

# AS POLÍTICAS EXTERNAS E AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-MÉXICO: HISTÓRIA, DESAFIOS E OPORTUNIDADES\*

## *POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES BILATERALES BRASIL-MÉXICO: HISTORIA, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES*

JOÃO ROBERTO FAVA JUNIOR\*\*

Data de recebimento: 29/04/2024

Data de aprovação: 26/06/2024

Este estudo observa o desenvolvimento das matrizes de política externa do Brasil e do México e o desenvolvimento das relações bilaterais entre eles no contexto do século XXI, com base em um processo histórico-institucional. Exploramos as estratégias de autonomia e o alcance de suas influências geopolíticas utilizando a abordagem analítica do neoinstitucionalismo histórico (Collier e Munck, 2022). O trabalho aponta que as divisões geopolíticas afetaram a possibilidade de aproximação entre os dois países, realçando tensões e dificuldades na coordenação de uma visão compartilhada de cooperação; por fim, sugere a necessidade de um alinhamento Brasil-México, visando ampliar relações comerciais e principalmente políticas, que precisam passar pela superação de desafios estruturais para se alcançar uma liderança conjunta na América Latina.

**Palavras — chave:** América Latina, política externa, história, autonomia, cooperação

*En este estudio se observa el desarrollo de las matrices de política externa entre Brasil y México y el desarrollo de sus relaciones bilaterales en el contexto del siglo XXI, basado en un proceso histórico-institucional. Exploramos las estrategias de autonomía y el alcance de sus influencias geopolíticas utilizando el enfoque analítico del neoinstitucionalismo histórico (Collier y Munck, 2022). El trabajo señala que las divisiones geopolíticas han afectado la posibilidad de aproximación entre los dos países, generando tensiones y dificultades en la coordinación de una visión compartida de cooperación; finalmente, se sugiere la necesidad de un alineamiento Brasil-México, con el objetivo de ampliar relaciones comerciales y principalmente políticas, que superen desafíos estructurales para alcanzar un liderazgo conjunto en América Latina.*

**Palabras clave:** Latinoamérica, política exterior, historia, autonomía, cooperación

\* A revista *CONfines* agradece profundamente o minucioso trabalho realizado por Silvia Dolores Luna Leal, vinculada ao Instituto Guimarães Rosa México, na revisão de estilo deste artigo.

\*\*Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) / Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) / Observatório de Regionalismo (ODR)

## INTRODUCCIÓN

O Brasil e o México são as duas maiores economias e maiores líderes políticos da América Latina. Ambos são países que incorporam o Sul Global<sup>1</sup>, possuem grande capacidade de influência em suas mesorregiões imediatas — i.e. a América do Sul e a América Central —, e suas políticas tradicionais convergem em temas como a defesa da democracia, a preocupação com a igualdade social e o meio ambiente, o desenvolvimento econômico igualitário, a cooperação interamericana, o combate ao tráfico de drogas e, em diferentes medidas, a liberalização de mercados. Também se destacaram ao longo da história como líderes regionais e utilizam suas posições enquanto potências médias para aumentar seu poder de barganha no sistema internacional diante das dificuldades relativas, principalmente como ferramenta na busca pela autonomia. Porém, apesar de uma série de convergências de agenda e dos possíveis resultados positivos que podem emergir de uma maior cooperação política, diplomática e econômica, a relação bilateral Brasil-México nunca avançou em profundidade, sendo marcada mais por divergências e competitividade ao longo da história. Estas se acentuaram principalmente após a década de 1990, quando os dois países reconfiguraram suas agendas de política externa às quais, com algumas exceções pontuais, seguem até os dias atuais (Klemi y Menezes, 2016; Ives, 2017; Pecequilo, 2008, 2021; Delgado e Valera, 2022; Gobierno de México, 2023a, 2024).

Os benefícios de uma parceria estratégica entre os dois países poderiam incluir maior cooperação para o desenvolvimento econômico compartilhado, troca de conhecimento tecnológico, compartilhamento de experiências culturais, educacionais, industriais, sociais e políticas, cooperação para a preservação ambiental, cooperação política para um eixo de representação latino-americano no cenário internacional, aumento mútuo do poder de barganha em negociações internacionais, entre outros. Apesar de certos, os resultados das relações bilaterais não foram expressivos, tendo resultado mais em desencontros diplomáticos do que na celebração de acordos de qualquer natureza.

Tendo isso em vista, este artigo apresenta uma reflexão sobre o histórico das relações Brasil-México e das estratégias de política externa adotadas pelos dois países, com destaque inicial às transformações político-econômicas da década de 1990 que remodelaram a trajetória de política externa de ambos e foram cruciais para criar a atual incapacidade institucional de convergência (cf. Covarrubias, 2016). O artigo busca responder duas perguntas fundamentais: (I) na América Latina sempre houve ampla preocupação com a cooperação regional e a autonomia, principalmente em decorrência do histórico de intervenções estrangeiras na região e mesmo que, ao mesmo tempo, também hajam divergências com relação aos meios utilizados para alcançar tanto a cooperação quanto a autonomia; sendo assim por que há tão pouco esforço de aproximação entre Brasil e México, uma vez que são as duas principais

1 O Sul Global é um conceito geopolítico utilizado para compreender uma série de países, majoritariamente localizados no Hemisfério Sul, geralmente considerados mais pobres ou em desenvolvimento, cuja agenda política é relativamente comum entre eles, incluindo a defesa de organizações internacionais mais justas, tomadas de decisão multilaterais, contra o intervencionismo e o favorecimento de um modelo de cooperação horizontal para o desenvolvimento, com trocas comerciais, de investimento, financeiras e tecnológicas mais justas e menos burocráticas. O conceito engloba também países que se destacam como lideranças econômicas em ascensão e que encabeçam a agência coletiva destes países aliados, principalmente em suas regiões mais imediatas, como Brasil, Rússia, China e Índia, quanto países aliados individualmente ou em bloco, como a União Africana, países do sudeste asiático, como Malásia, e países do Oriente Médio, como Irã, Egito e Emirados Árabes Unidos (OCDE, 2021; Pecequilo, 2021).

potências regionais, com agendas em comum e cuja coordenação seria imprescindível para alcançar uma agência conjunta latino-americana? (II) Quais são os maiores desafios e oportunidades da relação bilateral na atualidade?

Entender os rumos da complexa relação bilateral Brasil-México e sua importância no século XXI supõe uma compreensão das trajetórias percorridas pelos países ao longo da história, quais foram as estratégias adotadas e como estas foram cimentadas em fundamentos de difícil reversibilidade, que causam os atuais atritos em suas relações. Para compreender melhor as transformações, este artigo utiliza duas ferramentas analítico-institucionais que permitem entender o processo de adoção de estratégias, como estas se firmam em estruturas de baixa mutabilidade e os caminhos pelos quais a mudança é possível. Assim, utilizamos o método oriundo do neoinstitucionalismo histórico, sumarizado por Collier e Munck (2022), para observar as trajetórias institucionais ao longo do tempo e como estas se fixaram em modelos de baixa transigência de regras, adotando os conceitos de *path dependence*<sup>2</sup> e de conjuntura crítica como ferramentas analíticas. Buscamos evidenciar as etapas de mudanças nas matrizes estratégica de política externa de ambos os países, as motivações por trás dessas mudanças, quais são os atores e fatores endógenos e exógenos envolvidos no processo, em quais níveis foram realizados recálculos estratégicos e em quais níveis é possível uma diferenciação dos modelos relativamente permanentes diante de problemas conjunturais.

