

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO HEMISFÉRICA DO MÉXICO<sup>1</sup>

Alberto Pfeifer<sup>2</sup>

**RESUMO:** o trabalho pretende avaliar a estratégia de inserção hemisférica adotada pelo governo mexicano tendo em vista a evolução do processo de negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). É analisada a experiência mexicana no NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), segundo a ótica da interdependência assimétrica. São consideradas as motivações e os antecedentes da vigência do NAFTA, os impactos do tratado sobre a sociedade mexicana, e os efeitos sobre a reorganização da estrutura produtiva e o comércio exterior mexicanos, em particular para com os Estados Unidos. É feito um balanço dos benefícios e custos associados à existência de uma ALCA para o México, à luz da estratégia mexicana atual de estabelecimento de uma série de acordos comerciais bilaterais no continente. Pode-se resumir o modelo mexicano como “hub-and-spoke”, no qual o México seria o “hub”, e os demais países do continente os “spokes”; ou ainda como um modelo de “ponte”, em que o México atuaria como via de entrada de parceiros das Américas que buscassem acesso ao mercado dos EUA. Conclui-se que a postura mexicana é maximizadora quanto a comércio e investimentos no curto prazo. Isso levaria o governo mexicano a não atuar de modo expedito para o desenrolar do processo ALCA. Ao mesmo tempo, o México não poderia adotar postura contrária à ALCA, pois entraria em confronto com a liderança de seu principal parceiro no NAFTA, os EUA.

---

<sup>1</sup> Texto preparado para apresentação no XXI Congresso Internacional da “Latin American Studies Association” (LASA), Chicago, EUA, 24 a 26 de setembro de 1998, sessão “Regionalism and Globalization in the Americas” (INT16), baseado em capítulo de livro a ser publicado na série “ALCA – Relações Internacionais e sua construção jurídica”, Guilhon Albuquerque, J. A. e Altemani de Oliveira, H. (org.), Vol. 2, “A Alca e os blocos internacionais” (no prelo, FTD Editora). Revisão final: março de 1998.

<sup>2</sup> Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e doutorando do Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo.

## **1. Introdução**

O objetivo geral deste trabalho é estudar o processo de integração regional no continente americano com base na assimetria existente entre os países desenvolvidos (Estados Unidos e Canadá) e os demais países. O objeto de análise é a experiência do México no NAFTA (North American Free Trade Agreement) segundo a ótica da interdependência assimétrica<sup>1</sup> com relação aos Estados Unidos (EUA). À luz de sua participação no NAFTA, será considerada a estratégia do México face à perspectiva de integração hemisférica.

## **2. Processos de integração regional no plano hemisférico e crescimento econômico**

Os processos de integração regional no continente americano ganharam fôlego a partir da década de 90. As iniciativas do NAFTA e do Mercosul, calcadas no objetivo precípuo de incrementar as relações comerciais entre os países-membros, mostraram-se bem-sucedidas. Aumentaram substancialmente os laços econômicos e políticos entre os constituintes, fato que não se verificara nas experiências integracionistas prévias.

Ocorreu uma mudança na natureza da integração regional. As iniciativas dos anos 60 e 70 buscavam dar suporte ao modelo de desenvolvimento via industrialização substituidora de importações<sup>2</sup>, estratégia dominante na América Latina entre os anos 50 e 80. A integração regional contemporânea tem um fim principal em si mesma: aumentar a eficiência dos processos produtivos envolvidos.

No modelo anterior, a integração visava ampliar o tamanho dos mercados em escala regional, mas protegendo-os com relação ao restante do mundo. A lógica de proteção à indústria nacional era, assim, reproduzida em escala regional. Essa abertura seletiva tinha por objetivo que indústrias e firmas operando em mercados nacionais reduzidos pudessem otimizar seus processos produtivos com a expansão das trocas regionais. Além disso, essas indústrias eram consideradas ou nascentes (em início de operação), ou tecnologicamente defasadas. As barreiras ao comércio com terceiros permitiriam, respectivamente, que os investimentos maturassem e que o atraso tecnológico fosse suplantado.

