

PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

RICARDO DATHEIN

organizador

AS AMÉRICAS

VOLUME I

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

EDUARDO MALDONADO FILHO

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO

HELENA LOBATO DA JORNADA

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK

PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

México

Segurança, Política e Relações Bilaterais com o Brasil

Marco Cepik

*Helena Jornada**

Pedro Borba

I Contexto Político e Desafios de Segurança

O panorama político mexicano foi redesenhado em 2000, quando o Partido de Ação Nacional (PAN) venceu a eleição para o executivo, elegendo Vicente Fox (2000-2006) e desbancando a hegemonia de setenta anos (1931-2000) do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Ligado ao empresariado pró-Nafta e às classes médias urbanas, o PAN obteria outra vitória nas eleições presidenciais de 2006, quando Felipe Calderón derrotou López Obrador (PRD) – candidato vinculado às classes populares e aos movimentos camponeses – por uma controversa margem percentual. Com a ascensão do PAN ao poder executivo nacional, a preocupação do novo governo em extirpar a herança política *priísta* e fomentar um Estado liberal gerou grande expectativa internacional, em especial nos Estados Unidos, onde se vislumbrava uma aproximação política mais estreita com o vizinho do sul. Com mais de 20 milhões de mexicanos e descendentes vivendo nos Estados Unidos (EUA), e boa parte do crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) dependendo das maquiladoras instaladas no norte, o presidente Fox também apostava em um melhor relacionamento com os Estados Unidos.

As principais reformas então preconizadas pelo PAN eram: (1) a moralização e o enxugamento da máquina pública, buscando romper com o clientelismo e a corrupção até então dominantes; (2) a privatização de empresas estatais, com atenção particular à estatal de hidrocarbonetos

* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

(Pemex); e (3) a descentralização política, aumentando a autonomia de Estados e municípios. Em julho de 2009, a eleição para a Câmara dos Deputados suscitou o debate a respeito da efetividade do PAN em lograr esses objetivos ao longo de seus nove anos de governo, e o resultado foi majoritariamente negativo. Além de avaliar que o PAN foi incapaz de cumprir suas promessas, mudou no eleitorado a preferência em relação ao papel do Estado e das relações com os Estados Unidos.

O PRI – que dominou a política mexicana por três quartos do século XX – foi fruto da acomodação de forças posterior ao processo revolucionário de 1910-1911, que fortaleceu os grupos nacional-desenvolvimentistas no país em detrimento da elite *criolla*. Mesmo sem sair do governo, o partido sofreu mudanças significativas em sua linha política ao longo do século (seu nome atual data de 1946), culminando com uma ruptura em 1989, na qual os setores mais à esquerda do partido (ligados à tradição nacionalista de Lázaro Cárdenas) optaram por fundar o Partido da Revolução Democrática (PRD).

O legislativo mexicano é bicameral, sendo a Câmara Baixa composta por 500 deputados, 300 deles eleitos por votação majoritária e 200 por lista plurinominal (proporcional), com base distrital; o Senado é composto por 128 membros, também por métodos de votação mista, em que a base eleitoral são os Estados da Federação. Como o mandato na Câmara Baixa é de três anos (em oposição aos seis reservados aos senadores e presidente), ocorrem trienalmente eleições intermediárias para eleger somente deputados federais. Em julho de 2009, a eleição intermediária enfraqueceu o partido do governo (PAN), retirando-lhe a maioria relativa (de 207 para 133 deputados), e ampliou a representação do PRI de 106 para 209 assentos. Além disso, a eleição de julho apontou o potencial de Enrique Peña Nieto (de Cidade do México) como presidenciável pelo PRI para 2012. O PRD – que até então era a segunda força na Câmara Baixa – considerou a eleição uma derrota (perdeu cerca de 50% de seus parlamentares) e se prepara para enfrentar grandes desafios em 2012.

