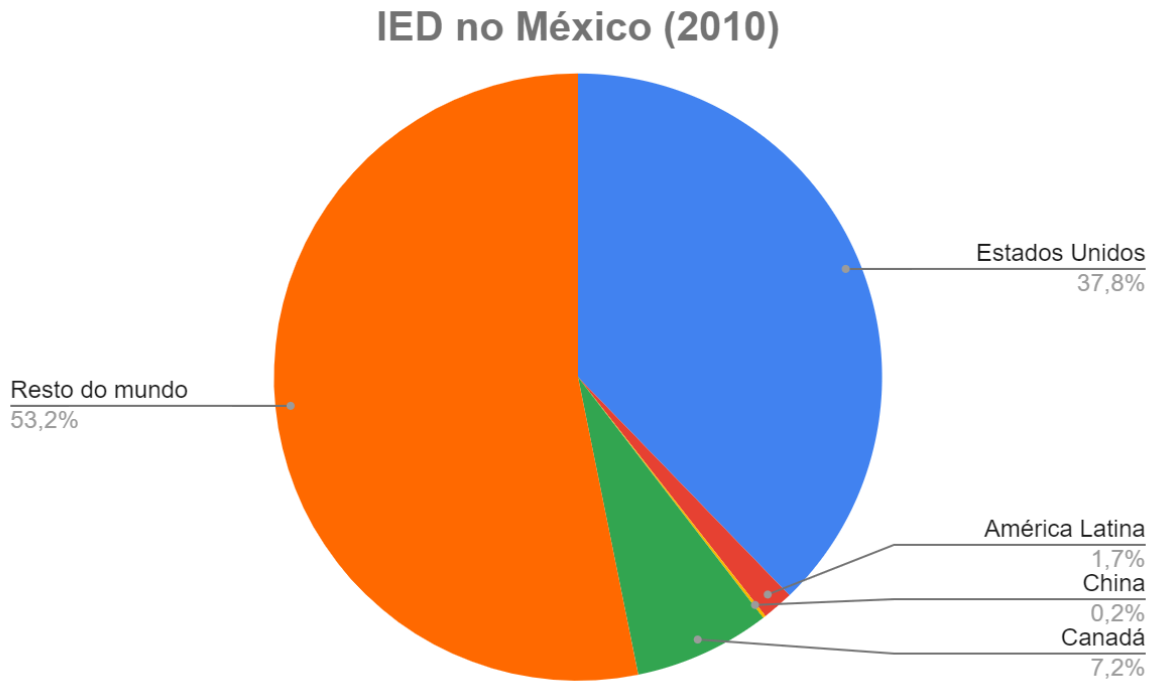


Quadro 5 – Variação das importações mexicanas oriundas das Américas no período 2010-2020. Elaboração própria com base em México (2024a)

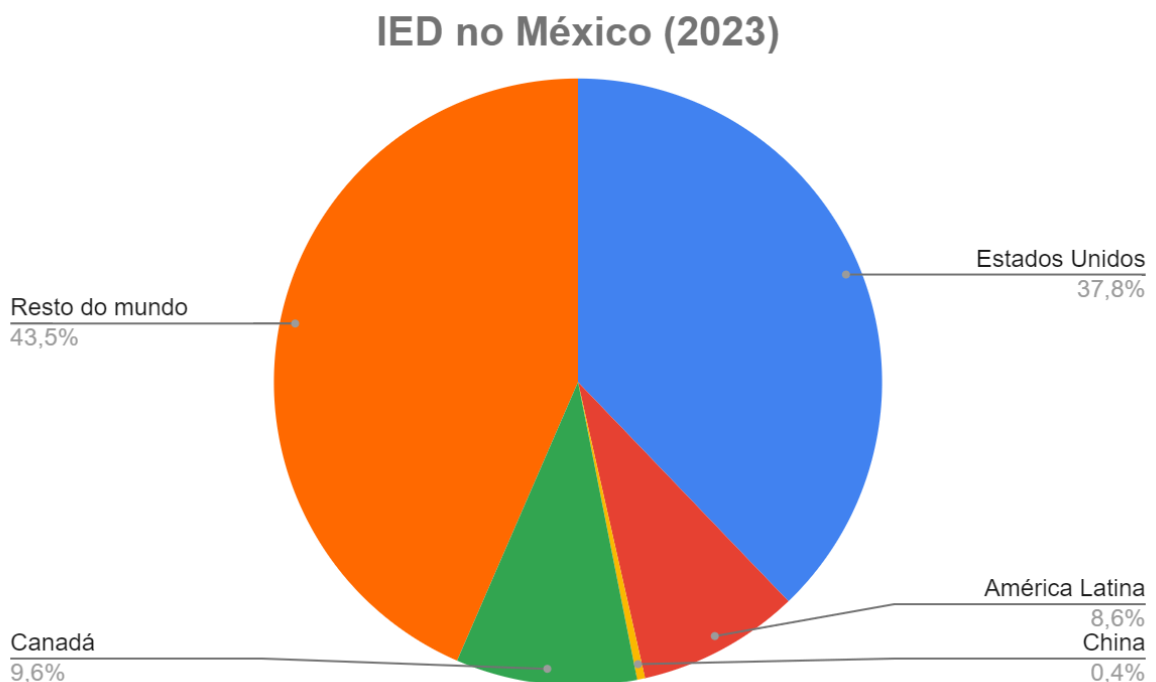
Outro fator importante para a economia mexicana são os valores de IED aportados no país, o que caracteriza o potencial econômico e a confiabilidade nos mercados nacionais. Segundo dados da Secretaria de Economia (México, 2023c), em 2010 o país recebeu um aporte total de US\$27,187 bilhões de dólares, saltando para US\$36,05 bilhões em 2023. Desse total, em 2010, US\$10,266 bilhões eram oriundos dos Estados Unidos, passando para US\$13,64 bilhões em 2023; assim, o país representava 37,76% dos investimentos estrangeiros de 2010 e passou a 37,83% em 2023, com uma leve queda durante o período da pandemia, em que registrou US\$10,158 bilhões e uma parcela de 36,01% em 2020.

A América Latina, por sua vez, significava 1,66% do IED no México em 2010, um valor aproximado de US\$451 milhões, passando a US\$3,109 bilhões em 2023, representando 8,62% do investimento total mundial. Conforme notado anteriormente, a entrada em vigor do T-MEC e o fenômeno do *nearshoring* tem grande importância na explicação do aumento de investimentos após 2020 (México, 2023c). Outrossim, a aproximação cultural e institucional com a ALC, principalmente por meio de organizações como a ALADI e a CELAC, foi importante para providenciar canais de diálogo, credibilidade, confiança, e facilitações de investimento.

Os gráficos seguintes mostram o avanço da relação de investimentos entre o México, os Estados Unidos, a América Latina, o Canadá (incluso por possuir valores significativos de IED e por fazer parte do TLCAN) e o resto do mundo:



Quadro 6 – Presença de investimento estrangeiro direto no México no ano de 2010 em valores percentuais aproximados. Elaboração própria com base em México (2023c)



Quadro 7 – Presença de investimento estrangeiro direto no México no ano de 2023 em valores percentuais aproximados. Elaboração própria com base em México (2023c)

A economia mexicana vem crescendo desde 2012, passando por períodos de oscilação, como uma pequena queda nos valores absoluto e *per capita* entre 2014 e 2017, além de uma queda significativa em 2020, como resultado da pandemia, seguido de uma recuperação e uma máxima histórica em 2022. Em 2012, o país dispunha de um PIB total de U\$1,255 trilhão, um PIB *per capita* de U\$10.843 e um Índice de Abertura Comercial (IAC) – que mede a integração de uma economia ao resto do mundo a partir de uma relação entre a balança comercial e o PIB – de 59,08%. Em 2022, o PIB total subiu para U\$1,465 trilhão, o PIB *per capita* subiu para U\$11.497 e o IAC subiu para 82,14% (Mora Sánchez, 2019; Santander 2024; WITS, 2024; Datosmacro, 2024; Macrotrends, 2024).

Esses dados indicam que o país cresceu economicamente tanto em produção total quanto *per capita* nos últimos anos, mas a taxa de dependência do comércio em relação ao PIB permaneceu estável. Levando em consideração que o valor percentual do IAC subiu significativamente e que os Estados Unidos permanecem como maior destino de exportações e principal parceiro comercial, pode-se notar tanto que o nível de interesse pelo comércio exterior no México aumentou quanto os Estados Unidos passaram a uma participação maior no PIB mexicano, conforme os dados da Secretaria do Comércio (México, 2024a).

Em 2012, o total de comércio exterior com os Estados Unidos representava 63,78% de todo o comércio mundial, enquanto em 2020 esse valor variou minimamente para 63,31%, notando-se o aumento das exportações mas a diminuição das importações. Em 2012, os Estados Unidos representavam 77,63% das exportações no cálculo da balança comercial do PIB; ao multiplicar a taxa de representação do comércio por esta, obtemos o Índice de Dependência Econômica de Exportações (IDC-E) nas relações entre os dois países, no valor de 49,52%. Em 2020, a participação como destino das exportações subiu para 81,21%, levando a um conseqüente aumento do IDC-E para 51,8%. Quanto às importações, em 2012, os estadunidenses eram responsáveis por 49,93% do total do cálculo da balança comercial no PIB, representando um Índice de Dependência Econômica em Importações (IDC-I) de 31,84%. Em 2020, a participação nas importações caiu para 43,79%, levando a uma diminuição do IDC-I para 27,93% (México, 2024a).

Segundo informações da Secretaria de Economia (México, 2024a), os principais produtos exportados pelo México ao mundo são: veículos leves e pesados, motores, autopeças, tratores, arreios automotivos, cerveja, minério de cobre, abacates, unidades de memória, peças de aeronaves, tequila, minério de chumbo, frutas vermelhas, equipamentos de

segurança para automóveis, receptores de rádio, entre outros. Os produtos mais importados são: gasolina, circuitos modulares, unidades de memória, gás natural, óleo diesel, motores veiculares e para máquinas, milho, autopeças, componentes eletrônicos, componentes para aeronaves, máquinas completas, propano, cobre e alumínio industrializados, entre outros.

Afim de comparar as principais exportações e importações do México com os Estados Unidos e a América Latina, com o objetivo de avaliar a dependência econômica de acordo com a pauta comercial, selecionamos os cinco maiores parceiros regionais - Brasil, Colômbia, Chile, Guatemala e Peru, que juntos representaram 63,45% de todo o comércio regional mexicano em 2020 - para procurar demonstrar uma relação média entre os produtos que mais aparecem no comércio latino e norte-americano, para observar e avaliar a dependência, a complementaridade econômica e a amplitude do interesse comercial das relações México-ALC. O quadro seguinte exprime essas informações de forma resumida:

Interlocutor	Exportações	Importações	Status da Balança Comercial
Mundo	veículos leves, veículos pesados, motores, autopeças, tratores, arrieos automotivos, frutas, cerveja, minério de cobre, abacates, unidades de memória, peças de aeronaves, tequila, minério de chumbo, frutas vermelhas, equipamentos de segurança para automóveis, receptores de rádio	gasolina, circuitos modulares, unidades de memória, gás natural, óleo diesel, motores veiculares e para máquinas, milho, autopeças, componentes eletrônicos, componentes para aeronaves, máquinas completas, propano, cobre cru ou processado, alumínio cru ou processado	negativa
Estados Unidos	motores, veículos leves, veículos pesados, unidades de processamento de memória, máquinas pesadas, autopeças, tratores, cerveja, abacates, tequila	gasolina, gás natural, óleo diesel, milho, motores, propano, autopeças, câmbio automático, minério de cobre, minério de alumínio	positiva
Brasil	motores, veículos leves, veículos pesados, receptores de rádio, partes de aeronaves, ácido tereftálico (para confecção de plásticos e poliésteres), ligas metálicas, polibutadieno, poliestireno e dióxido de titânio	motores, derivados da indústria siderúrgica, milho, sulfato de alumínio, vigas de aço, recipientes para motores, café, chapas de madeira, autopeças, arroz, autopeças e minério de cobre	negativa
Colômbia	veículos leves, motores, tratores, veículos pesados, cabos de aço, cigarros, máquinas de lavar roupa, materiais de construção, barras de reforço de aço	carvão, linhito ou turfa, óleo cru, café instantâneo, cacau, etileno, herbicidas, água sanitária, copolímeros de propileno, filmes de propileno e parabrisas	positiva
Chile	veículos leves, veículos pesados, cerveja, tratores, xampus, plásticos de policloreto de vinilo (PVC),	salmão, placas e vigas de construção, pêssegos, vinhos, placas de madeiras, insulina,	positiva

	máquinas leves, queijos, desodorantes	queijos, pimentas doces, sulfato de alumínio, minério de cobre e cloreto de potássio	
Guatemala	energia elétrica, veículos leves, cerveja, papel e celulose, tampas de alumínio, produtos de limpeza, cereais, milho branco, fosfato diamônico, água sanitária, polietileno, laticínios, barras de reforço de aço	óleo cru, borracha, látex, camarões e lagostas, tomate, sopas instantâneas, álcool etílico, papelão, escovas de dente	positiva
Peru	veículos leves, barras de reforço de aço, veículos pesados, tratores, plásticos de PVC, xampus, polietileno, máquinas leves, cerveja, cobre precipitado, laticínios, ácido fosfórico	minério de cobre, frutas frescas, minério de zinco, tomate, estanho bruto, pimentas, lulas, caixas e recipientes de armazenamento, cacau, gás natural, camisas esportivas, mangas, café e antracites (variedade de carvão)	positiva

Quadro 8 – Comparação entre os principais produtos exportados e importados pelo México para o mundo, os Estados Unidos e uma seleção dos cinco maiores parceiros comerciais na América Latina. Dados referentes ao ano 2020. Elaboração própria com base em México (2024a).

Podemos observar que há uma grande correlação entre os produtos exportados e importados do México com o mundo e os Estados Unidos, o que indica não somente o peso econômico desse parceiro no país, mas também que toda a maioria da economia produtiva mexicana de exportações está voltada quase exclusivamente a este mercado. Com os principais interlocutores na América Latina, há pouca complementaridade econômica, com exceção de veículos leves e pesados, máquinas e autopeças, em quase todos os casos. No caso das importações, o cenário é mais divergente: o México compra pouco da região em comparação com suas principais importações no mundo, tendo destaque as matérias-primas *in natura* ou processadas, como cobre, aço e alumínio, ou então produtos manufaturados ou artesanais e *in natura* de consumo como queijos, vinhos, café, frutas, desodorantes e xampus, o que não possui grande relevância quando comparado às principais importações mundiais (México, 2024a).

Esses dados reforçam que o vínculo institucional e econômico do México com os Estados Unidos perpassa intrinsecamente as relações de mesma natureza com a América Latina, uma vez que há dificuldades na busca de interesses em comum, devido à baixa pauta comercial entre o México e o bloco latino-americano, além de uma busca perene por manter forte as relações com os Estados Unidos devido às grandes vantagens em comparação com outros parceiros. Todavia, a dependência continuou a instigar o México a encontrar soluções para afastar a dominância que seu vizinho exerceu em suas pautas políticas, comerciais e

financeiras ao longo do século, e a América Latina encontrou determinado espaço justamente nesta seara.