## HISTÓRIA E DEPENDÊNCIAS DE TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRA E MEXICANA

### *O Caso Brasileiro*

O Brasil, ao longo de sua história, assumiu como premissa basilar de sua política externa uma constante busca pela autonomia nacional, defendendo princípios diplomáticos como não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, além de se posicionar contra interferências advindas especialmente de potências estrangeiras. O país buscou diferentes estratégias domésticas de desenvolvimentismo econômico para impulsionar o poderio nacional e, correlatamente, estratégias de projeção política e de influência no cenário internacional, para buscar apoio a esse modelo, variando entre diferentes períodos e em diferentes métodos no decurso histórico (Albuquerque, Seitenfus e Castro, 2006). Os statuses de um país grande e distante de grandes potências foram cruciais para a formação de uma personalidade da política externa brasileira: o país buscou alavancar uma diplomacia ativa na arena internacional para promover uma posição de liderança em assuntos em que vê maior possibilidade de agência.

Ao menos desde a primeira administração do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), o Brasil passou a empregar uma estratégia de maior autonomia e de projeção internacional, equilibrando as relações com os Estados Unidos ao mesmo tempo em que ampliava seus parceiros bilaterais e multilaterais de forma restrita. O presidente buscou aproveitar o cenário da Guerra Fria para fortalecer o mercado produtivo e a indústria domésticos através de um

2 Do inglês: dependência de trajetória.

sistema protecionista de substituição de importações, com o objetivo final de fortalecer a economia brasileira e buscar novos espaços na arena internacional. Poucas variações foram feitas a essa estratégia, com exceções pontuais no discurso político no período da Política Externa Independente (1961-1964), mas permanecendo significativamente mesmo durante o período da Ditadura Militar brasileira (1964-1985) (Albuquerque, Seitenfus e Castro, 2006).

Uma mudança imperiosa nesse modelo econômico e estratégia de desenvolvimento ocorreu somente no final da Ditadura Militar, desde o período de 'abertura gradual' e redemocratização, a partir de 1979, (cf. Vizentini, 2004), e durante a subsequente abertura global das décadas de 1980 e 1990 e o período da Nova República brasileira (1985-2002), caracterizado por uma modificação do sistema internacional do pós-Guerra Fria, com ampla abertura do comércio mundial, o surgimento do fenômeno da globalização, a revolução industrial tecnocientífica e reformas no sistema de governança internacional, que compeliram os países a maiores interações em um sistema neoliberal de livre-comércio, financeirizado e anti-protecionista (Hurrell, 1995; Vizentini, 2004; Albuquerque, Seitenfus e Castro, 2006).

No caso brasileiro, nas décadas de 1970 a 1990, três crises sistêmicas desencadearam a necessidade de uma abertura política e econômica na política interna e externa: (I) o choque de preço dos barris de petróleo, maior commodity econômica e comercial do período, que levaram a uma escassez do combustível a nível global e a uma recessão econômica, principalmente em países em desenvolvimento; (II) o aumento da taxa de juros dos Estados Unidos, que elevou a dívida externa e enfraqueceu a moeda brasileira; e (III) o rompimento unilateral norte-americano com a conversibilidade do dólar em ouro, pondo fim às estruturas econômicas do sistema de Bretton Woods e abrindo espaço para a especulação financeira por meio de juros (Vizentini, 2004; Pecequilo, 2008).

Para Collier e Munck (2022), este tipo de conjuntura geopolítica, considerada crítica, estabelece tanto oportunidades quanto a necessidade de mudanças parciais, incrementais ou totais em um sistema político, ideológico, econômico, financeiro, produtivo ou diplomático. O que se observou anteriormente a este cenário crítico na política externa brasileira foi o estabelecimento de uma path dependence, ou seja, um curso estratégico de baixa variação, mesmo com a mudança de ideologias governamentais, baseado no sistema de substituição de importações pré-estabelecido na administração Vargas, que a política nacional procurou seguir enquanto houveram capacidades auto-reprodutivas e vantajosas no sistema internacional até então vigente. A ruptura provocada pela conjuntura crítica dos anos 1970 e 1980 levaram a uma dissidência do modelo desenvolvimentista clássico, quando o Brasil acatou parcialmente as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e aderiu ao Consenso de Washington após as crises supracitadas que ocorreram ao final do período militar, adotando medidas de austeridade fiscal, abertura de mercados, privatizações, desregulamentação econômica e uma estratégia de desenvolvimento pelo comércio internacional e de autonomia pela integração (Hirst e Pinheiro, 1995; Vizentini, 2004; Pecequilo, 2008). Nos termos de Collier e Munck (2022), essas mudanças emplacaram o início de uma nova trajetória institucional para o país, em que medidas protecionistas do sistema anterior foram abandonadas em favor da política de livre-comércio, estabelecendo uma nova trajetória.

Essa path dependence vigorou até a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência brasileira a partir de 2002, quando a estratégia foi parcialmente revertida e adaptada ao longo das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016). Nos termos do neoinstitucionalismo histórico (Collier e Munck, 2022), pode-se dizer que os resultados da adoção parcial do Consenso de Washington não foram plenamente satisfatórios para o país durante as duas décadas em que vigorou, com baixos ganhos econômicos e políticos (cf. Albuquerque, Seitenfus e Castro, 2006; Milani, Pinheiro e Lima, 2017) levando a uma retomada parcial da política econômica anterior, incluindo protecionismo setorial e uma política externa mais autonomista, mesclando-se com a estratégia neoliberal da conjuntura da década de 2000 (cf. Klemi e Menezes, 2016). Para Collier e Munck (2022), isso é entendido como uma nova path dependence, originada pelos incrementos institucionais da conjuntura crítica neoliberal dos anos 2000.

O Brasil restabeleceu os métodos para se alcançar a autonomia a partir de uma lógica de diversificação de relações e neodesenvolvimentista, que combina elementos como: expansão irrestrita das relações bilaterais e multilaterais; resgate da ênfase no modelo de cooperação Sul-Sul, com outros países do Sul Global, em que empréstimos, investimentos e transferência de tecnologia são realizados com menos burocracia e em termos mais justos; e, principalmente, integração regional na América do Sul. O objetivo era levar protagonismo brasileiro à região e esta se tornar a principal arena internacional de atuação para o Brasil, lançando o país como uma liderança respeitável com duas metas interrelacionadas: a primeira, desenvolver economicamente a América do Sul e seus mercados internos, emplacando-a como um agente único de negociação em bloco nos assuntos internacionais, com maior capacidade de barganha e de definição de agendas; e a segunda, o próprio aumento do poder de barganha brasileiro enquanto líder regional, decorrendo dos resultados obtidos com a primeira meta (Pecequillo, 2008; Klemi e Menezes, 2016; Milani, Pinheiro e Lima, 2017).

Esse período de ascendência do protagonismo brasileiro na América do Sul ocorreu junto ao que foi conhecido como uma Onda Rosa, onde uma série de líderes latino-americanos mais voltados à esquerda e mais interessados nas temáticas de autonomia e integração regional foram elevados aos governos nacionais e deram início a ações para mitigar a influência estrangeira na região e elevar seus poderes econômicos e políticos, buscando sanar problemas internos e promover a igualdade social. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) e Klemi e Menezes (2016), o neodesenvolvimentismo adotado no Brasil nas administrações do PT mesclou o desenvolvimento dos mercados consumidores internos com princípios neoliberais, como controle macroeconômico, equilíbrio fiscal, liberalização de mercados e diminuição do papel do Estado na economia. A ação econômica estatal passou a ser feita a partir de iniciativas de ascensão socioeconômica, de investimentos públicos e desenvolvimento do ensino superior, com o objetivo de criar um mercado consumidor mais robusto na região e incentivar as interações intrarregionais. Essas interações não só deveriam melhorar as relações entre os países como também alçar o poder econômico e político do bloco sul-americano, emplacando o Brasil como líder regional (Hirst e Pinheiro, 1995; Cortes, 2010; Klemi e Menezes, 2016).