No Senado, o partido de Calderón permanece forte, com 52 assentos contra 32 do PRI e 26 do PRD. No entanto, a carência de maioria absoluta obriga um intenso processo de negociação interpartidária, no qual a convergência PRI-PAN (com exclusão do PRD) tem sido obtida em boa parte das questões polêmicas, como o orçamento federal, a repressão aos narcotraficantes, a aliança com os Estados Unidos e outras.

A consolidação da democracia representativa formal inaugurada em 2000 no México vem encontrando três empecilhos principais: primeiro, a herança patrimonialista do país, que atravessou as décadas *prístas* e não foi descontinuada de 2000 em diante; segundo, a exclusão dos povos originários (concentrados no sul do país) do sistema político mexicano, gerando

uma tensão que levou, por exemplo, às revoltas indígenas contra a eleição de 2006; e, terceiro, a penetração no setor público (seja político ou burocrático) das organizações ligadas ao narcotráfico, especialmente no norte do país. A influência dessas organizações se dá por sua alta capacidade de cooptação junto a eleitores e eleitos, assim como por seus meios de intimidação perante políticos, policiais, juízes, jornalistas e seus possíveis delatores.

O combate ao tráfico de drogas se tornou uma prioridade na agenda de segurança do México, particularmente com o governo Calderón (2006-2012). Afirmando que “o crime organizado está fora de controle”, o presidente panista lançou intensa mobilização civil-militar para combater o tráfico, reprimir a criminalidade urbana e desestruturar as organizações criminosas (“cartéis”) no país. Calcula-se que o número de mortos na chamada “guerra às drogas” já tenha ultrapassado dez mil civis no período 2006-2009, sendo mais de mil baixas policiais. Durante o governo Calderón foram intensificadas as operações militares antidrogas (praticadas irregularmente desde a década de 1970), tendo como ponto crítico a ocupação de Ciudad Juárez por cerca de 8 mil militares em março e abril de 2009. Visto como um “braço forte” no combate ao crime organizado, o presidente Calderón conseguiu obter boas taxas de aprovação popular (66% em fevereiro de 2009), a despeito da profundidade da crise econômica, das denúncias de corrupção e da desigualdade social no país.

A exclusão social e econômica a que é submetida a maioria da população do sul do México (onde o componente indígena é predominante) tem sido o caldo de cultura para uma série de movimentos sociais populares de oposição ao poder central. De uma forma geral, a abordagem adotada para a contestação tem sido de repressão policial, bastante eficaz na contenção e na desarticulação desses movimentos.

II Política Externa

A principal inversão na política externa mexicana se deu na década de 1980, quando o país abandonou as linhas do desenvolvimentismo e do terceiro-mundismo para abraçar a globalização neoliberal, a ideia de “governabilidade democrática”, as instituições financeiras internacionais e a aliança com os Estados Unidos. A crise da dívida e a moratória de agosto de 1982 obrigaram o país a reconsiderar os vetores de sua organização econômica e de sua inserção externa, mesmo sem uma ruptura visível de elites dirigentes. A efetivação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), em 1994, foi um trampolim para a aproximação com os Estados Unidos, ao redor de um tripé bilateral que combina liberalização comercial,

imigração e combate ao narcotráfico. É interessante notar que, de 1985 a 1995, a taxa de coincidência do voto do México com o dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas (ONU) tenha crescido de 15,5% para 41,6%. A associação comercial fomentada pelo Nafta – ainda que tenha cumprido um papel fundamental na reestruturação da economia mexicana e na derrota eleitoral do PRI – foi recentemente motivo de atrito na relação do México com os Estados Unidos. Para além da insatisfação recorrente dos mexicanos com relação à abertura assimétrica dos mercados, o ano de 2009 evidenciou a dificuldade de compatibilizar um estreito controle antinarcóticos na fronteira com os fluxos lícitos de mercadorias intra-Nafta. Como represália à contenção de caminhões pelas autoridades norte-americanas, o governo mexicano decretou uma série de taxas adicionais a produtos importados dos EUA.