Na pauta comercial, nem a CELAC e nem outras iniciativas de livre-comércio regional foram suficientes para avançar a diversificação econômica para o México até pelo menos o ano de 2022. Contudo, ao considerarmos os interesses políticos e diplomáticos dos mexicanos, a CELAC apareceu não só como uma opção, mas também como uma prioridade. Na seção seguinte, observamos e estudamos o papel dado ao bloco pelos dois últimos presidentes mexicanos, além das metas estipuladas em seus planos de governo e quais as expectativas pretendidas no período estudado.

4.2. O papel da América Latina na Política Externa Mexicana

No Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 (México, 2013a), o presidente Enrique Peña Nieto delimitou objetivos semelhantes aos seus antecessores para a ALC. O governo afirmou a América Latina como o principal espaço de influência geopolítica do México, em decorrência do legado histórico, cultural e linguístico compartilhado pelos países da região. Para o país, a integração comercial com a América Latina é primordial, e o governo mexicano destacou que a rede de acordos de livre-comércio bilaterais e multilaterais que o país mantém com o Norte e o Sul tornam-o um competidor vantajoso e uma ponte comercial entre as duas regiões, e que isso é uma vantagem que o país deve aproveitar para estabelecer-se como um parceiro confiável. O plano também destacou como prioridades as parcerias culturais, acadêmicas e turísticas na região.

As relações com a América Latina resultaram, historicamente, em estabilidade e prosperidade, com benefícios múltiplos para as partes envolvidas. A maior ambição do México para a região é atingir uma integração comercial ampla, que supõe uma rede de livre-comércio pautada em interdependência, uma rede de infraestruturas físicas, econômicas e financeiras que garantiriam que a integração crie uma realidade de trocas seguras e eficientes e, subsequentemente, uma maior integração política sustentada por diversos tratados de livre-comércio e outros temas relevantes. Nota-se, no texto, bastante foco sobre a área comercial como principal catalisador da integração para a administração Peña Nieto (México, 2013a).

O principal objetivo do presidente era consolidar o México como ator relevante na América Latina, mas o texto dedicou-se mais à liberalização comercial do que à integração regional. Um exemplo é de que o plano exalta, em diversos pontos, a então recém-criada

Aliança do Pacífico como uma rede comercial multilateral que não somente serviria para a diversificação de parcerias comerciais do México mas também para a livre-circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, sendo útil como uma plataforma de articulação conjunta de integração econômica e comercial e de projeção ao mundo com destaque especial à Ásia-Pacífico, incluindo um convite à liberalização comercial, sob liderança do próprio México, aos países da costa oeste da América do Sul.

Análises como as de Morales (2022) e Franzoni e Carvalho (2023), entretanto, demonstram que a Aliança do Pacífico não desempenhou nenhum papel significativo para a ampliação do comércio entre seus membros, não simbolizou nenhum passo significativo em direção à integração comercial e não atingiu o objetivo principal estabelecido pelo governo mexicano de alcançar maior flexibilidade, segurança financeira e econômica pela diversificação de seus parceiros comerciais. Todavia, a AP atingiu objetivos paralelos: integração cultural, trocas de experiências em fóruns de alto-nível, incentivos ao turismo, liberalização de vistos e criação de bolsas de estudos para mobilidade acadêmica entre os membros. A Aliança do Pacífico recebeu vários destaques ao longo do Plano Nacional de Desenvolvimento de Peña Nieto, enquanto a CELAC não foi citada nominalmente.

Entre as metas do documento (México, 2013a), o governo mexicano estipulou: o fortalecimento de laços com todos os países da região e o aumento da presença do país nos organismos regionais afim de alcançar a unidade em valores compartilhados; apoiar o desenvolvimento dos países da América Central e do Caribe por meio do Projeto Mesoamérica; promover o desenvolvimento integral da fronteira sul; identificar novas oportunidades de trocas comerciais e turísticas que ampliem e dinamizem as relações econômicas do México com a região; ampliar a cooperação em temas como segurança, migração e desastres naturais; fortalecer alianças com países estratégicos e manter um papel ativo nos fóruns regionais e subregionais nos temas prioritários para o México, como energia, comércio, direitos humanos e fortalecimento do direito internacional; aprofundar a integração comercial com a América Latina mediante os acordos comerciais em vigor, negociações em curso e a participação em iniciativas comerciais de vanguarda, como a Aliança do Pacífico, para garantir acesso preferencial dos produtos mexicanos nos países-membros e a integração de cadeias de valor, além de um incremento na competitividade e maiores fluxos de investimento.

Conforme Mora Sánchez (2019), as estratégias de Peña Nieto com relação à ALC podem ser divididas em dois momentos: o primeiro, nos primeiros anos de seu mandato, no período 2012-2016, em que teve maior liberdade de ação e prioridades mais amplas; e o

segundo, no período 2017-2018, após a eleição de Donald Trump, em que passou a adotar uma agenda comercial defensiva e focou sua energia diplomática nas relações com o Norte. Para a autora, Peña Nieto deu continuidade à agenda comercial expansiva do México, tendo sido o responsável por inserir o país nas negociações do Acordo de Associação Transpacífico (TPP) e por modernizar o Acordo Global México-UE. Nesse sentido, a CELAC foi um ponto de partida, pois serviu como fórum birregional que motivou os diálogos entre a América Latina e a União Europeia; na Cúpula Birregional de 2013, o país levantou uma discussão sobre a necessidade de modernização do Acordo Global. Peña Nieto também buscou atualizar parcerias regionais na América Latina por meio de renovações nos Acordos de Complementaridade Econômica (ACEs) 6, 53 e 55, mantidos com Argentina, Brasil e o Mercosul no âmbito da ALADI.

Essas iniciativas, todavia, não foram sucessos absolutos. No caso do TPP, o México tinha aderido às negociações muito mais em virtude de os Estados Unidos também estarem participando, de modo que queria ampliar e assegurar mais acesso prioritário aos mercados norte-americanos e manter a vantagem com relação a outros países negociantes, como o Vietnã, que compete nas indústrias têxtil e de calçados com o país. Quando Trump foi eleito e retirou os Estados Unidos do TPP, pouco após o término das negociações, o México sofreu um revés, pois havia cedido à demanda de abertura em setores estratégicos e protegidos nacionalmente, incluindo o têxtil, de confecções e alguns agropecuários, das quais não podia mais recuar. Apesar disso, segundo o governo mexicano, a participação no acordo foi considerada um sucesso, pois o TPP, posteriormente renomeado como CPTPP, apresentou-se como o mais moderno acordo comercial em termos normativos do mundo, o que rendeu experiência ao país e lhe permitiu ser parte do desenho das novas regras comerciais, o que é um tema particularmente relevante na tradição da política externa mexicana (Mora Sánchez, 2019).

No caso da modernização do Acordo Global com a UE, iniciada em 2016, as regras precisavam ser atualizadas para tratar das novas tendências de comércio e produção globais. Porém, após a chegada de Trump, o México se viu obrigado a apressar as negociações e focar na inclusão de medidas para fazer frente ao protecionismo estadunidense. A agilização deixou algumas regras em aberto, devido à necessidade rápida de conclusão das negociações, principalmente em relação ao comércio de carnes e laticínios (Mora Sánchez, 2019). Um acordo formal chegou a ser anunciado em 2018, mas ambos os atores decidiram rever o processo de negociação e seguir em diálogo com maior tranquilidade até que uma renovação moderna e concordância pudessem ser encontradas.

Por último, os processos de atualização dos ACEs com países latino-americanos foram os menos exitosos. Foram iniciados em 2016 devido a então maior aproximação de interesses comerciais entre o México e os governos do Brasil e da Argentina, representados por Michel Temer e Mauricio Macri. Porém, quando Trump assumiu o governo em 2017, rapidamente pressionou pela renegociação do TLCAN e o México, apesar da resistência, se sentiu forçado a acatar as demandas pelas reuniões para tentar salvaguardar o acordo. O governo mexicano procurou acelerar as renegociações dos ACEs com os países do Sul, mas não conseguiu finalizá-las a tempo do início da renegociação do TLCAN, fazendo com que as tentativas de modernização fossem encerradas inconclusivamente (Mora Sánchez, 2019).

A seguir, apresentamos um resumo das metas, propostas e declarações assumidas e acordadas pela CELAC através de suas Declarações Políticas nos primeiros anos de sua atuação e observamos como o governo do presidente Enrique Peña Nieto agiu diante do bloco. Na I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (CCEG) realizada em 2013, em Santiago, no Chile, destacam-se os compromissos assumidos pelos países-membros: (I) afirmam a democracia, o desenvolvimento sustentável e o respeito aos direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como de caráter universal, indivisível, interdependentes e como uma vocação natural para a América Latina; (II) assinaram um compromisso conjunto na luta contra a fome e a pobreza na região; (III) comprometeram-se em fixar a América Latina como uma Zona Internacional de Paz, na qual as diferenças entre as nações se resolvam de forma pacífica e por meio de diálogo; (IV) estabeleceram uma cooperação humanitária com o Haiti e Cuba aos moldes da Cooperação Sul-Sul e Triangular; (V) afirmam o caráter latino-americano de Porto Rico e pressionam pela liberalização da ilha; (VI) reivindicam a soberania da Argentina sobre as Ilhas Malvinas; (VII) afirmam caráter de mediação no caso da Colômbia em sua sensível situação com o grupo paramilitar conhecido como Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC); (VIII) fazem pressão pelo fim do embargo econômico a Cuba; (IX) estabeleceram preocupação com o mercado de energia e comprometeram-se em facilitar mecanismos de mercado nesse tema; (X) demonstraram preocupação pelo futuro sustentável do planeta e a necessidade de adotar medidas de desenvolvimento verde, segurança alimentar e nutricional, e adquirir melhores termos de negociação com países desenvolvidos para auxiliar em transições importantes para a região; e (XI) demonstram vontade e comprometimento com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), até então em vigor, e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), à época em desenvolvimento (CELAC, 2013).

O governo de Peña Nieto declarou assumir todos os compromissos assinados na I CCEG, afirmando que trata-se uma responsabilidade nacional a de participar de concertos multilaterais na região, compartilhar funções com a ALC e assumir compromissos de colaboração, cooperação e desenvolvimento. O país deu destaque principalmente ao caso haitiano, em que o governo se comprometeu particularmente a colaborar com o desenvolvimento integral da ilha. Outrossim, aproveitou também para endossar a ideia de um fórum bilateral CELAC-China, que se concretizou nos anos seguintes, e que refletia interesses particulares do México de expandir suas relações econômicas e diplomáticas em forma de bloco para facilitar sua aproximação com a Ásia-Pacífico. Por fim, declarou a necessidade de se pressionar coletivamente por meio da CELAC as instituições financeiras e os países desenvolvidos para aliviar as dívidas e taxas injustas impostas a países em desenvolvimento (México, 2013b).

Na II CCEG, realizada em 2014, em Havana, em Cuba, o bloco renovou os mesmos compromissos assinados na declaração anterior, somando a eles: (I) um esforço de liberalização de espaços navegáveis para se atingir o desenvolvimento integral na região, sem que nenhum país, principalmente os insulares e os sem acesso à costa seja deixado para trás; (II) um compromisso para impulsionar o crescimento de pequenas e médias empresas e sua integração com as cadeias globais de valor; (III) a defesa de povos indígenas e o reconhecimento de seu papel no desenvolvimento econômico, social e ambiental; (IV) a importância da adição de parcerias público-privadas e movimentos sociais para alcançar o desenvolvimento; (V) a elaboração de uma Agenda Estratégica Regional de Gestão Integral de Riscos de Desastres; (VI) a conformidade dos países-membros com o princípio de ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’; (VII) o compromisso de apoiar a pesquisa científica sobre o vício em drogas, incluindo tratamentos, vacinas e antídotos; (VIII) o combate à corrupção por meio de práticas de acesso à informação e trocas de experiências entre os países-membros; a possibilidade de estabelecimento de um sistema financeiro próprio da CELAC para toda a ALC que sirva para impulsionar os esforços coletivos de integração, cooperação e solidariedade; entre outros (CELAC, 2014).

Essa cúpula foi importante para o desenvolvimento da agenda de segurança alimentar e combate à pobreza da CELAC. O México levou as experiências que obteve por meio do programa social “Cruzada Nacional contra a Fome”, que levou acesso à alimentação a sete milhões de pessoas em situação de pobreza. Como resultado, a CELAC lançou o programa “América Latina e Caribe sem Fome” e, especialmente, o Plano CELAC de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 (SAN-CELAC) (México, 2014, 2015).

Nas III e IV CCEG, em 2015, em Belén, na Costa Rica, e em 2016, em Quito, no Equador, as declarações somaram os compromissos de: (I) aumentar a pressão aos países desenvolvidos por suporte no combate às mudanças climáticas e na mitigação de danos ambientais na região; (II) apoiar conjuntamente o Acordo de Paris (com exceção da Nicarágua); (III) reforçar iniciativas conjuntas para a conservação e o uso sustentável de ecossistemas para salvaguardar a biodiversidade e combater as mudanças climáticas; (IV) avançar coletivamente no cumprimento das metas da Agenda 2030; (V) defender o trabalho justo e os direitos do trabalho, incluindo combater todas as formas de escravidão moderna e o trabalho infantil; (VI) condenar ações unilaterais estrangeiras contra a Venezuela e seu regime político; (VII) expressar solidariedade a países latino-americanos em disputas contra empresas transnacionais que contaminaram seus territórios, ecossistemas e comunidades; e (VIII) se comprometer a aumentar esforços conjuntos para reforçar iniciativas multilaterais que permitam resolver controvérsias entre empresas transnacionais e Estados (CELAC, 2015, 2016a).

Nessa mesma ocasião, a CELAC emitiu uma declaração especial reforçando a necessidade do combate à corrupção e de transparência na região (CELAC, 2016b), como parte dos esforços de efetividade do Estado de Direito e da democracia, valores assinalados como essenciais pelas convenções anteriores. Esse tema foi particularmente sensível para o México que, cinco meses após a reunião, elaborou uma nova lei de combate à corrupção, o que pode representar uma sintonia das preocupações do governo de Peña Nieto com as da América Latina. A lei foi motivada por escândalos que afetaram o país em novembro de 2014, implicando responsabilidades e exigindo aos agentes públicos maior fiscalização e punição para os praticantes de corrupção (México, 2016a).

A partir de 2017, Trump assumiu a presidência dos Estados Unidos e gerou problemas para o governo mexicano, tanto na política externa quanto interna. As ameaças de construir um muro na fronteira e de que os mexicanos iriam pagar pelos seus custos elevaram as tensões ao máximo entre os dois governos, modulando toda a atenção de Peña Nieto para gerenciar a crise nas relações norte-americanas. Conforme Stokols, Toosi e Nelson (2017), uma possível paralisação das relações entre México e Estados Unidos não resultaria somente em problemas unilaterais para os mexicanos, mas a política estadunidense também sofreria com a falta de cooperação em temas sensíveis como empregos, direitos humanos e narcotráfico, o que colocou os dois países em uma balança de interesses, todavia desequilibrada em favor dos estadunidenses.