Com relação à América do Sul, o Brasil adotou uma política pragmática no século XX (cf. Albuquerque, Seitenfus e Castro, 2006) até dar início efetivo à estratégia de integração

apoiada em dois pilares principais. O primeiro foi o estabelecimento de uma parceria com a Argentina, iniciada no final do regime militar, intensificada a partir da administração do presidente Sarney (1985-1990) e consolidada na administração do presidente Lula (2002-2010) (Vigevani e Cepaluni, 2007; Cortes, 2010; Klemi e Menezes, 2016). O segundo foi a adoção das parcerias de cooperação regionais: primeiramente econômicas, através do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, marcado por características neoliberais mas reformulado a partir da administração Lula com perspectivas neodesenvolvimentistas; secundamente político-diplomáticas, por meio da União das Nações Sul-americanas (Unasul), a partir de 2006 (Hirst e Pinheiro, 1995; Vigevani e Cepaluni, 2007; Pecequilo, 2008; Klemi e Menezes, 2016).

Esses exemplos ressaltam a estratégia da política externa brasileira de liderança na América do Sul e de emancipação internacional por meio do desenvolvimento e da agência em bloco; neles, é possível destacar que não houve a inclusão de uma aproximação por parte do Brasil com a América Central e com seu principal representante, o México, uma vez que já se observavam dificuldades na relação com os mexicanos, com quem disputavam por influência no continente latino-americano e que apresentavam duas diferentes visões políticas e econômicas.

#### *O Caso Mexicano*

O México é um país mais distante geográfica e politicamente dos outros da América Latina, tendo enfrentado uma história marcada por sucessivas crises de segurança. No século XIX, o México projetou interesses semelhantes aos brasileiros, de consolidação de sua independência e limites fronteiriços, mas sofreu duas graves intervenções estrangeiras: a primeira, a Intervenção Estadunidense, em 1845, que terminou com a perda de mais da metade de seu território; e a segunda, uma invasão francesa, em 1861 e a instalação de uma monarquia aliada aos interesses europeus no país, derrubada em 1867. (Randall, 2006; Franzoni e Carvalho, 2023)

O conservador e presidente-ditador Porfírio Díaz (1884-1911) manteve o país relativamente estável política e economicamente, e próximo aos Estados Unidos, até a eclosão da Revolução Mexicana de 1910, quando as memórias reprimidas da Intervenção foram trazidas de volta à tona, criando um levante popular que se opunha à aproximação de Porfírio com os Estados Unidos. Após a Revolução Mexicana, encerrada em 1917, foi fundado o Partido Institucional Revolucionário (PRI), que venceu as eleições em 1930 e governou o país até o ano 2000, adotando uma política mista entre o conservadorismo, o populismo e o discurso revolucionário-independentista (Randall, 2006; Bruhn, 2008).

A partir de 1930, a resposta política e diplomática adotada e fixada pelo PRI às questões nacionais foi o estabelecimento de um guia fundamental para a política externa mexicana: a Doutrina Estrada, contendo três princípios que regulavam seus principais valores diplomáticos, sendo eles o não-intervencionismo, a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias. A Doutrina estipulava que o México defenderia sua soberania nacional, de seus recursos e de suas empresas com apoio político multilateral, que as empresas estrangeiras atuando no país sujeitariam-se às leis mexicanas, e defendia o direito

de legação diplomática indiscriminada. A Doutrina serviu como narrativa para proteger o México nos anos seguintes, como forma de defesa retórica para suas ações políticas e como garantia de segurança contra intromissões estrangeiras pautadas no Direito Internacional (Rosenzweig-Díaz, 1984; Randall, 2006).

Até a década de 1960, o país adotou uma postura de cautela nas suas relações exteriores, equilibrando-se na balança de poder com os Estados Unidos no cenário da Guerra Fria, entre um discurso interno populista-independentista e um discurso externo apaziguador; na economia, assumiu uma posição desenvolvimentista e de substituição de importações, tal como o Brasil e outros países latino-americanos nesta conjuntura (Randall, 2006, Bruhn, 2008).

Na década de 1960, o país viu a oportunidade de avançar para um discurso de política externa autonomista, abandonando o discurso apaziguador e assumindo uma postura de liderança média<sup>3</sup> na América Central e no Caribe. Dois fatores influenciaram a mudança: o primeiro, a descoberta de reservas de petróleo, o que garantiu bons resultados na receita doméstica e permitiu um equilíbrio das dívidas externas; e o segundo, o crescente foco estadunidense na Guerra Fria, dedicando menos atenção à América Latina, com exceção das questões de segurança (Randall, 2006).

Combinando os princípios da Doutrina Estrada com o crescimento econômico, o México assumiu uma retórica independentista para si próprio e seus vizinhos imediatos, capitaneando sua sub-região como zona de influência através do discurso e do apoio político, econômico e militar, principalmente salvaguardando El Salvador, Honduras e Nicarágua durante as crises democráticas das décadas de 1960 e 1970, com o objetivo de afastar os Estados Unidos das questões locais e aumentar sua influência regional (Randall, 2006; Ives, 2017). Pode-se dizer que a estratégia que vigorou nesse período, tendo a Doutrina Estrada como marco principal, foi marcada por uma *path dependence* institucional (Collier e Munck, 2022) pelo qual o México encontrou um espaço seguro onde podia combinar suas ambições regionais, o manejo das relações com os Estados Unidos e sua política eleitoral doméstica, pautada no discurso populista-independentista (cf. Bruhn, 2008; Ives, 2017).

Todavia, os pilares que sustentaram a política externa independentista do México ruíram na década de 1980: primeiro, quando as Crises do Petróleo arruinaram a economia mexicana, fortemente dependente do insumo; e segundo, pois o arrefecimento da Guerra Fria permitiu aos Estados Unidos maior atenção à América Central, incluindo uma retomada do intervencionismo direto quando o país invadiu Granada em 1983 (Ives, 2017).

O México, então com uma dívida externa crescente com os norte-americanos e uma economia fragilizada, sofreu imposições dos Estados Unidos e passou a acatar reformas de austeridade fiscal, com privatizações de setores estratégicos, para poder renegociar a dívida. Outrossim, essa nova postura levou também a uma reformulação da política tradicional do PRI, que precisou abandonar também os discursos populistas domésticos para justificar a aproximação financeira com os Estados Unidos; isso deu abertura a novos líderes e atores que adentraram o governo e

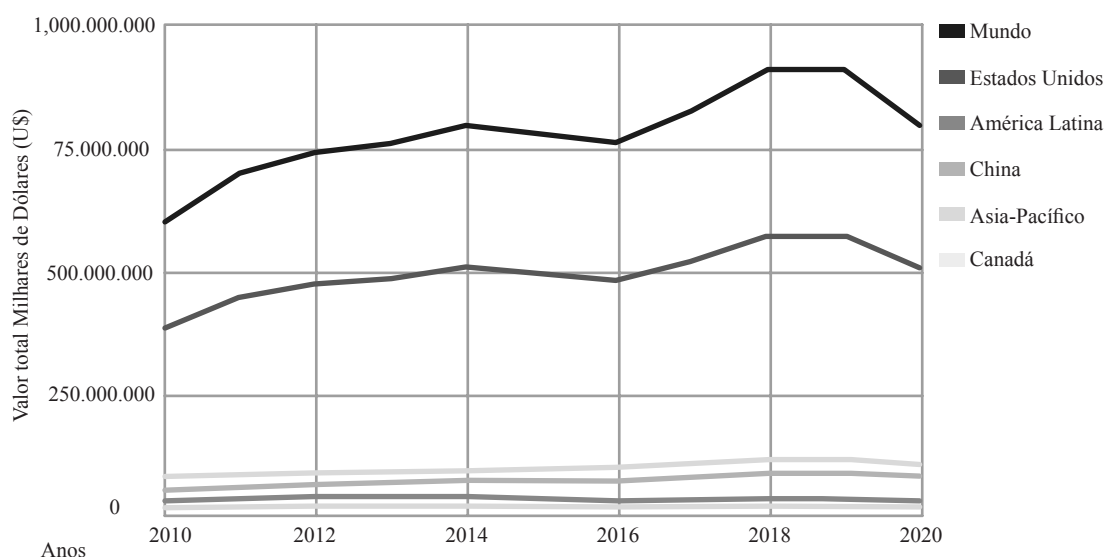
3 Por liderança média, entende-se um país, em geral, capaz de: estabelecer acordos de favorecimento mútuo e troca de favores com países menores de sua região imediata; aumentar, influenciar e se beneficiar do comércio intrarregional; estabelecer acordos multilaterais politicamente defensivos; entre outras características de liderança aplicadas por um país em suas regiões imediatas, sem tentativas de implicações de força ou desnível. (cf. Milani, Pinheiro e Lima, 2017)

