

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DIOGO IVES DE QUADROS

A POLÍTICA EXTERNA DO MÉXICO DE 1970 A 1994:
ENTRE O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O ESTADO NEOLIBERAL

PORTO ALEGRE

2014

DIOGO IVES DE QUADROS

A POLÍTICA EXTERNA DO MÉXICO DE 1970 A 1994:
ENTRE O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O ESTADO NEOLIBERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

PORTO ALEGRE

2014

DIOGO IVES DE QUADROS

A POLÍTICA EXTERNA DO MÉXICO DE 1970 A 1994:
ENTRE O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O ESTADO NEOLIBERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Aprovado em 16 de dezembro de 2014.

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins

UFRGS

Prof^a. Dr^a. Sonia Maria Ranincheski

UFRGS

PORTO ALEGRE

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e à minha irmã pelo amor e pelo apoio de sempre; aos meus amigos pelo companheirismo de todas as horas, em especial a Jéssica Delabari, Gabriel Maximowski, Isadora Paiva, Paulo Vítor Damo da Rosa, Gustavo Vernier, Marina Facchin, Felipe Dias, Bruno Guimarães e Alicia Oliva; ao querido pessoal do GAIRE por ter me ensinado o valor da extensão universitária; ao professor André Reis pela orientação e pelos anos de iniciação científica que me fizeram tomar gosto pela pesquisa acadêmica; ao professor Zé Miguel pelos ensinamentos valiosos sobre o México na cadeira de Análise da Conjuntura Internacional; aos demais professores e funcionários da UFRGS pelo trabalho de excelência; e aos professores e funcionários do Instituto Politécnico Nacional, bem como ao governo do México, por terem me proporcionado um intercâmbio inestimável àquele país.

*O problema de identidade da nova nação era disjuntivo:
seguir sendo como já se era por herança do passado colonial,
ou chegar a ser, por imitação, como os Estados Unidos.*

Edmundo O’Gorman, “México, el trauma de su historia”, p. 31, 1977

RESUMO

Este trabalho utiliza os paradigmas de Estado formulados por Amado Cervo para analisar a trajetória da política externa do México entre 1970 e 1994. No início dos anos 70, a agenda externa mexicana era pautada pela diversificação de parcerias internacionais, por ações a favor do Terceiro Mundo e por uma presença ativa nas discussões da Nova Ordem Econômica Internacional. Já no início dos anos 90, as posições eram caracterizadas por uma aproximação em direção aos Estados Unidos, uma troca de participação no G-77 pela OCDE e uma defesa do liberalismo econômico. A alteração sensível de rumo é explicada por uma mudança no modelo do Estado mexicano, que passou de desenvolvimentista a neoliberal ao longo das presidências de Luis Echeverría (1970-76), José Portillo (1976-82), Miguel de La Madrid (1982-88) e Carlos Salinas (1988-94). Em conformidade com o pensamento de Cervo, a política externa se justificou, em grande medida, por constrangimentos econômicos que são criados pela reprodução do capitalismo na América Latina, combinados com decisões da elite política. No entanto, os paradigmas de Estado foram insuficientes para explicar ações mexicanas no âmbito da segurança externa, especificamente na política para a América Central e o Caribe.

Palavras-chave: México; Análise de Política Externa; Estado desenvolvimentista; Estado neoliberal; Amado Cervo.

ABSTRACT

This work employs the paradigms of State created by Amado Cervo to analyze the course of the foreign policy of Mexico between 1970 and 1994. In the beginning of the 70's, the Mexican agenda was guided by a diversification of international partners, actions in favor of the Third World, and an active presence in the discussions of a New International Economic Order. In the beginning of the 90's, the positions were changed to an approach toward the United States, a membership shift from the G-77 to the OECD, and a support to the ideas of economic liberalism. The significant change of direction is explained by a change in the model of the State, which went from developmentalist to neoliberal over the presidencies of Luis Echeverría (1970-76), José Portillo (1976-82), Miguel de La Madrid (1982-88), and Carlos Salinas (1988-94). In accordance with the thought of Cervo, the foreign policy was mainly justified by economic constraints created by the reproduction of capitalism in Latin America, which were combined with decisions taken by the political elite. However, the paradigms of State were insufficient to explain Mexican postures on external security, specifically in the policy to Central America and the Caribbean.

Key words: Mexico; Foreign Policy Analysis; Developmentalist State; Neoliberal State; Amado Cervo.

RESUMEN

Este trabajo utiliza los paradigmas de Estado formulados por Amado Cervo para analizar la trayectoria de la política exterior de México entre 1970 y 1994. En el inicio de los años 70, la agenda externa mexicana era pautada por la diversificación de contactos internacionales, por acciones en favor del Tercer Mundo y por una presencia activa en las discusiones del Nuevo Orden Económico Internacional. En el inicio de los años 90, las posiciones se alteraron para un acercamiento hacia Estados Unidos, un cambio de participación en el G-77 por la OCDE y una defensa del liberalismo económico. La alteración sensible de rumbo es explicada por un cambio en el modelo del Estado mexicano, que pasó de desarrollista a neoliberal a lo largo de las presidencias de Luis Echeverría (1970-76), José Portillo (1976-82), Miguel de La Madrid (1982-88) y Carlos Salinas (1988-94). En conformidad con el pensamiento de Cervo, la política exterior se justificó en gran medida por las limitaciones económicas creadas por la reproducción del capitalismo en Latinoamérica, combinadas con decisiones de la élite política. Sin embargo, los paradigmas de Estado fueron insuficientes para explicar acciones mexicanas en el área de la seguridad externa, específicamente en la política para la Centroamérica y el Caribe.

Palabras-clave: México; Analisis de Política Exterior; Estado desarrollista; Estado neoliberal; Amado Cervo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O GOVERNO DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976)	16
2.1 A crise do Estado desenvolvimentista	16
2.2 A política externa ativa: do isolacionismo ao terceiro-mundismo	19
2.3 A diversificação das relações e seus resultados frustrantes	23
3 O GOVERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)	27
3.1 Obediência ao FMI e reaproximação com os Estados Unidos	27
3.2 O milagre do petróleo	29
3.3 A reedição da política externa ativa	31
3.4 A crise da dívida externa	33
4 O GOVERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)	36
4.1 O início do Estado neoliberal	36
4.2 A diplomacia do multilateralismo	39
4.3 A busca de um novo <i>modus vivendi</i> com os Estados Unidos	43
5 O GOVERNO DE CARLOS SALINAS (1988-1994)	46
5.1 A consolidação do Estado neoliberal	46
5.2 O NAFTA e o alinhamento definitivo com os Estados Unidos	48
5.3 A diplomacia do livre comércio e da vizinhança estável	51
5.4 A política externa pós-revolucionária	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
7 REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1970 e 1990, a política externa do México foi marcada por uma alteração sensível de rumo. Nos anos 70, o país perseguiu uma intensa diversificação de parceiros diplomáticos, defendeu interesses do Terceiro Mundo e foi uma voz ativa nos debates da Nova Ordem Econômica Internacional em espaços como o G-77. Já nos anos 90, priorizou a relação com os Estados Unidos, aderiu ao NAFTA e trocou a participação no G-77 pela adesão à OCDE, grupo ao qual pertencem os países mais industrializados do mundo.

O objetivo deste trabalho é investigar as razões para uma mudança tão radical de inserção externa, a qual influencia o México até hoje. A compreensão da sua política externa, ainda pouco estudada no meio acadêmico brasileiro, é imprescindível para se entender as dinâmicas atuais da América Latina e o futuro de uma ordem multipolar que está abrindo espaço para a atuação de países emergentes. Além disso, o México constitui uma peça fundamental no poderio dos Estados Unidos, o que aumenta a sua relevância para as relações internacionais.

A análise da política externa do México será feita por meio de conceitos teóricos, em uma aproximação com a Sociologia Histórica, em vez de utilizar teorias sustentadas por um positivismo abstrato cada vez mais insustentável nas Ciências Humanas. (HALLIDAY, 1999) Como afirmam Paoliello & Miklos (2013), os paradigmas dominantes na área de Relações Internacionais têm um poder explicativo crescentemente insatisfatório, na medida em que, ao pretenderem ser atemporais e “sem lugar”, anulam processos e variedades importantes para a explicação da realidade. Segundo eles, a solução para esse descontentamento seria voltar às origens da disciplina, em que os fenômenos internacionais eram estudados a partir de noções teóricas aplicadas ao contexto em que os fatos ocorreram.

A Sociologia Histórica consiste mais em um método de análise do que em uma epistemologia, ainda que coloque em xeque a pretensão universalista do positivismo. Tem o objetivo fundamental de conciliar a tendência da História em construir análises do particular sem validade universal e a tendência da Sociologia em privilegiar o exame de regularidades. Pode ser empregada por diferentes teorias sociológicas, que continuam sendo responsáveis por induzir “qual tipo de estruturas e processos serão privilegiados ao se olhar para o passado”. (PAOLIELLO & MIKLOS, 2013, p. 8) Nas Relações Internacionais, a Sociologia Histórica poderia ser utilizada em análises realistas, liberais e marxistas.

Neste trabalho, o marco teórico que será empregado consiste nos conceitos de Estado que Amado Cervo expôs na sua obra “Relações Internacionais da América Latina” (2007).

Como Cervo afirma em obra posterior, é errôneo incorporar teorias elaboradas fora da América Latina para explicar os fenômenos da região, pois “o alcance explicativo universal das teorias é forjado, visto que se vinculam a interesses, valores e padrões de conduta de países ou conjuntos de países onde são elaboradas”. (CERVO, 2008, p. 8) Ao invés de teorias importadas, Cervo defende o uso de conceitos originais como instrumentos primários de análise histórica, pois dizem respeito estritamente a contextos nacionais ou regionais.

Através da formulação de conceitos que expliquem a política externa dos países latino-americanos, Cervo almeja criar uma teoria original das relações internacionais da América Latina, que ainda está em construção. Seu pressuposto básico é que os Estados latino-americanos, desde a sua origem, guiaram suas ações internas e externas pelos requisitos que o desenvolvimento do capitalismo dentro de suas fronteiras exigiu. Por conseguinte, a política externa desses países esteve preponderantemente ligada a imperativos econômicos:

Se existe um paradigma latino-americano de análise das relações internacionais, pode-se dizer que apresenta em sua gênese e evolução dois fundamentos: por um lado, deprimiu o papel da guerra e da segurança, já que este foi, desde a independência e a consolidação dos Estados nacionais, um subcontinente pacífico e não uma zona de pressão; por outro lado, introduziu o primado da luta pelo desenvolvimento nos estudos internacionais, já que o desenvolvimento se tornou o vetor das políticas exteriores nos diversos países, desde os anos trinta ou quarenta do século XX. (CERVO, 2007, p. 228)

Examinando a história latino-americana, Cervo identificou três paradigmas de Estado, diferenciados pela forma como ocorre a interação entre o Estado e a economia. A cada forma de interação, estariam associadas diretrizes gerais à política externa, decididas, em última instância, pela elite política. Os paradigmas de Cervo são os seguintes:

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

Crítico ao advento do Estado neoliberal, Cerro idealizou o paradigma de um Estado logístico como tendo sido o passo mais adequado à prosperidade e autonomia dos países latino-americanos após o Estado desenvolvimentista ter se mostrado insustentável. Nesse quarto paradigma, o Estado atuaria na economia por meio de associações, dando suporte à expansão de empreendimentos latino-americanos. Nesse sentido, apoiaria uma integração produtiva regional, em uma primeira fase, e global, em uma segunda fase, a fim de internacionalizar a economia da América Latina. (CERVO, 2007)

Valendo-se da lógica que Cerro usa para entender o comportamento de uma política externa na América Latina, a resposta para o comportamento internacional do México entre as décadas de 70 e 90 será aqui buscada na interseção entre o Estado e a economia. Através da análise de discursos oficiais, documentos e fontes bibliográficas produzidas majoritariamente por pensadores mexicanos, investiga-se de que modo a formulação da política externa do México obedeceu às necessidades do desenvolvimento capitalista. O ponto de partida adotado para a análise é a Revolução Mexicana (1910-1917), um divisor na história daquele país. Foi a partir desse movimento popular, a favor da reforma agrária e de direitos trabalhistas, que a elite política pertencente ao Partido Revolucionário Institucional (PRI)¹ se apropriou do Estado mexicano e o comandou desde os anos 1920 até 2000.

Após a Revolução Mexicana, os presidentes que ocuparam o poder normalmente trataram a política externa como assunto secundário na agenda pública. A preocupação central era a estabilização política e econômica do México. À diplomacia, foi relegada uma orientação geralmente defensiva e passiva. Por conseguinte, até a década de 70, o México desempenhou deliberadamente um papel relativamente pequeno na política internacional, a fim de manter-se afastado de conflitos. O objetivo fundamental desse comportamento era livrar o país de pressões e intervenções externas, que haviam sido marcantes na sua história. Após uma guerra de onze anos contra a Espanha pela independência (1810-1821), o México teve que enfrentar invasões da França (1838-1839 e 1862-1867) e dos Estados Unidos (1846-1848) – nesta última, perdeu metade do seu território. A preservação da autonomia nacional era, assim, uma preocupação constante da elite mexicana e serviu de fundamento para a política externa de “baixo perfil”, por vezes qualificada como “isolacionista”. (ANGUIANO, 1977)

¹ O nome atual do Partido Revolucionário Institucional foi apenas adotado em 1946 pelo presidente Manuel Camacho. Quando criado pelo presidente Plutarco Calles, em 1929, era chamado de Partido Nacional Revolucionário. Em 1938, foi renomeado para Partido Revolucionário Mexicano pelo presidente Lázaro Cárdenas.

Um elemento central dessa fase da política externa foi o apoio veemente a princípios do direito internacional, como a defesa da paz, a autodeterminação dos povos, o respeito à soberania e a igualdade jurídica das nações. O “juridicismo” era evocado diante da falta de poder real do México e visto como uma saída para evitar o envolvimento em conflitos. Esse comportamento ganhou intensidade com o início da Guerra Fria, quando o México viu-se vizinho de uma das superpotências da ordem mundial. O país participou de praticamente todos os esforços multilaterais de codificação do direito internacional nesse período. A relutância em se envolver nas disputas entre os blocos foi emblemática no tratamento dado ao Conselho de Segurança da ONU, onde, após ocupar um assento em 1946, o México decidiu não voltar a fazê-lo pelas três décadas seguintes. (RICO, 1991)

Mesmo percebendo-se fraco em termos de poder material, o México nunca buscou um fortalecimento militar. Essa escolha explica-se, em grande medida, pela condição de fazer fronteira com os Estados Unidos. Desde o momento em que o México alcançou a independência, suas possibilidades de ganhar um conflito armado com o vizinho sempre foram vistas como nulas pela elite política. O reconhecimento da superioridade estadunidense fez com que fosse descartada permanentemente a opção de se usar o poder militar como instrumento da política externa. Era entendido que, enquanto os Estados Unidos fossem uma potência com interesses mundiais, não permitiram a existência de um enclave com forte aparato bélico nas suas redondezas. Desse constrangimento, derivou-se o perfil antimilitarista, pacifista e pró-desarmamento que o México adotou no período que seguiu a Revolução Mexicana. (LASSO, 1984)

Em vez de desafiar os Estados Unidos, o México optou por perseguir uma relação de diálogo e sempre dedicou uma grande ênfase da sua política externa à relação com o vizinho. Esse “bilateralismo”, marca da política externa de baixo perfil, fundava-se no conceito amplamente difundido de “relação especial”, o qual postulava que o México poderia resolver seus problemas econômicos de forma amistosa através do contato estreito e caloroso entre as autoridades dos dois países. (CASTAÑEDA, 1978) Essa postura nunca significou uma subserviência em relação às preferências de Washington, sequer na Guerra Fria. Ao contrário da maioria dos países latino-americanos, o México se recusou a participar de qualquer projeto de defesa coletiva sob o comando dos Estados Unidos, criticou suas invasões na Guatemala (1954) e na República Dominicana (1965), e não adotou uma postura de oposição diante da Revolução Cubana (1959). (RICO, 1991)

A atenção especial que era dedicada aos Estados Unidos sob o conceito de “relação especial” foi acompanhada de uma preocupação pequena em se perseguir outras parcerias

diplomáticas. Segundo Anguiano (1977), essa ordem de prioridades decorreu, em grande parte, da estrutura de desenvolvimento econômico que o México mantinha desde o fim da Revolução Mexicana. A Constituição de 1917, criada ao fim do movimento revolucionário, estipulou um sistema de economia mista, com atuação combinada do Estado e do empresariado nacional, inibindo intromissões estrangeiras. O sistema era caracterizado pelo controle estatal sobre os recursos naturais básicos, inalienação do patrimônio nacional e uma legislação que limitava a propriedade privada e lhe antepunha considerações de ordem social. (ANGUIANO, 1977)

O Estado mexicano, governado ininterruptamente pelo PRI, garantiu a manutenção do sistema de economia mista por várias décadas. Seu impulsor efetivo foi Lázaro Cárdenas (1934-1940), que alavancou a industrialização nacional por meio de subsídios e proteções, promoveu um movimento de substituição de importações em meio à Grande Depressão, estatizou empresas, fez uma reforma agrária e regulou os setores empresarial e trabalhista. Os cinco presidentes que sucederam Cárdenas no período entre 1940 e 1970 mantiveram a mesma estratégia, conhecida como “desenvolvimento estabilizador”. (VANEGAS, 2012) A orientação básica desse modelo era em direção a um desenvolvimento capitalista com foco no crescimento econômico. Seus principais requisitos políticos eram a cooperação entre Estado e elite, e a aquietação dos trabalhadores e camponeses pelo Estado. (ANGUIANO, 1977)

Não é surpreendente que os Estados Unidos tenham sido identificados pela elite mexicana como o parceiro ideal para levar adiante o modelo de desenvolvimento estabilizador, o que levou ao bilateralismo da política externa de baixo perfil. A vizinhança com um dos países mais prósperos do mundo era vista pela elite como vantajosa para a modernização do México. Valendo-se do pensamento de Cerro, o México obtinha de apenas um parceiro os três objetivos básicos da ação externa de um Estado desenvolvimentista: conseguir mercados de exportação, investimentos e tecnologia. Segundo Ojeda (1974), a atração “magnética” que os Estados Unidos exerciam sobre a política externa mexicana era explicada sobretudo por seus atributos econômicos:

A influência dos Estados Unidos se manifesta particularmente através da amplitude da sua riqueza e do seu mercado, que exercem uma força monopolizadora sobre o comércio externo mexicano; da potencialidade de seus recursos financeiros, que se voltaram para este lado da fronteira na forma de investimentos – diretos e indiretos – e que controlam em alto grau a economia do país; do alto nível da tecnologia, que fomentava uma dependência unilateral do México; e da enorme máquina publicitária, que difundiu massivamente no país os hábitos de vida e cultura popular estadunidense. (OJEDA, 1974, pp. 434-435)

As relações com a América Latina tinham uma importância secundária na agenda externa mexicana. Com exceção do período da 2ª Guerra Mundial, a área tinha pouca

relevância no comércio do México: em média, 12% das exportações mexicanas iam para a região e 5% das importações provinham dela. Além disso, após o período revolucionário, a elite política não queria se envolver com países politicamente instáveis, como era o caso da maioria dos latino-americanos, para evitar contaminações; por sua vez, estes, em parte pressionados por Washington, não desejavam aproximar-se de um Estado que promovia reformas “socializantes”. As relações bilaterais com os países latino-americanos se resumiram a questões de rotina. No nível multilateral regional, o México se dedicou especialmente aos temas da desnuclearização e da integração econômica. Contudo, a instabilidade de consensos na região inviabilizou projetos de cooperação comercial de longo prazo. Para além do continente americano, as relações do México eram pouco significativas. (OJEDA, 1974)

Ao longo de mais de três décadas, o modelo de desenvolvimento estabilizador teve êxito em alcançar o crescimento econômico que tinha como meta. O produto nacional se expandiu de maneira sustentável, a uma taxa média de 6%, com uma inflação baixa de 3% em média, semelhante à dos países desenvolvidos. A industrialização avançou e, ao final da década de 60, as manufaturas compunham mais de 1/4 do PIB. (RICO, 1991) Em contrapartida, o crescimento foi absorvido de modo desigual pela sociedade, marcada por um persistente aumento na concentração da renda. Para dar impulso à acumulação de capital, os salários eram mantidos a níveis baixos. A excessiva concentração da riqueza, unida à concessão de serviços públicos ruins, teve como resultado uma marginalização socioeconômica crescente. (VALERO, 1972)

No final dos anos 60, o modelo desenvolvimentista começou a mostrar sinais de esgotamento. Segundo o pensamento de Cerro, essa situação teria que produzir alterações na política externa de baixo perfil que o México apresentava até esse momento. Os capítulos a seguir narram as razões para ter havido esse esgotamento, as soluções que foram buscadas pelos quatro presidentes que ocuparam o poder de 1970 a 1994 e as repercussões que a debilitação do Estado desenvolvimentista gerou sobre a política externa mexicana.