Apesar de não haver uma coincidência perfeita de interesses, os Estados Unidos são estruturalmente o parceiro preferencial do México – por razões econômicas e securitárias não reversíveis no curto prazo. No entanto, o país vem buscando, a partir dessa agenda consolidada, retomar maior liderança e primazia na América Central e no Caribe, estimulando a cooperação securitária antidrogas (particularmente em suas fronteiras meridionais) e as medidas de liberalização comercial. Uma iniciativa de destaque na política externa mexicana para a região chama-se Plan Puebla Panamá (PPP), lançado em 2001, pelo governo Fox, que tem como objetivo a integração física do sul do México à América Central e Colômbia. Com um orçamento total previsto de US\$ 8 bilhões, o projeto encontrou ferrenha oposição das comunidades indígenas mexicanas, que perderiam seu estatuto especial de usufruto da terra. O esforço do governo mexicano é criar sinergias econômicas mesoamericanas, elevando a penetração do capital mexicano nos países vizinhos, trabalhando a agenda do narcotráfico e buscando maior espaço político à hegemonia que os Estados Unidos historicamente exerceram na América Central, sem contestá-la diretamente. A preocupação mexicana é, antes de tudo, evitar que o bolivarianismo conquiste adeptos centro-americanos suficientes para desafiar a balança política criada na região. Nesse contexto, pode-se afirmar que Panamá e Guatemala são os países mais próximos do México e dos Estados Unidos, enquanto Nicarágua e El Salvador são aqueles mais afinados com a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) (liderada por Cuba e Venezuela), mesmo considerando o controverso caso hondurenho.

Uma constante na inserção internacional do México, desde a reestruturação neoliberal dos anos 1980, tem sido a confiança nas instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Tendo recorrido ao FMI para reajustar seu setor externo, a trajetória posterior da economia – significativamente mais instável – obrigou o país a abrir linhas

de crédito internacional e abrir-se às contingências dos credores (universalmente conhecidas como “ajustes estruturais”). O último empréstimo obtido pelo México foi negociado pelo governo Calderón no contexto da crise financeira de 2008-2009 e totalizou US\$ 36 bilhões, sendo 25% menor do que a quantia solicitada inicialmente.

O México priorizou recentemente a inserção hemisférica em detrimento dos fóruns globais, e, no âmbito desta, tem se colocado como o primeiro interlocutor latino-americano dos Estados Unidos. Nesse sentido, o país abandonou a política latino-americanista que balizou os governos do PRI até a abertura dos anos 1980, de oposição às intervenções norte-americanas na América Central, de defesa à autodeterminação cubana e de articulação com países como Brasil e Argentina. A renúncia ao então chamado “nacionalismo revolucionário” ocorreu conforme o país passou a orbitar uma configuração neoliberal, seja nas finanças, no comércio ou na política.

No entanto, essa transição não se deu com naturalidade, e, como se viu, ela representa até hoje o principal mote de controvérsia na política externa mexicana. A absorção de questões como “democracia” e “direitos humanos” no discurso mexicano só é visível a partir da presidência de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quando o México já liberalizara profundamente sua economia. Ainda assim, a supervisão internacional (e a transparência em relação aos direitos humanos e políticos) nunca foi vista com tranquilidade pelos estadistas mexicanos. O governo de Zedillo (1994-2000), ademais, seria desestabilizado pela própria liberalização econômica mexicana, quando o país foi afetado por uma séria crise cambial (1994), que contaminou o setor bancário e obrigou-o a buscar recursos adicionais no exterior (Estados Unidos). Fragilizado, o governo reprimiu violentamente a sublevação do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), complicando a retórica dos direitos humanos em um país então governado por partido único. Os problemas com os direitos humanos também se agravaram com o combate militarizado contra o narcotráfico, que hoje cumpre um papel fundamental no posicionamento internacional do México.