Hoje, os acordos integracionistas não intentam isolar seus membros do resto do mundo. Isso tem uma razão econômica e outra jurídica. A razão econômica é a necessidade de adequação dos espaços integrados, regionais ou subregionais, à lógica vigente da produção capitalista, em que predominam as corporações transnacionais e a especialização das plantas, com linhas produtivas integradas em vários espaços nacionais. A razão jurídica é a obediência ao regime normativo da Organização Mundial do Comércio (OMC). O artigo XXIV da OMC permite a existência de acordos de preferências regionais, desde que congruentes com as demais regras do sistema

multilateral – incluindo tarifas externas em níveis não superiores aos acordados pela OMC<sup>3</sup>.

A redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, ponto básico dos acordos de livre comércio, origina um resultado previsível de curto prazo: o aumento dos fluxos comerciais intra-bloco. Trata-se de um efeito primário esperado da constituição de uma zona de livre comércio. A diminuição do preço de certas mercadorias em nível regional é aproveitada rapidamente pelas firmas que já são atuantes no comércio exterior. O aumento do comércio intra-regional pode se dar de duas maneiras<sup>4</sup>: através da *criação* de comércio (elevam-se as trocas comerciais entre os membros, às custas de produtores nacionais menos eficientes) ou do *desvio* de comércio (as trocas intra-bloco substituem o comércio com terceiros países)<sup>5</sup>.

Há um efeito secundário desejável do livre comércio, advindo da retroalimentação do processo integrativo. A expansão da atividade mercantil pode desencadear uma dinâmica de envolvimento crescente das economias domésticas, vinculando mais e mais ramos produtivos ao comércio exterior. Nessa fase, fica caracterizada a segunda etapa do processo integrativo: a incorporação generalizada dos efeitos dinâmicos ao sistema econômico nacional.

Esse efeito dinamizador se dá com a combinação de três fatores: (1) mudança da pauta de exportações para produtos de maior valor agregado; (2) especialização produtiva das plantas industriais e (3) maior aporte de tecnologia aos processos produtivos (salto qualitativo). Acredita-se que o aprofundamento interno exige participação mais intensiva do setor público e dos governos, através da implementação de políticas regionais e setoriais internas e da negociação e da harmonização dessas políticas com seus parceiros comerciais. Isso porque o maior envolvimento da estrutura produtiva implica em participação maior de médias e pequenas empresas que, via de regra, não têm tamanho suficiente nem capacidade administrativa para viabilizar atuação fora do país.

O desafio atual de NAFTA e Mercosul é passar para o segundo degrau do processo integracionista, de modo a vincular o restante (e a maior parte) das sociedades ao sistema, distribuindo melhor os ganhos de bem-estar advindos da abertura subregional. Os ganhos quantitativos no nível subregional originados da flexibilização simultânea e homogênea das regras de livre comércio dos países-membros permitiu a solidificação quantitativa desses processos, haja vista o incremento dos fluxos comerciais regionais internos<sup>6</sup>. É preciso ultrapassar o estágio de crescimento extensivo do comércio exterior (elevação dos volumes comercializados em função da alteração de preços relativos dos bens produzidos no âmbito do acordo de integração) e atingir-se o nível intensivo, de incorporação de tecnologia e de maior valor agregado -- isto é, de diferenciais competitivos.

Uma das maneiras de se manter o *momentum* dos processos integracionistas, adicionando-lhes um ingrediente dinamizador, é a ampliação das áreas de livre comércio.

Nesse sentido, a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) incrementaria o comércio extensivo e intensivo entre seus membros. A expansão regional dos estímulos subregionais de livre comércio possibilitaria que a integração de primeiro tipo (incremento de fluxos comerciais) fosse estendida em âmbito hemisférico. Do maior intercâmbio com países mais desenvolvidos (Canadá e EUA) surgiria a possibilidade, para os demais países, de fortalecerem a etapa intensiva de suas relações econômicas externas. Isso se daria por meio do acesso a novas tecnologias, da adaptação das pautas produtivas de modo mais eficiente (escala ampliada hemisféricamente) e do incremento do processo de especialização, em virtude dos estímulos oriundos de ganhos em economias de escala e de escopo, conforme as vantagens comparativas<sup>7</sup> de cada um dos países.