apoiavam as reformas liberais, favorecendo uma maior aproximação com os Estados Unidos e a continuidade das políticas neoliberais, como um ciclo autorreprodutivo (Randall, 2006).

Diferentemente do Brasil, que conseguiu manter equilíbrio nas reformas liberais, o México se viu forçado a um recálculo muito maior de suas políticas interna e externa, abandonando completamente o discurso independentista e o modelo desenvolvimentista e adotando uma economia aberta de livre-mercado, comercial e desnacionalizada. O vínculo com os Estados Unidos e com o Norte Global se consolidou com a adesão do país ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)<sup>4</sup>, em 1986, à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, e com a assinatura do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN)<sup>5</sup>, também naquele ano, que reforçou uma dependência econômica direta e significativa dos mexicanos com os estadunidenses e pressões mais efetivas destes últimos sobre a agenda político-ideológica do México (Randall, 2006). As subsequentes reestruturações político-econômicas, como a privatização de empresas estatais, a desregulamentação econômica e a liberalização do mercado para investimentos estrangeiros, entre as décadas de 1980 e 2000, consolidaram o país como um representante do neoliberalismo e dos “valores ocidentais” na América Latina (Randall, 2006; Covarrubias, 2016).

O TLCAN, principalmente, implicou um aumento expansivo do comércio bilateral entre o México e os Estados Unidos e provocou uma dependência econômica até então inexistente para o país, quando cerca de 90 % do comércio mexicano passou a ter como destino os vizinhos do norte. Além disso, para dar continuidade à renegociação da dívida externa mexicana, os Estados Unidos exigiram a manutenção das políticas de desregularização econômica, de privatizações de setores estratégicos e de austeridade fiscal, consolidando uma nova estrutura político-econômica da qual o país mantém até os dias atuais, com poucas mudanças (Randall, 2006; Flores-Macías e Sánchez-Talanquer, 2019).

FIGURA 1. COMÉRCIO TOTAL DO MÉXICO COM RELAÇÃO A PAÍSES E BLOCOS SELECIONADOS NO PERÍODO 2010-2020 EM MILHARES DE DÓLARES (US\$).



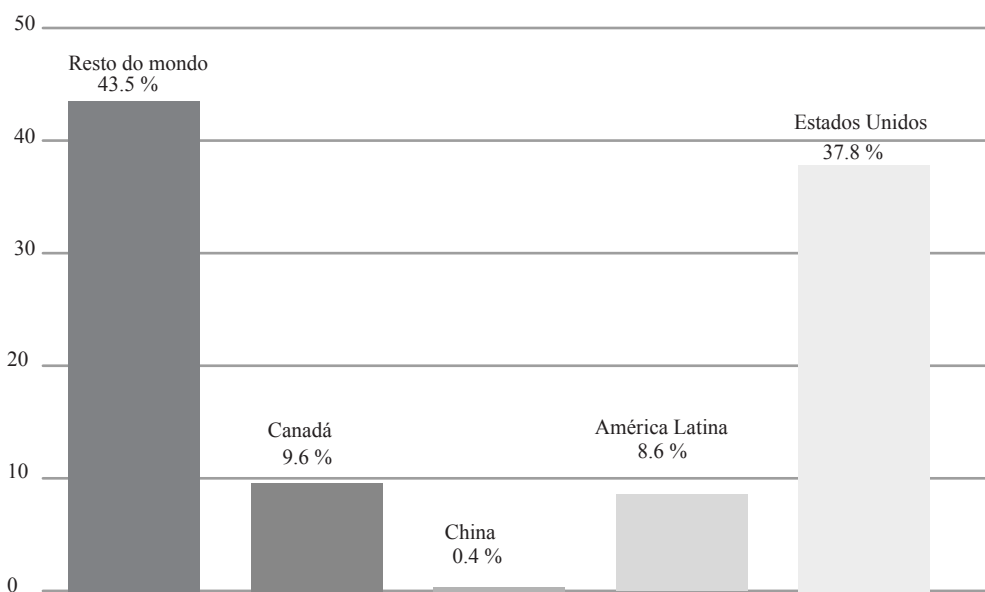
Source: elaboração própria com base em Gobierno de México (2024).

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

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



FIGURA 2. PRESENÇA DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO MÉXICO  
NO ANO DE 2023 EM VALORES PERCENTUAIS APROXIMADOS.



Source: elaboração própria com base em Gobierno de México (2023a).

O México não estabeleceu relações econômicas do mesmo nível com outras regiões, como a América Latina, como pode ser visto nos quadros 1 e 2 acima, tendo conseguido se distanciar dos estadunidenses somente parcialmente nas importações ao longo das últimas décadas, quando a China passou a ocupar um maior espaço, a partir de 2016. Houve também um aumento da participação da Ásia-Pacífico, puxado tanto pela participação chinesa como país-membro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), — cujo critério foi o escolhido para compor a região Ásia-Pacífico (cf. Serbin, 2019, 2021) no figura 1, — quanto complementarmente pela participação do México em mais acordos nesta região nos últimos anos, especialmente por meio do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP)<sup>6</sup>. No Investimento Estrangeiro Direto (IED), houve predomínio dos Estados Unidos até o final da década de 2010, quando a América Latina e o Canadá cresceram percentualmente, mesmo que ainda prevaleça o investimento estadunidense (Gobierno de México, 2023a, 2024).

O que pode-se notar, especificamente no figura 1, é que há uma tendência de acompanhamento do comércio mexicano com os estadunidenses em relação ao total mundial; há apenas um pequeno descolamento em anos mais recentes como resultado do incremento do comércio chinês, de aproximadamente 61,03 % entre 2010 e 2020, mas ainda de baixo valor total, de U\$81,579 bilhões, frente a U\$800,864 bilhões dos Estados Unidos, em 2020; outros blocos como a APEC e a América Latina também demonstraram um pequeno crescimento, que juntos justificam não o fracasso da política de diversificação comercial mexicana —, em execução desde o início dos anos 2000 —, mas um sucesso tímido onde ainda vigora a predominância do poder econômico estadunidense (Ives, 2017; Gobierno de México, 2023a, 2024).