A atuação multilateral mexicana durante duas décadas se pautou pela necessidade de afirmação de sua orientação liberal e pela tentativa de construção de confiança internacional para a atração de capitais. Nesse sentido, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e a Organização Mundial de Comércio (OMC) foram os espaços globais privilegiados, além da participação em polêmicas consideradas de baixo comprometimento do país, como o desarmamento e a contenção de armas de destruição de massa.

Na região, a Organização dos Estados Americanos (OEA) historicamente cumpre um papel importante para a política externa mexicana, mas a virada neoliberal dos anos 1980 contraiu seu protagonismo político na organização, enfocando tratativas bilaterais. Até recentemente, o Mé-

xico não assumia funções ativas em “operações de promoção da democracia”, pois o regime *priísta* era estigmatizado pelas democracias liberais.

Em 2005, o prestígio mexicano nas questões hemisféricas foi posto à prova com a candidatura do então chanceler Luis Ernesto Derbez para secretário-geral da OEA, disputando com o chileno José Miguel Insulza, que era então visto como o candidato sul-americano, apoiado por Argentina e Brasil. Após um virtual impasse (cinco votações empatadas), os Estados Unidos retiraram seu apoio a Derbez e convenceram-no a renunciar à investidura, abrindo caminho para a vitória de Insulza. Atualmente, o interesse mexicano na América do Sul tem se voltado para o âmbito energético, uma vez que a deterioração da produção mexicana tem sido acompanhada de uma expansão considerável do setor de hidrocarbonetos no subcontinente.

A política externa mexicana tem, pois, como eixo central, a parceria com os Estados Unidos, orientada segundo o tripé narcotráfico-imigração-liberalização econômica. Em 2007, os dois países assinaram a Iniciativa Mérida – um plano trienal de US\$ 1,4 bilhão para o auxílio no combate às drogas, que prevê intercâmbio nos serviços de inteligência, treinamento de pessoal mexicano pelos EUA e fornecimento de equipamento militar e policial.

Paralelamente, o México intenta criar iniciativas com os países da América Central e com a Colômbia, os quais têm o tráfico de drogas ilícitas como declarada preocupação de segurança.

Em uma terceira esfera, o país busca estabelecer parcerias com países europeus – tendo a agenda liberal-democrática como referência –, entre os quais a Espanha é uma interlocutora privilegiada.

A América do Sul viria, então, em um quarto patamar, sendo vista pela Chancelaria mexicana como um espaço de intervenção contingente, conforme interesses específicos que possam estar em jogo.

III Relações Bilaterais Brasil-México

A relação bilateral entre Brasil e México passa por um momento de intensificação, mas ainda está muito aquém de suas possibilidades. Historicamente, os laços comerciais entre os dois países não são muito significativos, em parte devido às fortes relações que o México tem com os Estados Unidos, o que acaba levando-o a ter relações multilaterais pouco dinâmicas. Na região da América Central e do Caribe, a posição brasileira é oscilante. No final do século XIX e início do século XX, a política externa brasileira, capitaneada pelo barão de Rio Branco, buscava ideais pan-americanos e maior integração continental. Essa política, no entanto, comprovou-se pouco proffícua, devido aos constrangimentos regionais e à predominância dos Estados Unidos na região.

Durante o século XX, a política brasileira para os países da região foi marcada pela posição em relação aos Estados Unidos, algumas vezes de concordância — como em relação à intervenção armada na República Dominicana —, outras, de discordância — como em relação à expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos, na década de 1960, e com a criação do Grupo do Rio, em 1986. Além da estreita aproximação verificada entre Brasil e México durante a Cúpula de Punta Del Este (1962, que decidiu pela exclusão de Cuba do sistema interamericano), as relações bilaterais também tiveram considerável afinidade durante as negociações da não proliferação de armamentos nucleares. Ambos os países se opuseram à saída proposta pelas grandes potências (incluindo os Estados Unidos) para um tratado que represasse a tecnologia nuclear, pois isso, na visão dos países do terceiro-mundo, significava congelar o poder mundial e subtrair recursos energéticos aos países em desenvolvimento. Levando adiante uma proposta brasileira de 1962, o México orquestrou as negociações que culminariam na assinatura do Tratado de Tlatelolco (1967), que declarou a América Latina uma Zona Livre de Armas Nucleares e assegurou o aproveitamento de energia nuclear na região para fins pacíficos.