Outrossim, Trump também afetou pautas sensíveis à agenda da CELAC, como ao recuar dos acordos de abertura gradual com Cuba e ao reforçar a soberania estadunidense sobre Porto Rico, elevando a temperatura das relações em toda a ALC e, em especial, novamente com o México, pois os temas centro-americanos e caribenhos sempre lhe foram particulares. Peña Nieto reiterou diversas vezes que o país não pagaria pelo muro fronteiriço e rechaçou as tentativas de Trump de instigar conflito com a região ao tratar de temas delicados. Internamente, o governo mexicano precisou lidar com a aproximação das eleições de 2018 e o aquecimento do debate político: o principal opositor político-ideológico de Peña Nieto era López Obrador, cujo discurso defendia um distanciamento maior com os Estados Unidos diante das inúmeras pressões que, segundo ele, fragilizavam o México devido ao alto nível de dependência econômica. Esse cenário, segundo Mora Sánchez (2019), provocou uma agenda política protecionista ao final do mandato de Peña Nieto, voltada a defender os interesses do país no TLCAN, sob as ameaças de ser encerrado.

Naquele ano, além disso, a reunião da CELAC em Punta Cana, na República Dominicana, foi notável por ter sido a última antes de um período de paralisação do bloco: o ‘efeito Trump’ escalou na América Latina, levando a uma onda conservadora nos países que, em conformidade com Mariano *et al.* (2022), catalisou o período de Regionalismo Líquido e rechaçou as iniciativas regionais. O desentendimento dos membros sobre a institucionalidade e a efetividade do bloco, bem como a necessidade de reestruturações, complicadas pela conjuntura crítica, levaram à suspensão das atividades nos anos seguintes. Além disso, os países que assumiram a presidência *pro tempore* em 2018 e 2019, respectivamente El Salvador e Bolívia, enfrentaram crises políticas particulares, o que os levou também a relegar as funções que a posição exigia.

A V CCEG, de 2017, por meio de sua declaração, adicionou aos objetivos do bloco: (I) a necessidade de reintegração democrática pacífica e justa na Venezuela; (II) a instalação de uma cooperação policial a nível transfronteiriço e entre as agências de fiscalização para segurança interna e externa dos países-membros, respeitando o ordenamento jurídico de cada país; (III) uma pressão aos países desenvolvidos pelo cumprimento do compromisso de depositar um valor percentual de 0,7% dos PIBs de cada um para o mecanismo de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, ao mesmo tempo em que solicitam critérios que utilizem indicadores multidimensionais para a medição das realidades complexas de desenvolvimento dos países da região latino-americana a quem devam se destinar tais recursos; (IV) a afirmação dos laços birregionais entre CELAC e UE no marco do cumprimento da Agenda 2030; (V) uma saudação à iniciativa de governos estrangeiros de estabelecer cooperação

bilateral com a CELAC, como a Coreia do Sul e a China; (VI) uma defesa por reformas nas Nações Unidas pelo avanço do multilateralismo; entre outros (CELAC, 2017).

Até o final do período da administração Peña Nieto, em dezembro de 2018, o governo seguiu dando foco máximo à salvaguarda do TLCAN, tendo abandonado quase que totalmente a agenda latino-americana. Uma única nota oficial foi encontrada com o tema da CELAC nos últimos anos de sua administração, dizendo respeito ao compromisso do México com o fórum CELAC-China como um espaço privilegiado para impulsionar o diálogo e a cooperação. Nessas reuniões, o governo afirmou cooperação em temas como: combate às mudanças climáticas, avanços na Agenda 2030 e reforço do multilateralismo (México, 2018a).

No início de 2019, o governo de López Obrador decidiu retomar a aposta na ALC como zona de influência, logo após a crise da renegociação do TLCAN. A tentativa do governo, assim como nas outras vezes, passou por um viés comercial e de diversificação, mas combinou elementos que acreditavam na integração latino-americana em múltiplos temas como um meio pelo qual a região poderia alcançar protagonismo global e superar seus desafios particulares.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024 (México, 2019a), mais enxuto em comparação com os antecessores, afirma retomada dos princípios históricos da política externa mexicana, julgando que os governos neoliberais anteriores abandonaram as raízes que colocaram o país em boa posição na diplomacia internacional e regional, destacando atitudes submissas e entreguistas com relação a potências, incoerência e ‘pragmatismo extremado’ para tentar alcançar melhores resultados na condução econômica.

No plano, o governo afirma retomar os princípios da Doutrina Estrada como condutores da política externa, somando a eles a cooperação internacional para o desenvolvimento, o respeito, a proteção e a promoção aos direitos humanos e a luta pela paz e pela segurança internacionais. Nisso, oferece cooperação, amizade e respeito a todos os países do mundo, mas destaca principalmente as nações da ALC, qualificando-as como nações-irmãs, no qual o México ratifica seu pertencimento histórico e cultural e a dedicação com ênfase nas trocas econômicas, culturais, científicas e tecnológicas que abonem a causa da integração latino-americana, com especial atenção às nações centro-americanas. É válido notar que, com a América do Norte, o documento ressalta que o pertencimento ao T-MEC também coloca essa região como prioridade nas relações econômicas e financeiras, além de destacar os desafios comuns, como da migração ilegal, do tráfico internacional de drogas e

armas, que motivam empenho do governo mexicano para se alcançar soluções combinadas e bilaterais com os Estados Unidos (México, 2019a).

López Obrador julgava que o México adotava uma política atrasada para a América Latina, que resultou em relações defasadas desde o início do século XXI até os últimos anos da administração Peña Nieto. Para tentar impulsionar a causa latino-americana, o México lançou uma candidatura para assumir a presidência *pro tempore* da CELAC para o ano de 2020. O país convocou os embaixadores da ALC para reuniões em que elaborariam planos de atividades e trabalho a serem discutidos no organismo; e convidou todos os países-membros a enviar representantes em áreas do setor acadêmico, científico, empresarial, social e de políticas públicas para participar do primeiro fórum regional de Ciência e Tecnologia nas Sociedades, a fim de expandir a participação nos processos de tomada de decisão e ampliar a agenda da CELAC para a cooperação em temas atuais (México, 2019b).

A partir da eleição para a presidência *pro tempore*, o México passou a utilizar o ofício para engendrar mais esforços que assinalassem sua nova política regional a partir da revitalização do bloco e do aprimoramento de sua institucionalidade. O país decidiu aproveitar este espaço para materializar uma nova imagem enquanto um líder ativo e preocupado com a situação da ALC. Dentre as principais propostas e atividades exercidas pelo país na CELAC, sobressaíram-se a retomada das CCEG e o retorno das cúpulas bilaterais com a UE e a China. Adjuntamente, também realizou uma reunião entre representantes acadêmicos e ministros regionais para abordar de modo coletivo a crise pandêmica de COVID-19; e uma reunião com reitores das principais universidades latino-americanas para propor a criação de um mecanismo de aceleração de patentes e desenvolvimentos tecnológicos, para assegurar maior capacidade e segurança para a produção científica e inovação, bem como a incorporação deste mecanismo no combate à pandemia e na redução da pobreza. Os resultados desses encontros serviram de base para elaborar o primeiro Plano CELAC de Cooperação contra a COVID-19 (PCCC), de 2020 (México, 2020b, 2020d).

Com a União Europeia, recuperou-se a Iniciativa Conjunta sobre Pesquisa e Inovação (JIRI¹⁰), para (I) tratar de matéria de ciência e tecnologia e para (II) tratar da importância dessa temática no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Os resultados desse encontro foram o desenho de uma Rota Estratégica 2021-2023 para implementação do Plano de Ação CELAC-UE em Ciência, Tecnologia e Inovação (México, 2020a). Com a China, estabeleceu-se um fórum para a inauguração do primeiro cibersecretariado permanente com o país, para facilitar a comunicação e acelerar a institucionalização das relações; este

¹⁰Sigla em inglês. No original: *Joint Initiative on Research and Innovation*.

secretariado ocupa-se da manutenção do site do fórum, publicação de informações e apresentação de projetos de cooperação bilateral (México, 2020f). Os resultados destes encontros também passaram a incorporar o PCCC.

Uma das principais reivindicações que o México pleiteou durante sua presidência *pro tempore* na CELAC foi a implementação de uma agenda de cooperação espacial e a instalação de uma Agência Espacial conjunta da América Latina, cujo objetivo envolve a criação do Sistema Bolívar de Nanossatélites Latino-americanos, como parte do projeto de integração regional e de colaboração internacional através da soma de esforços pela busca comum do desenvolvimento tecnológico, proporcionando a cada país da região capacidades suficientes para alcançar maior liberdade nesse aspecto. Segundo o México, a agência poderia trazer à ALC informações mais baratas e independência diante de tecnologias estrangeiras: os benefícios da exploração espacial incluem elementos estratégicos como proteção contra desastres, segurança e vigilância, fins meteorológicos, ambientais, ecológicos, proteção contra as mudanças climáticas e mitigação de danos. Além disso, poderia trazer benefícios econômicos como produtividade agrícola, exploração petrolífera e mineral, inteligência urbana, melhor cartografia, independência da internet para educação à distância, telecomunicações e serviços de telemedicina principalmente para as partes mais isoladas da região. Segundo o governo mexicano, essa iniciativa seria gerida por um Conselho Espacial permanente da CELAC, que exerceria intermédio de colaboração entre os setores público e privado e os países-membros (México, 2020e).

O governo mexicano também buscou o estabelecimento de grupos técnicos para a criação de um Plano de Gestão Integral de Riscos de Desastres (PGIRD), para ser sucessor da primeira Agenda Estratégica de Gestão de Riscos de Desastres (criado na II CCEG). Este novo plano, mais elaborado do que a agenda anterior e com caráter permanente, deveria ser composto por protocolos para guiar os países latino-americanos diante de desastres naturais, estabelecer uma cooperação para prevenção de desastres, criar e fortalecer infraestruturas na América Latina para combater e resistir a catástrofes naturais, e orientar para busca de fontes diversas de financiamento (CELAC, 2020).

Outras reivindicações de López Obrador envolvem: perpetuar o comitê de Ciência e Tecnologia para as Sociedades, com participação do setor público, privado e acadêmico para alcançar diplomacia científica e tecnológica, matérias de propriedade intelectual no eixo tecnológico e de inovação e incentivo às transferências tecnológicas por meio da Cooperação Sul-Sul; organizar um mecanismo de coordenação de compras entre os países-membros para garantir melhores condições de contratos públicos e um sistema mais aberto e transparente,

para assegurar condições favoráveis de qualidade, preço e financiamento, incluindo a criação de uma base de dados para facilitar as compras intrabloco em grande escala; e estabelecer um sistema de monitoramento do avanço da resistência microbiana a antibióticos, em colaboração com a Organização Mundial da Saúde (OMS), para evitar ou mitigar novas crises sanitárias de grande impacto.

No eixo internacional, as propostas incluíam: aprimorar as relações birregionais com a China nos temas de intercâmbio cultural, infraestrutura, comércio, investimento, ciência e tecnologia; planejar e implementação de projetos de maior institucionalização, incluindo um novo órgão de governabilidade, melhores relações com outros organismos latino-americanos, como a CEPAL, o estabelecimento de um mecanismo institucional de rotação da presidência *pro tempore* e a criação de uma plataforma *online* de monitoramento de resultados; e a criação de um plano turístico para fortalecer a imagem e o prestígio regional por meio da diplomacia turística, incluindo o estabelecimento de uma Cúpula Mundial de Arqueologia e de novos programas coordenados para eventos em embaixadas nos países-membros (CELAC, 2020).

Durante o período organizacional da Cúpula da CELAC, o México recebeu um relatório da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO¹¹) sobre a situação da segurança alimentar na região. Segundo o relatório, a pandemia de COVID-19 produziu crises humanitárias subsidiárias relacionadas à segurança alimentar e ao agravamento da pobreza na América Latina. A FAO recomendou ao bloco medidas protetivas a serem implementadas para combater as crises subsidiárias, como a declaração da alimentação e da agricultura como atividades estratégicas de interesse público nacionais e a busca de trocas de experiências e recursos para resolver estes problemas conjuntamente. O governo mexicano, no exercício da presidência, levou as preocupações do relatório à discussão na VI CCEG, incluindo a reativação e reestruturação do Plano SAN-CELAC ao novo contexto pós-pandêmico, buscando facilitar o livre-comércio de alimentos na região. A FAO também recomendou reforçar os programas de apoio nutricional para mães em idade fértil e a crianças menores de cinco anos de idade, assegurar a alimentação escolar, expandir os programas de proteção social e promover hábitos educacionais de consumo saudável; também recomendou à região o estabelecimento de meios políticos que facilitem elementos auxiliares, como transporte e o acesso a insumos produtivos como fertilizantes, sementes, ferramentas, máquinas e infraestrutura (México, 2020c).

¹¹Sigla em inglês. No original: *United Nations Food and Agriculture Organization*.

Cronologicamente em seguida, na ocasião de abertura da VI CCEG, celebrada na Cidade do México, em 2021, o presidente mexicano afirmou acreditar na capacidade do organismo de:

[...] se tornar o principal instrumento para consolidar as relações entre nossos países da América Latina e do Caribe, e de alcançar o ideal de uma integração econômica com os Estados Unidos e o Canadá em um marco de respeito às nossas soberanias. Isso quer dizer: construir no continente americano algo parecido com o que foi a comunidade econômica que deu origem à atual União Europeia¹² (México, 2021d; tradução livre do espanhol pelo autor)

No discurso, López Obrador ressaltou que a região precisa ter confiança nos organismos internacionais como a OEA e a ONU, conformar-se com o Direito Internacional e com os princípios de não-intervenção, solução pacífica de controvérsias e colaboração pelo combate à pobreza enquanto valores mínimos a serem compartilhados e como forma de superar as inúmeras desigualdades socioeconômicas e diplomáticas. O presidente então abordou a questão da produção asiática, que estaria invadindo o continente americano, apresentando alguns dados: as Américas contam com apenas 24% da população asiática, mas consomem 20% a mais do que toda a população daquele continente; o consumo *per capita* nas Américas é de US\$23.347, enquanto na Ásia é de apenas US\$4.716. Partindo dessas informações, López Obrador advogou por um pacto econômico panamericano envolvendo também os Estados Unidos e o Canadá, e que os países hemisféricos devem produzir nas Américas o que as Américas consomem para reduzir a dependência de importações e ampliar os mercados produtivos locais (México, 2021d).