2 O GOVERNO DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976)

2.1 A crise do Estado desenvolvimentista

No final da década de 1960, o modelo de desenvolvimento estabilizador, em vigor desde os anos 30, começou a ruir. O setor externo, componente essencial do modelo, passou a apresentar problemas. A balança comercial registrava um déficit crescente diante de uma queda nas exportações, causada, por sua vez, devido a uma redução nos preços internacionais dos bens primários – componente principal da pauta de exportação –, instabilidade dos mercados desses produtos e enfrentamento de barreiras não-tarifárias. O estímulo que era dado às atividades industriais não encontrava correlato nas atividades agrícolas, que haviam praticamente deixado de crescer. (VALERO, 1972) Além disso, as exportações de manufaturas haviam caído de 4,7% do total que era produzido no setor industrial, em 1960, para 3,7% em 1965. O motivo principal era a perda de competitividade industrial por causa dos anos de proteção estatal. O turismo, que havia sido uma importante fonte de divisas, também havia perdido ímpeto. (RICO, 1991)

Outra importante dificuldade do setor externo era o pagamento da dívida do Estado. A alta taxa de crescimento econômico entre os anos de 1930 e 1970 havia sido alcançada às custas de um grande endividamento externo. Conforme o modelo de desenvolvimento estabilizador pactuava, o Estado oferecia uma ampla proteção à iniciativa privada, enquanto se responsabilizava pelo investimento na área social e na infraestrutura. (VALERO, 1972) O Estado evitava a elevação de impostos e tarifas de serviços públicos, a fim de controlar a inflação e incentivar o investimento privado. Para efetuar o gasto público, recorria então ao financiamento externo. Dado que o México nunca foi elegível, por razões políticas e econômicas, para empréstimos politizados (como através da Aliança para o Progresso), obteve-os, em grande medida, por meio de bancos privados, cujos juros eram maiores. Em 1969, 22% da receita fiscal era empregado pelo governo no serviço da dívida externa, número considerado muito alto para a época. (OJEDA, 1977)

Analistas passaram a diagnosticar o déficit do setor externo como um problema estrutural. A indústria, protegida pelo Estado, havia se tornado ineficiente e demandava subsídios crescentes, o que, por sua vez, exigia crédito estrangeiro a uma taxa insustentável. (WHITEHEAD, 1980) Para continuar o crescimento econômico, fazia-se necessária a modernização da indústria. Nas últimas duas décadas do modelo estabilizador, o processo de substituição de importações havia alcançado os bens de consumo e numerosos produtos

intermediários. O passo seguinte consistia na aquisição de bens de capital mais sofisticados, que produzissem a custos menores. Contudo, a queda nas exportações impedia que o México tivesse divisas para realizar essas importações onerosas. Em meados dos anos 60, o déficit comercial era de 360 milhões de dólares; em 1970, passava de US\$ 1 bilhão, sendo que 67% desse déficit comercial correspondia às trocas com os Estados Unidos. (VALERO, 1972)

O estrangulamento do setor externo rapidamente contaminou todo o modelo de desenvolvimento estabilizador. Houve uma contração geral da atividade econômica no fim da década de 1960, em particular do ritmo de investimento, acompanhada por pressões inflacionárias. O aumento do desemprego (em meio a uma expansão do crescimento demográfico), o questionamento crescente da desigualdade social e a impossibilidade fiscal do Estado em atender as demandas populares transbordaram para a esfera política. Em 1968, o PRI enfrentou a maior onda de protestos contra o Estado que comandava desde os anos 1920. A repressão violenta do governo contra os manifestantes, no episódio conhecido como Massacre de Tlatelolco, acentuou ainda mais o ambiente de crise. (VALERO, 1972)

O México terminou a década de 1960 sem a estabilidade econômica e política que o havia caracterizado desde o fim da Revolução Mexicana. Nos círculos de decisão da elite, formava-se o consenso de que era inevitável repensar a estratégia de desenvolvimento econômico. Em sintonia com essa transformação, a política externa sofria pressões para ser alterada. (RICO, 1991) O último ministro das Relações Exteriores do modelo estabilizador, António Carrillo Flores, não alterou substancialmente o comportamento tradicional de baixo perfil do México, porém já sinalizava que a postura internacional do país teria que se adequar ao período de reformas que se anunciava:

O nível alcançado pelo México no seu desenvolvimento interno requer uma participação ativa no âmbito internacional. Uma atitude desconfiada, negativa e puramente defensiva em direção ao mundo exterior e uma política internacional que acentue unicamente o aspecto anti-intervencionista não são compatíveis com a situação de um país cujo desenvolvimento interno está condicionado, em grande medida, por fatores internacionais. (FLORES, 1966, p. 237)

Inovações no modelo de desenvolvimento e na política externa ocorreriam gradualmente ao longo do governo de Luis Echeverría, que assumiu a presidência mexicana a partir de dezembro de 1970 com a missão clara de superar a crise. Durante a campanha eleitoral de 1969-70, o então candidato deu ampla atenção aos assuntos internos e declarou que não planejava modificar as posições internacionais do México. (SHAPIRA, 1978) A prioridade era a reforma da economia, à qual a política externa serviria como um instrumento de auxílio, conforme Echeverría sinalizou no seu discurso de posse como presidente em dezembro de 1970:

Se para cumprir os mandamentos da Constituição é preciso modificar a estratégia de nosso desenvolvimento, procederemos decisivamente. [...] É vital aumentar as exportações para poder financiar a compra de tecnologia e maquinário que ainda não se produzem no México. Além disso, somente compensaremos com o fruto das vendas ao exterior a perda de divisas que significa a saída de dividendos, o pagamento de juros e o custo do conhecimento que necessitamos para seguir progredindo. Impulsionaremos tanto a exportação de matérias-primas como a de artigos manufaturados sem esquecer que, no longo prazo, apenas a venda de bens industriais poderá equilibrar as transações. Seguiremos lutando para que sejam mais justas as relações de troca, principalmente entre os países unidos pela geografia e pela amizade recíproca; porém exploraremos novos mercados em todas as regiões do mundo. [...] Diversificaremos nossa política externa com promoções positivas que favoreçam nosso desenvolvimento. (MÉXICO, 1970, s.p.)

A aposta de Echeverría para reavivar o desenvolvimento do México resumia-se em aumentar as exportações para pagar a importação de máquinas sofisticadas, que fariam avançar a industrialização nacional. De modo complementar, o governo buscava o desenvolvimento de tecnologias no âmbito interno para deixar de ser dependente desse tipo de importação no futuro:

A etapa de substituição massiva de importações nos tem obrigado frequentemente a produzir bens com o auxílio de instalações rudimentares. Enfrentamos uma fase do desenvolvimento na qual a inovação e a eficiência devem regular a atividade industrial. Devemos nos incorporar à modernidade através do melhoramento da capacidade criativa e não pela imitação de práticas alheias. [...] O colonialismo científico acentua as diferenças entre os países e prolonga sistemas de sujeição internacional. [...] Será objetivo primordial do governo da República o fomento da ciência. (MÉXICO, 1970, s.p.)

A orientação básica do projeto econômico de Echeverría era dar maior autonomia econômica ao México em relação aos recursos estrangeiros. Apostava-se que, através da promoção das exportações e da modernização tecnológica, a dependência econômica seria superada. Essa estratégia não alterava o privilégio que era dado à economia mista no país desde o fim da Revolução Mexicana. A Constituição de 1917 defendia a articulação de investimentos públicos e privados como o melhor caminho para o desenvolvimento do capitalismo. (MALDONADO, 1999) Echeverría indicou que manteria esse entendimento:

O México não aceita que seus meios de produção sejam manejados exclusivamente por organismos públicos, mas também superou as teorias que deixam por inteiro, às forças privadas, a promoção da economia. [...] O regime misto estabelecido pela Constituição pressupõe que o investimento público tem a força suficiente para dirigir o crescimento. A livre empresa somente pode ser fecunda se o governo possuir os recursos suficientes para coordenar os grandes objetivos nacionais. [...] A expansão demográfica e o acúmulo de carências exigem aumentos constantes no gasto público. (MÉXICO, 1970, s.p.)²

² O número de postos no serviço público federal aumentaria cerca de 60% durante o sexênio. Passaram de 826 mil cargos em 1970 para 1,3 milhão em 1976, sendo metade na área de educação. O déficit do setor público passou de 2,5% do PIB em 1971 para 9,3% do PIB em 1976. Os maiores gastos foram em educação, saúde e segurança social. O governo buscava atender as críticas contra a desigualdade econômica causada pelo modelo de desenvolvimento estabilizador. (WHITEHEAD, 1980)

2.2 A política externa ativa: do isolacionismo ao terceiro-mundismo

Echeverría não antevia que o seu plano de desenvolvimento econômico exigiria mudanças no perfil de atuação internacional do México. O primeiro ano de mandato foi marcado pela ausência de novidades em relação à tradição da diplomacia mexicana. A nota característica foi o apolitismo e o cumprimento rotineiro de expedientes. (VALERO, 1972) No entanto, sinais eram dados desde então de que a promoção das exportações ganharia atenção na agenda externa. Economistas foram nomeados para posições de embaixadores, houve um esforço na coordenação de trabalhos entre embaixadas e conselhos comerciais, e foi criado o Instituto Nacional do Comércio Externo. (RICO, 1991)

A partir do segundo ano do sexênio, circunstâncias exigiram mudanças na política externa. O episódio que impulsionou essa reformulação foi a crise do dólar nos Estados Unidos. Desde 1970, a superpotência passava por uma recessão que incluía altos índices de inflação, desemprego e déficit na balança de pagamentos. Entre as medidas para reverter a crise, o presidente Richard Nixon decretou, em agosto de 1971, o fim do padrão dólar-ouro e aumentou em 10% as taxas de todas as importações feitas pelos Estados Unidos. Dado que cerca de 70% das exportações do México eram destinadas ao vizinho, a medida impactava diretamente os interesses mexicanos e tinha o potencial de agravar a queda nas vendas externas que se verificava desde os anos 60. (RICO, 1991)

A primeira reação do governo de Echeverría diante da nova taxa comercial foi tentar conseguir um tratamento especial por parte de Washington com base na “relação especial” que se afirmava existir entre os vizinhos. Entretanto, uma missão enviada aos Estados Unidos para a negociação não obteve sucesso, o que pressionou o México a buscar novos caminhos para impedir que os problemas da economia nacional piorassem.³ A partir desse momento, a política externa passou a ser usada como um meio de suma importância para se obter a melhoria da economia nacional. (ARRIOLA, 1974)

As primeiras mudanças na política externa foram reveladas no discurso que Echeverría fez durante a abertura da 26ª Assembleia Geral da ONU, em outubro de 1971. O presidente criticou as grandes potências por quererem conduzir os assuntos internacionais de forma exclusiva. Fez ainda uma censura pública aos Estados Unidos, acusando-os de criar uma taxa de importação que prejudicava os interesses de todas as nações em desenvolvimento,

³ O temor que o governo mexicano tinha do prejuízo que lhe causaria a medida protecionista dos Estados Unidos revelou-se bem fundado. Naquele ano de 1971, o crescimento econômico do México seria de 3%, muito baixo na comparação com a média de 7% dos anos 60. (SHAPIRA, 1978)

confrontando duramente o país que até então era o parceiro preferencial do México. Outro destaque do discurso foi a reivindicação de que a República Popular da China fosse admitida na ONU, o que contrariava a discrição mexicana tradicional em relação a assuntos da Guerra Fria. (ARRIOLA, 1974; RICO, 1991)

O apoio manifestado ao governo chinês não era motivado por qualquer inclinação da administração de Echeverría ao socialismo. Tratava-se, antes, de mostrar à comunidade internacional que o México estava aberto a buscar parceiros de qualquer ideologia. O momento internacional favorecia essa postura, dado que, em julho de 1971, Nixon havia anunciado que visitaria a China no ano seguinte em um sinal de abrandamento da tensão bipolar. Além disso, ganhavam destaque novos polos na economia mundial, como o Japão e o Mercado Comum Europeu. (VALERO, 1972) Ao perseguir o que chamou de “pluralismo ideológico” nas relações externas, Echeverría combinava as necessidades do México às condições internacionais.

Seguindo a ideia de pluralismo ideológico, Echeverría formalizou relações diplomáticas com a China em fevereiro de 1972. No mês seguinte, visitou o Chile, então governado pelo socialista Salvador Allende. Além de demonstrar apoio ao programa de Allende, o presidente mexicano foi participar da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que havia se convertido no principal fórum de reivindicações dos países em desenvolvimento. (SHAPIRA, 1978) Conforme sinalizado no discurso da Assembleia Geral, o México manifestava disposição em defender os interesses dessa categoria de países, ao qual se colocava como pertencente. A viagem à III UNCTAD foi usada para firmar essa linha de ação a favor dos países do Terceiro Mundo, que foi batizada de “terceiro-mundismo”. Tratava-se de mais uma novidade na política externa mexicana.

Em seu discurso na UNCTAD, Echeverría denunciou os problemas econômicos que eram sofridos pelas nações subdesenvolvidas, como o peso elevado da dívida externa, a deterioração dos termos de troca no comércio e a redução na transferência de recursos financeiros dos países desenvolvidos. Após declarar que o México passaria a apoiar a adoção de medidas em benefício daquele grupo de países, Echeverría pediu a unidade do Grupo dos 77, sugeriu que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial fossem reestruturados para atender apenas as nações em desenvolvimento e acusou as empresas transnacionais de serem colonialistas:

As inversões estrangeiras diretas, quando não vão acompanhadas de uma corresponsabilidade dos empresários nacionais, de uma transferência de inovações tecnológicas e de um acesso correlato aos benefícios que se obtêm dos mercados externos, não fazem senão prolongar antigos modelos de dominação colonial. Em

todo caso, devem sujeitar-se às leis e aos objetivos do desenvolvimento dos países aos quais ajudam. (RBPI, 1972, p. 60)

Para conciliar os interesses das empresas transnacionais e do Terceiro Mundo, Echeverría propôs, ainda no discurso da UNCTAD, a criação da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (CDDEE). O documento teria o objetivo de diminuir a desigualdade econômica entre os países ao criar obrigações e direitos que protegessem os Estados subdesenvolvidos. Os princípios da CDDEE, descritos como sendo complementares à Declaração Universal dos Direitos Humanos, incluiriam o seguinte:

Livre disposição dos recursos naturais; respeito irrestrito do direito de cada povo poder adotar a estrutura econômica que lhe convenha e dar à propriedade privada as modalidades ditadas pelo interesse público; renúncia ao emprego de instrumentos e pressões econômicas para reduzir a soberania política dos Estados; subordinação do capital estrangeiro às leis do país no qual se encontra; proibição expressa das corporações transnacionais de intervirem nos assuntos internos das nações; abolição das práticas comerciais que discriminem contra as exportações dos países não-industrializados; vantagens econômicas proporcionais segundo níveis de desenvolvimento; acordos que garantam a estabilidade e o preço justo dos produtos básicos; ampla e adequada transferência dos progressos tecnológicos e científicos, por menos custo e com maior rapidez dos países atrasados; maiores recursos para o financiamento do desenvolvimento, no longo prazo, a juros baixos e sem vinculações quanto à sua utilização. (RBPI, 1972, p. 63)

A CDDEE foi bem recebida pelo Terceiro Mundo e passou a ser negociada dentro da ONU nos dois anos seguintes. Foi aprovada pela Assembleia Geral em dezembro de 1974. Tornou-se o símbolo da postura terceiro-mundista do México e a contribuição mais importante que o país fez para a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que fosse mais justa aos países subdesenvolvidos. Outra medida importante nesse sentido foi a proposta de criação de um espaço de 200 milhas para além do mar territorial, a fim de que os países tivessem pleno direito aos recursos marítimos localizados dentro dessa área. Durante as conferências da ONU sobre Direito do Mar de 1974-75, o México foi um dos principais arquitetos do conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), que atendeu sua vontade. (RICO, 1991)

Além da intensa diplomacia multilateral que foi articulada para levar adiante a CDDEE e a ZEE, o incremento das relações bilaterais também foi uma marca da política externa de Echeverría. Em 1970, o México tinha relações formais com 67 Estados. No fim do mandato, haviam sido formalizadas relações com mais 62 países, quase dobrando o número de 1970. (MÉXICO, 1976) A administração mexicana buscava intensamente novos contatos diplomáticos para receber apoio às suas iniciativas multilaterais e, sobretudo, diversificar as relações econômicas. (RICO, 1991)

Apesar de a retórica terceiro-mundista por vezes criticar os países desenvolvidos, Echeverría geralmente adotou um tom conciliatório e jamais deixou de dar atenção aos principais centros econômicos do mundo, tanto capitalistas quanto socialistas. Entre 1972 e 1974, visitou os Estados Unidos, o Canadá, o Japão, o Reino Unido, a Bélgica, a França, a União Soviética, a China, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Áustria e a Iugoslávia. A diplomacia presidencial foi uma marca do período. Obedecendo à ideia do pluralismo ideológico, o governo buscava um aumento da cooperação com os polos industriais independentemente dos blocos da Guerra Fria. (RICO, 1991)

Ainda que defendesse o terceiro-mundismo, o governo de Echeverría apenas se interessava pelo Terceiro Mundo enquanto um agrupamento para discutir problemáticas de subdesenvolvimento. O México teve uma atuação bastante ativa em espaços de discussão econômica, como o Grupo dos 77, a UNCTAD e o ECOSOC, chegando a exercer as presidências dos órgãos. Echeverría foi ainda pessoalmente a FAO, ONUDI e Clube de Roma, bem como viajou a mais de vinte países do Terceiro Mundo entre América Latina, África e Ásia. Contudo, o governo nunca solicitou a admissão do país como membro pleno do Movimento Não-Alinhado (MNA), pois preferia manter-se afastado de questões políticas do conflito Norte-Sul, como os movimentos de descolonização. (RICO, 1991)

Shapira (1978) define o terceiro-mundismo de Echeverría como uma estratégia aliada à promoção das exportações que o governo via com potencial de beneficiar diretamente o Estado desenvolvimentista. Acreditava-se que uma melhoria da posição econômica nacional seria alcançada através de uma ação multilateral persistente que unisse e organizasse os países produtores de matérias-primas e importadores de bens industriais do Terceiro Mundo com a finalidade de pressionarem as potências industriais a melhorarem as condições do sistema econômico internacional.