6 Sigla em inglês. No original: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

Assim, nota-se que a reconfiguração da política doméstica, que implicou também modificações nas estruturas de poder mexicanas, no sistema de elites e atores nacionais, na seguridade social e na política externa foram muito mais incorporadas ao sistema jurídico-institucional e estrutural do país do que no caso brasileiro, criando uma *path dependence* mais sólida, onde certas ações incrementais governamentais -ão menos viáveis devido aos custos políticos e econômicos (Covarrubias, 2016; Delgado e Valera, 2022; Collier e Munck, 2022). O TLCAN significou para o México um novo capítulo institucional onde mesmo governos mais voltados a pautas alternativas do que o livre-comércio neoliberal, como a recente administração de López Obrador (2018-2024), não possuem a capacidade de reverter o curso da política doméstica devido aos rumos estruturais cimentados pelas instituições que o país aderiu (cf. Collier e Munck, 2022; Franzoni e Carvalho, 2023).

Segundo Flores-Macías e Sánchez-Talanquer (2019), a dimensão da dependência econômica do México estabelecida pelo TLCAN com relação aos Estados Unidos foi categórica: o comércio bilateral representou 78 % do Produto Interno Bruto (PIB) mexicano, em 2017, em comparação a apenas 30 % nos períodos anteriores ao acordo; 88 % das exportações do país tiveram os Estados Unidos como destino em 2000. As crises globais, que afetaram os Estados Unidos na última década, — como a Crise do 11 de Setembro de 2001, a Crise Econômica de 2008, a Crise da Renegociação do TLCAN de 2018, e a Crise da Pandemia de COVID-19 em 2020 — que levaram o país a assumir uma posição mais protecionista, afetaram muito a balança, o PIB e a situação socioeconômica mexicana, altamente dependente das exportações a esse país (cf. Ives, 2017).

Conforme Franzoni e Carvalho (2023), as ações do México de diversificar suas relações, majoritariamente comerciais e econômicas, falharam nos últimos anos, pois os Estados Unidos ainda representam mais de 75 % das exportações e pouco menos de 50 % das importações. Com relação à América Latina, embora o país considere a região como uma zona de prioridade para sua política externa, suas iniciativas não resultaram em diminuição da dependência ou em maior comércio: a região representava cerca de 35% das exportações em 2012 e caiu para abaixo de 25 % em 2019; as importações variaram de cerca de 20 % para 15 % no mesmo período. Considerando que a questão comercial é a maior prioridade da política externa mexicana, a América Latina provou-se um terreno de baixas conquistas para o país.

Nota-se, todavia, que apesar de reprogramar a agenda externa para uma neoliberal e alinhada ao ocidente, não desapareceram as preocupações mexicanas com a autonomia e a liderança regional; no entanto, com a dependência econômica, o país teve sua agência política limitada, se forçando a buscar conciliar suas ambições de atingir uma autonomia relativa, de desempenhar o papel de uma potência média e de ser um parceiro confiável dos norte-americanos. Para alcançar este objetivo, assim como o Brasil, o México também adotou uma estratégia multilateral e de integração regional, utilizando as negociações em bloco para alcançar objetivos de influência regional e aumento do poder de barganha: em 1983, por exemplo, logo após o início das reformas liberais, o país lançou o Grupo de Contadora, com Venezuela, Colômbia e Panamá, para buscarem uma solução conjunta e pacífica para a questão da invasão estadunidense em Granada; este grupo, mais tarde,

evoluiu e incorporou novos membros até formar o Grupo do Rio, em 1986, e por fim propor a união deste à Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), formando a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010 (Randall, 2006; Williams, 2012).

### **AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-MÉXICO: APROXIMAÇÃO E DISTANCIAMENTO**

O Brasil e o México, que adotavam ideais aproximados de política externa no século XX, distanciaram-se a partir da década de 1990, quando os brasileiros fizeram uma reforma adaptativa do modelo anterior, adequando-o às novas realidades conjunturais, enquanto os mexicanos reestruturaram todo o arcabouço institucional ao associar-se aos Estados Unidos e aderir ao TLCAN. Nas relações regionais, enquanto o Brasil possuía liberdade para lançar suas ambições de autonomia de forma ampla na América do Sul, o México projetou uma influência velada na América Central e no Caribe, equilibrando a relação com os norte-americanos para alcançar certa relevância regional (cf. Vigevani e Cepaluni, 2007; Pecequilo, 2008; Ives, 2017; Delgado e Valera, 2022).

A interação entre os dois países sempre foi pragmática e, mesmo durante os anos de convergência ideológica no século XX, não houveram maiores aproximações. O cenário político voltado à segurança internacional durante a Guerra Fria verteu muitas das políticas externas latino-americanas a um equilíbrio de relações com os Estados Unidos, havendo poucas relações intrarregionais significativas (Hurrell, 1999; Ives, 2017; Delgado e Valera, 2022). A década de 1990, portanto, foi um destaque não só pelas reformas do sistema econômico e de governança global, mas também pelas aberturas políticas e pelo avanço do multilateralismo, o que suscitou na América Latina maior diálogo intrarregional e maiores perspectivas de atuação e de capacidade de influência nas regras no sistema internacional (Hurrell, 1999). Esse debate foi propício na América do Sul, que aproveitou o momento para lançar iniciativas de cooperação e alianças, como a aproximação do Brasil com a Argentina no período de redemocratização brasileira e o estabelecimento do Mercosul, expandindo a projeção do país na sub-região (Vigevani e Cepaluni, 2007; Klemi e Menezes, 2016).

Mesmo que esta década tenha aberto possibilidades para relações aprofundadas na América do Sul, as relações bilaterais Brasil-México não encontraram interesses coletivos de mesma medida. Os dois países se aproximaram em temas onde encontraram menores atritos, como turismo, extradição e cooperação acadêmica, tecnológica e ambiental. No comércio, o maior compromisso assumido foi o Acordo de Complementação Econômica nº 55 (ACE-55), no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), assinado entre o Mercosul e o México em 2002, para estabelecer preferências tarifárias em cerca de 800 produtos importados e exportados pelas partes, com foco especial no setor automotriz, sendo até os dias atuais o principal acordo que regula as relações comerciais bilaterais.

O ACE-55, enquanto o principal marco das relações Brasil-México, é considerado limitado e há poucas categorias de bens e serviços incluídas, além de não ter sido atualizado desde que foi assinado, apesar de uma tentativa incompleta durante as administrações, respectivamente, de Michel Temer (2016-2018) e Enrique Peña Nieto (2012-2018) (Mora

Sánchez, 2019). Delgado e Valera (2022) notam que isso incorre de uma tensão permanente entre as políticas externas brasileira e mexicana, com dificuldades de encontrar pontos de conciliação, apesar da existência de interesses coletivos; conforme os autores, a regionalização desempenhou um papel importante para a autonomia em diversas partes do mundo no pós-Guerra Fria, e é indicada como um dos melhores caminhos para se alcançar a autonomia na América Latina, mas a concertação de perspectivas entre o Brasil e o México, as duas maiores potências regionais, é necessária para alcançar este objetivo na macrorregião.

Segundo eles, os dois países disputam influência geopolítica regional e tem visões dissonantes sobre como a América Latina deveria alcançar a autonomia: o Brasil adotou uma perspectiva de cooperação com maior foco nos países do Sul Global, baseado em trocas justas e favoráveis a ambas às partes, créditos com juros mais baixos, busca por investimentos e acordos de transferência tecnológica, aos moldes do que ficou conhecido como Cooperação Horizontal ou Sul-Sul, entre países emergentes e potências ascendentes (cf. Pecequillo, 2008); o México ainda mantém visões liberalizantes, promovendo o livre-mercado e o sistema de governança internacional estadunidense, pautado nos mecanismos de Cooperação Vertical ou Norte-Sul, por meio de empréstimos do mecanismo de Auxílio Oficial da OCDE (cf. Delgado e Valera, 2022). Essas visões estruturais de política interna e externa são fortemente pautadas nas dependências de trajetória que cada um dos países assumiu ao longo das três últimas décadas, de difícil reversibilidade, pois integram o modus operandi do sistema de poder político sob o qual estão estruturados (Collier e Munck, 2022).