Nem todas as propostas apresentadas pelo governo mexicano foram aceitas pelos países-membros na VI CCEG¹³. No documento final, foram aprovados, principalmente: (I) um comprometimento em inserir as recomendações do relatório da FAO na atualização do Plano SAN-CELAC; (II) um agradecimento e um compromisso pelos avanços do Programa de Cooperação Sul-Sul FAO-China, especialmente para a recuperação de danos da pandemia de COVID-19; (III) uma conclamação por melhores e mais justas respostas das instituições financeiras para a recuperação econômica pós-pandêmica na região, como o FMI e bancos de desenvolvimento, para assegurar acesso oportuno e redistribuição dos Direitos Especiais de Giro para recuperação dos países mais vulneráveis; (IV) um rechaço à criminalização da migração irregular e toda forma de racismo e xenofobia; (V) o estabelecimento do PGIRD e

¹²Discurso original no espanhol traduzido livremente pelo autor.

¹³O Brasil não participou desta Cúpula, pois esteve fora do bloco entre 2020 e o início de 2023, em decorrência de uma decisão do governo de Jair Bolsonaro

um esforço para fortalecer a cooperação contra desastres com base nos mandatos do “Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030” e nos princípios da Assistência Humanitária Internacional da AGNU; e (VI) o estabelecimento da Agência Latino-americana e Caribenha do Espaço (ALCE), com o objetivo de fortalecer as capacidades regionais e impulsionar a cooperação, colaboração, pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias entre os países-membros para a realização de atividades de exploração e utilização do espaço ultraterrestre com fins pacíficos (CELAC, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d).

Segundo o governo mexicano, os líderes ainda encontraram consenso em outros temas não-inclusos na declaração final: (I) uma cooperação em vacinas entre o México e a Argentina para serem utilizadas em toda a região; (II) a doação e a distribuição de ventiladores mecânicos a países locais mais necessitados, como parte do PCCC; (III) o lançamento do Plano Integral de Autossuficiência Sanitária (PIAS) da CELAC, em colaboração com a CEPAL, para melhorar a capacidade de produção e distribuição de vacinas e medicamentos na região, a infraestrutura e a logística, de modo a alcançar autonomia permanente nessa matéria; e (IV) uma colaboração com a CEPAL e com bancos de desenvolvimento interamericanos para a criação do Fundo de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres (FACRID), para contribuir com o financiamento do SAN-CELAC e do PGIRD (México, 2021a).

Com os resultados alcançados na presidência *pro tempore*, o México conseguiu restabelecer o funcionamento organizacional da CELAC e avançar em pautas emergenciais, como o combate à pandemia, vacinas, cooperação em saúde e alimentação, e o estabelecimento de planos e fundos duradouros. O PIAS, por exemplo, estabeleceu uma rede entre os principais produtores de vacinas da ALC – a saber: Argentina, Brasil¹⁴, Chile, Cuba e o próprio México – com a intenção não só de superar os desafios pandêmicos, mas gerenciar e monitorar a saúde pública e condições sanitárias na região, além de delinear diretrizes para lidar com crises da mesma natureza no futuro. A reestruturação da CELAC durante o governo López Obrador tentou tornar o órgão o epicentro de uma ampla colaboração para venda e distribuição prioritárias de vacinas produzidas na região para os países menos desenvolvidos, com o objetivo de reduzir a dependência extrarregional além de servir para promover estruturas políticas por meio da cooperação para a integração regional (México, 2021b).

Como parte desse portfólio, a CELAC realizou doações de insumos e instrumentos para o combate à pandemia aos países mais necessitados da região: Antígua e Barbuda,

¹⁴Mesmo sem fazer parte da CELAC no período, foi convidado a participar da rede de cooperação por ser um dos maiores produtores e distribuidores de vacinas da região.

Belize, Bolívia, Cuba, Guatemala, Guiana, Haiti, Jamaica, Paraguai, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname e Trinidad e Tobago (México, 2021f). Outrossim, também foi estabelecida uma parceria entre a CELAC e a OMS para assegurar o acesso da região, de modo facilitado, à importação de vacinas e outros insumos para o combate à pandemia (México, 2021g).

Um outro assunto ao qual o México dedicou bastante atenção durante a presidência da CELAC foi a reativação das relações bilaterais com a China. O governo anunciou o fortalecimento dos laços CELAC-China em diversos temas, como a cooperação contra a pandemia, a cooperação para a recuperação pós-pandêmica e a expansão em temas de comércio, investimentos, recursos humanos, ciência e tecnologia (México, 2021i).

Também realizou com o país uma reunião virtual sobre o combate à COVID-19, em que representantes da CELAC e do país asiático discutiram uma cooperação em matéria de tecnologia digital em benefício mútuo entre as partes. Se abordaram temas como tecnologias digitais 4G e 5G, internet, inteligência artificial, monitoramento e bancos de dados, bem como suas aplicações na recuperação pós-pandêmica. Ambas as partes concordaram que a solidariedade e a unidade são elementos essenciais para se alcançar cooperação e desenvolvimento mutuamente compartilhados (México, 2021e).

A reunião mais importante foi o III Fórum Ministerial CELAC-China, ocorrido em dezembro de 2021, que contou com colóquios de alto-nível e mensagens diretas dos presidentes mexicano e chinês. Foram discutidos os temas de cooperação em agricultura, comércio, investimentos, saúde, educação e outros (México, 2021c). Na declaração final do encontro, a CELAC e a China assinalaram a importância da contribuição em temas como construção de confiança, desenvolvimento sustentável socioeconômico, resposta conjunta à crise sanitária da COVID-19 e o aprofundamento das relações entre o bloco e o país asiático; também concordaram em continuar a colaboração e o diálogo para a implementação das áreas-chave do Plano de Cooperação CELAC-China 2022-2024, com benefícios mútuos. Destaca-se a iniciativa de alguns ministros presentes de parabenizar e dar crédito à possível adesão de países latino-americanos à Iniciativa Cinturão e Rota¹⁵ (BRI¹⁶). Na ocasião, os ministros da CELAC deram ênfase aos benefícios que os países regionais podem obter dos incentivos chineses e como estes podem contribuir na aproximação dos dois parceiros em temas como economia, comércio, investimento, cultura, turismo e outros. Por fim, os

¹⁵Trata-se de um programa do governo chinês para financiamento e investimento de obras de integração estrutural e desenvolvimento em países estrangeiros, como parte do interesse em ampliar o poderio econômico, diplomático e político chinês (Dirmoser, 2017; Hiratuka, 2018).

¹⁶Sigla em inglês. No original: *Belt and Road Initiative*.

ministros congratularam avanços na cooperação bilateral e se comprometeram em continuar os diálogos para aprimorar ainda mais as relações (México, 2021h).

Ao final da vigência de dois anos em que o México ocupou a presidência *pro tempore* (2020-2021), um relatório foi emitido para avaliar os resultados. No documento, o país ressalta que a CELAC se reuniu desde sua fundação até 2017 com dificuldades para se encontrar pontos em comum, e que isso contribuiu para a estagnação naquele ano; em seguida, destaca que a administração de López Obrador, quando assumiu a presidência do órgão, teve papel proativo através da busca de resultados diante das crises de sua época, como no caso da Pandemia de COVID-19, e na promoção da resiliência latino-americana através da colaboração, solidariedade e institucionalização. O relatório se concentra em expor as principais conquistas do México na CELAC, como *e.g.*: (I) primários, como gestão sanitária da pandemia, segurança alimentar e combate à pobreza; multilateralismo; e combate à corrupção; e (II) secundários, como colaboração solidária; integração regional multidimensional; busca de consenso; cooperação em temas como ciência e tecnologia, inovação, infraestrutura, investimento, *etc.* Em primeiro lugar, declara que o trabalho mexicano no órgão ‘permitiu melhor resposta regional à pandemia de COVID-19’ e também que ‘fomentou o posicionamento internacional do bloco como o mecanismo político e de cooperação mais efetivo da região’ (México, 2021a).

Desde sua fundação, em decorrência da baixa institucionalização e da falta de um secretariado permanente, a CELAC opera sob o regime de recomendações, em que os países assumem os compromissos que assinaram durante as Cúpulas, mas não são fiscalizados para cumpri-los. Isso ocorre pois a Comunidade não possui um aparato institucional com mecanismos de *enforcement* que lhe permitam implicar sanções ou punições para membros que descumprem suas cláusulas. Da mesma forma, a não-participação no organismo não significa que um país pode estar em desvantagem em relação aos membros que participam, em vista de que as conquistas da CELAC são relativas às recomendações e às capacidades de cada país de fazer cumprir suas metas. Não há clareza entre os membros quanto aos benefícios reais da participação no organismo, apesar de seus inúmeros compromissos assumidos e redes de cooperação estabelecidas, isso porque as cláusulas assinaladas nas Declarações Políticas não têm efeito universal, duradouro e garantido, novamente pela baixa capacidade de *enforcement* da organização. Outrossim, é importante notar que, apesar de não possuir uma institucionalidade forte, a Comunidade é muitas vista pelos países-membros como vantajosa por permitir um espaço constante de diálogo e de aprimoramento de relações na região.

Um exemplo sobre a dúvida quanto aos benefícios da CELAC pode ser vista logo no início do processo de revitalização, em 2020. Os países-membros desacreditaram nos ganhos relativos que a reestruturação proposta pelo México seria capaz de conquistar, muito em decorrência das divergências político-ideológicas que permeiam a região ao menos desde a eleição de Trump, em 2016, e que caracteriza o Regionalismo Líquido (Mariano *et al.*, 2022).

Os países-membros hesitaram em aderir às reuniões técnicas para abordar a pandemia a nível regional convocadas pelo México, pois não acreditavam que a CELAC seria capaz de abordar este tema, principalmente após três anos de inatividade. Assim, esses encontros iniciaram com baixa adesão dos membros, mas atraíram mais participantes a cada encontro por comprovação de utilidade e credibilidade. As reuniões serviram como base para elaborar o Plano CELAC de Combate à COVID-19; estabeleceram uma rede de especialistas para monitorar e emitir alertas aos países-membros sobre o avanço do coronavírus na região e situações de risco em cada espaço microrregional; criaram uma cooperação com a Universidade de Oxford e a AstraZeneca para distribuir vacinas em uma cadeia infraestrutural e logística para toda a região; e criaram parcerias com instituições privadas, como a Fundação Slim, que garantiria entre 150 e 200 milhões de doses de vacina exclusivamente para a região (México, 2021a).

De acordo com o México, o foco no combate à pandemia atraiu mais países-membros interessados nos ganhos que a organização poderia proporcionar, e isso teria rendido ao país a reeleição unânime para a presidência *pro tempore* em 2021. Neste segundo mandato, um novo plano de trabalho com seis eixos transversais e nove áreas de ação foi apresentado. Foram executadas doações de 2.565.800 doses de vacinas da AstraZeneca distribuídas entre Belize, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguai e Equador; e doações de 34 unidades de ventiladores mecânicos do modelo vsz-20-2 distribuídos entre Antígua e Barbuda, Belize, Bolívia, Guatemala, Guiana, Haiti, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trindade e Tobago (México, 2021a).

Outro tema de especial relevância para a CELAC foi o combate à corrupção na região. Recorrente nas declarações políticas do bloco, os países-membros se comprometeram em unir esforços para erradicar a corrupção na ALC por meio da concertação política; apesar disso, é válido notar novamente que a CELAC não possui mecanismos de *enforcement* para garantir que essas metas sejam cumpridas, dependendo muito mais dos esforços dos membros. O México buscou se tornar uma referência na luta contra a corrupção na região, reformando vários de seus mecanismos políticos internos e buscando propagá-los para os países locais através da reativação periódica da Reunião Ministerial de Prevenção e Luta contra a

Corrupção, em suas quarta e quinta versões, em 2020 e 2021. Como resultado, a CELAC estabeleceu: (I) uma Rede Latino-Americana de Transparência e Governo Aberto; (II) um grupo de recomendações especial de combate à corrupção; (III) uma declaração conjunta em que se instituíram as principais considerações sobre a visão regional de corrupção como um problema social e o maior obstáculo ao desenvolvimento; (IV) a instalação do Grupo Especializado em Prevenção e Luta contra a Corrupção, contando com a participação de representantes técnicos de cada um dos países-membros; (V) a criação de um Compêndio de Estratégias Políticas e Boas Práticas Anticorrupção da CELAC, contendo recomendações e programas que foram efetivos nos países locais para combater níveis de corrupção e aumentar a transparência, a prestação de contas e a fiscalização; e (VI) uma declaração conjunta de compromisso em compartilhar melhores práticas e estratégias para se concluir o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Fortes), por meio de articulações transversais que contribuam com a contenção dos efeitos da corrupção, como pobreza, violência, insegurança, movimentos migratórios involuntários e crime organizado (México, 2021a). O tema do combate à corrupção foi consensual entre os membros, concordando que este flagelo causou danos significativos e duradouros nas instituições latino-americanas, em sua credibilidade para lidar com tarefas legais e atender às necessidades das populações. Apesar da pauta extensa e de ampla concordância, a CELAC outra vez não pode garantir que todos os países sejam capazes de cumprir com as recomendações, o que pode fragilizar a eficiência das instituições latino-americanas e a capacidade da região de se articular em bloco.

Apesar das dificuldades, os resultados da revitalização da CELAC puderam ser vistos durante a presidência *pro tempore* do México e nos anos seguintes. As atividades do bloco mantiveram-se em vigor em 2022, quando a Argentina assumiu a presidência, elaborando um plano de trabalho proporcionalmente maior em comparação aos dos anos anteriores. A presidência *pro tempore* argentina deu continuidade às ações de recuperação econômica sustentável pós-pandêmica, adicionando novos diálogos, como a aceitação das recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a instalação de um Fundo de Resiliência e Sustentabilidade (FRS) junto ao FMI. Propôs-se a criação de uma estratégia sanitária latino-americana permanente, a partir do PIAS, em que se estabeleça veículos para produção e distribuição de insumos médicos e farmacêuticos na região diante de qualquer crise de natureza sanitária, além de propor uma voz coletiva para a CELAC nos fóruns de saúde, como a OMS. Planejou-se a continuidade da implementação da ALCE, seu fortalecimento institucional e a continuidade da cooperação em ciência e tecnologia aeroespacial. Propôs-se o prosseguimento da coordenação de atividades em prol da educação através de um esforço

coletivo e de troca de experiências com a UE e a China. Estipulou-se a continuidade das trocas de experiência e boas práticas contra a corrupção. Reestruturou-se o Plano SAN-CELAC através da cooperação e solidariedade regional em conformidade com as propostas do relatório da FAO. Propôs-se, a partir das metas da Agenda 2030, uma cooperação em segurança ambiental, – especialmente diante de relatórios científicos que apontam a alta vulnerabilidade da região frente a eventos de mudanças climáticas –, tendo como objetivo estipular normas e limites sobre o uso sustentável da biodiversidade e o cumprimento das metas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, contando com relatórios técnicos da CEPAL. Buscou-se o fortalecimento institucional do bloco através da reativação do Quarteto CELAC – composto pelo país que exerce a presidência *pro tempore*, pelo país que assumiu essa função anteriormente, pelo que assumirá no ano seguinte e pelo país que ocupa a presidência *pro tempore* da Comunidade do Caribe (CARICOM) –, com o objetivo de trocar informações e experiências importantes e garantir e estimular a rotatividade institucional do bloco. E, por fim, propôs-se, uma reintrodução da dimensão cultural da CELAC, paralisada desde 2016, através da readequação do Plano de Ação de Cultura em colaboração com as oficinas regionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO¹⁷) (CELAC, 2022).