A tentativa de manter o terceiro-mundismo em um plano estritamente econômico encontrou uma série de obstáculos. No início do mandato, Echeverría se colocava contra a independência de Belize em relação ao Reino Unido, pois alegava direitos do México sobre a parte norte do território. No entanto, o governo inverteu sua posição em 1975 para agradar a países do Terceiro Mundo que manifestavam apoio à autonomia de Belize. (SHAPIRA, 1978) Já no Oriente Médio, o México apoiou a condenação ao sionismo em uma votação na Assembleia Geral da ONU, em 1975, para buscar uma aproximação com os países árabes. Essa ação resultou em sanções de organizações judias dos Estados Unidos, que fizeram despencar o turismo no México pela metade naquele ano em comparação com 1974. A crise

foi séria a ponto de provocar a renúncia do chanceler, Emilio Rabasa, em dezembro de 1975, que foi substituído por Alfonso García Robles. (RICO, 1991)

2.3 A diversificação das relações e seus resultados frustrantes

O boicote das organizações judias foi apenas um dos atritos no relacionamento com os Estados Unidos, que se manteve difícil após o desentendimento comercial de 1971. No plano multilateral, a postura terceiro-mundista do México não era bem vista por Washington, cujas posições eram frequentemente discordantes. (RICO, 1991) No plano bilateral, houve negociações setoriais. Destacou-se a questão do Rio Colorado, que, desde os anos 60, desembocava no norte do México com alta salinidade, prejudicial à agricultura, por causa de perfurações hídricas que eram feitas nos Estados Unidos. Washington se comprometeu a parar a contaminação. Por outro lado, os impasses na taxaçoão comercial levaram, em 1973, ao fim da Comissão Comercial México-Estados Unidos, criada em 1965. (CASTÁNEDA, 1978)

As posições dos vizinhos foram inconciliáveis na discussão sobre o trabalho de imigrantes mexicanos. O México acusava os Estados Unidos de não respeitarem os direitos trabalhistas dos imigrantes, enquanto Washington resistiu em modificar o tratamento dado. (SILVA & GONZÁLEZ, 1978) Outro atrito na relação foi a aprovação da Lei de Investimento Estrangeiro por Echeverría em 1973, que não agradou a Washington. A lei passou a regulamentar os investimentos externos no México, proibindo-os de atuar em determinados setores da economia mexicana e os limitando a 49% do capital de uma empresa. (GONZÁLES, 1978)

Nas relações com a América Latina, o México perseguiu uma ampla aproximação com os governos, o que representava uma inovação em relação ao seu distanciamento habitual. (OJEDA, 1974) Na América do Sul, além do Chile, Echeverría fez visitas a Argentina, Brasil, Equador, Peru e Venezuela. A busca por cooperação em temas econômicos teve destaque nas viagens. (MÉXICO, 1974) Echeverría também teve encontros com quase todos os presidentes da América Central. A preocupação com as exportações se refletiu na criação de comissões mistas para estimular o comércio com a CARICOM, com o Pacto Andino e com o Brasil. (MÉXICO, 1976)

Houve uma destacada política de aproximação com Cuba, que Echeverría visitou em 1975. Na OEA, o México defendeu o fim das sanções contra a ilha. A postura foi formulada principalmente para agradar à esquerda nacional, descontente com a dura repressão do PRI contra os protestos estudantis de 1968 (Massacre de Tlatelolco), reeditados em 1971

(Halconazo). Pelo mesmo motivo, deu-se um apoio ao governo de Allende tanto econômico, na forma de empréstimos e barris de petróleo, quanto político, na medida em que o México advogou com sucesso na OEA pela inclusão do pluralismo ideológico como um princípio da organização. Em 1974, o país rompeu relações diplomáticas com o Chile em represália ao golpe militar de Pinochet e ofereceu asilo aos perseguidos políticos. (ARRIOLA, 1974) Buscando a imagem de progressista, o governo também emitiu críticas na ONU à repressão do regime de Franco na Espanha e cortou relações de comércio e comunicação com o país. (SHAPIRA, 1978)

A medida de maior envergadura nas relações com a América Latina foi a proposta, anunciada em parceria com o presidente venezuelano Carlos Pérez, de criação do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SESLA). Sem contar com a presença dos Estados Unidos, o SESLA teria o objetivo de ser um sistema permanente de consultas para a adoção de estratégias econômicas comuns em relação a países terceiros e organismos internacionais. No entanto, após ser concretizado em 1975, o SESLA não cumpriu suas expectativas, e a diplomacia mexicana não conseguiu utilizá-lo como um campo de ação permanente. (RICO, 1991)

O fracasso do SESLA foi apenas mais um na tentativa de Echeverría em revitalizar a economia mexicana por meio do mercado externo. Mais de 160 acordos internacionais foram assinados ao longo do sexênio, sendo 2/3 referentes a questões econômicas e comerciais. (MÉXICO, 1976) Embora os contatos internacionais tenham rendido efeitos políticos, como o apoio da União Soviética à CDDEE e adesão da França e da China ao Protocolo II de Tlatelolco⁴, os frutos econômicos foram pequenos. O movimento mais ambicioso foi a assinatura de um convênio comercial com a Comunidade Econômica Europeia, em 1975, por meio do qual o México ganhou o tratamento de Nação Mais Favorecida e foi criada uma Comissão Mista México-CEE. No mesmo ano, também foi firmado um convênio com o COMECON. Contudo, na prática, os dois acordos não produziram efeitos significativos na economia mexicana. (RICO, 1991)

Acordos com países específicos também tiveram um impacto comercial baixo. Em 1972, teve destaque um acordo com o Japão, por meio do qual o governo japonês realizaria obras de melhoria nos portos mexicanos do Pacífico e estimularia a criação de empresas exportadoras de capital misto no México. (VALERO, 1972) Em 1973, a visita à União

⁴ O Tratado de Tlatelolco é o nome informal do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e o Caribe, assinado em 1967 na Cidade do México. O México foi um dos principais articuladores do acordo. O protocolo II exige que países com armas nucleares não minem o propósito do tratado. (RICO, 1991)

Soviética rendeu um convênio comercial que ofertava crédito ao México para a compra de máquinas, dava-lhe tratamento comercial preferencial e estipulava itens para troca. No mesmo ano, foi criada uma comissão binacional de alto nível com a China para preparar listas de produto comercializáveis. Na prática, os acordos tiveram efeitos limitados. (ELIZONDO, 1979)

Ao final do mandato de Echeverría, a meta de estimular as exportações mexicanas por meio da conquista de novos mercados havia se revelado frustrante. Ainda que a busca por parceiros tivesse sido intensa, o fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo haviam desestabilizado os países industrializados. Também não haviam sido introduzidas reformas estruturais no processo produtivo interno. O desejo de aumentar rapidamente as exportações dependia, além de novos mercados, de reorientações profundas nas políticas cambial, alfandegária, fiscal, industrial e rural. Essas reformas encontraram entraves políticos e deixaram de ser feitas,⁵ o que não facilitou a atividade exportadora. (ANGUIANO, 1977; HEREDIA, 1986)

A deterioração de um projeto econômico sustentado mais em retórica do que em prática levou a uma crise econômica no final do governo. Além da dificuldade em aumentar as exportações, o déficit comercial com os Estados Unidos havia duplicado durante o sexênio, indo de US\$ 1 bilhão em 1970 para US\$ 2,7 bilhões em 1976. A concentração do comércio praticamente não tinha se alterado: 62% das exportações mexicanas iam para os Estados Unidos em 1976 contra 68% em 1970, enquanto as importações provenientes do vizinho corresponderam a 62% do total que o México importou em ambos os anos. O aumento do preço internacional do petróleo a partir de 1973 foi um complicador adicional para a balança comercial. Na média anual, o PIB cresceu a 5% – abaixo da média de 7% dos anos 60 –, enquanto a inflação teve um aumento médio de 18,6%. A dívida externa, agravada por uma fuga de capitais, saltou de US\$ 4,3 bilhões em 1970 para US\$ 22,9 bilhões em 1976. (ANGUIANO, 1977; WHITEHEAD, 1980; RICO, 1991)

Ao final do sexênio, a balança de pagamentos do México estava em estado de deterioração. A crise estourou em agosto de 1976, quando o governo julgou insustentável manter o regime de câmbio fixo, em vigor desde 1954. Houve uma grande desvalorização súbita, que perturbou ainda mais a economia. Echeverría terminou seu governo assinando um acordo de crédito e estabilização com o FMI em setembro de 1976, considerado por muitos analistas como “a única alternativa”. Em troca da concessão de cerca de US\$ 1,2 bilhão ao

⁵ Sobre os impasses políticos que dificultaram as reformas econômicas, ver WHITEHEAD, 1980.

longo de três anos, o órgão internacional exigiu uma política de austeridade que reduzisse a dívida externa, os déficits público e comercial, o investimento estatal, os empregos públicos e o acesso ao crédito. (WHITEHEAD, 1980; VALDÉS, 1983) Esse acordo foi a base da política econômica que o próximo governo seguiria, o que provocaria novas alterações na política externa.

A análise histórica do governo de Echeverría confirmou o pressuposto teórico de Amado Cervo (2007): as ações externas do Estado foram guiadas pelos constrangimentos do capitalismo que se buscava reproduzir no México. Após os Estados Unidos deixarem de ser um receptor confiável de exportações, Echeverría mobilizou a diplomacia para encontrar novos mercados que permitissem a continuidade do modelo desenvolvimentista. Essa necessidade obrigou o México a sair do isolamento tradicional e a se relacionar com países de todos os matizes ideológicos, em todos os continentes.

O momento também incitou o desejo de se aprofundar o desenvolvimentismo, mediante a internalização da produção de bens de capital. Como dito por Cervo, “o paradigma desenvolvimentista buscava a autossuficiência nacional”. (CERVO, 2007, p. 46) Tal imperativo levou Echeverría a regulamentar o investimento externo e a trabalhar por um revisionismo do sistema econômico internacional, a fim de fortalecer o conceito de soberania nacional – por meio da CDDEE e da ZEE – em detrimento de interesses estrangeiros que dificultariam a reversão da dependência econômica.

3 O GOVERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)

3.1 Obediência ao FMI e reaproximação com os Estados Unidos

Após o fracasso do projeto econômico de Echeverría, a economia mexicana passava mais do que nunca por problemas agudos. As medidas de austeridade impostas pelo FMI em troca do socorro financeiro recebido no final do governo anterior foram implementadas pelo novo presidente, José López Portillo, que assumiu o poder a partir de dezembro de 1976. Internamente, a elite empresarial ecoava o discurso do FMI e pressionava por um modelo de desenvolvimento com menor participação do Estado na economia. O Consejo Coordinador Empresarial, entidade patronal criada em 1976, emitiu o seguinte comunicado no segundo mês do novo governo:

Em uma sociedade, a atividade econômica deve corresponder fundamentalmente à iniciativa privada, já que a produção de bens e serviços não cabe ao Estado. A planificação econômica não deve ser centralizada nem compulsiva, mas sim indicativa. É dever do Estado alentar e promover a iniciativa privada que dê como resultado a criação de novas fontes de trabalho. Devem-se evitar as políticas protecionistas e os incentivos que provocam a proliferação de indústrias ineficientes. O futuro do desenvolvimento do México depende da expansão do setor comercial privado. Devem-se evitar o intervencionismo e a concorrência oficial desleal. (CORDERA, 1982 *apud* RAMIREZ, 2011, p. 11)

Portillo aquiesceu às elites interna e estrangeira no começo do seu mandato. Buscando ganhar a confiança delas, assumiu a presidência com a promessa de racionalizar o gasto público e de dar maior controle ao Congresso nacional sobre as despesas do Executivo. (MÉXICO, 1976b) Também alterou a política externa em relação ao que havia sido com Echeverría. Enquanto o cerne da postura internacional do ex-presidente consistia em abandonar o bilateralismo excessivo que o México historicamente dedicava aos Estados Unidos, o tom básico da política externa inicial de Portillo foi o de uma reaproximação em direção a Washington.

Ao fim do governo de Echeverría, o México havia se tornado o 3º maior devedor entre os países subdesenvolvidos, de modo que a nova administração avaliava que uma boa relação com os Estados Unidos e seus bancos era fundamental para que o governo conseguisse empréstimos para cumprir seus compromissos financeiros. O vizinho também havia se mostrado um mercado insubstituível para as exportações mexicanas após o insucesso da diversificação de parceiros comerciais tentada por Echeverría. Por fim, o país era ainda uma fonte importante de divisas por meio do turismo, tendo sido a origem de 87% dos turistas que o México havia recebido em 1976. (RICO, 1991)

Dado o grande potencial que os Estados Unidos poderiam desempenhar para a superação dos problemas econômicos do México, o chanceler Santiago Rosa trabalhou para reverter os anos de desconfiança que o terceiro-mundismo e os agrados à esquerda nacional haviam gerado nos Estados Unidos. (DE BRODY, 1978) Além disso, as dificuldades econômicas de 1976 haviam despertado sérios temores em Washington de que estivessem em perigo tanto o pagamento dos créditos volumosos que haviam sido concedidos ao México por bancos estadunidenses, quanto a segurança dos investimentos externos diretos. (DE BRODY, 1981)

O primeiro sinal da nova orientação na política externa foi a nomeação de Echeverría e seus principais ministros para cargos em embaixadas, a fim de afastá-los da vida política nacional. Depois, no terceiro mês de governo, Portillo fez uma visita a Washington, na qual expressou sua disposição em intensificar a cooperação bilateral. Nos meses que seguiram a visita, foram tomadas decisões para elevar o clima político, como o aumento de medidas para combater o tráfico de drogas dentro do México e a disposição deste em elevar suas vendas de combustíveis fósseis ao vizinho. (RICO, 1991)

Apesar da disposição, a boa vontade com Washington se esvaneceu em poucos meses. Em agosto de 1977, a divulgação do Plano Carter sobre imigrantes indocumentados contrariou as autoridades do México, dado que não envolveu negociações bilaterais, criou direitos irrisórios e levou a uma redução de 40 mil para 20 mil na cota de trabalhadores mexicanos que seriam aceitos. (CASTAÑEDA, 1978). Posteriormente, em novembro de 1977, quando Jimmy Carter anunciou uma série de visitas por potências emergentes da época, o México não foi incluído, o que contrariou profundamente a administração de Portillo. (RICO, 1991)

O principal atrito entre os dois países se daria no comércio bilateral de gás. Em agosto de 1977, havia sido firmado um acordo para a construção de um gasoduto que levaria gás do sudeste do México até o sudeste dos Estados Unidos. Uma vez iniciadas as obras, Washington decidiu rever o preço que pagaria pela importação do gás mexicano, querendo diminuir o que havia sido acordado, pois era mais caro do que o praticado pelo Canadá, que poderia então querer subir seu preço. Portillo não aceitou a renegociação, desfez o acordo e desviou o gasoduto para atender a indústria norte do México em Nuevo León. (SILVA & GONZÁLES, 1978)

3.2 O milagre do petróleo

O fracasso do gasoduto transnacional fez o governo de Portillo repensar a relação com os Estados Unidos, estimulado por uma nova variável na economia: a subida nos cálculos das reservas de petróleo do México. Em 1976, calculava-se que o país teria 6 bilhões de barris de petróleo; em 1978, seriam 20 bilhões. Os novos números chamaram a atenção de Washington, que via os primeiros movimentos da Revolução Iraniana, em 1978, impactarem os preços internacionais do petróleo. (DE BRODY, 1978)

Atraídos pelas reservas do vizinho, os Estados Unidos decidiram mudar a postura em relação ao México. Carter fez uma visita de três dias à Cidade do México em fevereiro de 1979, quando foram assinados acordos de cooperação e se reabriram as negociações sobre o comércio de gás. No entanto, Portillo diminuiu a cordialidade e criticou publicamente os Estados Unidos pelo tratamento que dispensava ao México, que caracterizou sutilmente como uma mistura de interesse e desdém. (RICO, 1991)

A nova atitude era explicada por uma mudança na avaliação da administração de Portillo acerca da importância que os Estados Unidos tinham para a recuperação econômica do México. Com a descoberta das novas reservas de petróleo, o governo começou a criar um novo projeto de desenvolvimento. A riqueza petrolífera permitia um aumento imediato do gasto público por meio do endividamento externo, que seria pago com as exportações futuras do combustível. (LASSO, 1984) As divisas obtidas com as vendas também permitiriam ao México acelerar a importação de bens de capital mais sofisticados, a fim de avançar a industrialização nacional. (DE BRODY, 1981)

O Plano Global de Desenvolvimento 1980-1982, lançado na metade final do governo, resumiu a proposta que Portillo procurou seguir. Entre 22 propostas para a área econômica, a primeira era “fortalecer o Estado, para satisfazer as demandas de uma sociedade em pleno crescimento”. A geração de empregos foi definida como o propósito básico da estratégia. O petróleo foi tratado como a “alavanca para o desenvolvimento econômico e social”, cujos recursos seriam orientados, entre outros destinos, para o reforço da empresa pública, para a criação de uma indústria nacional de bens de capital e para a dotação maior de despesas ao bem-estar da população. (MÉXICO, 1980)