Essa é a oportunidade que a Alca oferece aos países do Mercosul. Há temores quanto a uma integração econômica mais aprofundada com os EUA. Quais os efeitos dinâmicos do processo? Como analisar e avaliar os impactos potenciais da integração com os EUA? De que maneira se poderia mitigar as conseqüências negativas, e se incrementar o ganho oriundo das positivas?

Não há muitos estudos sendo desenvolvidos a esse respeito, em particular quanto à análise da dinâmica do processo<sup>8</sup>. Da integração comercial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento há um só registro: o do NAFTA, que vinculou México, Estados Unidos e Canadá. A experiência do NAFTA é única<sup>9</sup>, em termos da integração em condições de interdependência assimétrica entre um país desenvolvido (os EUA) e um de seus três maiores parceiros comerciais, o México (que realiza cerca de 80% de seu comércio externo com os EUA)<sup>10</sup>. Assim, a lição mexicana se constitui em um instrumento analítico para a compreensão da integração regional em condições assimétricas – característica básica de uma Alca.

### **3. Os interesses dos países-membros do Nafta em uma Alca**

Os interesses dos membros do NAFTA em uma Alca estão associados ao tipo de participação que têm no NAFTA e à estratégia de inserção que pretendem ter no cenário global. É importante observar que o NAFTA surgiu baseado em uma realidade concreta: o comércio intra-bloco já era bastante concentrado. Canadá e México, antes do Nafta, canalizavam parcelas preponderantes de seu comércio exterior com os EUA. Seus interesses em uma ALCA, assim, compreenderiam o objetivo de diversificação de mercados. Ao mesmo tempo, grupos empresariais da América do Norte gostariam que a formalização de regras comerciais entre as partes reduzissem os riscos para os investimentos na América Latina<sup>11</sup>. O fortalecimento das relações intra-regionais calcado no aproveitamento das vantagens oferecidas pelos integrantes de uma ALCA melhoraria a posição relativa de cada um deles no plano internacional.

Ao longo da última década, o posicionamento oficial dos governos dos EUA, no plano hemisférico, tem sido o da promoção dos instrumentos de incentivo ao livre comércio. Para os EUA, uma ALCA significa a possibilidade de: (1) aumentar as exportações norte-americanas na região; (2) evitar a pirataria de patentes, elevando a transferência de tecnologia segundo regras acordadas; (3) reduzir o risco do investimento externo norte-americano regional e (4) formalizar o estabelecimento de uma área de proeminência hemisférica (controlando influências externas, como da União Européia e do Japão, ou internas, como a exercida pelo Mercosul).

O setor externo<sup>12</sup> tem um peso preponderante na economia canadense<sup>13</sup>. O interesse maior do Canadá na ALCA parece ser o mesmo que o motivou a entrar no NAFTA: evitar o desvio de seu comércio com os EUA para terceiros países. Além disso, uma ALCA pode ser uma oportunidade de diversificar a destinação do comércio, ora concentrado nos EUA<sup>14</sup>. O Nafta, que surgiu na esteira do Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá (1988), não foi acompanhado por alteração substancial no fluxo de mercadorias entre Canadá e México<sup>15</sup>. Enquanto a ALCA não vem, o Canadá tenta estabelecer acordos de livre comércio com parceiros hemisféricos, como o Chile e o Mercosul. Outro importante aspecto de uma ALCA é a possibilidade da expansão de investimentos canadenses na América Latina.

O caso do México no NAFTA, por se tratar de um modelo de integração assimétrica envolvendo um país em desenvolvimento com dois parceiros desenvolvidos, merece atenção mais pormenorizada. A seção seguinte cuidará disso, incluindo-se um relato da concepção da idéia do acordo de livre comércio na América do Norte, das negociações do acordo, da entrada em vigência e de seus efeitos, decorridos quatro anos e meio da implementação. Pretende-se avaliar, igualmente, a maneira como o governo mexicano vem procurando envolver maiores parcelas da sociedade à experiência integrativa. Por fim, tenciona-se traçar um paralelo entre a experiência do México na NAFTA e sua estratégia para a eventual integração hemisférica.