Conforme aponta Covarrubias (2016), após a Crise Econômica de 2008, o presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012) passou a dedicar uma parte de sua agenda externa a reparar os danos da administração Fox em suas relações com a América Latina, quando o governo deu início a diálogos para restabelecer a formalidade diplomática com Cuba, Venezuela e Argentina, anteriormente avariadas pelo ex-presidente, e relançou o Projeto Puebla-Panamá (PPP), expandindo-o até a Colômbia, com o objetivo de estabelecer um canal de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento para a América Central; foi este governo também o responsável pela pressão que deu origem à CELAC em 2011. Mesmo com essa dedicação mais direta à América Latina, não houve nenhuma aproximação com o Brasil, maior líder sul-americano, que Calderón ainda via como um competidor direto pela influência regional, onde nas relações bilaterais prevaleceram questionamentos quanto à validade do ACE-55, que os brasileiros viam como sendo mais vantajoso ao México. Outrossim, a autora também nota que essas iniciativas presentes do governo Calderón não demonstram uma política clara de intenções nas relações México-América Latina: apesar de relativo êxito, a falta de aproximação com o Brasil e preocupações mais perenemente presentes na política externa mexicana fizeram com que ele se dedicasse mais à política interna e à diversificação comercial com outros continentes do que com as relações políticas e diplomáticas na América Latina.

O governo seguinte, de Peña Nieto (2012-2018), também declarou narrativamente a importância da América Latina como uma zona de influência primordial para a política externa mexicana, mas dedicou uma boa parte de seus esforços na ampliação das relações com os Estados Unidos e o Canadá. Deu início a um aprofundamento das relações com

a Ásia-Pacífico e abandonou a maior parte das iniciativas latino-americanas após 2014, com a iminência da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, o que provocou medo e instabilidade no país, sendo a criação da Aliança do Pacífico, em 2012, sua única conquista latino-americana. Com relação ao Brasil, manteve relações meramente pragmáticas, sem nenhum tipo de discussão ou relação de alto-nível. Até antes da eclosão da crise política de ascensão da extrema-direita no Brasil, em 2016, o país ainda se destacava como líder regional e manteve suas iniciativas ativas na América do Sul, muito para o desânimo do México que não tinha uma estratégia ativa para a região e não via ali oportunidades concretas de diversificação comercial (Covarrubias, 2016; Mora Sánchez, 2019; Barros e Gonçalves, 2021; Franzoni e Carvalho, 2023).

Podemos observar, ao longo da história, vários exemplos de desentendimento nas relações Brasil-México em decorrência das diferentes visões geopolíticas; um destes foram os processos de negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), entre 1994 e 2005. Enquanto a administração Fox (2000-2006), no México, desempenhou um papel ativo de encorajamento do acordo na região, tendo influência principalmente nos países da costa do Pacífico, as administrações Cardoso (1994-2002) e Lula (2003-2008) no Brasil agiram com mais cautela, preocupados com a influência norte-americana no proposto bloco e temendo uma perda de poder econômico e político diante da forte competitividade estadunidense, que poderia minar setores estratégicos, como os de energia, agropecuário, montador, minerador e siderúrgico; o Brasil utilizou sua influência para pressionar por um acordo mais justo e para que seus parceiros do Mercosul também não recuassem nas negociações. O processo terminou sem resultados e os atritos entre a posição mexicana e a brasileira arranharam a relação (Pecequilo, 2008; Covarrubias, 2016).

Outro exemplo de tensão ocorreu quando o Brasil buscou angariar apoio internacional para pressionar por um assento permanente e reformas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A ambição brasileira de ser o líder e representante da América Latina no Conselho foi acompanhada de estratégias de se alcançar graduação internacional através de maior participação em agendas globais, como quando o país chefiou as missões de paz no Haiti, iniciadas em 2004, ou quando fundou o Conselho de Defesa Sul-Americano na Unasul, em 2008, para celebrar um concerto de segurança na América do Sul e emplacar a si mesmo como um país responsável neste tema. No entanto, os resultados não foram amplamente satisfatórios, e o México rejeitou qualquer proposta brasileira de apoio a um assento permanente no CSNU, pois tinha interesses próprios de expansão na América Latina, principalmente na América Central e no Caribe e na Costa Pacífica latino-americana, que não queria ver frustrados pela expansão da influência brasileira (Pecequilo, 2008; Milani, Pinheiro e Lima, 2017).

Além disso, os dois países também têm divergido em relação a temas políticos recentes, como a questão dos direitos humanos em fóruns multilaterais, onde o México assume uma postura mais ativa e um discurso assertivo, em consonância com os 'valores ocidentais' e com a tradicional Doutrina Estrada; o Brasil assume um discurso ambíguo e uma retórica ambivalente, em decorrência de uma estratégia de equilíbrio nas suas relações, sem implicar culpa internacional a países de onde pode obter vantagens. Isso pode ser observado e.g.

no caso da Guerra na Ucrânia: o México condenou e manteve rígida a condenação à invasão russa à Ucrânia através dos discursos do presidente López Obrador; enquanto isso, o presidente Lula assumiu um discurso ambivalente, condenando a invasão, mas não incisivamente, e implicando a culpa da guerra a ambos os países; complementarmente, convidou o presidente Putin à participar da reunião do G-20 durante a presidência pro tempore do Brasil no bloco, conforme manda o protocolo, mesmo que isso possa causar desconforto internacional diante de outros líderes e principalmente com o fato de que o presidente russo é considerado um foragido internacional condenado pelo do Tribunal Penal Internacional, instituição da qual ambos o Brasil e o México fazem parte. Um outro tema em que compartilham interesse, mas divergem em métodos, é o da questão ambiental: o México tem dado foco à atração de investimentos para a transição energética, energias renováveis e acessibilidade por melhores tecnologias verdes; por outro lado, o Brasil tem se dedicado a obter financiamento internacional para a proteção da Amazônia e ao desenvolvimento de combustíveis renováveis, mas sem abrir mão da exploração ambiental, buscando um equilíbrio entre economia e sustentabilidade (Saraiva e Silva, 2021; Rodrigues, 2023).

Em um outro tema recente, o da desdolarização das finanças globais e a ascensão da multipolarização do poder mundial, ambos também encontram dificuldades de concordância, mesmo na prevalência de convergência ideológica. Devido à forte dependência mexicana no dólar, o presidente López Obrador se opôs abertamente a todas as iniciativas, tanto do Brasil e do Mercosul quanto do bloco Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul+ (BRICS+), de buscar um caminho para a utilização de novas moedas de troca comercial para superar o dólar como principal referência estável econômico-financeira. O México se opôs verbalmente a adotar qualquer outra moeda de troca, enquanto o Brasil tem aderido e patrocinado, sob Lula, a iniciativas de desdolarização em cooperação com a China (AFP, 2023; Holanda, 2024).