A Cúpula de Buenos Aires, de 2023, aprovou: (I) apoio à Iniciativa Bridgetown, um plano para redesenhar o sistema financeiro global a fim de melhorar a resposta a crises climáticas e a desafios particulares de desenvolvimento; (II) a aprovação da atualização do plano SAN-CELAC, incluindo as recomendações da FAO, e a reafirmação do comprometimento de trabalho conjunto pela segurança alimentar e transição energética na região; (III) uma atualização no PIAS; (IV) a aprovação da Declaração Ministerial de Meio Ambiente da CELAC; (V) a concordância na continuidade do compromisso de transferência tecnológica justa e cooperação em ciência e tecnologia a nível regional; (IV) a assinatura de um Pacto Digital, incluindo o reforço à proteção à informação e aos dados pessoais de usuários, o uso responsável, controlado e pacífico das tecnologias virtuais, a facilitação de acesso à informação, o uso dos recursos digitais para fins de transparência, e o combate às notícias falsas e ao crime virtual, principalmente os de natureza que tangenciam os direitos humanos; (V) o compromisso com infraestruturas abertas para a integração regional na ALC de todas as naturezas, sejam rodoviárias, ferroviárias, hidroviárias, hidroportuárias ou aeroportuárias, como parte do compromisso de garantir competitividade de mercados aos países menos favorecidos e aos mercados regionais frente ao ultramarino; (VI) o

¹⁷Sigla em inglês. No original: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

compromisso no combate a discriminações de todas as naturezas; e (VII) o compromisso em manter diálogo, trocas de experiências e cooperação para tentar solucionar os problemas democráticos e humanitários no Haiti (CELAC, 2023).

Nos anos de 2022 e 2023, o México passou a dar mais ênfase à agenda ambiental e à consolidação das iniciativas que alcançou durante sua gestão na CELAC, capitaneando e divulgando resultados relativos em fóruns multilaterais e encontros sobre temáticas diversas. Em 2023, o Fundo de Adaptação Climática e Respostas contra Riscos de Desastres, o FACRID, foi lançado em uma reunião de representantes do bloco e do Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe, em que o México, juntamente aos outros países, promoveram: (I) a busca por novos instrumentos financeiros orientados a incentivar e facilitar aportes e contribuições voluntárias ao Fundo; (II) a construção de redes e alianças com atores privados, públicos, da sociedade civil, agências e organismos de cooperação multilateral para facilitar a execução das atividades previstas pelos programas financiados pelo FACRID; e (III) o estímulo a investimentos e solidariedade por parte de países desenvolvidos e organizações internacionais em se comprometer com o financiamento climático e a depositarem contribuições voluntárias no Fundo, para fomentar o desenvolvimento sustentável na ALC nas dimensões sociais, econômicas e ambiental (México, 2023b).

Além disso, o país assumiu o protagonismo de apresentar a iniciativa na COP-28 (Conferência das Partes - 28), divulgando seus resultados e buscando mais financiamentos. Em outubro de 2023, o FACRID foi utilizado pela primeira vez, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF¹⁸), para custear ajuda educacional a crianças afetadas pelo furacão Otis, que atingiu o próprio México no final daquele mês. Segundo o governo mexicano, o FACRID foi uma ideia essencial para a segurança ambiental na região e precisa de mais dedicação, fortalecimento e financiamento internacional, uma vez que a ALC é a segunda região mais afetada no mundo por desastres naturais meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e geofísicos e não dispõe da totalidade dos recursos necessários para conter, combater, mitigar ou restaurar danos oriundos das mudanças climáticas (México, 2023a).

¹⁸Sigla em inglês. No original: *United Nations Children's Fund*.

5. CONCLUSÕES

A renegociação do TLCAN e sua transformação em T-MEC produziu efeitos inesperados tanto pelos Estados Unidos quanto pelo México. Os temores de uma má negociação motivaram o presidente Enrique Peña Nieto a dedicar os anos finais de seu governo a salvaguardar o acordo e tentar ampliar suas vantagens em detrimento dos esforços de se aproximar de outras nações naquele momento. A estratégia de Peña Nieto visou proteger a economia exportadora mexicana, fortemente dependente dos Estados Unidos; apesar de ter dedicado os primeiros anos de seu mandato à expansão da rede de acordos comerciais do país, principalmente com a Aliança do Pacífico, o presidente reconheceu que a diversificação não produziu resultados satisfatórios, e muito pode ser compreendido pela ausência de interdependência na pauta comercial entre o México e seus principais parceiros latino-americanos.

Conforme nos lembra Briceño-Ruíz (2018), o comércio é considerado um dos principais catalisadores para processos de regionalização ao redor do mundo, pois representa um tema basilar em que os países conseguem encontrar mais interesses em comum e menos divergências, com exceção de casos protecionistas. Várias teorias de integração regional, principalmente funcionalistas e neofuncionalistas, tendem a apontar o comércio como uma discussão de entrada para outros temas, pelo qual organizações com regras simples podem ser estabelecidas e aprimoradas conforme o avanço das relações institucionais. Para o autor, o aprofundamento das relações econômicas entre os países cria a interdependência necessária para que diálogos de cooperação em outras áreas se desenvolvam com mais facilidade. Entretanto, essa realidade não se repetiu no caso mexicano, uma vez que o país se encontra em uma posição geopolítica muito diferente de outras experiências. Ao compartilhar fronteiras com a maior potência global, o México precisou assumir compromissos com os Estados Unidos, principalmente na área de segurança, e que aumentaram ao longo dos últimos anos. A entrada em vigor do TLCAN aprofundou as relações comerciais entre os dois e, por extensão, as demandas dos estadunidenses por segurança, controle fronteiriço, temas migratórios, entre outros. Além disso, o tratado também estimulou o México a uma economia de exportação para o mercado consumidor norte-americano, criando laços de interdependência entre os países, mas que não avançaram para uma regionalização mais ampla, com múltiplos temas de interesses compartilhados, facilitação burocrática ou agências permanentes.

No caso da América Latina, os bens e serviços ofertados pelo México não são aqueles mais requeridos pelos países regionais, nem os produtos vendidos pelos latino-americanos são os mais demandados pelos mexicanos, o que dificulta o comércio regional, considerado complementar. Na América Latina, conforme nota Briceño-Ruíz (2018), prevaleceu a visão intergovernamentalista, que foca muito mais em alianças regionais de baixa institucionalidade, sem interferir no funcionamento e autonomia do Estado-nação, e que dá maior margem de ação aos governos nacionais (com interesses transitórios) do que a políticas duradouras de Estado, como aquelas que ocorrem, por exemplo, na União Europeia e suas agências supranacionais. Em ambos os casos observados, do T-MEC e da CELAC, o México envolve-se por meio de acordos e alianças, mas em cada caso prevalece uma realidade econômica e geopolítica diferente.

Enquanto a administração Peña Nieto se debruçou mais intensamente sobre a diversificação comercial e na renegociação do TLCAN, o governo López Obrador deu atenção maior à CELAC e focou suas atividades na presidência *pro tempore* do organismo. Com a América Latina, Peña Nieto expandiu a agenda comercial por meio da Aliança do Pacífico e do Projeto Mesoamérica, com objetivos comerciais e de integração infraestrutural e resultados relativos. López Obrador teve interesses para além dos comerciais, destacando a ALC como zona de influência imediata e como a região de pertencimento global do país, e que deveria receber atenção especial do governo mexicano não só para assuntos comerciais, onde existia pouca interdependência, mas principalmente como espaço de cooperação e negociações coletivas.

A CELAC foi impulsionada pelo governo mexicano como uma válvula de escape para a crise de 2008 e para a dependência econômica com os Estados Unidos. Contudo, o fórum não estimulou em nenhuma medida o comércio com a região e, conforme os dados apresentados, a dependência com a América do Norte aumentou nos últimos anos. Todavia, a aproximação política com a ALC rendeu resultados no IED em anos recentes, mesmo que o estímulo principal tenha vindo da renegociação do T-MEC, e não dos tratados bilaterais e multilaterais entre o México e a América Latina (México, 2023c, 2024).

O interesse mexicano pela CELAC pode ser visto como um exemplo de um ciclo que perpassa aproximação e distanciamento da América Latina. Este fenômeno é marcado por um evento de *in-put*¹⁹, pelo qual o México se aproxima da América Latina; e depois por um evento de *out-put*²⁰, marcando uma desaproximação quando a crise arrefece e as iniciativas

¹⁹Termo em inglês que significa ‘entrada/encadeamento’ de uma operação.

²⁰Termo em inglês que significa ‘saída/resultados’ de uma operação.

não apresentam resultados. Neste ínterim, conforme Collier e Munck (2022), observa-se que a crise econômica de 2008, uma conjuntura crítica, reforçou a dependência estrutural e institucional do México com os Estados Unidos ao demonstrar a dificuldade da diversificação comercial diante do domínio econômico deste país, porém permitiu adaptações, ao produzir como resultado uma reaproximação do México com a América Latina e a criação da CELAC.

O mesmo ciclo também pode ser visto no caso da conjuntura crítica mais recente. A administração de Felipe Calderón significou a aproximação da América Latina e a fundação da CELAC após o cenário de descontentamento e estagnação originado da crise de 2008. Posteriormente, o presidente Peña Nieto diminuiu as atividades diplomáticas na América Latina, desempenhando um foco maior na América Central e Caribe, considerados uma zona de influência mais próxima e mais barata; o presidente tratou a CELAC de forma protocolar e formal, sem dar-lhe atenção específica, como seu antecessor. Outrossim, a crise da renegociação do TLCAN impactou novamente a política externa mexicana e fez ressurgir o interesse pela diversificação de parcerias; foi nesse contexto que López Obrador engendrou esforços para reativar a CELAC através de reformas realizadas durante a presidência *pro tempore*, com o objetivo de restabelecer um organismo útil para os interesses de salvaguarda da autonomia, ampliar a cooperação em temas múltiplos e reforçar a presença e o papel de liderança média que o país desenvolve na América Latina.

Essa liderança foi historicamente limitada, conforme nota Ojeda (1984), tanto pelos interesses dos Estados Unidos na região, quanto pelas visões dissonantes entre as principais lideranças regionais e as intenções do México. Na administração Peña Nieto, o principal momento de aproximação com a América do Sul se deu nas renegociações dos ACEs com Brasil, Argentina e o Mercosul, mas estas foram interrompidas pela crise exógena da renegociação do TLCAN. Essa tentativa, inclusive, só ocorreu a partir de um momento de sintonia entre os interesses de Peña Nieto e dos governos Temer e Macri, mais voltados às pautas comerciais e econômicas. Isso reforça tanto o argumento de Ojeda (1984), de que os Estados Unidos continuam a delimitar as prioridades e os limites da política externa mexicana, quanto o de Luciano e Mesquita (2022), que afirmam que parcerias e iniciativas de regionalismo na América Latina se firmam em momentos de convergência ideológica e aproximação de interesses.

Do ponto de vista do Neoinstitucionalismo Histórico, a conjuntura crítica da renegociação do TLCAN afetou a maneira como o México conduz suas relações com seus parceiros regionais, tanto na América do Norte quanto na América Latina. Eventos críticos e de transição como estes são avaliados pelos teóricos como catalisadores de mudanças,

podendo sê-las totais ou parciais, que podem beneficiar ou não um ou mais atores envolvidos no processo. A renegociação do TLCAN demonstrou ser uma ferramenta que impôs maiores restrições ao México com o intuito de proteger o mercado produtivo dos Estados Unidos, reforçando o legado da dependência de trajetória que o acordo implicou à política externa mexicana desde sua fundação, corroborando assimetrias preexistentes e restringindo a autonomia mexicana na formulação de políticas comerciais e trabalhistas (Collier, Munck, 2022; Menezes *et al.*, 2022).

A renegociação do TLCAN e a reformulação da CELAC também refletem dinâmicas que podem ser interpretadas à luz do conceito de Regionalismo Líquido (Mariano *et al.*, 2022). No caso do TLCAN, a ausência de um aproveitamento da renegociação para um aprofundamento institucional e integrativo diante da centralidade dos interesses estadunidenses criaram um regionalismo econômico, baseado em regras comerciais, sem compromissos amplos de integração. Além disso, a cláusula de revisão periódica do acordo a cada seis anos significa ainda maior fluidez, criando um cenário institucional incerto devido à constante possibilidade de retificações. A CELAC também possui traços marcantes de liquidez, caracterizada pela falta de *enforcement* e por uma estrutura altamente dependente dos interesses dos governos nacionais. Na América do Norte, a fluidez do regionalismo está vinculada principalmente à necessidade de garantir o domínio econômico dos Estados Unidos às custas de baixa institucionalidade. Na América Latina, a falta de coesão entre os países-membros reflete desafios estruturais e a dificuldade de construir uma identidade regional e interesses em comum, levando à manutenção de uma organização com características consultivas e não-integrativas.

Em outro íterim, o T-MEC também manifestou uma estratégia protecionista dos Estados Unidos para conter a influência da China nas Américas e recuperar a produção nacional. Contudo, as novas regras de origem e a taxaço sobre produtos chineses criaram incentivos para o *nearshoring*, atraindo maiores investimentos estrangeiros para o México e reforçando a posição do país como um *hub* de produção barata e exportação para o mercado estadunidense. Essas mudanças, no entanto, demonstram a vulnerabilidade do México nessa dinâmica, pois a atração de capital externo e a instalação de novas fábricas no país não necessariamente resultaram em maior autonomia produtiva, em trabalhos mais dignos, em igualdade social, em crescimento do poder aquisitivo ou em desenvolvimento nacional. Pelo contrário, as reformas reforçaram o papel que o México exerce nas cadeias globais de valor, altamente influenciadas pelos Estados Unidos, onde sua capacidade de escolha permanece limitada.

As diferentes maneiras como o país lidou com o T-MEC e a CELAC refletem a posição dual do México a nível regional, continental e mundial. Por um lado, o México está profundamente enraizado no regionalismo norte-americano, caracterizado por uma forte interdependência econômica, mas uma baixa institucionalidade política. Por outro, sua relação com a América Latina se estrutura em um modelo de regionalismo intergovernamentalista, com objetivos de diálogo e cooperação.

Nas relações com a América do Norte e com a América Latina, o presidente Peña Nieto manteve-se num espectro mais realista, demonstrando preferência pelo pragmatismo econômico. No entanto, as crenças do governante mexicano e de sua gestão àquela época podem ter reduzido a preocupação do governo com a CELAC e com a ALC, pois não via o bloco como um destino adequado e útil para sua estratégia de diversificação comercial. Peña Nieto tinha ideias e executou missões diplomáticas muito mais próximas da liberalização econômica e de mercados, como ficou registrado em sua busca ativa pelo estabelecimento de novos tratados comerciais, modernização e reformas dos acordos vigentes e o estabelecimento de laços em maiores níveis de integração econômica, como no caso de sua atenção especial à expansão de mercados regionais e à Aliança do Pacífico, mesmo diante de sua baixa demonstração de resultados.