As recomendações de austeridade do FMI foram postas de lado. Apostando no petróleo, Portillo passou a injetar um grande volume de capital na estatal PEMEX para acelerar as explorações do combustível. Tanto a imprensa mexicana quanto a estadunidense mostravam grande entusiasmo com a nova situação. O México era classificado como uma

nova potência petrolífera, cujas reservas seriam comparáveis às da Arábia Saudita. A animação contaminou os bancos internacionais, que passaram a recuperar a confiança no México e se apressaram em lhe oferecer novos empréstimos, alimentados pelos petrodólares, a partir de meados de 1977. (DE BRODY, 1981)

O petróleo passou rapidamente a ser tratado por Portillo como um novo e importante instrumento de poder externo do México. À medida que avançavam a extração e a exportação, ganhava-se a percepção de que o peso mexicano na economia internacional havia aumentado substancialmente. Na política externa, essa situação traduzia-se na possibilidade de o país ter uma fonte de poder importante para sustentar uma atividade internacional intensa. A ideia de que os Estados Unidos eram insubstituíveis para a recuperação econômica do México deu lugar à crença de que as vendas de petróleo eram a salvação para a penúria que o país vivia. (RICO, 1991)

A sensação de importância do México foi estimulada especialmente pela relação com a América Central. Por meio da troca de visitas bilaterais, os líderes políticos dessa área se mostraram inclinados a reconhecer o aumento do peso mexicano no nível internacional em motivo da grande descoberta de petróleo. A partir de 1977, ganharam destaque as ações empreendidas em torno da negociação dos Tratados do Canal do Panamá. O México se incorporou ao grupo de cinco países – ao lado de Colômbia, Venezuela, Costa Rica e Jamaica – que participaram do processo com o objetivo de passar a soberania do canal que pertencia aos Estados Unidos para o governo panamenho. Já se tratava de uma dissidência em relação ao vizinho. (RICO, 1991)

A tentativa de aproximação com os Estados Unidos foi abandonada de vez após Portillo decidir não aderir ao GATT em 1980. Desde o surgimento do GATT, em 1947, o México havia se mantido à margem do acordo por temer que a proteção que dava às suas indústrias nacionais, no âmbito do modelo desenvolvimentista, pudesse ser questionada. (PURCELL, 1981) No início do sexênio de Portillo, diante das pressões do FMI para liberalizar sua política comercial, começou a ser debatida a necessidade de o México se incorporar aos acordos multilaterais que regulavam o comércio internacional. (DAVIS & WILF, 2013)

Portillo estimulou um processo de debate popular sobre a adesão do México ao GATT no início de 1979. A sociedade mexicana se mostrou polarizada, refletindo visões diferentes a respeito de qual seria o melhor modelo de desenvolvimento para o país. Quem estava a favor, defendia a necessidade de se rumar para uma direção mais próxima ao mercado e ao liberalismo comercial, enquanto quem estava contra denunciava os efeitos nocivos que a

abertura poderia ter sobre a economia nacional e a dependência em relação aos Estados Unidos. Em 1980, o governo tomou a decisão de adiar a adesão ao GATT, confiante de que o petróleo e o intervencionismo estatal sustentariam o desenvolvimento nacional. (DAVIS & WILF, 2013)

3.3 A reedição da política externa ativa

Portillo aproveitou o episódio do GATT para legitimar uma mudança na condução da política externa que se desenhava desde a visita fria de Carter em fevereiro de 1979. Se, no início do mandato, o presidente mexicano desejava uma reaproximação com os Estados Unidos, o “deslumbramento” com o petróleo o fez perseguir uma postura de independência em relação ao vizinho. Em maio de 1979, em meio ao debate sobre a adesão ao tratado, substituiu o chanceler Santiago Roel por Jorge Castañeda de la Rosa. O novo ministro defendia a retomada do ativismo nas relações internacionais que havia imperado nos anos de Echeverría. Desta vez, a política externa ativa teria o lastro do petróleo. (RICO, 1991)

Castañeda procurou inicialmente reeditar o terceiro-mundismo. O México agora se apresentava como uma potência média petrolífera, merecedora do respeito dos países industrializados e atenta às demandas dos subdesenvolvidos. (RAMIREZ, 2001) A participação mexicana na VI Conferência do Movimento Não-Alinhado, realizado em Cuba, em setembro de 1979, contou com uma retórica forte de apoio ao movimento, ainda que o governo mantivesse a posição de não aderir formalmente a ele. (BELLO, 2006)

Em outubro de 1981, Portillo sediou a Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, abreviada para Cúpula de Cancun, por meio da qual procurou revitalizar o diálogo Norte-Sul após as crises de energia e alimentos experimentadas mundialmente durante a década de 70. Na reunião, que contou com 22 chefes de Estado e o secretário-geral da ONU, Kurt Waldheim, o presidente mexicano externou a necessidade de se construir um sistema econômico internacional mais justo e equitativo. (RAMIREZ, 2001)

A América Central foi onde se viu com maior clareza a retomada do ativismo mexicano. No momento em que terminava o desejo de retorno ao bilateralismo com os Estados Unidos, começou a crise centro-americana. O primeiro evento foi a Revolução Sandinista de 1979. Portillo decidiu romper relações com o governo de Somoza, incentivou outros governos a reconhecer o regime sandinista e encabeçou a oposição, dentro da ONU, ao plano dos Estados Unidos de mandar uma força de paz à Nicarágua. Portillo justificou o apoio

aos sandinistas com base nos abusos de direitos humanos e no genocídio praticado durante o governo de Somoza. (RICO, 1991)

A mesma postura de ativismo foi tomada diante do golpe de El Salvador de 1979. Em uma parceria com a França, o México emitiu uma declaração reconhecendo os grupos revolucionários da Frente Farabundo Matí como uma força política representativa e pedindo à comunidade internacional para respeitar a autodeterminação do país. Ainda que um tanto contraditório, o pedido era uma crítica indireta aos Estados Unidos, acusado por Castañeda de intervir na guerra através do envio de armas a favor do presidente Carlos Romero. A parceria do México com um país de fora do continente americano marcou uma novidade na política externa. (RAMIREZ, 2001)

O ativismo na vizinhança foi selado com o Acordo de San José, assinado em 1980, em parceria da Venezuela. Os dois países se comprometeram a fornecer petróleo e crédito em condições vantajosas aos países da América Central e do Caribe. Seriam 160 mil barris diários de petróleo, sendo uma metade oferecida pelo México e a outra pela Venezuela. Os beneficiários incluíam Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Jamaica e República Dominicana. Tratava-se de uma ajuda econômica com claros propósitos políticos de exercer influência sobre a região. (RICO, 1991)

A iniciativa obedecia a um pluralismo ideológico – em ressonância à política externa de Echeverría –, que Portillo utilizou para dar ao seu governo uma imagem de nacionalista e independente em relação aos Estados Unidos. Nesse mesmo sentido, valeu-se de uma intensificação de contatos com Cuba. Fidel Castro visitou o México em 1979 e 1981, enquanto Portillo foi a Cuba em 1980. Os dois presidentes compartilhavam o apoio às revoltas socialistas centro-americanas e criticavam o intervencionismo estadunidense. Ainda na América Central, houve o estabelecimento de relações diplomáticas com Belize no mesmo dia em que o pequeno país declarou independência do Reino Unido, em 21 de setembro de 1981. (BELLO, 2006)

As relações com outros países durante o sexênio foram largamente marcadas por negociações envolvendo petróleo. Parcerias nessa área foram fechadas com Reino Unido, Japão, Brasil, Canadá, Israel, França e Espanha. Os acordos incluíam abertura de mercado, transferência de tecnologia e recebimento de ajuda financeira em troca de petróleo. (RICO, 1991) O governo buscava diminuir a dependência comercial em relação aos Estados Unidos, maior comprador do combustível. Em 1980, foi criada uma política de limitação de exportação de petróleo por país, segundo a qual as vendas aos Estados Unidos não deveriam superar 60% do total. (DE BRODY, 1981)

O acordo firmado com Israel merece destaque especial. Diante da suspensão da venda de petróleo do Irã àquele país após a Revolução Islâmica de 1979, o convênio assinado com o México o tornou o seu principal provedor de petróleo. Israel se converteu no terceiro maior cliente da PEMEX. Apesar do acordo, não houve um maior engajamento do México no Oriente Médio. Em 1978, Portillo recusou uma solicitação do secretário-geral da ONU, Kurt Waldheim, para que o México enviasse soldados para atuar em uma missão na guerra civil do Líbano. Mesmo assim, o convite foi recebido como um sinal de reconhecimento do maior status do México na esfera internacional. (RICO, 1991)

Contatos com outras áreas geográficas também foram feitos, mas em menor escala se comparados com o governo de Echeverría. Em 1977, foram reestabelecidas as relações diplomáticas com a Espanha, inexistentes durante todo o regime de Franco. Em 1978, Portillo aceitou um convite oficial e visitou a União Soviética. Na ocasião, a superpotência aderiu ao Protocolo II do Tratado de Tlatelolco. No mesmo ano, o presidente mexicano foi à China e ao Japão. As visitas não tiveram objetivos concretos além de estreitar vínculos políticos. No aspecto geral, serviam para reafirmar, tanto no plano interno como no externo, o caráter independente da política externa mexicana. (ELIZONDO, 1979)

No nível multilateral, a iniciativa mais significativa do governo de Portillo também estava ligada ao petróleo. Tratava-se da proposta de um Plano Mundial de Energia, apresentada na Assembleia Geral da ONU em setembro de 1979, por meio do qual o México defendia a criação de um instituto internacional de energia que racionalizasse o uso do petróleo (incluindo seu preço) e estimulasse o uso de fontes renováveis. A proposta encontrou resistência da OPEP, operadora dos recentes choques de petróleo, que se posicionou abertamente contra o projeto e o fez não prosperar. Fora da área energética, o México manteve uma atuação tradicional nas discussões sobre desarmamento, presidindo os trabalhos do Programa de Desarmamento da ONU em 1982 e 1983.⁶ (RICO, 1991) Merece destaque ainda a ocupação de um assento no Conselho de Segurança da ONU no biênio 1980-81, o que o México não fazia desde a década de 40. (BELLO, 2006)

3.4 A crise da dívida externa

A política externa terceiro-mundista de Castañeda entrou em crise nos dois últimos anos do governo de Portillo. Em 1981, as exportações de petróleo do México haviam

⁶ Em 1982, o delegado mexicano na Assembleia Geral de Desarmamento da ONU, Alfonso García Robles, ganhou o Prêmio Nobel da Paz, ao lado do sueco Alva Reimer Myrdal. (LASSO, 1984)

alcançado apenas 1,1 milhão de barris diários, abaixo do que se havia previsto. O país enfrentava um aumento da oferta mundial, especialmente da Arábia Saudita, e uma redução do consumo nos principais países compradores. O preço do petróleo diminuiu pela primeira vez depois da primeira crise de energia em 1973. A queda provocou um grande efeito negativo na balança de pagamentos do México, dado que, no final do sexênio, as exportações petrolíferas representavam 3/4 das exportações totais e 1/3 dos ingressos de dólares do país. (RICO, 1991)

O projeto de Portillo de conquistar um rápido crescimento econômico com base no endividamento externo, apostando que as reservas de petróleo gerariam recursos para o pagamento da dívida, revelou-se um fracasso. De fato, houve um crescimento extraordinário do PIB entre 1977 e 1981, ao redor de 8% ao ano, sustentado por uma dívida externa que subiu de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 52,9 bilhões no mesmo período. (VALDÉS, 1983). Contudo, o governo errou ao superestimar a facilidade em se produzir e exportar petróleo, além de confiar que o preço internacional do combustível se manteria em um nível elevado. Revelada a frustração do projeto, o peso da dívida e a incapacidade de pagá-la se tornaram cada vez mais evidentes. (LASSO, 1984)

Além dos problemas envolvendo o petróleo, outras variáveis agravaram o problema da dívida externa. Seu tamanho havia sido substancialmente elevado após o governo de Jimmy Carter decretar, em 1979, um aumento na taxa de juros dos Estados Unidos – episódio conhecido como “Choque Volcker”. A elevação dos encargos fez com que, em 1981, 50% da dívida mexicana correspondessem ao pagamento de juros. (VALDÉS, 1983) Além disso, uma diminuição do turismo e uma elevação do déficit comercial ao longo do sexênio haviam acentuado a falta de dólares. O cenário ruim levou a uma fuga massiva de divisas entre 1980 e 1981. (RICO, 1991) Em 1981, as reservas cambiais do México chegaram a apenas US\$ 4,7 bilhões. (MÉXICO, 2013)

Para sinalizar uma disposição em retomar a austeridade, o PRI se apressou em anunciar, em setembro de 1981, Miguel de La Madrid como seu candidato para suceder Portillo na eleição presidencial que ocorreria apenas no ano seguinte. (BELLO, 2006) La Madrid era o ministro de Planejamento desde 1979, tinha um perfil tecnocrata, nunca havia sido eleito para um cargo através de voto popular e era apresentado como um acadêmico com pós-graduação em Administração Pública pela Universidade de Harvard. Não correspondia ao perfil tradicional de dirigentes do PRI. (GRANADOS, 2012)

Diante da situação econômica decadente, a administração de Portillo decidiu recorrer aos Estados Unidos, revertendo a independência que se havia tentado afirmar. Com o petróleo

entregando menos do que prometia, não fazia mais sentido sustentar uma política externa de altivez. Em 1981, foi firmado um convênio com o vizinho, ao qual o México se comprometeu a destinar 200 mil barris/dia de setembro a dezembro e 5 mil a partir de janeiro de 1982. No entanto, o acordo não foi suficiente para alterar a insuficiência de divisas. Em fevereiro de 1982, o Banco Central do México anunciou que pararia a atuação no mercado de câmbio para que o peso encontrasse o valor de mercado em relação ao dólar. O resultado foi uma grande desvalorização do peso mexicano, que piorou as contas externas. (RICO, 1991)

No ano de 1982, a situação se agravou com um quadro inédito de estagflação, no qual o México passava por um baixo crescimento e uma alta inflação. (RAMIREZ, 2001) Em junho de 1982, houve uma queda de 50% nas exportações de petróleo, o que baixou o preço do barril mexicano. A consequente piora do balanço de pagamentos levou o governo a decretar, em agosto, uma moratória em parte da sua dívida externa, ação que alastraria uma crise generalizada na América Latina. Em setembro, Portillo anunciou a nacionalização dos bancos do país. (BELLO, 2006)

Preocupados com o desastre econômico do vizinho, os Estados Unidos logo ofereceram um resgate de US\$ 3 bilhões ao México. Obtiveram ainda do Banco Internacional de Basileia um capital de mais US\$ 2 bilhões. A movimentação de Washington era motivada pela consciência de que uma deterioração do quadro mexicano desestabilizaria profundamente o sistema bancário estadunidense. Também existia um temor de que houvesse uma crise política, alimentada por uma contaminação dos problemas centro-americanos. A negociação da dívida externa passou a ocupar o centro da agenda política mexicana. Ao final do governo de Portillo, a relação com os Estados Unidos voltava a ser a prioridade central da diplomacia. (RICO, 1991)

O sexênio de Portillo pode ser entendido como o momento de impasse entre os Estados desenvolvimentista e o neoliberal de Amado Cervo (2007). As tendências de mudança no modelo econômico foram rigorosamente acompanhadas por alterações sintomáticas na política externa. A ideia inicial de encerrar o desenvolvimentismo levou o México para perto dos Estados Unidos com uma disposição de aumentar a integração física e de respeitar o FMI. Com o aumento das reservas de petróleo, nasceu uma nova estratégia de autonomia nacional, própria do Estado desenvolvimentista, que fez o governo retomar críticas à injustiça do sistema econômico internacional, defender a diminuição das incertezas no mercado mundial do petróleo e negar a abertura econômica através do GATT. O fracasso da estratégia devido a variáveis externas obrigou Portillo a retomar a tendência inicial em direção ao Estado neoliberal.

4 O GOVERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

4.1 O início do Estado neoliberal

Miguel de La Madrid assumiu a presidência do México em dezembro de 1982, em meio a um dos momentos mais conturbados da história do país. A economia havia atingido um ponto grave de crise, que havia desgastado a liderança do ex-presidente José Portillo e criado uma sensação de vácuo político. Nas eleições, o PRI, ainda que vitorioso com a candidatura de La Madrid, havia registrado uma perda substancial de votos em relação à sua média histórica. A principal diminuição de apoio se deu nas grandes cidades, onde vivia 60% da população. Nestas áreas, avolumavam-se críticas aos sistemas judiciário e policial, vistos como incapazes de assegurar a ordem pública. A legitimidade do Estado estava sendo posta em xeque. (BELTRÁN, 1990)

A percepção dominante do círculo político de La Madrid era de que a crise se tratava de uma continuação dos problemas econômicos registrados desde o fim dos anos 60, decorrentes de um esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista cada vez mais agudo, cuja falência não havia sido alterada pela descoberta de novas reservas de petróleo. Alterar esse modelo era considerado urgente diante das dificuldades que se apresentavam em 1982: inflação próxima de 100%, crescimento beirando 0%, elevação do desemprego, diminuição da arrecadação fiscal, déficit sem precedentes do setor público, alta dívida externa nos setores público e privado, moratória declarada em agosto, nível pequeno de poupança e queda no investimento.⁷ (MÉXICO, 1982)

O cenário internacional não oferecia nenhum alento ou solução para os problemas do México. A avaliação do governo apontava uma conjuntura de incertezas e temores, caracterizada por uma recessão global acompanhada de protecionismo (especialmente forte nos Estados Unidos), taxas de juros altas, escassez de crédito, barateamento das matérias-primas, encarecimento dos produtos industriais e reinício de uma corrida armamentista entre as superpotências que poderia desestabilizar ainda mais a economia mundial. (MÉXICO, 1982)

Diante desse quadro, a elite política mexicana avaliou que o crescimento dirigido pelo gasto público não tinha como se manter. Apostava-se que a superação da crise ocorreria se houvesse redução da atividade econômica do Estado, cujas despesas seriam reorientadas para o pagamento da dívida externa. Esperava-se que o corte nos gastos estatais ajudaria a baixar a

⁷ Para dados detalhados sobre os indicadores econômicos, ver BELTRÁN, 1990.

inflação e abriria espaço para investimentos privados. À frente na implementação dessa ideia estavam Carlos Salinas de Gortari, economista com pós-graduação em Harvard e ministro de Planejamento, e Jesús Silva Herzog Flores, economista com pós-graduação em Yale e ministro da Fazenda.