O que se pode notar é que, devido a posturas diferentes de ambos os países em suas linhas tradicionais de política externa, há uma grande dificuldade de encontrar um ponto político comum, uma vez que, mesmo que em determinados momentos, — como nas atuais presidências de López Obrador e Lula — haja convergência ideológica e em objetivos de desenvolvimento, não há convergência política e nem complementaridade econômica entre os dois países, o que dificulta majoritariamente o estabelecimento de relações aprofundadas e, subsequentemente, o estabelecimento da América Latina como um ator internacional de negociação conjunta por meio da liderança de suas duas maiores e mais influentes economias.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da autonomia latino-americana é constante na ambição dos países regionais e tem destaque nas agendas do Brasil e do México, com abordagens adversárias. Desafios geopolíticos recentes, como a Pandemia de COVID-19 e o aumento da influência chinesa na região chamam a atenção para a necessidade de cooperação diante do enfrentamento de crises e interferências. Miranda Delgado e Hoyos Valera (2022) demonstram que, além desses desafios, o recente câmbio ideológico na América Latina, em que podemos observar na eleição de Jair Bolsonaro (2019-2022) no Brasil e outros homólogos semelhantes,

como Javier Milei (2023-presente) na Argentina, apresenta uma dificuldade maior para a pauta da cooperação; segundo os autores, somente uma aproximação com características institucionais pode garantir que acordos seguros sejam realizados entre os países locais. Essa institucionalização passa pelos requisitos observados pela corrente teórica do neoinstitucionalismo histórico (Collier e Munck, 2022), que afirmam que somente em regimes em que regras, normas e metas se encontrem firmados sobre tratados com característica de requisição de aplicabilidade institucional, isto é, que garantam enforcement político, é que os objetivos comuns podem ser atingidos com garantia e que inspirem credibilidade ao Estado e aos atores e elites político-econômicos e sociais.

Podemos observar que o Brasil e o México, na conjuntura da década de 1990, delinearam, com variações temporais, as estratégias que seguem até hoje: o Brasil adotou uma reforma de ajuste ou de programa de sua política externa, incorporando o neoliberalismo mas mantendo uma busca pragmática pela autonomia, e uma outra reforma parcial a partir da administração Lula em 2003, sem descartar as incorporações da década de 1990; o México, por sua vez, reestruturou o arcabouço estratégico e reorientou sua própria visão geopolítica ao alinhar-se com os Estados Unidos, provocando uma dependência econômica e política direta, cerrando-se institucionalmente em uma path dependence de difícil reversibilidade (Collier e Munck, 2022). De certa forma, pode-se observar que o Brasil também segue uma dependência de trajetória institucional em suas estratégias na questão da autonomia, mas com maior flexibilidade e adaptação a mudanças incrementais para alcançar seus objetivos.

Segundo Collier e Munck (2022), as instituições, quando formais e bem constituídas, são criadas como paisagens relativamente perenes e estáveis da história, possuindo arcabouços funcionais que garantem o desempenho técnico de suas atividades, com credibilidade e transparência que atraem a aprovação e investimento dos atores internacionais e transnacionais que observam com segurança o desempenho de suas atividades. No caso, como não há instituições formais, técnicas e bem-desenhadas nas relações de coordenação de liderança Brasil-México para a América Latina — como apontam Miranda Delgado e Hoyos Valera (2022) como sendo um requisito para o deslançar regional —, não há, subsequentemente, veículos de condução de uma estratégia latino-americana ampla, com resultados visíveis, duradouros e eticamente estruturados.

Apesar da incompatibilidade de visão geopolítica e econômica entre Brasil e México, há esforços históricos de aproximação e de apoio mútuo em questões latino-americanas, como na pressão conjunta pelo fim do embargo à Cuba, na busca pela resolução concordada da invasão granadina em 1983, no apoio às missões de pacificação no Haiti em 2004, na busca de uma solução negociada para a crise política hondurenha em 2009. Atualmente, a política externa da terceira administração Lula (2023-presente) assumiu compromissos de restabelecer parcerias e criar novas oportunidades de cooperação, após o período destoante da administração Bolsonaro. Conforme entrevista do chanceler brasileiro Mauro Vieira a Sánchez Jiménez (2023), o país se comprometeu a estabelecer pontes com o México, elencando-o como um parceiro prioritário nas relações do Brasil, com foco na ampliação do comércio, na isenção tarifária, no combate à fome e à inflação, e na livre circulação de pessoas, com o objetivo de anular o requisito de visto imposto pelo México ao país; o Brasil

quer aproveitar a aproximação ideológica entre Lula e López Obrador para avançar na pauta bilateral: segundo o chanceler, os acordos de complementação e de investimentos são insuficientes e estão ultrapassados devido à atualização da pauta econômica dos últimos anos, e o objetivo é alargar a quantidade de bens e serviços com benefícios fiscais. Há demandas do setor industrial brasileiros por maior aproximação com o México para aumentar a competitividade econômica, pois o país tem avançado em pautas tecnológicas após a renegociação do TLCAN concluída em 2018, o que preocupa a competitividade dos mercados brasileiros (Bonfanti, 2020; Barría, 2023). Na outra via, López Obrador declarou preferência política por Lula, compartilhando pontos de vista em comum sobre a importância da América Latina no sistema internacional (Pereira, 2022) e convidou o presidente brasileiro para uma visita oficial ao México para tratar de assuntos comerciais (Ministério de Relações Exteriores [MRE], 2023).

Apesar disso, problemas estruturais ainda são vigentes. Mesmo em períodos em que o Brasil adotou um alinhamento maior com os Estados Unidos, como nas administrações Temer (2016-2018) e Bolsonaro (cf. Pecequillo, 2021), não houve aproximação estratégica com o México. Nesse sentido, o período Bolsonaro foi um momento discrepante na história da política externa brasileira e foi sinalizado por idiosincrasias atípicas, como o alinhamento automático aos Estados Unidos para se atingir resultados econômicos e de desenvolvimento que não verteram os resultados esperados, além de adotar uma visão de mundo antagonista àquela anterior, i.e. antiglobalista e contra o multilateralismo (Pecequillo, 2021); a possibilidade de retorno de uma administração com uma pauta ideológica mais acentuada postula um problema na hora de se estabelecer pactos e alianças duradouras, pois põe em dúvida a confiabilidade das partes.

Luciano e Mesquita (2022) destacam que a convergência ideológica na América Latina tem um papel crucial na adoção de medidas de aproximação e integração, o que chama atenção para o aproveitamento das janelas de oportunidade vigentes que podem ser adequadas para a implementação de acordos institucionalizados. As presidências de Lula e López Obrador se apresentam como uma janela de convergência que pode ser aproveitada, mas recordando o método de Collier e Munck (2022), é necessário que essa aproximação tenha características de institucionalidade, com metas, normas e acordos cimentados em forma de tratados invariáveis, bem-desenhados e elaborados com regras fixas e variáveis, com elementos técnicos e adaptativos, para que estes acordos não se limitem a somente pautas comerciais, mas que possam ser expandidos em áreas de cooperação diplomática, política, tecnológica, meio ambiente, desenvolvimento, valores, cultura e, sobretudo, em um projeto de emancipação latino-americano.

Dessa forma, é notável que uma aproximação entre Brasil e México pode resultar em benefícios múltiplos para ambas as nações, favorecendo maior integração e cooperação na América Latina em diversos temas comuns. Para o México, a aproximação com o Brasil pode aliviar o peso da dependência com os Estados Unidos, além de se beneficiar de uma liderança política conjunta com o país e usufruir dos benefícios de uma região latino-americana com maior influência internacional. Para o Brasil, o acesso aos mercados mexicanos e às novas tecnologias que chegam ao país pode trazer maior competitividade nacional e ajudar a



desacelerar o processo de reprimarização econômica vivida pelo país, além dos mesmos benefícios com relação ao aumento de legitimidade na co-liderança na América Latina. Os caminhos expostos por essas janelas de oportunidade durante convergências ideológicas são de grande importância e, conforme Miranda Delgado e Hoyos Valera (2022) e Collier e Munck (2022), institucionalizar as relações é um caminho necessário para se garantir legitimidade, segurança, confiabilidade e durabilidade dos acordos e para atrair novos e velhos atores políticos e econômicos que, ao observarem os resultados positivos da parceria, contribuirão efetivamente para um processo de progressão retroalimentativo, que pode se reproduzir em técnica, institucionalização e resultados.