Todavia, alguns dos objetivos designados de Peña Nieto para a ALC se entrelaçaram com as preocupações expressas pelos documentos da CELAC, mesmo que o presidente não tenha dado ênfase específica às relações com o bloco. No Plano Nacional de Desenvolvimento de seu governo, os interesses de fortalecimento dos laços comerciais, a defesa conjunta de valores democráticos e dos direitos humanos, a busca por solução pacífica de controvérsias, e a preocupação com segurança, migrações, crise ambiental, energia, desastres naturais, terrorismo e narcotráfico, são alguns exemplos de interesses mútuos compartilhados pela administração Peña Nieto e pela CELAC, tendo inclusive sido referendados nas CCEG. Outrossim, o governo demonstrou interesse em pautas específicas do bloco, como o Plano SAN-CELAC, o estabelecimento de relações bilaterais com a China, o combate ao tráfico de drogas e armas e à corrupção.

Peña Nieto enfrentou problemas exógenos do sistema internacional diante das oportunidades que tinha disponível para alcançar seus objetivos regionais, que culminaram com a conjuntura crítica de renegociação do TLCAN. Um exemplo é o caso das renegociações dos acordos comerciais com o Brasil, a Argentina e o Mercosul e a subsequente chegada de Trump ao governo dos Estados Unidos. É possível dizer que houve uma tentativa tardia de recuperar as relações com a América do Sul que só pode ser realizada após a

abertura de uma janela de oportunidade naquela região. Entre o final da década de 2000 e início da década de 2010, o Brasil avançava na pauta da integração por meio de iniciativas como a Unasul, o Mercosul e a CALC, baseadas na Cooperação Sul-Sul, enquanto isolava o México dos assuntos locais por meio de protecionismos e resistência aos modelos neoliberais e de Cooperação Norte-Sul defendidos pelo país durante as administrações Felipe Calderón e Peña Nieto (*cf.* Covarrubias, 2016; Mora Sánchez, 2019; Delgado, Valera, 2022).

A tentativa de reaproximação a partir da metade da década de 2010, desencadeada pelas mudanças nas lideranças da América do Sul e seus espectros ideológicos, entretanto, foi frustrada diante da crise na América do Norte, que demandava mais atenção e energia governamental. Uma vez que a América do Sul se apresentava tanto como um desafio diplomático quanto como não possuía peso significativo na balança comercial, os esforços em direção a ela foram considerados menos relevantes e abandonados (*cf.* Mora Sánchez, 2019).

Outrossim, o governo Peña Nieto avançou mais claramente nos resultados do desenvolvimento econômico e infraestrutural da fronteira sul do México e na regionalização com a América Central, conforme dados do Projeto Mesoamérica. Entre 2009 e 2018, um aporte de US\$6,345 bilhões foi destinado aos países do programa e à fronteira sul, que inclui investimentos nas áreas de transporte, energia, saúde, facilitação comercial e competitividade, habitação, telecomunicações, gestão de riscos, segurança alimentar e nutricional e meio ambiente. Entre 2017 e 2019, houve um crescimento de 40,11% dos aportes ao Projeto (México, 2024b).

Podemos mencionar um exemplo de atuação política positiva do governo Peña Nieto por meio da CELAC, através da atenção diplomática que o bloco exerceu no compartilhamento de informações, experiências e mediação no caso da disputa entre a Colômbia e as FARC, onde as primeiras negociações foram realizadas com apoio do governo Peña Nieto. Um acordo foi atingido em 2016, e a atuação do bloco foi elogiada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em seus esforços constantes pela manutenção da paz no continente americano (ONU, 2024).

Com isso, não é possível afirmar que houve desinteresse de Peña Nieto pela região latino-americana, porém, sua postura e a conjuntura da época o levaram a tomar decisões híbridas que nem sempre produziram resultados pragmáticos para a política externa mexicana para a América Latina e nem para a integração do espaço em que o país está incluído.

López Obrador, pelo contrário, deu grande ênfase à ALC, veiculando a maioria de sua estratégia de política externa para a região na reestruturação da CELAC, como espécie de

*motu proprio*²¹, via aproveitamento da presidência *pro tempore*. O presidente articulou e instigou politicamente os países-membros a recomeçarem as atividades do bloco por meio das reuniões ministeriais e dos fóruns temáticos e a abordar coletivamente a crise pandêmica, com sucessos visíveis. Isso evidencia o poder de resiliência da política externa mexicana para a América Latina, demonstrando efetividade e credibilidade no processo de reestruturação. Demonstra também a capacidade de articulação do México, que conseguiu reunir os países-membros de diversas ideologias conflitantes, no período de Regionalismo Líquido, para que buscassem interesses e soluções compartilhadas por meio do regionalismo.

Durante o efetivo 2020-2021, a CELAC retomou as cúpulas ordinárias e as bilaterais com a UE e a China, reativou fóruns temáticos e contribuiu para desenhar uma estratégia de combate regional à pandemia. Apesar disso, a organização não foi capaz de delinear um plano combinado e amplamente efetivo, uma vez que a América Latina foi uma das regiões mais afetadas do mundo, tendo apenas 8,4% da população mundial, mas 27,8% do total de mortes em 2020. Além disso, a pobreza escalou regionalmente, com novas 22 milhões de pessoas sendo classificadas como pobres, além de um decréscimo de 7,7% do PIB total, o fechamento de aproximadamente 2,7 milhões de empresas e o incremento de 2,6% da taxa de desemprego (Nascimento, 2021). Esses dados demonstram que o alcance das iniciativas da CELAC ainda é pequeno, apesar do grande número de pautas que a organização abarca e de suas reformas recentes.

Mesmo com relativo sucesso na CELAC, nota-se que algumas das maiores ambições de López Obrador não foram concretizadas. O governante acreditava na possibilidade real de uma integração panamericana, visto na sua insistência em tentar incluir os Estados Unidos e o Canadá no debate latino-americano, quase como fez Vicente Fox no início do século XXI; outrossim, também acreditou que a CELAC pudesse ser um organismo de integração tão amplo e institucionalizado quanto o exemplo da União Europeia (Schmidt, 2021), o que é notoriamente difícil ao considerar a natureza particular do regionalismo latino-americano, além dos inúmeros revezes que esta região enfrentou na conjuntura dos últimos anos, conforme notam Briceño-Ruíz (2018) e Mariano *et al.* (2022).

Dessa forma, em uma análise mais ampla, o interesse mexicano pela integração e pelo regionalismo latino-americano nos últimos anos parece ter sido afetado por um ciclo que se iniciou ao menos desde os anos 1970 e 1980, que levaram ao redesenho da política econômica

²¹Expressão em latim que significa “de sua própria vontade”. Originalmente, diz respeito a uma ação objetiva de direito canônico com característica de decreto, ato administrativo ou decisão normativa que parte da decisão unilateral ou vontade individual de um pontífice para promulgar uma declaração de valor canônico.

mexicana para uma liberal e de livre-mercado, e que cujas instituições socioeconômicas e políticas resultantes persistem até os dias atuais. Collier e Munck (2022) nos ajudam a compreender este cenário: quando há uma conjuntura crítica, dois resultados podem ser observados: (I) o que ocorre com menor frequência, e que geralmente exige uma conjuntura crítica de maior impacto, em que esta leva a rompimentos completos ou quase-completos com as estruturas e instituições estabelecidas pela conjuntura anterior, levando a um novo tipo de *status quo*; ou então, (II) a mais comum, em que a conjuntura crítica não é impactante o suficiente para suplantiar o *status quo* e as instituições estabelecidas, levando a reformas parciais e a um reforço do poder estrutural.

O ciclo da política externa do México para a América Latina parece reproduzir muito bem esta abordagem nos momentos de: (I) crise das relações político-diplomáticas com os Estados Unidos; ou então (II) diante de crises econômicas de origem endógenas ou exógenas. Nos dois casos, o México parece recorrer à América Latina e ao Caribe como uma espécie de salvaguarda política e diplomática, com aspirações também econômicas. Mesmo presidentes mais liberais apostaram na ALC como um ponto de equilíbrio de poder, margem de barganha ou resgate econômico. Vicente Fox, conhecido por sua defesa intransigente da ALCA – onde não obteve conciliação –, precisou ceder politicamente, voltar-se à América Latina e tentar maior influência regional, dando início ou acelerando as negociações de tratados bilaterais e regionais com países latino-americanos após a crise do 11 de setembro, em que os Estados Unidos isolou o México das discussões de segurança, impôs severas restrições fronteiriças e defensivas, e desviou seu foco para a Guerra ao Terror, arrefecendo tanto as discussões sobre a ALCA quanto as negociações então vigentes de maior institucionalização do TLCAN (Capling, Nossal, 2009; Covarrubias, 2016; Ives, 2017; Blancas, 2020; Delgado, Valera, 2022).

Felipe Calderón, que iniciou seu governo mais preocupado em ampliar a pauta de tratados do México do que com o regionalismo latino-americano, terminou encarando a região com grande ênfase após a crise econômica de 2008, que re-expôs a fragilidade do sistema econômico e financeiro mexicano e a percepção de isolamento em face das dinâmicas de regionalização que ocorriam na América do Sul (Covarrubias, 2016; Ives, 2017; Blancas, 2020).

Os governos de Peña Nieto e López Obrador também podem ser incluídos neste ciclo de distanciamento e reaproximação entre o México e a ALC. Suavizadas as consequências da crise de 2008, Peña Nieto conseguiu dedicar-se quase exclusivamente à política de abertura comercial, tendo como principal destino a Ásia-Pacífico. O presidente deu pouca atenção à

América Latina, a não ser à Aliança do Pacífico e ao Projeto Mesoamérica, onde encontrou oportunidades parciais de comércio e investimento. Em menor escala, também se dedicou à CELAC, onde exerceu apoio político. A chegada de Trump ao poder e a ameaça de desestabilizar a delicada situação econômica do México nos dois últimos anos de seu mandato fizeram com que seu partido e seu espectro ideológico neoliberal perdessem força, levando à vitória de López Obrador nas eleições presidenciais, que tinha pautas mais voltadas às necessidades sociais e um discurso pró-integração com a América Latina.

Não obstante, a nova administração apostou na região latino-americana como resposta à conjuntura crítica da renegociação do TLCAN. Dessa forma, há uma notável dinâmica em que crises aproximam o México da América Latina e a suavização dessas crises diminui a atenção da política externa para esta região. López Obrador pode ser considerado uma exceção parcial, uma vez que sua posição ideológica com relação à ALC é mais voltada à diplomacia, cooperação e a crenças pessoais do que seus antecessores. Contudo, ainda é necessário reiterar que as estruturas da dependência econômica com os Estados Unidos – das quais fazem parte um histórico de 30 anos de laços institucionais por meio do TLCAN e a participação e conformidade com as estruturas políticas do Norte Global, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e seus mecanismos – foram mantidas. O país não conseguiu reduzir a relação de subordinação com seu principal parceiro e esta se agravou ainda mais nos últimos anos.

Em conformidade com Collier e Munck (2022) e outros teóricos do Neoinstitucionalismo Histórico (Thelen, 1999; Pierson, 2000; Hall, Taylor, 2003), o ciclo de crises reforça as estruturas institucionais em que o país está inserido. A dinâmica de aproximação da América Latina provoca suaves reformas na capacidade de agência da política externa mexicana, mas é incapaz de consolidar mudanças significativas, acabando por reproduzir o cenário em que o México se vê forçado a se conformar com as consequências da dependência com os Estados Unidos e, em seguida, a buscar alternativas a esta.

Conforme bem observam Covarrubias (2016) e Delgado e Valera (2022), uma das maiores dificuldades de integração na ALC se dá principalmente por disputas entre diferentes pontos de vista entre as lideranças, destacando-se o México e o Brasil. No caso do México, sua dupla posição política entre o Norte e o Sul cria impedimentos quando essas agendas se colidem, e prevalece a agenda do Norte em desfavor da agenda do Sul. No caso do Brasil, há um panorama de integração muito mais voltado à cooperação, redução das dependências, autonomia e liderança na América do Sul. Os valores e visões políticas das duas maiores lideranças regionais se chocam devido a essas dissonâncias estruturais.

Luciano e Mesquita (2022) observam que a convergência ideológica tem um papel fundamental no momento em que as instituições são consolidadas e que a divergência resulta em fragmentação e desprocessualização. Nas relações entre as lideranças das Américas Central e do Sul, essas condições são ainda mais complicadas, indo além de posicionamento ou convergência ideológica de seus principais líderes em determinados momentos históricos. A dependência econômica do México com os Estados Unidos é demasiadamente forte e tem se intensificado nos últimos anos, inclusive durante o governo de López Obrador, que não conseguiu atenuar o peso das relações com o Norte. Por outro lado, o Brasil, ao estar distante geograficamente dos Estados Unidos, ao apostar na Cooperação Sul-Sul e ao distribuir o peso da balança comercial, – incluindo relações econômicas com a China, país com o qual o México ainda encontra dificuldades bilaterais (Blancas, 2020), – pode se dedicar a um modelo de integração mais amplo e voltado principalmente aos seus vizinhos.

Um exemplo notável desta contradição pode ser visto recentemente: houve bastante convergência ideológica entre os presidentes López Obrador e Lula, sendo que o primeiro elogiou o último como um democrata necessário para a região e para o mundo (Pereira, 2022). Entretanto, ao mesmo tempo, houve contraposições econômicas e financeiras: o primeiro continuou a seguir o padrão da política mexicana de filiação aos Estados Unidos para a manutenção da economia; o último retomou a política regional autonomista do Brasil, a partir de 2023, e tem apostado na integração financeira e no distanciamento do dólar, por meio de propostas dentro dos veículos de regionalização da América do Sul, como o Mercosul, a compra direta de bens e serviços em moeda local, sem conversão para o dólar, e a articulação para a adoção de uma nova moeda de referência para trocas comerciais, principalmente através de parcerias comerciais com a China e os outros países dos BRICS²². Essas duas ideias foram rechaçadas por López Obrador, que afirmou que prefere manter o dólar como referência (AFP, 2023; Exame, 2023). Essas contradições estruturais e institucionais causam um enlace de difícil superação para uma aproximação entre as Américas Central e do Sul e uma áspera jornada de conciliação de interesses que pode ou não ser concluída.

Os avanços institucionais da presidência *pro tempore* do México na CELAC foram os maiores já alcançados pelo órgão, o que pode também ser interpretado como resultado de uma fresta de oportunidade aberta pela renegociação do TLCAN e pelo vácuo de liderança deixado pelo desinteresse dos países-membros pelo órgão em decorrência do Regionalismo Líquido. Todavia, não há evidências o suficiente para comprovar a possibilidade de que as reformas da CELAC serão duradouras, uma vez que pouco tempo se passou desde a retomada das

²²Acrônimo para o grupo político formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

atividades, além de que a instituição segue sem um secretariado permanente com atividades designadas.