Desde o início do governo Lula, o Brasil está sendo capaz de promover uma política externa mais autônoma para a região, e existem muitas iniciativas que comprovam o aumento de sua importância para o país. Além da participação do Brasil na Minustah e da missão de paz da ONU no Haiti, o país tem realizado importantes investimentos na região, tanto na área da exploração de petróleo e produção de biodiesel, como já ocorre nas Antilhas, quanto em projetos sociais, como o que está sendo realizado no Haiti, com financiamento do Fundo Ibas. A melhora nas relações com o México também faz parte desse quadro de fortalecimento da posição brasileira na região da América Central. Entretanto, é necessário mencionar que grande parte da dificuldade da aproximação entre os dois países advém dos constrangimentos impostos à atuação internacional do México pela proximidade com os Estados Unidos e pelo Nafta.

Desde que o atual presidente mexicano, Felipe Calderón, foi eleito em 2006, o México tem tentado realizar uma política externa mais voltada para os seus vizinhos da América Latina, especialmente em contraste com a política de seus antecessores, que acabaram por ser duramente criticados por diversos setores da opinião pública e da sociedade mexicana. De fato, a excessiva dependência mexicana da economia norte-americana pode ser comprovada pelo impacto da crise econômica naquele país, que teve seu PIB reduzido em 11% em 2009. Esse dado sinaliza a necessidade de diversificação das relações econômicas internacionais mexicanas.

Em termos econômicos, as relações bilaterais de México e Brasil são expressivas, mas ainda muito aquém das possibilidades.

O comércio entre os dois países aumentou mais de 150%, entre 2003 e 2008, com a corrente comercial entre eles alcançando quase US\$ 8 bilhões em 2008. Entre os principais produtos exportados pelo Brasil para o México estão automóveis, produtos semimanufaturados de ferro e aço e partes de veículos automotores. Os principais produtos exportados pelo México foram automóveis, ácido tereftálico, telefones celulares e tubos catódicos.

Em relação aos investimentos externos, os investimentos brasileiros naquele país são da ordem de US\$ 1 bilhão, enquanto o investimento direto mexicano no Brasil está em torno de US\$ 4 bilhões, enfocando, em sua parcela produtiva, setores como comunicações (Grupo Claro), alimentos (Femsa, Del Valle) e turismo. Entre as principais empresas brasileiras de atuação na região, pode-se citar a Braskem e a Petrobrás. O presidente Lula comentou recentemente que as trocas comerciais entre México e Brasil ainda ocupam pequena parcela no comércio dos dois países e que há grande potencial para que sejam ampliadas. “As pautas de exportação são pouco elaboradas, os acordos de preferência comercial são restritos e acanhados. Por isso, estamos empenhados em ampliar o acordo comercial entre Brasil e México”, disse (Visita... 2009).¹

Em agosto de 2009, o presidente Calderón realizou uma visita oficial ao Brasil, o que demonstra a importância crescente do país na agenda mexicana e que foi extremamente importante para dinamizar as relações bilaterais a partir de temas sensíveis à agenda externa brasileira. Pode-se mencionar, como principais pontos da atual política brasileira para o México, a situação em Honduras e a aproximação desse país com o Grupo do Rio e a Calc; a intensificação do comércio bilateral; a promoção da cooperação técnico-científica, especialmente nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e tecnologia espacial; a cooperação para o desenvolvimento de bicomcombustível, sendo que existem planos para a construção de centros binacionais de biocombustíveis; a aproximação entre Petrobras e Pemex, uma vez que a necessidade de atualização técnica da estatal mexicana desperta seu interesse na tecnologia de extração em águas profundas desenvolvida no Brasil; a cooperação para o tráfico de migrantes; e a cooperação para a extradição e para o envio de pessoas condenadas. Adicionalmente, a possibilidade de criação de uma zona de livre-comércio entre México e Mercado Comum do Sul (Mercosul), que ainda está em fase de negociação, foi novamente abordada pelos dois presidentes.