Durante a presidência pro tempore do México na CELAC nos anos 2020-2021, o país obteve sucesso relativo na revitalização do bloco, conseguindo lançar e instituir cooperações como a Agência Latino-Americana e Caribenha para o Espaço (ALCE), um plano regional de combate à Pandemia de COVID-19 e a instalação de um Fundo de Adaptação Climática e Resposta Integral a Desastres Naturais (FACRID), que já provou-se útil e efetivo quando beneficiou o próprio México após a passagem do Furacão Otis em 2023 (CELAC, 2021; Gobierno de México, 2023b).

Sendo a CELAC ainda um órgão de baixa institucionalidade, uma aproximação multilateral por meio da institucionalização deste organismo regionais pode se apresentar como um caminho seguro pelo qual tanto o México e o Brasil quanto outros países regionais podem expor preocupações e catalisar a solução de desafios comuns, como o ambiental, o de segurança, o de saúde, o alimentar, o financeiro, entre outros; estas perspectivas vão ao encontro das propostas de Collier e Munck (2022), que afirmam que quanto maior a institucionalização política das relações internacionais, sejam bilaterais, multilaterais ou regionais, melhores e com mais potencial são os resultados em diversas áreas de cooperação. Um secretariado permanente e funcional, com maiores estruturas normativas e fixado sob regras, e em direção a pautas e resultados comuns, podem ser um caminho seguro para a regionalização latino-americana no atual período de turbulência em que a conjuntura se encontra, tanto regional quanto internacionalmente.

## REFERÊNCIAS

- AFP (24 janeiro 2023). AMLO rechaza la idea de una moneda común latinoamericana. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/AMLO-rechaza-que-Mexico-accepte-la-idea-de-una-moneda-comun-latinoamericana-20230124-0058.html>
- Albuquerque, J. A., Seitenfus, R., e Nabuco de Castro, S. H. (2006). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990) (Vol. 1. Crescimento, modernização e política externa)*. Editora Lumen Juris.
- Barria, C. (25 fevereiro 2023). O boom industrial que o México vive como alternativa ao “made in China”. *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy9dq70v0lpo>
- Barros, S. e Gonçalves, J. S. B. (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), e009. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100209>
- Bonfanti, C. (2020). Brasil e México precisam avançar na integração econômica. *Agência de Notícias da Indústria, CNI*. <https://noticias.portaldaindustria.com.br/especiais/brasil-e-mexico-precisam-avancar-na-integracao-economica/>
- Bruhn, K. (2008). Riding the Tiger: Popular Organizations, Political Parties, and Urban Protests. En *Urban Protest in Mexico and Brazil* (pp. 1-19). Cambridge University Press.
- Collier, D. e Munck, G. L. (2022). *Critical Junctures and Historical Legacies: Insights and Methods for Comparative Social Science*. Rowman & Littlefield.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC] (2021). *Declaración Política de la Ciudad de México - VI Cumbre de la CELAC*. <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/76182/declaracion-de-ciudad-de-mexico>.
- Cortes, O. (2010). *A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Covarrubias, A (2016). El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión. *Pensamiento propio*, (44), 325-350. <https://revistasnicaragua.cnu.edu.ni/index.php/pensamientopropio/article/view/3684>
- Miranda Delgado, R. e Hoyos Valera, A. (2022). Latin America Looking for Its Autonomy: The (Im) Possibility of Concerting Between the Foreign Policies of Brazil and Mexico. *Mural Internacional*, 13, e70619. <https://doi.org/10.12957/rmi.2022.70619>
- Flores-Macías, G. A. e Sánchez-Talanquer, M. (2019). The Political Economy of NAFTA/USMCA. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Franzoni, M. e Carvalho, C. E. (2023). La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019). *Conjuntura Austral*, 14(65), 87-99. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129563>
- Hirst, M. e Pinheiro, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), 5-23. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118088/mod\\_resource/content/1/Hirst%20%20Pinheiros.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118088/mod_resource/content/1/Hirst%20%20Pinheiros.pdf)
- Holanda, L. (05 julho 2024). É preciso pensar novos sistemas monetários para fugir da “camisa de força” do dólar, avaliam Furno e Stedile. *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/05/pressao-do-mercado-sobre-governo-lula-reforca-debate-sobre-desdolarizacao-da-economia-mundial>
- Hurrell, A. (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 17(1), 23-59. [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Hurrell\\_vol17n1.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Hurrell_vol17n1.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1999). Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (46), 55-75. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000100003>

- Ives, D. (2017). A política externa do México durante o Estado neoliberal (1982-2012). *Brazilian Journal of International Relations*, 6(1), 149-164. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2017.v6n1.08.p149>
- Sánchez Jiménez, A. (28 abril 2023). México es una prioridad en la reconstrucción de puentes de Brasil con el mundo, dice Mauro Vieira. *Periódico La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2023/04/28/politica/008n1pol>
- Klemi, A. M. M. e Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29(3), 135-150. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v29i3.20019>
- Luciano, B. T. e Mesquita, R. (2022). Ideology or Indifference? Comparing the Effects of Ideological Cohesion and Great Power Involvement in Latin American Regionalism. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 49-71. <https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2142388>
- Gobierno de México (2023a). *Inversión Extranjera Directa en México por tipo de inversión y país de origen*. Datos abiertos de México. <https://www.datos.economia.gob.mx/InversionExtranjera/Flujosportipodeinversion.xls>
- \_\_\_\_\_ (10 setembro 2023b). *México participa en la presentación del Fondo de Adaptación Climática de la Celac en el marco de la COP28*. [Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores]. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-participa-en-la-presentacion-del-fondo-de-adaptacion-climatica-de-la-celac-en-el-marco-de-la-cop28?idiom=es>
- \_\_\_\_\_ (2024). *Sistema de consulta de información estadística por país*. Secretaría de Economía. [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/)
- Milani, C., Pinheiro, L., Lima, M. R. S. (2017). Brazil's Foreign Policy and the 'Graduation Dilemma'. *International Affairs*, 93(3), 585-605. <https://doi.org/10.1093/ia/iix078>
- Ministério de Relações Exteriores [MRE] (1 março 2023). *Presidente Lula recebe telefonema do presidente do México, Andrés Manuel López Obrador*. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/03/presidente-lula-recebe-telefonema-do-presidente-do-mexico-andres-manuel-lopez-obrador>
- Mora Sánchez, L. M. (2019). La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). *Foro Internacional*, 59(3-4), 959-987. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2648>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE] (2021). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/405e4c32-en>
- Pecequillo, C. S. (2008). A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 136-156.
- \_\_\_\_\_ (2021). Brazilian Foreign Policy: From the Combined to the Unbalanced Axis (2003-2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(1), e011. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100111>
- Pereira, T. (02 março 2022). Lula é muito importante 'na América Latina e no Mundo', diz presidente do México. *Rede Brasil Atual*. <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/presidenter-mexico-lula-muito-importante-america-latina-mundo/>
- Randall, L. (2006). *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*. Routledge.
- Rodrigues, M. (21 dezembro 2023). Politics and the Environment Collide in Brazil: Lula's First Year Back in Office. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-023-04042-x>
- Rosenzweig-Díaz, A. (1984). Actualidad de la Doctrina Estrada. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (5), 7-9. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1772>
- Saraiva, M. G. e Silva, A. C. (27 agosto 2021). Brasil y México: distancia y desencuentros. Latinoamérica 21. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/latinoamerica21/brasil-y-mexico-distancia-y-desencuentros/>

- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2021) *El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China* [Colección Documentos de Trabajo, 45]. Fundación Carolina.
- Vigevani, T. e Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335. [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Vigevani\\_vol29n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Vigevani_vol29n2.pdf)
- Vizentini, P. F. (2004). *A política externa do regime militar brasileiro*. Editora UFRGS.
- Williams, M. E. (2012). *Understanding U.S.—Latin American Relations: Theory and History*. Routledge.