La Madrid deixou clara a nova política desde o seu discurso de posse. Na ocasião, anunciou o “Programa Imediato de Reordenação Econômica”, composto por dez pontos. O principal ponto previa reformar a Constituição para haver o “equilíbrio adequado” entre os setores público e privado no sistema de economia mista. Cinco outros pontos se relacionavam com a redução do déficit das contas públicas: diminuir o gasto estatal, preservando o serviço público a níveis “indispensáveis”; reforçar as normas referentes à disciplina fiscal do governo; reformar a administração federal, a fim de torná-la mais “eficiente”; selecionar as obras públicas que seriam mantidas pela administração; e aumentar a tributação, sobretudo sobre os extratos mais ricos. (MÉXICO, 1982)

A redução dos gastos públicos não implicava, contudo, a completa subtração do Estado do sistema econômico. As outras quatro medidas do plano conservavam funções nesse sentido: preservar o sistema bancário nacionalizado e canalizar o crédito a setores prioritários da economia; aumentar o controle estatal sobre o mercado cambial e as importações; proteger o emprego através do apoio a pequenas e médias empresas; e estimular programas de produção, importação e distribuição de alimentos. Pretendia-se, assim, reduzir as despesas do Estado sem retirar completamente seu controle sobre a economia. (MÉXICO, 1982)

Esse espírito guiou as reformas constitucionais que efetivamente foram feitas. O desenvolvimento econômico ficou formalmente a cargo de três setores: o público, o privado e o social (ejidos⁸, comunidades, cooperativas). Ao Estado, foram reservadas as tarefas de “planejar, conduzir, coordenar e orientar” a atividade econômica. Foi criado o instrumento da concessão pública, por meio do qual o Estado passou a conceder o direito de exploração à iniciativa privada de serviços públicos, como as ferrovias e a comunicação via satélite. Ficaram reservados ao controle do Estado setores definidos como estratégicos: petróleo, petroquímica, eletricidade, mineração radioativa, energia nuclear, correios e telégrafos. A concessão de subsídios passou a ter caráter temporal. (NIETO, 2010)

⁸ Os ejidos são terras indígenas comunitárias. Na época dos astecas, pertenciam ao Estado e eram cultivadas pelos membros inferiores daquela sociedade estamental. Ao longo da colonização espanhola, sobreviveram com o sistema de encomiendas. A partir da independência, em 1821, a manutenção dos ejidos influenciou as tensões sociopolíticas do México. Porfirio Díaz (1876-1911) desapropriou indígenas e passou ejidos a latifundiários. Essa política foi causa direta da Revolução Mexicana (1910-1920), na qual o conflito pela propriedade da terra foi central. Pela constituição pós-revolucionária de 1917, o Estado ficou obrigado a repassar terras a toda comunidade indígena que fizesse uma requisição. Tal dispositivo seria revogado em 1992 durante a presidência de Salinas, levando ao surgimento do Exército Zapatista de Libertação Nacional. (ALEGRÍA & LÓPEZ, 2010)

A tarefa dada ao Estado de planejar a economia levou à criação do Plano Nacional de Desenvolvimento de 1983-1988. O documento foi formulado nos primeiros meses de governo após consultas com a sociedade civil e posteriormente aprovado pelo Congresso, em um processo denominado de “sistema de planejamento democrático”. O plano destacava as necessidades de uma mudança estrutural no papel do Estado e de uma maior participação do México na economia mundial. Estipulava-se que o país deveria reduzir as tarifas alfandegárias e perseguir um aumento das exportações não-petrolíferas. (RICO, 1991)

A política externa de La Madrid foi utilizada em consonância com o projeto de reformar a economia nacional. Segundo Chabat (1990), a diplomacia agiu em torno de três objetivos. O primeiro era buscar uma renegociação constante da dívida externa. Ao longo do período, houve uma série de diálogos com bancos, governos e instituições internacionais, que conseguiu garantir um processo de reestruturação do pagamento devido aos credores. US\$ 8,5 bilhões saíram do México em média anualmente, o que correspondeu a cerca de 5,5% do PIB do período, ou quase 35% da renda obtida com as exportações. (RICO, 1991) A transferência de recursos ao exterior foi maior do que os empréstimos que o México havia recebido no passado. (CHABAT, 1990)

O segundo objetivo da política externa era promover as exportações mexicanas, consideradas centrais no novo modelo de desenvolvimento. Essa postura levou o país a negociações ásperas nos fóruns comerciais multilaterais e a atritos com os países desenvolvidos, que eram os principais compradores do México e que estavam levantando medidas protecionistas. (CHABAT, 1990) Essa orientação também teve sucesso. As vendas de produtos não-petrolíferos cresceram, em média, 20% ao ano, sendo que as manufaturas ficaram acima desse valor. Entretanto, a concentração de trocas comerciais com os Estados Unidos aumentou. (RICO, 1991)

A política externa teve como terceiro objetivo evitar que a crise bélica que se perpetuava na América Central e que mostrava sinais de agravamento atingisse o México e causasse uma desestabilização interna. Diante do grau delicado da economia e da perda de apoio ao PRI nas eleições, o governo receava que o descontentamento popular pudesse tomar vias de contestação mais sérias. Essa posição levou à criação do Grupo de Contadora em 1983, com o objetivo de ajudar no processo de paz através da parceria com outros países. A partir dessa articulação, outras foram feitas, inaugurando uma fase na diplomacia mexicana caracterizada por um ativismo multilateral, analisado na seção seguinte. (CHABAT, 1990)

Com base nas três preocupações que nortearam a atuação da diplomacia, a condução institucional da política externa foi alterada. A crise de 1982 e a reformulação do modelo de

Estado abriram espaço para que dois órgãos do governo antes pouco relacionados com a política externa passassem a ter um papel predominante sobre ela: a Secretaria de Fazenda e Crédito Público e a Secretaria de Comércio e Fomento Industrial. A agenda economicista de ambas passou a se sobrepor às prioridades políticas da Secretaria de Relações Exteriores, que perdeu espaço no governo. (CHABAT, 1990)

Além da mudança institucional, a administração de La Madrid buscou inserir mais a iniciativa privada na formulação da política externa. Em uma viagem feita ao Leste Asiático em 1986, La Madrid, acompanhado por empresários, declarou que “cada setor da sociedade mexicana deve assumir seu papel nas relações internacionais, sem permitir que estas fiquem unicamente sob a responsabilidade do Poder Executivo”. (CHABAT, 1990, p. 415) No novo modelo de Estado que se construía, não apenas a atuação econômica do setor público era diminuída, como também se cediam prerrogativas políticas ao setor privado.

4.2 A diplomacia do multilateralismo

A diplomacia multilateral era praticada pelo México desde o final da Segunda Guerra Mundial, mas nunca com um grande destaque na sua agenda externa. La Madrid lhe conferiu uma intensidade inédita. Durante o seu governo, o México foi inserido em quatro articulações multilaterais: o Grupo de Contadora, o Grupo dos Oito, o Grupo dos Seis e o Grupo de Cartagena. Essas concertações eram *ad hoc*, formados com objetivos específicos e temporários. Também tinham a característica de não estarem vinculadas a estruturas cristalizadas, como a ONU e a OEA. (MACOUZET, 1990)

A razão para esse novo comportamento do México era conjuntural. Diante da fragilidade da economia nacional, das condições ruins do comércio internacional e do recrudescimento da Guerra Fria, o governo de La Madrid calculava que o México precisava formar alianças para afirmar seus interesses com mais força. Críticas à ONU proliferavam em todo o mundo diante da sua ineficiência em garantir a paz, levando muitos analistas a afirmarem que se vivia uma crise do multilateralismo tradicional. Esse cenário levou vários países a pensarem novas formas de concertação, fora de organizações tradicionais. (MACOUZET, 1990)

A ação prioritária da diplomacia multilateral foi a vizinhança do México. A crise na América Central que havia começado no final dos anos 70 expandiu-se entre os países da região e ganhou contornos mais dramáticos após Ronald Reagan assumir a presidência dos Estados Unidos a partir de 1981. Sob a égide da Nova Guerra Fria, Washington recrudescceu o combate à influência da União Soviética no Terceiro Mundo. Nesse sentido, empreendeu

ações na Nicarágua, em Honduras, em El Salvador e em Granada no início dos anos 80. (RICO, 1991)

A instabilidade crescente na América Central era vista pelo México como uma ameaça à sua soberania. La Madrid passou a definir a fronteira sul do país como uma área vital para a segurança nacional, conceito inteiramente novo no discurso mexicano. Segundo o presidente, uma guerra aberta e declarada na vizinhança poderia ter efeitos desestabilizadores no interior do México. (RICO, 1991) Sua posição para instaurar a paz era a mesma de Portillo, baseada na negociação diplomática e na condenação ao intervencionismo estadunidense. No entanto, como o México havia perdido o status que o petróleo lhe havia dado no governo anterior, La Madrid apostou na via da concertação latino-americana para afirmar sua política regional. (MACOUZET, 1990)

Em fevereiro de 1983, México, Panamá, Venezuela e Colômbia formaram o Grupo de Contadora, com a finalidade de trabalhar pela superação pacífica da crise centro-americana. O nome do grupo foi dado em referência à ilha caribenha onde aconteceu a primeira reunião. Os países concordaram na ideia de que um enfrentamento militar não resolveria a crise, pois havia uma provada capacidade de recuperação de todos os lados envolvidos nos conflitos. Além disso, compartilhavam o temor de que as ações estadunidenses provocariam o extravasamento da crise para dentro de seus territórios. O México já estava experimentando um fluxo de refugiados da Guatemala desde 1980. (GREEN, 1990)

Na visão mexicana, a crise nos países centro-americanos era causada principalmente por problemáticas internas. Havia um atraso econômico e social na região, acompanhado da ausência de processos políticos que garantissem estabilidade. Apenas a implantação de reformas negociadas, que respeitasse os princípios de não-intervenção e de autodeterminação, traria a paz. A interpretação mexicana moldou a posição oficial de Contadora. O grupo não colocava em dúvida a legitimidade das autoridades da região, nem buscava a eliminação dos movimentos revolucionários. Suas propostas enfatizavam o diálogo e obedeciam ao seguinte lema: “soluções latino-americanas para problemas latino-americanos”. (BELLO, 2006)

Em 1984, o grupo divulgou a Ata de Contadora, que continha propostas para superar a crise. O documento estabelecia níveis máximos de armamento para cada país centro-americano, proibia a instalação de bases militares estrangeiras na América Central, vetava a presença de manobras militares de países extrarregionais e estabelecia a democracia como forma de governo. Os Estados Unidos rejeitaram a Ata, o que levou a Nicarágua a fazer o mesmo. Uma nova ata foi apresentada em 1985, mas fracassou igualmente na conquista de

um consenso. Paralelamente, Washington aumentava sua presença militar na região. (BELLO, 2006)

Quando a via diplomática parecia rumar ao fracasso, o escândalo Irã-Contras estourou nos Estados Unidos em novembro de 1986. Descobriu-se que Washington estava financiado os Contras da Nicarágua com dinheiro obtido com tráfico de armas ao Irã, o qual estava submetido a um embargo internacional de armamentos. Com a repercussão do escândalo, os Estados Unidos diminuíram a intervenção na América Central, o que abriu espaço para os governos da região cederem posições e negociarem a paz. Embora o grupo de Contadora não tenha encontrado uma solução para a crise, suas ideias serviram de base para o Acordo de Paz de Esquipulas, assinado em 1987 pelos centroamericanos. (RICO, 1991)

A inclinação a favor da diplomacia multilateral do México não demorou a se expandir da América Central para toda a América Latina. Em 1985, foi criado o Grupo de Apoio a Contadora, formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Peru. Em 1986, os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora se fundiram no Grupo dos Oito ou Grupo do Rio. Seu objetivo inicial era apoiar a pacificação centro-americana, porém sua pauta logo se expandiu para a integração política e econômica da América Latina, a formação de uma segurança coletiva regional e a transformação do sistema econômico internacional a favor dos países subdesenvolvidos. Apesar de reuniões periódicas, a concertação não tomou medidas que concretizassem as expectativas estipuladas. (MACOUZET, 1990)

A terceira articulação integrada pelo México foi o Grupo de Cartagena. A concertação foi criada em 1984 pelas maiores economias latino-americanas com o objetivo de discutir o problema da dívida externa. O grupo sustentava a tese da corresponsabilidade entre credores e devedores, e pedia um diálogo entre as duas partes. Contudo, foi impossível coordenar posições entre os endividados grandes e os pequenos, de modo que o grupo nunca apresentou uma postura comum diante dos credores. O México via o grupo mais como um elemento de pressão na barganha com os detentores da dívida do que um instrumento real de ação conjunta, já que era vantajoso negociar com os credores separadamente. (RICO, 1991)

A quarta concertação multilateral do México ocorreu fora da América Latina. Em 1984, o país passou a conformar o Grupo dos Seis, ao lado de Argentina, Grécia, Índia, Suécia e Tanzânia. Diante de uma paralisia bastante criticada da Conferência do Desarmamento da ONU em atingir seus propósitos de redução de arsenais bélicos, os seis países, que tinham um empenho histórico em questões da paz e desarmamento, buscaram constituir uma nova forma de pressão para fomentar o diálogo entre os Estados Unidos e a União Soviética em favor da redução de seus armamentos estratégicos. (MACOUZET, 1990)

O grupo emitiu declarações conjuntas recorrentes, pedindo a retomada das negociações entre as superpotências e a suspensão da produção e de testes de armas nucleares. Estados Unidos e União Soviética trocavam informações com o grupo e, com o relaxamento da Nova Guerra Fria no final dos anos 80, negociaram tratados de desarmamento. Não seria plausível acreditar que a cooperação foi atingida mais pelo trabalho do Grupo dos Seis do que pela vontade política das superpotências. Contudo, a concertação teve o mérito de ser uma incentivadora do diálogo internacional em meio a uma época tensa da política internacional. Para o México, significou ainda a aproximação bilateral com os demais membros, com quem assinou tratados de cooperação. (MACOUZET, 1990)

As quatro concertações da qual o México participou tinham em comum um tom de crítica aos Estados Unidos. Contadora e o Grupo dos Oito contestavam suas ações militares, o Grupo dos Seis reivindicava mais moderação na sua política bipolar, e Cartagena pedia por mais justiça econômica no sistema financeiro que apoiava. Contudo, seria errôneo relacionar a diplomacia multilateral a uma postura antiestadunidense. Como era comum na história do México, as críticas aos Estados Unidos eram uma forma de afirmar sua independência. As concertações foram usadas como veículos para externar descontentamentos, defender o anti-imperialismo, denunciar o abuso de poder do vizinho, apoiar o pacifismo e – em três delas – trabalhar pela autonomia da América Latina. (GREEN, 1990)

Além dos quatro grupos que foram criados, vale mencionar a participação que o México teve na OEA e no Movimento Não-Alinhado (MNA). Na OEA, o governo de La Madrid impulsionou um conjunto de reformas jurídicas, reunidas no Protocolo de Reformas de Cartagena, aprovado em 1985. Entre as medidas, estavam o fortalecimento do princípio de não-intervenção da OEA em assuntos internos, o respeito ao pluralismo ideológico nas relações interamericanas e a livre determinação para os governos nacionais decidirem a que fóruns internacionais desejariam recorrer diante de algum problema. Em relação ao MNA, não foi retomado o terceiro-mundismo presente nos dois governos anteriores, mas o chanceler Bernardo Sepúlveda Amor manteve o comparecimento às principais cúpulas do movimento. (HELLER, 1990)

4.3 A busca de um novo *modus vivendi* com os Estados Unidos

No plano da diplomacia bilateral, a relação com os Estados Unidos foi a prioridade da política externa de La Madrid. O governo mexicano buscou sobretudo cooperação econômica. O número de funcionários alocados na embaixada e nos vários consulados do México em território estadunidense chegou a cerca de 40% de todo o pessoal diplomático que o país

mantinha no estrangeiro em 1986. La Madrid e Reagan tiveram seis encontros ao longo do sexênio. O governo mexicano chegou a contratar empresas de lobby para incrementar sua relação com Washington, algo até então inédito. (CHABAT, 1990)

Apesar dos esforços, a relação foi difícil nos anos iniciais do governo de La Madrid. Além das posições diferentes a respeito da crise centro-americana, outros assuntos despertaram divergências entre os vizinhos. O México criticava as medidas protecionistas adotadas pelos Estados Unidos a partir de 1982 e pedia maior abertura para suas exportações. (RICO, 1991) Também desagradou profundamente ao governo mexicano a entrada em vigor, nos Estados Unidos, da Lei Simpson-Rodino, em 1986, que estabelecia multas para empresários que empregassem trabalhadores indocumentados, o que poderia gerar uma onda de deportações ao México. (MABIRE, 1987)

Em fevereiro de 1985, houve uma notável deterioração da relação com o sequestro de Enrique Camarena, agente da Drugs Enforcement Agency (DEA) dos Estados Unidos, em território mexicano. Washington acusava a polícia mexicana de agir com morosidade nas investigações e, nove dias após o sequestro, colocou em funcionamento a “Operação Interceptação”. O objetivo era fazer uma revista detalhada da fronteira em busca de Camarena. Na prática, a ação humilhava o aparato estatal mexicano, considerado incompetente. A intenção de Reagan – manifestada em toda a sua política externa – era mostrar a superioridade de poder dos Estados Unidos. (MABIRE, 1987)

Quando o agente da DEA foi encontrado morto em março de 1985, por ação de cartéis de drogas mexicanos, os atritos se elevaram. O México foi duramente criticado na imprensa e no meio político estadunidense pelo fracasso no combate ao narcotráfico e pela corrupção do sistema político. O próprio presidente La Madrid foi acusado de manter milhões de dólares em uma conta na Suíça. (CHABAT, 1990) A embaixada dos Estados Unidos no México começou a fazer reuniões com o Partido da Ação Nacional (PAN), opositor do PRI, o que gerou acusações de intervencionismo na imprensa mexicana. (HELLER, 1990)

Ainda em repercussão ao caso, o México passou a ser incluído nos informes anuais do Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre violações de direitos humanos no mundo. Washington também iniciou um processo de “certificação” contra o México, com base na Lei contra o Abuso de Drogas, aprovada durante o governo Reagan. A lei determinava que a Casa Branca deveria apresentar um relatório anual ao Congresso estadunidense sobre países que atuavam no combate ao narcotráfico. Uma avaliação negativa poderia levar a um cancelamento de ajuda econômica, militar ou comercial a um país. (RICO, 1991)

A postura de confronto dos Estados Unidos em relação ao México parecia estar ligado, em grande parte, aos efeitos ruins que a crise mexicana havia tido sobre a sua própria economia. Ainda que a dependência do México em relação ao vizinho fosse maior, a economia estadunidense também era muito influenciada pelas dinâmicas mexicanas. Calcula-se que a contenção das importações que o México teve que fazer para sair da crise resultou na perda de 200 mil empregos nos Estados Unidos. Uma em cada quatro das maiores empresas estadunidenses sofreram perdas de lucro, enquanto dezenas de bancos temiam uma nova moratória. A situação de instabilidade econômica, somada ao desagrado com a posição do México na crise centro-americana, levou Washington a pressionar o PRI por melhorias e aberturas no sistema político mexicano. (ERB & THORUP, 1986)