As relações no plano bilateral também são discutidas pela Comissão Binacional Bilateral, que se reuniu em 2007 e 2009, em Brasília, e as oportunidades de negócios bilaterais, pelo Grupo Especial de Alto Nível.

¹Para mais informações, ver Consulado General de México (2009).

Essas duas iniciativas demonstram claramente a importância que cada um desses países atribui ao outro na sua agenda bilateral.

Cabe destacar, ainda, alguns pontos dos principais temas da agenda econômica bilateral. Recentemente, o México tem se engajado na tentativa de obter a certificação de indicação geográfica para sua bebida mais tradicional, a tequila. Durante o ano de 2009, reuniões entre técnicos do Instituto Mexicano de Propriedade Industrial (Impi) e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi) deram andamento às negociações de acordos de cooperação nesse sentido (Inpi, 2009). Em outubro de 2009, o Impi (mexicano) e o Inpi (brasileiro) firmaram um acordo de cooperação para a facilitação do exame de patentes, o que deve impulsionar a integração nessa área em toda a América Latina (Brasil fecha..., 2009).

Nesse contexto, com a visita do presidente mexicano ao Brasil, em julho de 2009, ocorreram negociações para um possível acordo de livre-comércio entre os dois países, ao qual os mexicanos gostariam de incluir os temas de serviços e de promoção e proteção de investimentos (Visita..., 2009). O interesse é não deixar a cooperação entre os dois países na área comercial restrita aos acordos já existentes, que cobrem uma gama pequena de produtos, especialmente no setor automobilístico. Há interesse do Brasil, ainda, na criação de um Comitê Consultivo Agrícola Brasil-México, com o intuito de facilitar negociações para o aumento das vendas de carne de frango e suína, além de produtos lácteos, para o México.

As principais divergências políticas entre os dois países emergem de certa concorrência regional, gestada desde os governos nacional-desenvolvimentistas do século XX. Atualmente, a questão se reflete na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: por mais que Brasil e México acordem na necessidade de transformação do organismo, há um desacerto a respeito de quem integraria, com *status* permanente, a nova configuração do Conselho.

Paralelamente, os esforços de integração regional de ambos os países não são bem vistos um pelo outro. O México não concorda com o esforço brasileiro de acelerar a integração sul-americana, pois esta estaria obstaculizando uma maior coesão latino-americana, fraturando politicamente uma comunidade unida pela história e pela cultura. O Brasil, por seu turno, não viu com bons olhos a entrada do México no Nafta, que, para a diplomacia brasileira, foi uma primeira investida para o estabelecimento da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), contra a qual o Itamaraty apresenta resistências. O México teria, na visão brasileira, optado por uma saída isolada de aproximação excessiva aos Estados Unidos, erro do qual o país ainda não se recuperou depois de tantos anos.

Referências

BRASIL e México buscam acordo. *Suinocultura industrial*: notícias de exportação. 23 set. 2009.

BRASIL fecha com o México acordo de exame de patentes. *Agência Brasil*, Brasília, 7 out. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL – Inpi. *Mexicanos querem reconhecimento da tequila como indicação geográfica*. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/noticias/mexicanos-querem-reconhecimento-da-tequila-como-indicacao-geografica>>. Acesso em: 25 jul. 2009.

VISITA de Calderón é um salto na relação entre Brasil e México. *Folha México*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 31, set. 2009. Disponível em: <<http://consulmexrio.tussini.net/folhamexico/setembro2009.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.