O trabalho de López Obrador na CELAC pode ser interpretado como uma iniciativa de regionalização de destaque. Se origina de preocupações próprias – políticas e ideológicas – do presidente, mas que obtiveram resultados tanto para o México, – como o prestígio obtido através do sucesso relativo nas ações tomadas durante a presidência *pro tempore* –, quanto para a ALC, dada a reativação dos trabalhos da CELAC, de suas reuniões periódicas, de seus fóruns, de novos consensos em temas de relevância, e do refomento das cúpulas bilaterais com a UE e a China, que aumentaram a inserção da região no mundo e nas atividades internacionais. A eleição de Cláudia Sheinbaum como Presidenta do México, membro do mesmo partido e sucessora política do legado de López Obrador, levanta questões sobre uma possível continuidade de atenção à América Latina, ou então a manutenção de relações protocolares até o desencadear de novas conjunturas críticas. Estas podem ser desencadeadas de crises previsíveis, como a iminente cúpula de revisão do T-MEC, no segundo semestre de 2026, em que o segundo governo Trump pode implicar dificuldades significativas, como a possível busca de maiores vantagens laterais para os estadunidenses, como parte da política econômica protecionista do trumpismo; ou então imprevisíveis, como financeiras, econômicas e ambientais. O acompanhamento da política externa para a América Latina do governo Sheinbaum diante destas crises é um instigante caso de pesquisa que deverá ser visto nos próximos anos.

Até o presente momento, pautas primárias delimitadas desde o início da CELAC ainda não foram alcançadas, como a criação de uma colaboração comercial abrangente na América Latina e no Caribe. A pauta de cooperação para o combate a crises internacionais diversas também não atingiram um resultado pleno, *e.g.* a crise internacional da Pandemia de COVID-19 afetou pesadamente os países da região que, mesmo com o PCCC, acabou sendo uma das mais prejudicadas do mundo. A criação do PIAS como um plano estratégico permanente pode ser um verificador de resultado a ser observado em casos futuros, mas que cujos desfechos ainda não podem ser previstos.

A pauta de segurança alimentar e eliminação da fome permanece inconclusa, mesmo com a aproximação de 2025, data estipulada para a conclusão do SAN-CELAC. No estabelecimento do bloco, em 2011, o número de pessoas mal-nutridas na região era de aproximadamente 49 milhões, equivalendo a 8,3% da população; este valor, em 2022, caiu para 43,2 milhões, o equivalente a 6,5% do total (FAO, PAM, FIDA, 2012; FAO, FIDA, UNICEF, PAM, OMS, 2023). Isso denota que, apesar de o problema da insegurança alimentar

ter recuado na região, ainda há uma visível fenda que não poderá ser coberta até a data-limite estipulada para o cumprimento dos objetivos; assim, o Plano precisará ser revisto, ampliado e reestruturado com novas metas e indicadores. A resposta dada pelo bloco precisa ser otimista com os resultados obtidos, mas ambiciosa para expandi-los para o futuro. De modo geral, é possível declarar que o organismo contribuiu de forma razoável para o avanço do objetivo da segurança alimentar e a atenção dada ao SAN-CELAC na cúpula de 2023, em Buenos Aires, indica que a preocupação com essa matéria deverá seguir progredindo.

O FACRID, lançado em evento paralelo à 78ª AGNU, provou eficácia em pouco tempo de estabelecimento. O Fundo arrecadou recursos financeiros e humanos para auxiliar na recuperação do próprio México, país proponente, ao ser atingido pelo furacão Otis, ao final de outubro de 2023, em apenas um mês após sua inauguração formal, ao final de setembro de 2023. Em parceria com a UNICEF, o FACRID executou protocolos e depositou recursos para a reconstrução e o custeio de novas obras de educação nos locais atingidos pelo desastre, acelerando a recuperação do país atingido. O México também se tornou um amplo propagador político do Fundo, divulgando seus resultados na COP-28 e buscando captar mais incentivos para compô-lo (*cf.* Minayo, Brito, Tobar, 2023; México, 2023a).

As relações do México com a América do Norte e com a América Latina refletem uma dinâmica permanente em sua política externa. Os casos do T-MEC e da CELAC nos últimos anos são evidências de uma locução dos interesses mexicanos em constante tensão entre dependência econômica e autonomia política. A integração regional latino-americana, do ponto de vista mexicano, é limitada por consequência de sua situação geopolítica e de sua dependência de trajetória.

A reaproximação do México com a América Latina após a renegociação do TLCAN pode ser vista como uma iniciativa originalmente mista. Ela é munida de originalidade à medida em que se verifica um interesse muito maior de dedicação regional do que anteriormente, verificando-se até mesmo como resultado uma maturação institucional da CELAC, mesmo que insuficiente, por meio de iniciativas da política regionalista e dos objetivos do México desencadeados tanto pelas preferências ideológicas de López Obrador quanto pela conjuntura crítica da renegociação do TLCAN. Por outro lado, não é possível prever a durabilidade ou efetividade das reformas mexicanas na CELAC, nem se haverá continuidade do interesse do país na América Latina nos próximos anos. Sugere-se que a lógica do Regionalismo Líquido nas Américas deve preponderar em consequência das divisões ideológicas e da falta de consenso em interesses que ainda permanecem no continente, especialmente entre os latino-americanos. Os movimentos do México na CELAC

não puderam garantir uma lógica organizacional baseada em normas e metas, o que levanta dúvidas quanto à possibilidade de crescimento e desenvolvimento das atividades do organismo; no caso do T-MEC, a diminuição do interesse pela pluralização de temas do acordo também reflete a liquidez deste período, uma vez que reforça suas principais características, principalmente a intergovernamentalidade, baixa institucionalidade normativa e interesses restritos.

Ao considerarmos a totalidade dos avanços da política externa mexicana para as Américas, os ganhos são relativos, principalmente se comparados à questão da dependência econômica com os Estados Unidos. Diante dos desafios, o México pode continuar a oscilar entre o pragmatismo econômico e aspirações regionais mais amplas, sem encontrar consenso entre as duas pautas, refletindo as complexidades de sua posição geopolítica. A experiência do México no T-MEC e na CELAC demonstra as tensões entre a dependência estrutural e a busca por autonomia, evidenciando que, embora o país tenha ampliado sua atuação regional, sua inserção econômica segue condicionada às dinâmicas da América do Norte. O futuro da integração latino-americana dependerá não apenas da continuidade dos esforços institucionais, mas também da superação das limitações estruturais que historicamente tem restringido a cooperação na região. A atual conjuntura, marcada por divisões ideológicas na América Latina, pela reeleição de Donald Trump e pelo Regionalismo Líquido provar-se-á especialmente difícil.

REFERÊNCIAS

- AFP. México rejeita ideia de moeda comum latino-americana. Portal Exame, 24 jan. 2023. Disponível em: <https://exame.com/mundo/mexico-rejeita-ideia-de-moeda-comum-latino-americana/>. Acesso em: 29 maio 2024.
- BARRÍA, C. O boom industrial que o México vive como alternativa ao "made in China". BBC News Brasil, 25 fev. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy9dq70v0lpo>. Acesso em: 04 maio 2024.
- BARRÍA, C. Como México se tornou o país que mais exporta para os EUA superando a China pela 1ª vez em duas décadas. BBC News Brasil, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjrkzzj8yrzo>. Acesso em: 06 fev. 2025.
- BARROS, P.; GONÇALVES, J. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021. DOI: 10.1590/0034-7329202100209.
- BLANCAS, M. China's economic statecraft and its effects: the case of Mexico. London: King's College, University of London, 2020. ISNI 0000 0004 9357 4010, cp. 5-7, p. 107-198.
- BLANCO, D. Se alcanza acuerdo en texto final del TPP11. Portal El Financiero, 24 jan. 2018. Disponível em: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/paises-del-nuevo-tpp-cierran-acuerdo.html>. Acesso em: 06 jun. 2024.
- BLANCO, L. F.; LUCIANO, B. T. Understanding EU's strategic partnerships in Latin America: a comparative assessment of EU-Brazil and EU-Mexico relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 2018. DOI: 10.1080/14782804.2018.1519485.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Los Congresos Hispanoamericanos en el Siglo XIX: Identidad, Amenazas Externas e Intereses en la Construcción del Regionalismo. *Revista Ciclos*, Año 26, n. 45, jul./dez. 2015. ISSN: 1851-3735.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, Colección Acontecer Mundial, 2018. ISSN: 2500-7696, p. 17-79. DOI: 10.16925/9789587601015.
- BRUHN, K. Riding the Tiger: Popular Organizations, Political Parties and Urban Protests. In: *Urban Protest in Mexico and Brazil*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1ª ed., 2008. p. 1-19.
- CAPLING, A.; NOSSAL, K. R. The contradictions of regionalism in North America. *Review of International Studies*, v. 35, Special Issue S1: "Globalising the Regional, Regionalising the Globe", p. 147-167, 2009. DOI: 10.1017/S0260210509008468.
- CASTRO-MARTÍNEZ, A. More Than a Stone Throw Away: Where in the Indo-Pacific is Latin America? *Young Australians in International Affairs*, 22 dez. 2020.
- COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS [CELAC]. Declaração de Cancún - Cúmbere de la Unidad de América Latina y el Caribe. SELA - Sistema Económico Latino-americano e Caribenho, 2010. Disponível em: <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/30138/declaracion-de-cancun-riviera-maya-mexico-el-23-de-febrero-de-2010>. Acesso em: 03 abr. 2024.
- CELAC. Declaração de Caracas - Cúmbere constitutiva da CELAC. SELA - Sistema Económico Latino-americano e Caribenho, 2011. Disponível em:

<https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/94343/declaracion-de-caracas-cumbre-fundacional-de-la-celac>. Acesso em: 03 abr. 2024.

CELAC. Declaração de Santiago - I Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2013. Disponível em: <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/29445/declaracion-de-santiago-de-la-i-cumbre-de-la-celac>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Declaração de La Habana - II Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2014. Disponível em: <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/28841/declaracion-ii-cumbre-de-la-celac>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Political Declaration of Belén in Costa Rica - III CELAC Summit. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2015. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2087654/political-declaration-belen.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Declaração Política de Quito - Mitad del Mundo - IV Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2016a. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Declaração Especial 11: sobre Transparência e Luta contra a Corrupção. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2016b. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2088310/declaracion-11-transparencia-corrupcion.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

CELAC. Declaração Política de Punta Cana - V Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2017. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2463711/declaracion-politica-de-punta-cana.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Plan de Trabajo CELAC 2020. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2020. Disponível em: <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/62414/celac-plan-de-trabajo-2020>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Declaración Política de la Ciudad de México - VI Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2021a. Disponível em: <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/76182/declaracion-de-ciudad-de-mexico>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CELAC. Declaración Especial sobre la Cuestión de Puerto Rico. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho 2021b. Disponível em: <https://www.sela.org/media/3230281/declaracion-especial-sobre-la-cuestion-de-puerto-rico.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CELAC. Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2021c. Disponível em: <https://www.sela.org/media/3230277/declaracion-especial-sobre-la-cuestion-de-las-islas-malvinas.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CELAC. Declaración Especial sobre la Necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos de América contra Cuba. SELA - Sistema Econômico Latino-americano e Caribenho, 2021d. Disponível em: <https://www.sela.org/media/3230280/declaracion-especial-sobre-el-bloqueo-contra-cuba.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CELAC. Plan de Trabajo CELAC 2022. SELA - Sistema Económico Latino-americano e Caribenho, 2022. Disponível em: https://www.sela.org/media/3225726/plan_de_trabajo_celac_2022.pdf. Acesso em: 23 mai. 2024.

CELAC. Declaración Política de Buenos Aires - VII Cumbre de la CELAC. SELA - Sistema Económico Latino-americano e Caribenho, 2023. Disponível em: <https://www.sela.org/media/3226666/vii-cumbre-celac-declaracion-de-buenos-aires.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

COLLIER, D.; MUNCK, G. L. *Critical Junctures and Historical Legacies: Insights and Methods for Comparative Social Science*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2022. 1ª ed.

COVARRUBIAS, A. El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión. *Pensamiento propio*, v. 44, 2016.

DATOSMACRO. México - Exportaciones y Importaciones de mercancías. *Jornal Expansión*. Disponível em: <https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/mexico>. Acesso em: 30 abr. 2024.

DELGADO, R.; VALERA, A. Latin America looking for its autonomy: the (im)possibility of concerting between the foreign policies of Brazil and Mexico. *Mural Internacional*, v. 13, e70619, 2022. DOI: 10.12957/rmi.2022.70619.

DIRMOSER, D. La gran marcha china hacia el oeste. *Revista Nueva Sociedad*, n. 270, jul. 2017.

DOMÍNGUEZ, R. The EU and Mexico: The Strategic Partnership in the Context of the Global Agreement. In: FERREIRA-PEREIRA, L. C.; SMITH, M. (orgs.). *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*. Springer Nature Switzerland AG, Palgrave Macmillan, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-66061-1.

DUSSEL PETERS, E. The Mexican Case. In: JENKINS, R. O.; DUSSEL PETERS, E. (orgs.). *China and Latin America: economic relations in the twenty-first century*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Studies (49), pp. 279-379, 2009. ISBN 978-3-88985-485-8.

DUSSEL PETERS, E. Efectos del TPP en la Economía de México: impacto general y en las Cadenas de Valor de Autoparte-Automotriz, Hilo-Textil-Confección y Calzado. Centro de Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Cuaderno de Investigación TPP-04, 2017. Disponível em: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3319>. Acesso em: 02 jun. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [EUA]. Top trading partners - December. Department of Commerce, Bureau of the Census, Foreign trade, 2019. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1912yr.html>. Acesso em: 02 jul. 2021.

EUA. A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Mexico. Department of State. The United States Office of the Historian, 2021. Disponível em: <https://history.state.gov/countries/mexico>. Acesso em: 02 jul. 2021.

EUA. Existing U.S. Trade Agreements. Department of State. Disponível em: <https://www.state.gov/trade-agreements/existing-u-s-trade-agreements/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

EUA. A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Mexico. Department of State, The United States Office of the Historian, 2021.

EXAME. Brasil e China fecham primeira transação completa em Renminbi. Agência China2Brazil, 04 out. 2023. Disponível em: <https://exame.com/mundo/brasil-e-china-fecham-primeira-transacao-completa-em-renminbi/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

FAO; PAM; FIDA. The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Roma: FAO, 2012. Disponível em: <https://www.fao.org/4/i3027e/i3027e.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

FAO; FIDA; UNICEF; PAM; OMS. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum. Rome: FAO, 2023. DOI: 10.4060/cc3017en. Acesso em: 29 mai. 2024.

FLORES-MACÍAS, G.; SÁNCHEZ-TALANQUER, M. The Political Economy of NAFTA/USMCA. New York: Oxford University Press, Oxford Research Encyclopedia of Latin American Politics, 2019. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1662.

FRANZONI, M.; CARVALHO, C. E. La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019). *Conjuntura Austral*, v. 14, n. 65, 2023. DOI: 10.22456/2178-8839.129563.

GONZALES, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, 2008. DOI: 10.21057/repam.v2i1.1464.

GUNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 22, n. 2, pp. 201-209, 2006. ISSN 1806-3446.

HAAS, E. B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. ECPR Press, 1ª ed., 2008. ISBN: 978-0955248870.