Uma distensão na relação bilateral aconteceu a partir de meados de 1985. Em agosto daquele ano, um grave terremoto causou enormes destruições na Cidade do México, levando o FMI a conceder um crédito de emergência de 300 milhões de dólares. O comportamento de La Madrid nos meses seguintes despertou uma avaliação positiva nos Estados Unidos. O governo mexicano aprovou um orçamento de recessão para 1986, subiu tarifas do setor público, privatizou empresas públicas, manteve uma política de arrocho salarial pelo quarto ano consecutivo e enviou uma nova carta de intenção ao FMI. Washington começou a ter simpatia pelo esforço irrevogável de La Madrid em manter seu projeto econômico de austeridade em meio a um contexto desfavorável. (RICO, 1991)

O passo mais importante para essa melhoria de percepção foi a decisão do México de aderir ao GATT em agosto de 1986. Uma série de mudanças fez com que a discussão sobre o tema fosse fundamentalmente distinta daquela ocorrida durante o governo de Portillo. Havia um consenso imperante no Executivo mexicano em favor da adesão, pois aqueles que a haviam defendido no sexênio anterior agora ocupavam a cúpula política. Não havia espaço para escolas de pensamento divergentes da ortodoxia. O compromisso com a abertura econômica era um fato consumado em La Madrid, de modo que entrar no GATT apenas mantinha a coerência do projeto. (RICO, 1991)

O compromisso de La Madrid com a reestruturação econômica e com a abertura comercial era visto nos Estados Unidos como imprescindível para que o México superasse sua crise. La Madrid deu provas mais fortes nesse sentido no final de 1987, quando tomou uma série de medidas de liberalização comercial, baixando tarifas de importação e eliminando subsídios internos. A cooperação econômica bilateral logo floresceu. Um acordo com os Estados Unidos foi assinado em novembro de 1987 para procedimentos de consulta bilateral em temas de comércio e investimento, as regras para investimento externo direto no México

foram simplificadas e entendimentos bilaterais foram acordados para a redução de cotas e licenças de importação em diversos setores. (RICO, 1991)

A abertura comercial perseguida por La Madrid desde o início do seu mandato e cristalizada com a assinatura do GATT produziu efeitos positivos. A inflação mexicana cedeu, as exportações cresceram e o PIB aumentou, ainda que modestamente. A tarifa média cobrada sobre importações caiu de 27%, em 1983, para 13% em 1988. (ZABADÚA, 1994) Entretanto, as vendas continuaram concentradas nos Estados Unidos, reafirmando um padrão histórico que se revelava cada vez mais irreversível. A crescente interdependência comercial com o vizinho passou a demarcar cada vez mais os limites da política externa do México. (RICO, 1991)

O governo de La Madrid iniciou a arquitetura do Estado neoliberal, nos marcos do paradigma de Amado Cervo, com a redução da atividade econômica do Estado e da flexibilização da soberania nacional pela assinatura do GATT e pela facilitação do investimento estrangeiro. Uma alteração no perfil da elite política contribuiu para o processo. Mantiveram-se alguns controles estatais sobre a economia, próprios do Estado desenvolvimentista, revelando uma transição gradual.

Contudo, o modelo de Cervo não consegue explicar completamente a política externa do período. Um Estado mais neoliberal deveria, teoricamente, aproximar-se dos Estados Unidos. Na agenda econômica, tal movimento efetivamente foi feito. No entanto, a política para a América Latina e a diplomacia multilateral de La Madrid expressaram um forte antagonismo aos Estados Unidos, evidenciando que nem toda ação estatal pode ser explicada apenas por imperativos econômicos. Cálculos de segurança mostraram ter uma grande importância.

5 O GOVERNO DE CARLOS SALINAS (1988-1994)

5.1 A consolidação do Estado neoliberal

Carlos Salinas de Gortari assumiu a presidência mexicana em dezembro de 1988. O contexto doméstico permanecia marcado pela situação econômica delicada, ainda convalescente da crise da dívida iniciada no começo dos anos 80. La Madrid havia abrandado os problemas agudos, porém a economia ainda crescia pouco, faltavam investimentos, e a dívida externa se mantinha onerosa, em torno de US\$ 100 bilhões, o que correspondia a 56% do PIB. Salinas, que havia sido o ministro de Planejamento de La Madrid, deu continuidade às políticas de renegociação da dívida e promoção das exportações. (VELASCO, 2010)

A renegociação da dívida foi facilitada com a chegada de George H. W. Bush ao poder nos Estados Unidos, em janeiro de 1989. Bush representava uma ala mais moderada do Partido Republicana que a de Ronald Reagan. Para recuperar os países latino-americanos endividados, o governo Bush propôs aos devedores que fosse feita uma troca dos títulos de dívida externa que haviam emitido por outros, pertencentes ao Tesouro estadunidense, os quais serviriam como fundo de garantia para o pagamento das suas dívidas ante os credores. Essa proposta foi batizada de Plano Brady, em referência a Nicholas Brady, secretário do Tesouro estadunidense. (GREEN, 1990)

Salinas aceitou a oferta. O governo mexicano entendia que a negociação com os credores era condição indispensável para a reinserção do México no mercado internacional de capitais. Essa reinserção, por sua vez, era vista como o caminho para se obter um aporte financeiro capaz de levantar o crescimento nacional. As negociações entre o México e seus mais de mil credores com base no Plano Brady tiveram êxito rapidamente. Em fevereiro de 1990, a dívida externa estava inteiramente reestruturada através de descontos e juros mais baixos. (ZEBADÚA, 1994) A mediação de Bush junto aos governos de Alemanha Ocidental, Reino Unido e Japão para participar da negociação teve importância essencial. (MABIRE, 1994)

Como contrapartida ao alívio financeiro proporcionado pelos “títulos Brady”, os Estados Unidos pressionaram o México a implementar políticas econômicas liberais que garantissem o pagamento da dívida. Nicholas Brady declarava que o nível das reformas que havia sido feito por La Madrid ainda não era suficiente para recuperar o crescimento. O Banco Mundial, o FMI e o BID advogavam no mesmo sentido. Grandes bancos comerciais,

como o Citibank, elevavam o tom de preocupação com um possível calote dos países latino-americanos. O neoliberalismo era imposto como um consenso. (ZEBADÚA, 1994)

Salinas cedeu à pressão e aprofundou o processo de redução do papel econômico do Estado iniciado na presidência anterior. À frente do ministério do Planejamento, estava Ernesto Zedillo, economista com pós-graduação em Yale (e sucessor de Salinas na presidência mexicana); no ministério da Fazenda, Pedro Aspe, economista formado no MIT; no ministério do Comércio, Jaime Puche, economista egresso de Yale; e na secretaria de governo, José Montoya, economista com estudos em Stanford. (ARRIAGA, 1994) O grupo de economistas formados nos Estados Unidos – conhecido como “Los Tecnócratas”⁹ – perseguiu a redução dos gastos públicos, cortou subsídios, fez privatizações, facilitou o investimento estrangeiro, desnacionalizou o sistema bancário e promoveu uma série de desregulamentações ao longo do sexênio, aprofundando a política iniciada por La Madrid. (VELASCO, 2010)

Salinas deixava claro que estava em curso uma transformação radical do modelo de Estado. O Plano de Desenvolvimento Nacional de 1989-1994 enfatizava que seria perseguida a modernização do México, identificada com uma economia mais competitiva e com menor participação do setor público. (MÉXICO, 1989) Em seu primeiro informe de governo ao Congresso, em 1989, Salinas fez uma longa reflexão sobre a mudança de modelo de desenvolvimento, expressando o seguinte:

O Estado da Revolução Mexicana nasceu para fortalecer a soberania da nação e para assegurar que a pátria incorporasse todos ao seu serviço. [...] A crise nos mostrou que um Estado maior não é necessariamente um Estado mais capaz; um Estado proprietário não é hoje um Estado mais justo. A realidade é que, no México, mais Estado significou menos capacidade para responder aos reclames sociais de nossos compatriotas e, posteriormente, mais debilidade ao próprio Estado. [...] Os acertos notáveis da intervenção estatal no passado, que contribuíram para gerar quase quatro décadas de crescimento sustentável, foram se apagando em uma tendência a responsabilizar o Estado, de maneira quase exclusiva, da gestão de toda a economia. Isto impediu a regulação eficaz da economia mista. [...] Por isso, estamos levando a cabo a reforma do Estado. [...] Atrás, fica a ultrapassada opinião que confunde ser progressista com ser estatista. [...] Ser progressista [hoje] se mede pelo impulso às liberdades individuais. (MÉXICO, 1989b, s.p.)

O programa neoliberal foi selado com alterações importantes na Constituição. Salinas revogou a tarefa do Estado de promover a reforma agrária, uma das heranças mais emblemáticas da Revolução Mexicana. Também foi criada a posse individual dos ejidos e permitida a participação de capital privado na exploração dessas terras indígenas. Obrigações estatais em relação à educação também foram suprimidas, aumentando o espaço para o ensino

⁹ Uma análise sobre a mudança no perfil dos agentes estatais do México e de outros países da América Latina nas últimas décadas, quando economistas com estudos nos Estados Unidos passaram a predominar sobre bacharéis em Direito na condução da agenda pública, pode ser encontrada em DEZALAY & GARTH (2002).

privado. O Banco Central ganhou autonomia em relação ao governo e sua prioridade passou a ser o controle da inflação, sendo-lhe vetada a concessão de financiamentos. (NIETO, 2010)

Completada a reestruturação da dívida através do Plano Brady, o foco da política externa passou a ser a atração de capital externo e a promoção das exportações. O serviço diplomático foi orientado a enfatizar na comunidade internacional que o programa de reestruturação econômica era irreversível. O México era apresentado como um país que perseguia a modernização e era convidativo a novos negócios. Existia uma esperança no governo mexicano de que a globalização corresponderia a uma época marcada pela cooperação econômica. (ZEBADÚA, 1994)

A esperança logo se revelou frustrante. O fim da Guerra Fria, anunciado com a Queda do Muro de Berlim em 1989, colocou em primeiro plano o permanente conflito Norte-Sul. Não havia mais um embate entre capitalistas e socialistas, mas permanecia o conflito entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Com o fim do Segundo Mundo, abria-se espaço para uma nova distribuição internacional de poder, capital e trabalho. Nesse cenário de estratificação entre ricos e pobres, não existia espaço para uma harmonia geral. (ELIZONDO, 1994)

Viagens feitas por Salinas nos anos de 1989 e 1990 para divulgar suas reformas rapidamente identificaram dificuldades em conseguir parcerias concretas. As transformações no Leste Europeu após a queda do Muro de Berlim faziam com que a região recebesse a atenção prioritária da Europa Ocidental. O Japão formava um sistema econômico com os outros países do Pacífico asiático e não demonstrava interesse pelo mercado mexicano após a crise dos anos 80. A América Latina estava fragilizada economicamente e qualquer negociação regional seria lenta. (VELASCO, 2010)

Os Estados Unidos se apresentavam como a melhor opção para o México aumentar suas exportações rapidamente e conseguir investimentos. Em 1988, Washington havia assinado um tratado de livre comércio com o Canadá, conhecido como CUFSTA. O governo de Salinas passou a estudar a hipótese de ampliar o CUFSTA em direção a um Tratado de Livre Comércio da América do Norte, logo batizado de NAFTA. Em agosto de 1990, negociações trilaterais começaram. (VELASCO, 2010)

5.2 O NAFTA e o alinhamento definitivo com os Estados Unidos

A negociação do NAFTA se converteu no projeto de governo mais importante de Salinas. A abertura econômica em direção aos Estados Unidos e ao Canadá era vista como a medida necessária para dar êxito ao processo de reformas internas. Através do acordo, o

governo buscava aumentar as exportações, incentivar os investimentos, expandir a economia de escala do setor manufatureiro e elevar a arrecadação do governo com o maior volume de trocas comerciais. (CÁNOVAS, 1994)

O momento de reestruturação econômica coincidia com o enfraquecimento dos Estados Unidos diante de outras potências capitalistas. Mesmo se convertendo na maior potência mundial após o fim da União Soviética, o país não tinha a mesma força econômica de décadas atrás. A fatia do PNB estadunidense dentro do total mundial havia caído de 40% no final da Segunda Guerra Mundial para 20% no final dos anos 80. No mesmo período, sua participação no comércio mundial havia se reduzido de 20% a 11%. Seus déficits fiscal e comercial haviam aumentado. (ZEBADÚA, 1994)

Recuperar e abrir as economias da América Latina foi identificado por Washington como um caminho para reverter o quadro ruim e acelerar o crescimento nacional. O Plano Brady e o NAFTA formavam parte dessa estratégia, com a qual o governo de Salinas demonstrou toda a vontade de colaborar. Para Zebadúa (1994), o Plano Brady foi a formulação de uma aliança mutuamente proveitosa do México com os bancos dos Estados Unidos, enquanto o NAFTA foi uma aliança com as multinacionais daquele país.

As principais companhias estadunidenses com negócios no México, como American Express e AT&T, promoveram ativamente a ideia da integração regional. Os círculos empresariais queriam aproveitar as oportunidades econômicas que o governo de Salinas abria à iniciativa privada em um momento no qual crescia a concorrência com os europeus e os japoneses no mercado internacional. O banco Goldman Sachs apontava ainda a utilidade do NAFTA em garantir a perpetuação do programa neoliberal dentro do México. (ZEBADÚA, 1994)

Salinas e Bush tornaram pública a intenção de negociar o NAFTA em fevereiro de 1991. Os principais condutores na negociação do tratado dentro do México foram os ministérios relacionados à área de economia, e não a Secretaria de Relações Exteriores. O governo também investiu em lobby dentro do Congresso estadunidense para garantir interesses. A relação entre os dois presidentes era próxima, explicada pela grande vontade política dos dois lados em fazer o acordo ter êxito. O México chegou a abandonar uma pretensão inicial de se candidatar a um assento no Conselho de Segurança da ONU no biênio de 1992-1994 para não provocar eventuais atritos bilaterais. (MACOUZET, 1994)

Durante a negociação do NAFTA, os Estados Unidos entraram em recessão em 1990 e 1991. Também em 1991, Bush decidiu empreender a Guerra do Golfo. Os dois elementos de conjuntura fizeram sua popularidade cair e inviabilizaram sua reeleição em 1992. Em seu

lugar, foi eleito o democrata Bill Clinton. A eleição de Clinton retardou a negociação do NAFTA, pois o novo presidente trouxe consigo demandas de sindicatos e grupos ambientais, que passaram a participar das discussões. (ZEBADÚA, 1994)

O NAFTA foi aprovado em 1993 e entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1994. Entre suas medidas principais, estavam a diminuição de impostos comerciais, o tratamento nacional para investimentos externos, a redução de restrições na propriedade de empresas por estrangeiros, a integração financeira e o fortalecimento na proteção de marcas e patentes. Foram ainda criados protocolos adicionais nas áreas de direito laboral e preservação ambiental. O acordo foi aberto a adesões de outros países. (ARAGÓN, 2012)

O setor energético foi um dos pontos mais discutidos do tratado. A exclusividade do Estado mexicano para atuar no setor de petróleo, garantida constitucionalmente, não foi alterada, apesar de pressões do setor privado estadunidense nesse sentido. Tal propriedade era um dos símbolos mais importantes do nacionalismo mexicano e era considerada estratégica para a autonomia do México. Entretanto, pelo acordo, o comércio de produtos energéticos deveria ser liberalizado. (ARRIAGA, 1994)

Outro destaque do NAFTA foi a criação de instituições que o representassem. Foi constituída uma Comissão de Livre Comércio para se reunir anualmente e avaliar a implementação do acordo, solucionar controvérsias e gerenciar grupos de trabalho. A comissão seria auxiliada por um secretariado permanente, com escritórios nos três países. Para cuidar de problemas como antidumping, subsídios e impostos compensatórios, foram estipulados painéis *ad hoc*. Também foram criadas estruturas institucionais para zelar pelos dois protocolos adicionais. (CÁNOVAS, 1994)

O governo de Salinas esperava que a colaboração econômica com os Estados Unidos servisse de modelo para a cooperação bilateral em narcotráfico e migração, dois assuntos que tencionavam a relação havia décadas. Entretanto, a expectativa foi frustrada. No campo do narcotráfico, houve um atrito com a captura de Humberto Álvarez Machaín por ordem de agentes estadunidenses dentro do território mexicano em 1990. Machaín era acusado de participar do assassinato de um agente da DEA chamada Enrique Camarena durante o governo de La Madrid e foi levado para julgamento nos Estados Unidos. Apesar da violação de soberania, a justiça estadunidense não aceitou extraditar Machaín, e o México não tomou qualquer medida retaliatória. (MABIRE, 1994)

No campo da migração, Clinton começou a construir um muro militarizado na fronteira, sob a justificativa de coibir a entrada de drogas e trabalhadores mexicanos indocumentados. A investida contra a presença de imigrantes era explicada pela recessão na

economia, que aumentava o desemprego. A primeira parte do muro foi inaugurada no final do mandato de Salinas, em 1994, na Califórnia. Restou ao governo mexicano condenar com palavras a consecução do projeto. (VELASCO, 2010)

Apesar das dificuldades, a assinatura do NAFTA era vista como um grande triunfo pela administração de Salinas. Ao estabelecer um vínculo íntimo com a maior potência do mundo, o país ganhava as credenciais de ser confiável e atraente ao capital internacional. Vislumbrava-se a transformação do México na ponte entre o Norte e o Sul e na ligação entre o Atlântico e o Pacífico. Para os Estados Unidos, o NAFTA era a forma de se fortalecer diante do surgimento de esquemas regionais de poder. O acordo era essencialmente uma forma de garantir sua posição de potência internacional. (ELIZONDO, 1994)

5.3 A diplomacia do livre comércio e da vizinhança estável

Nenhuma outra região do mundo foi pensada pelo governo de Salinas como uma alternativa viável à relação com os Estados Unidos, nem econômica nem politicamente. Washington se consagrou como a prioridade indiscutível da política externa mexicana. Esse fato não impediu, contudo, que o México buscasse presença na América Latina. Para Europa e Ásia, foi dedicada uma política congruente com as intenções gerais do governo em matéria de política econômica. (VELASCO, 2010)

Apesar de a América do Norte ter recebido a maior parte da atenção da política externa de Salinas, o México jamais deixou de olhar para o sul. Deixada a cargo do ministério de Relações Exteriores, comandado por Fernando Solana, a agenda para a América Latina somou a lógica da abertura econômica com interesses estratégicos. Diante da importância ainda maior que os Estados Unidos teriam para o México após o NAFTA, a ideia tradicional de balancear a relação com vizinho a partir da inserção na região se manteve viva. (MACOUZET, 1994)

A primeira viagem internacional de Salinas como presidente, feita em julho de 1989, não foi aos Estados Unidos, mas sim à Venezuela e à Colômbia. Os dois países sul-americanos eram identificados pelo governo mexicano como aliados importantes para fazer perdurar os esforços de estabilização empreendidos na América Central desde o início da década de 80. (MABIRE, 1994) Em 1989, os três anunciaram a criação do G-3, com os objetivos de buscar a integração econômica entre si e de coordenar ações de cooperação econômica, social, energética e técnica na América Central e no Caribe. (MÉXICO, 1990)

Tratava-se de uma nova versão do Grupo de Contadora, desta vez sem o Panamá, que passava por instabilidades políticas. Em 1994, o G-3 assinou um acordo de livre comércio.

O México havia aprendido com a crise centro-americana que a estabilidade da região vizinha era de extrema importância para a sua segurança. Nesse sentido, Salinas foi além do G-3 e convocou governos centro-americanos para a Reunião de Tuxtla, em 1991, com o objetivo de criar uma agenda de cooperação. Na declaração da reunião, constaram pontos como a necessidade de se limitar os estoques de armamentos e efetivos militares, trocar informações sobre narcotráfico, fornecer crédito e estabelecer uma área de livre comércio. (SELA, 1991) Essa reunião seria a origem do Mecanismo de Diálogo e Concertação de Tuxtla, criado em 1996 para institucionalizar a cooperação do México com a sua vizinhança.

Salinas declarava apoio reiterado à integração latino-americana. O marco do processo deveria ser a abertura comercial, com base na Iniciativa para as Américas (IPA). Tratava-se de uma proposta de Bush, encampada pelo presidente mexicano, que foi apresentada em junho de 1990 e se resumia a três princípios: liberalização econômica regional, a ser feita gradualmente com base em acordos bilaterais de comércio e investimento com os Estados Unidos; redução negociada da dívida externa, a fim de viabilizar gastos em proteção ambiental; e concessão de investimentos por Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão em troca de reformas pró-mercado. (LOZANO, 1993) A iniciativa de Bush não avançou, mas seria retomada por Clinton na forma da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA) posteriormente.

Na ALADI, o governo mexicano manteve a lógica da abertura comercial e propôs uma nova estratégia de cooperação. A proposta incluía a fixação de tarifas alfandegárias máximas, a eliminação de subsídios a exportações, a extinção de barreiras não-tarifárias e a simplificação das normas para o transporte comercial. A ideia não prosperou, porém serviu de base para o México assinar tratados de livre comércio com Chile, Bolívia e Costa Rica. O país foi ainda um ator empenhado nas negociações de liberalização comercial da Rodada Uruguai. (NOYOLA E GONZÁLEZ)

O México promoveu ainda a criação da I Cúpula Ibero-Americana. Originada a partir da troca de ideias entre funcionários mexicanos e espanhóis, os encontros teriam a finalidade de reunir anualmente os chefes de Estado e de governo dos países latino-americanos, Espanha e Portugal em um espaço de diálogo para aumentar a cooperação. A primeira cúpula foi sediada no México, em 1991. A iniciativa reavivou a Organização de Estados Iberoamericanos, existente desde a década de 50. (VELASCO, 2010)

A relação com a Europa durante o sexênio foi positiva. As exportações mexicanas para o continente aumentaram. Em 1991, foi assinado o Acordo Marco de Cooperação com a Comunidade Econômica Europeia, que incluía entendimentos na área econômica e científico-tecnológica. O México ingressou ainda como membro do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento Europeu (BERD), criado em 1991 para investir no Leste Europeu. (VELASCO, 2010)

A estratégia exportadora também foi perseguida na relação com a Ásia. Em 1988, foi criada a Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico para estimular o comércio com a região. Contudo, o resultado foi menor do que o esperado. Em 1994, um novo impulso foi dado com a criação da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), bloco que almejava conformar uma grande área de livre comércio. (VELASCO, 2010)

Em relação aos fóruns internacionais, a crise do multilateralismo dos anos 80 foi diagnosticada como superada diante da aproximação entre Estados Unidos e URSS no final da Guerra Fria. Os consensos dentro do Conselho de Segurança cresceram e fizeram a ONU aumentar intervenções em conflitos regionais. Apenas entre 1988 e 1993, foram criadas operações de paz na mesma quantidade feita entre 1948 e 1987. A Assembleia Geral perdeu a força que havia tido nas décadas anteriores. O G-77 se enfraqueceu devido a crises econômicas e, com ele, a agenda de cooperação entre os países subdesenvolvidos se desgastou. (MACOUZET, 1994)

A debilidade do G-77 em fazer avançar uma pauta comum levou o México a formalmente se desvincular das negociações do grupo em março de 1994. Salinas decidiu trocar a participação no grupo pelo ingresso na OCDE. Ao se aproximar da organização de países desenvolvidos, o governo mexicano desejava confirmar a permanência das reformas liberais ao mercado internacional. Também ambicionava passar a ter informações detalhadas e privilegiadas sobre assuntos que afetavam diretamente a sua economia. (VELASCO, 2010)

Na pauta da ONU, passaram a predominar temas mais caros ao Ocidente, como a defesa da democracia, a promoção dos direitos humanos, a preservação do meio-ambiente e o combate ao narcotráfico. A reação do governo de Salinas foi defensiva, baseada no respeito da soberania nacional para o tratamento daqueles assuntos. O México insistia para que as discussões da organização voltassem a se concentrar em problemáticas socioeconômicas. (VELASCO, 2010)

A defesa da soberania nacional era especialmente sensível no que se referia à pressão internacional por regimes democráticos. Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai saíam de períodos ditatoriais, enquanto os países do istmo centro-americano avançavam em um

processo de pacificação e democratização. Na OEA, a democracia ocupava o centro dos debates. Internamente, a eleição de Salinas havia sofrido graves acusações de fraude. A oposição de esquerda, reunida no novo Partido da Revolução Democrática (PRD), crescia em apoio. A hegemonia do PRI estava sob ameaça e era o principal motivo para o governo se posicionar retoricamente a favor da autonomia nacional. (VELASCO, 2010)

Na prática, houve contradições a essa postura. Em 1990, Salinas se mostrou favorável à participação de soldados mexicanos em uma missão da ONU na Guerra do Golfo. No entanto, uma forte oposição interna enterrou a ideia. Em 1992, foram enviados 120 policiais para participar de uma missão de observadores da ONU em El Salvador para acompanhar um cessar-fogo. Tratou-se de um feito inédito, destoante da postura exclusivamente pró-diálogo de presidentes anteriores em relação à América Central. Em 1994, o governo solicitou à ONU o envio de uma missão de especialistas para emitir um informe técnico sobre o sistema eleitoral mexicano e para dar assistência a grupos nacionais que quisessem ser observadores nas eleições federais daquele ano. (MACOUZET, 1994)

A ambiguidade entre discurso e prática também se manifestou na relação com os Estados Unidos. Em 1989, Bush invadiu o Panamá para derrubar o presidente Manuel Noriega. O México criticou a ação militar, mas emitiu um comunicado afirmando que os interesses de Noriega não eram condizentes com a vontade da população panamenha. Na relação com Cuba, o México manteve a crítica tradicional contra o embargo estadunidense, porém Salinas pressionou Fidel Castro a fazer reformas democráticas. O México vacilava, assim, entre agradar ou desagradar aos Estados Unidos. (MABIRE, 1994)

5.4 A política externa pós-revolucionária

As contradições entre falas e ações na postura internacional eram sinais de que a transformação no Estado mexicano estava inviabilizando as estruturas tradicionais de política interna e externa. Salinas transitava entre a conservação e a mudança. À medida que o México se abria economicamente e aumentava a sua interdependência com os Estados Unidos, o desejo de autodeterminação se chocava com vontades alheias de enquadrar suas ações. Havia pressões cada vez maiores no sentido de o governo mexicano permitir um sistema político mais estável e se comprometer com certos assuntos externos.

O conjunto de medidas neoliberais produziu bons indicadores econômicos. Houve uma entrada de mais de US\$ 80 bilhões de capital externo nas esferas produtiva e financeira entre 1991 e 1993, a maior registrada por um país latino-americano na época. (MACOUZET,

1994) A promulgação da Lei de Comércio Exterior, em 1993, facilitou as trocas de bens e serviços e fez a tarifa média sobre importações cair para menos de 10%. (NOYOLA E GONZÁLEZ, 1994) O NAFTA conseguiu incrementar o comércio. Produtos primários passaram de 62% do total das exportações mexicanas, em 1985, para 19% em 1993, abrindo espaço para manufaturas. A inflação média despencou de 86% para menos de 10%. O déficit orçamentário caiu de 15% para 2% do PIB. (CÁNOVAS, 1994)

Em contrapartida, o crescimento médio anual durante o sexênio foi de apenas 2%, abaixo do que o governo projetava. O déficit da balança de pagamentos cresceu, motivado pela elevação das importações estadunidenses. (CÁNOVAS, 1994) A participação de estrangeiros no investimento passou de 9% para 22% do PIB. (NOYOLA E GONZÁLEZ, 1994) As indústrias maquiladoras proliferaram. A vulnerabilidade e as incertezas sobre o rumo da economia aumentaram, na medida em que seu dinamismo passou a ser crescentemente ditado pelos fluxos de capital estrangeiro. A dependência econômica diante dos Estados Unidos cresceu, uma vez que o vizinho reunia, mais do que nunca, os papéis de maior parceiro comercial, investidor e credor do México. (MACOUZET, 1994)

O ano de 1994 foi marcado pelo questionamento do Estado neoliberal que nascia. A entrada em vigor do NAFTA em 1º de janeiro foi acompanhada pelo surgimento do Exército Zapatista de Libertação Nacional, uma guerrilha formada no sul pobre do país, contrária ao neoliberalismo e defensora dos indígenas, os quais eram crescentemente marginalizados no novo Estado. Em dezembro, poucas semanas após o início da presidência de Ernesto Zedillo, estourou uma grave crise econômica. Batizada de Efeito Tequila, a instabilidade foi causada por uma escassez de reservas que o déficit da balança de pagamentos havia produzido durante o governo de Salinas, comprometendo mais uma vez a capacidade do México em pagar suas dívidas e exigindo ajuda internacional.

O conteúdo da agenda externa obedeceu a uma congruência com a mudança no modelo de desenvolvimento nacional. O discurso em relação ao âmbito externo foi sensivelmente alterado em relação ao seu teor habitual. Salinas apresentava a abertura internacional como positiva para fortalecer o país e incapaz de colocar em risco a sua soberania econômica. O exterior se tornou mais importante do que o interior pela primeira vez na história do México. (MACOUZET, 1994)

Segundo Elizondo (1994), o fim do desenvolvimentismo inaugurou uma fase nova da política externa, completamente oposta à política externa tradicional. O modelo tradicional havia nascido com a Revolução Mexicana e estava ligado a valores políticos, econômicos e sociais derivados dela: era nacionalista, protecionista e independente. O novo modelo

significava a renúncia do projeto revolucionário ao ser internacionalista, liberal e interdependente. Em nome dessa nova postura, foram feitas as pazes com o inimigo histórico. O sentimento revolucionário de dissidência em relação aos Estados Unidos foi substituído por uma aliança pós-revolucionária com ele. A agenda externa do México passou a ser uma derivação dessa parceria. (ELIZONDO, 1994)

Salinas cumpriu todos os requisitos teóricos do Estado neoliberal identificados por Amado Cervo: aproximação com os Estados Unidos, promoção de acordos comerciais e participação em blocos regionais. A inclinação em direção ao vizinho deixou de ser apenas econômica, como em La Madrid, para ser também política. No entanto, mais uma vez o paradigma se mostrou insuficiente ao não incluir questões de ordem securitária para explicar ações estatais. A política externa para a América Central, na forma do G-3 e da Reunião de Tuxtla, foi motivada pela intenção de estabilizar a região, a fim de evitar que distúrbios futuros pudessem atingir o México. A análise histórica revela uma política de Estado nesse sentido que não deve ser negligenciada na formulação de teorias que buscam explicar as relações internacionais da América Latina.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou explicar a mudança que houve na política externa do México entre as décadas de 1970 e 1990. No período, o país foi de uma postura marcada pela diversificação das suas relações bilaterais e pelo revisionismo do sistema econômico internacional a um comportamento caracterizado pela priorização da relação com os Estados Unidos e pela aceitação das teses econômicas dos países desenvolvidos. Com base no marco teórico de Amado Cervo (2007), a hipótese de que a explicação principal para o fenômeno estaria na interseção entre Estado e economia se verificou.

Em 2014, Henry Kissinger declarou que “quando se trabalha como secretário de Estado dos Estados Unidos, sabe-se que nenhum país tem um lugar mais permanente na política externa dos Estados Unidos que o México”. (KISSINGER, 2014, s.p.) Por sua vez, Jorge Castañeda de la Rosa, chanceler no governo Portillo, afirmou em certo momento que “os Estados Unidos são a pedra angular da política externa mexicana”. (CASTAÑEDA, 1978, p. 294) A relação inevitável entre esses dois países, sempre pendular entre a cooperação e o conflito, revelou-se o pano de fundo deste trabalho.

A situação do México como um país em desenvolvimento e vizinho dos Estados Unidos levou-o a criar uma estratégia de afirmação de independência econômica e política, sem poder contar com recursos militares, ao longo de grande parte do século XX. Desde a Revolução Mexicana de 1910-1917, o caminho da autonomia pacífica foi sustentado por um projeto de desenvolvimento que minimizava a interferência externa sobre a economia, por uma unidade política interna controlada pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) e por uma política externa de baixo perfil.

O modelo de desenvolvimento perseguiu uma industrialização marcada pela economia mista, pela proteção do Estado às empresas nacionais e pelo uso de financiamento externo. A união entre a burocracia estatal e os empresários produziu um crescimento econômico estável, porém com má distribuição de renda, entre as décadas de 1930 e 1960. Conforme caracterizado por Cervo (2007) para um Estado desenvolvimentista, a política externa teve a função de abrir mercados para exportações, atrair capital externo e obter tecnologia estrangeira. Como os Estados Unidos eram a fonte dos três requisitos, dada a proximidade geográfica, a política externa mexicana se concentrou na relação com o vizinho, tentando balancear necessidade e proteção.

Uma inadequação da estratégia de desenvolvimento começou a ser apontada no final dos anos 1960, diante de um déficit crescente da balança comercial. Ainda que os motivos

incluísem queda do preço dos produtos primários no mercado internacional – dominantes na pauta de exportação mexicana – e enfrentamento de barreiras comerciais, ganhou destaque o discurso de que a proteção estatal dos setores agrícola e industrial os havia feito perder competitividade, devendo ser revista. Com a queda na renda das exportações, o pagamento da dívida externa, uma das bases do modelo econômico, logo se mostrou comprometido.

Luis Echeverría (1970-76) tentou sustentar o Estado desenvolvimentista. A proposta de seu governo era fomentar as exportações para importar bens de capital que melhorassem a produtividade da economia e, simultaneamente, incentivar a produção tecnológica nacional para diminuir a dependência externa daquele tipo de importação. Não se pretendia alterar o modelo de economia mista. Os Estados Unidos não ajudaram nas necessidades mexicanas quando decretaram um aumento de impostos sobre suas importações em 1970. 70% das exportações iam para o território estadunidense. A política externa mexicana foi então mobilizada para conseguir novos mercados, capitais e tecnologia, em consonância com o pensamento de Cervo (2007).

Foi um dos momentos de maior atividade diplomática do México no século XX. A ênfase quase exclusiva na relação com os Estados Unidos foi substituída por um esforço sem precedentes na diversificação das parcerias internacionais com o Primeiro, o Segundo e o Terceiro Mundo. Economistas foram enviados para postos de embaixador. Mais de uma centena de acordos internacionais com teor econômico foram assinados. Uma categoria menor de movimentos diplomáticos, como a aproximação com Salvador Allende e Fidel Castro, foi usada para mobilizar o apoio de setores internos de esquerda, descontentes com a dinastia do PRI.

Destacou-se a adoção de uma postura revisionista do sistema econômico internacional. Echeverría buscou um espaço de liderança dentro do G-77 para fortalecer as queixas do subdesenvolvimento. O conceito de Zona Econômica Especial – para aumentar a soberania dos Estados sobre recursos naturais – e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados – para restringir o poder das empresas transnacionais – foram frutos desse esforço. Na América Latina, criou-se, em parceria com a Venezuela, o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SESLA) para promover a integração regional sem a presença dos Estados Unidos.

O projeto econômico de Echeverría terminou fracassado. Houve dificuldade em concretizar o acesso a novos mercados. O fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo haviam desestabilizado os países industrializados. Os críticos do modelo desenvolvimentista acusavam a inviabilidade de se aumentar as exportações sem fazer reorientações profundas

nas políticas cambial, alfandegária, fiscal, industrial e rural. O governo terminou com uma crise pior do que começou, diante de um aumento do déficit comercial e da dívida externa. A escassez de reservas levou ao fim do regime de câmbio fixo em agosto de 1976, gerando uma grande desvalorização e uma subsequente crise. Echeverría terminou seu mandato tendo que recorrer a empréstimos do FMI.

José López Portillo (1976-82) começou seu mandato amarrado às exigências de austeridade impostas pelo FMI para superar a crise. O órgão internacional dava força às queixas da elite empresarial mexicana que queria o fim da intervenção do Estado no mercado. Portillo aquiesceu e prometeu diminuir os gastos públicos. Sua política externa inicialmente reverteu o distanciamento que Echeverría havia promovido em relação aos Estados Unidos. Dado o insucesso na diversificação de parceiros econômicos, o vizinho voltava a ter o papel tradicional de destino mais fácil para as exportações e de fonte mais rápida de capitais.

O ensaio de um Estado neoliberal foi interrompido com a descoberta de grandes reservas de petróleo em território mexicano nos primeiros anos do sexênio. O governo de Portillo formulou um novo projeto econômico com a finalidade de dar sobrevivência ao modelo desenvolvimentista. Através da promessa da venda de petróleo, foram buscados novos financiamentos externos, a fim de sustentar o gasto público, atender as demandas sociais por bem-estar, garantir o pleno emprego e importar bens de capital mais sofisticados. Uma discussão nacional sobre aderir ao GATT e a decisão de não fazê-lo selaram a continuidade do desenvolvimentismo.

A riqueza petrolífera foi usada para capitalizar politicamente o México na esfera internacional. Diante da crença de que os Estados Unidos não eram mais essenciais para a superação dos problemas econômicos, somada a atritos bilaterais nas áreas de imigração e energia, o governo de Portillo reeditou a política externa de Echeverría. Uma intenção de mostrar independência em relação ao vizinho se manifestou com a decisão de limitar a venda de petróleo por país em 1980, visitar outras potências (URSS, China e Japão) e retomar o discurso terceiro-mundista.