HALL, P.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-223, 2003. ISSN 1807-0175.

HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. Texto para discussão, Unicamp. *Ie, Unicamp*, n. 339, p. 1-21, 2018.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA [INEGI]. Estados Unidos: Intercambio Internacional Neto. Data México, Secretaría de Economía [on-line], 2024a. Disponível em: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/estados-unidos?tradeBalanceSource=inegiOption&timeSelector=Year>. Acesso em: 27 dez. 2024.

INEGI. Canadá: Intercambio Internacional Neto. Data México, Secretaría de Economía [on-line], 2024b. Disponível em: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/canada?tradeBalanceSource=inegiOption&timeSelector=Year>. Acesso em: 27 dez. 2024.

IVES, D. A política externa do México durante o Estado neoliberal (1982-2012). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 6, n. 1, p. 150-167, 2017. ISSN 2237-7743.

KISH, L. Statistical design for research. Nova Iorque: Wiley, 2004. ISBN: 978-0-471-69120-4.

KLEMI, A.; MENEZES, R. G. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). Cad. CRH, n. 29 (spe3), 2016. DOI: 10.1590/S0103-49792016000400010.

LUCIANO, B. T.; MESQUITA, R. Ideology or indifference? Comparing the effects of ideological cohesion and great power involvement in Latin American regionalism. Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, 2022. DOI: 10.1080/08263663.2023.2142388.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. Studies in Comparative International Development, Spring, v. 36, n. 1, 2001. ABI/INFORM Global.

MARIANO, K. P. L.; RIBEIRO, C. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: Sobreposições organizacionais e fragmentação regional. Revista Tempo do Mundo: rtm, São Paulo, n. 23, 2020.

MARIANO, K. P. L.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 64, n. 2, 2022. DOI: 10.1590/0034-7329202100204.

MARIANO, K. P. L.; MENEZES, R. G.; FRANZONI, M. Regionalism and the Agenda 2030: Inequality and Decent Work in Mexico. Rev. Bras. Polít. Int., v. 66, n. 2, Special Issue: Regionalism and the Sustainable Development Goals, 2023. DOI: 10.1590/0034-7329202300216.

MACROTRENDS. Mexico GDP 1960-2024 [on-line], 2024. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/MEX/mexico/gdp-gross-domestic-product#:~:text=Mexico%20gdp%20for%202022%20was,a%203.89%25%20increase%20from%202018>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MENEZES, R. G.; MARIANO, K. L. P.; CONTRERA, F. Hard Times: The United States and Mexico in NAFTA's 'Renegotiation' Process. Contexto Internacional, v. 44, n. 2, 2022. DOI: 10.1590/S0102-8529.20224402e20200112.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [MÉXICO]. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2001. Disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001. Acesso em: 4 abr. 2024.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2007. Disponível em: <https://www.gob.mx/conamer/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2012>. Acesso em: 4 abr. 2024.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2013a. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465. Acesso em: 4 abr. 2024.

MÉXICO. Compromisos de Cooperación Internacional en la Declaración de Santiago de CELAC. Gobierno de México, 2013b. Disponível em: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/compromisos-de-cooperacion-internacional-en-la-declaracion-de-santiago-de-celac>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. Amistad y cooperación con todas las naciones de la CELAC. Gobierno de México, 2014. Disponível em:

<https://www.gob.mx/epn/articulos/amistad-y-cooperacion-con-todas-las-naciones-de-la-celac>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. Cruzada Nacional contra el Hambre. Gobierno de México, 2015. Disponível em: <https://www.gob.mx/epn/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre>. Acesso em: 8 maio 2024.

MÉXICO. President Enrique Peña Nieto Enacts National Anti-Corruption System Laws. Gobierno de México, 2016a. Disponível em: <https://www.gob.mx/epn/prensa/president-enrique-pena-nieto-enacts-national-anti-corruption-system-laws>. Acesso em: 8 maio 2024.

MÉXICO. El TLCAN se puede potencializar, no destruyamos el gran valor que hemos creado para México y EE.UU.: Ildefonso Guajardo. Gobierno de México, 2016b. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/prensa/el-tlcan-se-puede-potencializar-no-destruyamos-el-gran-valor-que-hemos-creado-para-mexico-y-ee-uu-ildefonso-guajardo>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MÉXICO. Determinante el TLCAN para el crecimiento del sector agropecuario de América del Norte. Gobierno de México, Secretaria de Agricultura, 2016c. Disponível em: <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/determinante-el-tlcan-para-el-crecimiento-del-sector-agropecuario-de-america-del-norte>. Acesso em: 21 nov. 2024.

MÉXICO. Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Gobierno de México, 2017a. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte>. Acesso em: 26 dez. 2024.

MÉXICO. Coinciden México y Canadá en que renegociación del TLCAN será trilateral. Gobierno de México, 2017b. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/prensa/coinciden-mexico-y-canada-en-que-renegociacion-del-tlcan-se-ra-trilateral-108618>. Acesso em: 26 dez. 2024.

MÉXICO. México refrenda su compromiso con el Foro CELAC-China. Gobierno de México, 2018a. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-refrenda-su-compromiso-con-el-foro-celac-china>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. Tratado entre México, Estados Unidos e Canadá (T-MEC). Gobierno de México, 2018b. Disponível em: <https://www.gob.mx/t-mec>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2019a. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. Acesso em: 4 abr. 2024.

MÉXICO. México apuesta a la unidad latinoamericana y caribeña en la CELAC. Gobierno de México, 2019b. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-apuesta-a-la-unidad-latinoamericana-y-caribena-en-la-celac>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. La presidencia pro tempore de México en la CELAC: dos años de revitalización del mecanismo regional. Gobierno de México, 2021a. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/729189/CELAC-30may22-rev_compressed.pdf. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. México y CELAC impulsan la autosuficiencia de vacunas en América Latina y el Caribe. Gobierno de México, 2021b. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-celac-impulsan-la-autosuficiencia-de-vacunas-en-america-latina-y-el-caribe?state=published>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. México preside la III Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. Gobierno de México, 2021c. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-preside-la-iii-reunion-ministerial-del-foro-celac-china>. Acceso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador, Celac 2021 México. Gobierno de México, 2021d. Disponible em: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-celac-2021-mexico>. Acceso em: 5 abr. 2024.

MÉXICO. Foro de Cooperación China-CELAC sobre Tecnología Digital para el combate al COVID-19. Gobierno de México [on-line], 2021e. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/foro-de-cooperacion-china-celac-sobre-tecnologia-digital-para-el-combate-a-la-covid-19-262868>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. Celac dona a Cuba insumos para enfrentar la pandemia. Gobierno de México [on-line], 2021f. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/celac-dona-a-cuba-insumos-para-enfrentar-la-pandemia>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. CELAC promotes solidarity and equitable access to vaccines and supplies to combat Covid-19. Gobierno de México [on-line], 2021g. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/celac-promotes-solidarity-and-equitable-access-to-vaccines-and-supplies-to-combat-covid-19>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. Declaration of the Third Ministerial Meeting of the CELAC-China Forum. Gobierno de México [on-line], 2021h. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/685429/DECLARATION_OF_THE_THIRD_MINISTERIAL_MEETING_CHINA-CELAC_FORUM.pdf. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. CELAC y China fortalecen lazos en beneficio de América Latina. Gobierno de México [on-line], 2021i. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-china-celebran-reunion-en-el-marco-de-la-celac>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. Solicitud de Consultas a EE.UU. - Reglas de Origen de T-MEC. Gobierno de México, Secretaría de Economía, 2021j. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/663261/Solicitud_de_Consultas_a_EE.UU._Reglas_de_Origen_TMEC_20_agosto_2021.pdf. Acceso em: 03 fev. 2025.

MÉXICO. Comprometidos con el correcto funcionamiento del T-MEC, se anuncian acuerdos respecto a petición laboral de empresa de autopartes. Gobierno de México [on-line], 2021k. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/comprometidos-con-el-correcto-funcionamiento-del-t-mec-se-anuncian-acuerdos-respecto-a-peticion-laboral-de-empresa-de-autopartes>. Acceso em: 04 fev. 2025.

MÉXICO. Concluye audiencia del caso Estados Unidos – Reglas de Origen en el Sector Automotriz en el marco del T-MEC. Gobierno de México [on-line], 2022a. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/articulos/concluye-audiencia-del-caso-estados-unidos-reglas-de-origen-en-el-sector-automotriz-en-el-marco-del-t-mec-310294>. Acceso em: 03 fev. 2025.

MÉXICO. El sector agrícola mexicano en cifras: avances, retos y oportunidades del T-MEC. Gobierno de México [on-line], 2022b. Disponible em: <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/el-sector-agricola-mexicano-en-cifras-avances-retos-y-oportunidades-del-t-mec>. Acceso em: 05 fev. 2025.

MÉXICO. México participa en la presentación del Fondo de Adaptación Climática de la Celac en el marco de la COP28. Gobierno de México [on-line], 2023a. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-participa-en-la-presentacion-del-fondo-de-adaptacion-climatica-de-la-celac-en-el-marco-de-la-cop28>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. Comunicado conjunto sobre el Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales de la CELAC. Gobierno de México [on-line], 2023b. Disponible em: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-sobre-el-fondo-de-adaptacion-climatic-a-y-respuesta-integral-a-desastres-naturales-de-la-celac>. Acceso em: 05 abr. 2024.

MÉXICO. Inversión Extranjera Directa en México por tipo de inversión y país de origen. Datos abiertos de México [on-line], 2023c. Disponible em: <https://www.datos.economia.gob.mx/InversionExtranjera/Flujosportipodeinversion.xls>. Acceso em: 29 abr. 2024.

MÉXICO. Panel del T-MEC publica Informe Final sobre reglas de origen del sector automotriz. Gobierno de México [on-line], 2023d. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/articulos/panel-del-t-mec-publica-informe-final-sobre-reglas-de-origen-del-sector-automotriz-323472>. Acceso em: 03 fev. 2025.

MÉXICO. Panel del T-MEC distribuye Informe Final en el caso México – medidas relacionadas con el maíz genéticamente modificado (MEX-USA-2023-31-01). Gobierno de México [on-line], 2024c. Disponible em: <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/panel-del-t-mec-distribuye-informe-final-en-el-caso-mexico-medidas-relacionadas-con-el-maiz-geneticamente-modificado-mex-usa-2023-31-01-386665>. Acceso em: 03 fev. 2025.

MÉXICO. México y Estados Unidos cierran caso Autoliv Steering Wheels Mexico conforme al Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida del T-MEC. Gobierno de México [on-line], 2024d. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-y-estados-unidos-cierran-caso-autoliv-steering-wheels-mexico-conforme-al-mecanismo-laboral-de-respuesta-rapida-del-t-mec-356027>. Acceso em: 04 fev. 2025.

MÉXICO. Panel laboral del T-MEC resuelve a favor de México en el caso de la mina San Martín. Gobierno de México, 2024e. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/panel-laboral-del-t-mec-resuelve-a-favor-de-mexico-en-el-caso-de-la-mina-san-martin-363149>. Acceso em: 04 fev. 2025.

MÉXICO. Declaración conjunta de México, EE. UU. y Canadá de la Cuarta Reunión de la Comisión de Libre Comercio del T-MEC//USMCA//CUSMA. Gobierno de México, 2024f. Disponible em: <https://www.gob.mx/se/prensa/declaracion-conjunta-de-mexico-ee-uu-y-canada-de-la-cuarta-reunion-de-la-comision-de-libre-comercio-del-t-mec-usmca-cusma>. Acceso em: 05 fev. 2025.

MINAYO, M.; BRITO, S. de; TOBAR, S. Saúde em pauta na agenda política regional. In: Fundação Oswaldo Cruz [FIOCRUZ], Centro de Relações Internacionais em Saúde [CRIS]. Cadernos CRIS/FIOCRUZ sobre Saúde Global e Diplomacia da Saúde, n. 17, 2023.

MORA SÁNCHEZ, L. M. La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Foro Internacional, v. LIX, n. 3-4 (237-238), 2019. DOI:10.24201/fi.v59i3-4.2648.

MORALES, M. E. F. Del Regionalismo al Regionalismo Estratégico: inversión y empresas en la Alianza del Pacífico. Iberoamérica, n. 2, p. 26-45, 2022.

NASCIMENTO, L. Pandemia de covid-19 eleva índices de pobreza na América Latina. Portal Agência Brasil [on-line], 4 mar. 2021. Disponible em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-03/pandemia-de-covid-19-ele-va-indices-de-pobreza-na-america-latina>. Acesso em: 5 fev. 2025.

NOLTE, D. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? EUI Working Paper, RSCAS 2014/89, Italia, 2014.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE [OUSTR]. Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement [on-line], 2024. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>. Acesso em: 6 jun. 2024.

OJEDA, M. Alcances y límites de la política exterior de México. 2. ed. El Colegio de México, 1984.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Secretary-General's remarks at the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) summit. Secretary General statement [on-line], 2024. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-03-01/secretary-generals-remarks-the-community-of-latin-american-and-caribbean-states-%28celac%29-summit>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE [OPS]. PAHO delivers 100 million COVAX vaccine doses to Latin America and the Caribbean. [on-line], 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/en/news/15-2-2022-paho-delivers-100-million-covax-vaccine-doses-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 28 maio 2024.

PEREIRA, T. Lula é muito importante 'na América Latina e no Mundo', diz presidente do México. Portal Rede Brasil Atual [on-line], 2 mar. 2022. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/presidenter-mexico-lula-muito-importante-america-latina-mundo/>. Acesso em: 29 maio 2024.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL]. Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados. Chile: Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Economía Contemporánea, v. 1, 1998.

RAATZ, L. Após 11/9, EUA trocam foco no Oriente Médio pela Ásia para conter a China. *Estadão, Internacional* [on-line], 9 set. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/internacional,apos-119-eua-trocam-foco-no-orientemedio-pela-asia-para-conter-a-china,1193663>. Acesso em: 16 jun. 2022.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. Springer, v. 4, 2012. DOI: 10.1007/978-94-007-2694-9.

SERBIN, A. El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. Fundación Carolina, Colección Documentos de Trabajo, n. 45, 2021.

TOWFIGHI, J. Manufacturing in Mexico is having its moment. The US is buying in — and so is China. *CNN Business* [on-line], 28 abr. 2024. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2024/04/28/business/us-china-mexico-manufacturing-nearshoring-hnk-intl/index.html>. Acesso em: 4 jun. 2024.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007. DOI: 10.1590/S0102-85292007000200002.

WILLIAMS, M. E. *Understanding U.S.-Latin American Relations: Theory and History*. Nova Iorque: Routledge, 2012.

WORTH, O. Globalization and the 'Far-right' Turn in International Affairs. *Irish Studies in International Affairs*, v. 28, 2017. ISSN 2009-0072.

YEOH, E. K.; YOO, I.; LIONG, L. W. The Role of China in Asia-Pacific Trade Framework in the Context of APEC. In: HO, L. S.; WONG, J. *APEC and the Rise of China*. Singapura: World Scientific Publishing, 1^a ed., 2011. ISBN: 978-981-4329-40-8