O principal atrito entre os dois vizinhos se deu na América Central. Diante da eclosão da Revolução Sandinista na Nicarágua e da guerra civil em El Salvador, México e Estados Unidos ficaram em lados opostos. Portillo manifestou apoio aos sandinistas e aos insurgentes salvadorenos, enquanto Jimmy Carter apoiou os presidentes Somoza e Romero. A busca de influência na região levou o México a promover o Acordo de San José, em 1980, em parceria da Venezuela, para fornecer petróleo e crédito barato aos países centroamericanos.

A política econômica de Portillo teve sucesso entre 1977 e 1981. Houve um crescimento extraordinário do PIB, ao redor de 8% ao ano, sustentado por uma dívida externa que subiu de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 52,9 bilhões no mesmo período. Seu tamanho foi substancialmente elevado após o governo de Carter decretar, em 1979, um aumento na taxa de juros dos Estados Unidos. A partir de 1981, o preço internacional do petróleo começou a cair, o que desestabilizou a balança de pagamentos e comprometeu a manutenção do projeto desenvolvimentista. As reservas de dólar despencaram, houve uma grande desvalorização cambial em fevereiro de 1982, o governo decretou uma moratória da dívida em agosto, e foi necessário recorrer a empréstimos dos Estados Unidos.

Miguel de La Madrid (1982-88) chegou à presidência nas mesmas condições de crise econômica com que os dois presidentes anteriores haviam iniciado seus mandatos, porém decidido a não repetir as tentativas de manter o Estado desenvolvimentista. Tecnocrata, formado nos Estados Unidos e sem uma carreira política, La Madrid inaugurou um novo perfil de líderes do PRI, comprometidos com a construção de um Estado neoliberal. A crise da dívida de 1982 era a mais grave até então, tanto pelas condições internas de estagflação e falta de divisas, quanto pela conjuntura internacional de protecionismo comercial e crédito caro.

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

Um terceiro tema presente na agenda externa de La Madrid foi a continuidade dos esforços para pacificar a América Central. A crise que havia começado na Nicarágua e em El Salvador havia se alastrado para outros países da região, despertando o receio de que contaminassem o México. Em parceria com Venezuela, Colômbia e Panamá, foi criado o Grupo de Contadora, em 1983, para buscar uma solução dialogada e se opor ao intervencionismo que era praticado pelos Estados Unidos, presididos então por Ronald Reagan. A fronteira sul do México passou a ser definida oficialmente como área vital para a segurança nacional.

A diplomacia multilateral ganhou força com a participação do México no Grupo dos Oito – a favor da integração latino-americana –, no Grupo dos Seis – a favor da redução dos

armamentos das superpotências – e no Grupo de Cartagena – a favor da revisão das condições financeiras internacionais. Como Contadora, as articulações tinham em comum um tom de crítica aos Estados Unidos. Foram usadas pelo México como veículos para externar descontentamentos, defender o anti-imperialismo e denunciar o abuso de poder do vizinho.

Na relação bilateral com os Estados Unidos, também houve atritos. O México foi duramente criticado por Washington pelo seu fracasso no combate ao narcotráfico, pela corrupção institucional e pelas violações de direitos humanos. Não se tratavam de acusações novas, porém eram mais intensas na medida em que Washington estava preocupado com as crises econômicas recorrentes e mal administradas pelo PRI. Uma distensão ocorreu apenas em 1986, quando o México decidiu assinar o GATT. A aproximação em direção aos Estados Unidos não foi plenamente cooperativa no momento em que se entrava no neoliberalismo, ao contrário do que o modelo de Cerro (2007) indica.

Carlos Salinas (1988-1994) consolidou a arquitetura do Estado neoliberal iniciado por La Madrid, de quem havia sido um dos ministros mais influentes. Tecnocrata e formado nos Estados Unidos, auxiliado por uma equipe com o mesmo perfil, Salinas reduziu os controles estatais sobre a economia que La Madrid havia deixado, acelerou privatizações e reformou a Constituição para dar mais espaço à iniciativa privada, sacrificando direitos conquistados após a Revolução Mexicana pelos indígenas, bastante expressivos na população.

A política externa também herdou as prioridades de La Madrid. A renegociação da dívida externa foi completada com auxílio dos Estados Unidos através do Plano Brady, cuja moeda de troca era a continuidade das políticas neoliberais pelo México. A promoção das exportações também foi perseguida. Salinas seguiu a onda do regionalismo e negociou o NAFTA. Para os Estados Unidos, o tratado era importante para reverter sua decadência econômica relativa em face das outras potências. Plano Brady e NAFTA tinham o objetivo de abrir as economias latino-americanas às suas multinacionais. As indústrias maquiladoras logo proliferaram no norte do México.

Salinas serviu como um aliado importante na estratégia dos Estados Unidos para a América Latina, diminuindo o tom crítico de La Madrid ao vizinho. Apoiou a Iniciativa para as Américas – proposta de George H. W. Bush para tornar o continente americano uma grande área de livre comércio –, propôs a liberalização comercial dentro da ALADI, foi uma voz ativa na Rodada Uruguai para desregulamentar o comércio internacional e assinou acordos de livre comércio com Chile, Bolívia e Costa Rica. Fora da região, o México manteve a esperança recorrente de conquistar outros mercados e assinou um acordo de cooperação com a Comunidade Europeia e aderiu à APEC. A África nunca recebeu atenção significativa.

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

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

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

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

O governo de Salinas esperava que a colaboração econômica com os Estados Unidos servisse de modelo para a cooperação bilateral em narcotráfico e migração, dois assuntos que tencionavam a relação havia décadas. No entanto, a expectativa foi frustrada. No campo do narcotráfico, houve uma violação da soberania mexicana quando os Estados Unidos detiveram um indivíduo acusado de homicídio dentro do seu território. Na área da migração, Bill Clinton começou a construção de um muro fronteiro militarizado para diminuir a

entrada de trabalhadores indocumentados. O México continuou impotente diante das decisões unilaterais de seu vizinho.

Ao final do mandato de Salinas, o Estado neoliberal havia produzido alguns indicadores econômicos positivos, como inflação baixa, déficit público pequeno e aumento das exportações manufaturadas. Em contrapartida, o crescimento econômico foi baixo, o déficit comercial cresceu, a desigualdade de renda continuou alta, e os ativos econômicos passaram a ser cada vez mais controlados por estrangeiros. Os resultados ruins fizeram com que, em 1994, surgisse o Exército Zapatista de Libertação Nacional, para lutar contra a marginalização crescente dos indígenas, e ocorresse a crise do Efeito Tequila, semanas após o fim do sexênio, em motivo da falta de reservas internacionais. Mesmo assim, o Estado neoliberal não seria revertido nas décadas seguintes.

A mudança sofrida pela política externa entre 1970 e 1994 pode ser simbolizada na troca que o México fez do G-77 pela OCDE no final da presidência de Salinas. Em vez de mantê-lo no primeiro escalão dos países subdesenvolvidos, a elite política tecnocrata buscou inseri-lo na última fileira dos países desenvolvidos. O comportamento nacionalista, protecionista e independente, oriundo da Revolução Mexicana, foi substituído por uma posição internacionalista, liberal e interdependente. Uma aliança assimétrica com os Estados Unidos passou a determinar os limites da agenda externa do México.

Conforme a abordagem de Cervo (2007) indica, a preocupação central dos governos de Echeverría a Salinas foi a economia nacional. Aumentar as exportações para balancear as despesas em importações e dívida externa foi o desafio básico. O caminho desenvolvimentista encontrou constrangimentos como o crescimento do protecionismo mundial, o aumento dos juros internacionais e as condições desfavoráveis do mercado de petróleo. O caminho neoliberal teve êxito em promover as exportações em uma conjuntura de regionalização do comércio mundial, porém deixou de usar as reservas obtidas para contrair altos empréstimos em nome da ideologia de equilíbrio fiscal. Para a escolha dos caminhos, ademais dos componentes estruturais, houve uma dose igualmente importante de ação da elite política, marcada por uma alteração de perfil na metade do período analisado.

Ainda que grande parte das ações de política externa do Estado desenvolvimentista (Echeverría e Portillo) e do Estado neoliberal (La Madrid e Salinas) tenha sido justificada principalmente por requisitos do capitalismo, conforme esperado por Cervo (2007), os dois períodos incluíram medidas que se relacionavam com a preservação da soberania nacional e que não podem ser subestimadas em importância. A região da América Central e do Caribe não é relevante em termos econômicos para o México, mas lhe é vital em questões de

segurança. É necessário que os paradigmas de Estado de Cervo reconheçam a importância da defesa estratégica. A sobrevivência do Estado é uma condição *sine qua non* para implantar qualquer modelo de desenvolvimento, de modo que a política externa não pode ser entendida apenas como um instrumento macroeconômico.

7 REFERÊNCIAS

ALEGRÍA, José & LÓPEZ, Juan. **La Revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano**. Alegatos, n. 75, mayo/agosto de 2010. Disponível em <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/68/75-07.pdf>. Acesso em 21 novembro de 2014.

ANGUIANO, Eugenio. **México y el Tercer Mundo**: racionalización de una posición. In: COLMEX. Foro Internacional, edição de julho-setembro de 1977.

ARAGÓN, Félix. **Norteamérica por competencias**. México: Trillas, 2012.

ARRIAGA, Víctor. **El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994**. In: COLMEX. Foro Internacional, Vol. 34, No. 4, Oct. - Dec., 1994, pp. 572-591.

ARRIOLA, Carlos. **El acercamiento mexicano-chileno**. In: COLMEX. Foro Internacional, n° XIV-4, abril-junho de 1974, pp. 507-547.

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

BELTRÁN, Ulises. **Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982**. In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXX-4, abril-junho de 1990, pp. 597-630.

CÁNOVAS, Gustavo Vega. **México, 1988-1994**: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte. In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXXIV-4, outubro-dezembro de 1994, pp. 729-753.

CASTAÑEDA, Jorge. **En busca de una posición ante Estados Unidos**. In: COLMEX. Foro Internacional, n° XIX-2, outubro-dezembro de 1978, pp. 293-302.

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

_____. **Conceitos em Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacoinal: 51 (2): pp. 8-25. 2008.

CHABAT, Jorge. **Los instrumentos de la política exterior de Miguel de La Madrid**. In: COLMEX. Foro Internacional, v. XXX-3, janeiro-março de 1990, pp. 398-418.

DAVIS, Christina L.; WILF, Meredith. **Joining the Club: Accession to the GATT/WTO**. Princeton University, 2013. Disponível em https://www.princeton.edu/~cldavis/files/joiningtheclub_DavisWilf.pdf. Acesso em 22 de agosto de 2014.

DE BRODY, Olga Pellicer. **El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980**. In: COLMEX. Foro Internacional, nº XXI-3, janeiro-março de 1981, pp. 318-335.

_____. **La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva**. In: COLMEX. Foro Internacional, nº XIX-2, outubro-dezembro de 1978, pp. 193-215.

DEZALAY, Yves & GARTH, Bryanth. **La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos**. Bogotá: ILSA, 2002. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1656>. Acesso em 27 de novembro de 2014.

ELIZONDO, Humberto Garza. **Aspectos centrales de las relaciones de México con la Unión Soviética y con China**. In: COLMEX. Lecturas de política exterior mexicana. 1979.

_____. **Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994**. In: COLMEX. Foro Internacional, Vol. 34, No. 4, Oct. - Dec., 1994, pp. 534-544.

ERB, Guy & THORUP, Cathryn. **Las relaciones entre México y Estados Unidos: cuestiones futuras**. In: COLMEX. Foro Internacional, nº XXVI-4, abril-junho de 1986, pp. 480-510.

FLORES, António Carrillo. **La política exterior de México**. In: COLMEX. Foro Internacional, v. VI, n. 2-3, octubre-diciembre de 1965, enero-marzo de 1966.

GONZÁLEZ, Francisco José Cruz. **Inversión extranjera directa**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana – Tomos I y II, número 10, 1978.

GRANADOS, Omar. **Como fue el sexenio de Miguel de La Madrid**. Animal Político. Publicado em 3 de abril de 2012. Disponível em <http://www.animalpolitico.com/2012/04/como-fue-el-sexenio-de-miguel-de-la-madrid-2/>. Acesso em 24 de outubro de 2014.

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

HELLER, Claude. **Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid.** In: COLMEX. Foro Internacional XXX-3, enero-marzo de 1990, pp. 380-397.

HEREDIA, Blanca. **Relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual – El caso de México.** In: GARZA, Humberto (org.). Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1986, pp. 115-134.

KISSINGER, Henry. **Henry Kissinger, su visión sobre México.** EL FINANCIERO, setiembre de 2014. Disponible em <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/henry-kissinger-su-vision-sobre-mexico-hoy.html>. Acceso em 21 de novembro de 2014.

LASSO, Luis Herrera. **México y la distensión internacional en el período 1976-1982: balance y perspectivas.** In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXIV-3, enero-marzo de 1984, pp. 358-369.

LOZANO, Lucrecia. **La Iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia.** Nueva Sociedad, n° 125, mayo-junio de 1 993, pp. 121-134. Disponible em http://www.nuso.org/upload/articulos/2241_1.pdf. Acceso em 28 de outubro de 2014.

MABIRE, Bernardo. **México y Estados Unidos hoy.** In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXVIII-2, julho-setembro de 1987, pp. 117-135.

_____. **El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari.** In: COLMEX. Foro Internacional, Vol. 34, No. 4, Oct. - Dec., 1994, pp. 545-571.

MACOUZET, Ricardo. **La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de La Madrid.** In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXX-3, enero-marzo de 1990, pp. 448-467.

_____. **Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.** In: COLMEX. Foro Internacional, n° XXXIV-4, octubre-diciembre de 1994, pp. 700-728

MALDONADO, Eduardo José Torres. **Proyecto constitucional, economía mixta y los inicios de la ingeniería constitucional del neoliberalismo en México: el período 1982-1988.** México: UNAM, 1999. Disponível em <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/37/41-07.pdf>. Acesso em 4 de agosto de 2014.

MÉXICO. **Discurso de toma de posesión como Presidente de la República de Luiz Echeverría Álvarez.** 1970. Disponível em http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_en_su_toma_de_posesi%C3%B3n_como_Presidente_de_la_Rep%C3%ABlica. Acesso em 25 de julho de 2014.

_____. **Cuarto Informe de Gobierno del presidente Luis Echeverría Alvarez.** 1974. Disponível em http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1974_81/Cuarto_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Luis_Ech_1212.shtml. Acesso em 25 de julho de 2014.

_____. **Sexto Informe de Gobierno del presidente Luis Echeverría Alvarez.** 1976. Disponível em http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976_79/Sexto_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Luis_Eche_1215.shtml. Acesso em 3 de setembro de 2014.

_____. **Discurso de Toma de Posesión como Presidente de José López Portillo.** 1976b. Disponível em http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976_79/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_como_Presidente_de_Jo_1214.shtml. Acesso em 15 de setembro de 2014.

_____. **Plan Global de Desarrollo 1980-1982.** Lançado em 1980. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc9.pdf>. Acesso em outubro de 2014. Acesso em 2 de outubro de 2014.

_____. **Discurso de Toma de Posesión como Presidente de Miguel de La Madrid Hurtado.** 1982. Disponível em http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1982_73/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Miguel_de_la_Madri_69.shtml. Acesso em 2 de outubro de 2014.

_____. **Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** 1989. Disponível em

<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2014.

_____. **Primer informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari**. 1989b. Disponível em

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1989_66/Mensaje_del_Primer_informe_de_gobierno_de_Carlos_S_77.shtml. Acesso em 28 de outubro de 2014.

_____. **Announcement of intent to create the G-3**. Dublin, Ireland, 1990. Disponível em http://www.sice.oas.org/TPD/G_3/G3_e.ASP. Acesso em 28 de outubro de 2014.

_____. **Balanzo de pagos**. Última atualização feita em 2013. Disponível em http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm. Acesso em 22 de agosto de 2014.

NIETO, Juan José Carrillo. **La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo**. Política y Cultura, primavera 2010, núm. 33, pp. 107-132. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n33/n33a6.pdf>. Acesso em 17 de outubro de 2014.

NOYOLA, Pedro e GONZÁLEZ, Armando. **México y la apertura internacional**. In: COLMEX. Foro Internacional, Vol. 34, No. 4, Oct. - Dec., 1994, pp. 609-625.

O'GORMAN, Edmundo. **México, el trauma de su historia**. Cidade do México: Editora da UNAM, 1977.

OJEDA, Mário. **México y Canadá**. In: Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría. COLMEX. Foro Internacional, n. XIV, marzo-abril de 1973.

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

_____. **México ante Estados Unidos en la coyuntura actual**. In: COLMEX. Foro Internacional, edição XVIII-1, julho-setembro de 1977, pp. 32-51.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira; MIKLOS, Manoela Salem. **O encontro entre a Sociologia Histórica e as Relações Internacionais**: a possibilidade de conjugar perspectivas críticas e clássicas. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado de 22 a 26 de julho de 2013.

PURCELL, Susan Kaufman. **Mexico-U.S. Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems.** Foreign Affairs, 1981/2. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/35856/susan-kaufman-purcell/mexico-us-relations-big-initiatives-can-cause-big-problems>. Acesso em 22 de agosto de 2014.

RAMIREZ, Beatriz. **La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México.** Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad de las Américas Puebla. 2001. Disponível em http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ramirez_v_b/indice.html. Acesso em 22 de agosto de 2014.

RBPI (REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL). **Discurso do Presidente do México, Luiz Echeverría Alvarez, na III UNCTAD.** Ano 57, Nº 57-58, 1972. Disponível em https://cafemundorama.files.wordpress.com/2013/10/rbpi_1972_57_58.pdf. Acesso em 7 de julho de 2014.

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

SELA. **Declaración de Tuxtla.** 1991. Disponível em http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Tuxtla_Gutierrez_I_Cumbre_-_10_al_11_de_enero_-_1991.pdf. Acesso em 28 de outubro de 2014.

SHAPIRA, Yoram. **La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva.** In: COLMEX. Foro Internacional, edição de julho-setembro de 1978.

SILVA, Ricardo Méndez & GONZÁLEZ, Francisco José Cruz. **Relaciones bilaterales de México: 1968-1977.** In: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, nº 10, tomo II, 1978.

VANEGAS, Leonardo Lomelí. **Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX.** Economía UNAM. 2012, vol.9, n.27, pp. 91-108. Disponível em: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/27/05lomeli.pdf>. Acesso em 5 de setembro de 2014.

VALDÉS, Leonardo. **La nacionalización de la banca, el control de cambios y la política económica de JLP.** Revista UAM, 1973.

VALERO, Ricardo. **La política exterior de México: el proyecto de Echeverría.** In: COLMEX. Foro Internacional, V. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.

VELASCO, Ana. **México y el Mundo: Historia de sus relaciones exteriores.** Tomo IX – Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política. México: El Colegio de México, 2010.

WHITEHEAD, Lawrance. **La política económica del sexenio de Echeverría.** In: COLMEX. Foro Internacional, vol. XX, núm. 3, enero-marzo, 1980, pp. 484-513.

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