## **4. O México e o Nafta**

### **4.1. Antecedentes históricos**

A oportunidade mútua para México e EUA firmarem um acordo de livre comércio surgiu no início dos anos 90. Naquele momento, os dois países podiam (havia condições econômicas necessárias) e queriam (havia interesses políticos suficientes) formalizar o relacionamento. A congruência desses interesses e condições é que permite entender por que, quando e como o Nafta surgiu.

Em 1990, o presidente Salinas<sup>16</sup> tinha forte respaldo popular, devido ao sucesso do programa de estabilização macroeconômica<sup>17</sup>. O passo seguinte do programa econômico era alcançar uma trajetória de crescimento sustentado. Fazia-se necessário elevar o nível de investimentos. O esgotamento da poupança do setor público impedia que esse capital

viesses do governo: fontes privadas é que deveriam financiá-lo. Por essa época, o aumento das importações iniciava a exercer certa pressão sobre o saldo em contas correntes do balanço de pagamentos.

A política econômica almejada deveria estimular os investimentos privados e, ao mesmo tempo, aumentar as exportações. Elevar comércio e investimento é resultado direto de um acordo de livre comércio. As regras claras vigentes significam maior estabilidade no relacionamento, o que se traduz na elevação do fluxo de investimentos. O comércio aumenta porque os preços dos bens caem, com a redução de tarifas alfandegárias, e porque diminui o custo do comércio, com a eliminação de barreiras não-alfandegárias e com a harmonização de procedimentos aduaneiros. Para o México, historicamente, a grande fonte de financiamento e o grande mercado são os Estados Unidos.

A idéia de um NAFTA surgiu em um momento oportuno para os EUA. A queda do Muro de Berlim (1989) apontava para o iminente colapso do bloco comunista, liderado pela União Soviética, contendor da Guerra Fria. O fim da polarização da ordem global diminuiu o poder político relativo dos EUA, líderes do bloco capitalista. No plano econômico, a supremacia norte-americana, em queda desde o final dos anos 60, era então claramente ameaçada pela tendência à conformação de dois megablocos comerciais fechados: o da Comunidade Européia e o “bloco do ien”, da Ásia-Pacífico, liderado pelo Japão.

Pela primeira vez na história, o México aparecia como uma opção preferencial de aproximação para os EUA. O México representava um mercado potencial de consumo de mais de 90 milhões de habitantes, maior do que qualquer país da Europa Ocidental. A estabilização da economia significava um destino confiável para investimentos norte-americanos que buscassem extrair vantagens de mão-de-obra barata. Começando pelo México, os EUA poderiam iniciar o processo de formação do “bloco das Américas”, caminhando paulatinamente para a integração comercial de todo o hemisfério ao NAFTA. A somatória dos interesses convergentes de México e EUA redundou no anúncio, pelos presidentes Salinas e George Bush, em junho de 1990, do desejo de firmarem um acordo de livre comércio.

#### **4.2. A implementação do NAFTA e a crise financeira mexicana de 1994-95**

A implementação do NAFTA foi acompanhada por uma série de choques políticos no México. O acordo do Nafta foi assinado em 17-12-1992, e sua vigência iniciou-se em 1-1-1994. No mesmo dia, eclodiu, na província de Chiapas, no sul do país, um movimento de resistência armada ao governo central. Assassinatos de líderes políticos ao longo do ano<sup>18</sup> e a eleição presidencial de agosto causaram instabilidade ao fluxo de capital estrangeiro de curto prazo que, crescentemente, passara a financiar o déficit em transações correntes.

A insustentabilidade do valor do peso mexicano (até então, vigia o regime de câmbio fixo a uma banda) levou as autoridades financeiras a promover uma desvalorização da banda cambial de 15,2% em 20 de dezembro de 1994. Esse ato funcionou como um sinal para a fuga dos capitais de curto prazo. A inócua defesa da moeda nacional, com o esgotamento das reservas externas, fez a autoridade monetária (Banco de México) deixar a taxa de câmbio flutuar livremente, dois dias depois. A desvalorização da moeda foi acentuada ainda mais; o mercado financeiro entrou em colapso e, não fora por um pacote financeiro organizado pelo governo dos EUA, em conjunto com o FMI, no valor de US\$48,8 bilhões, garantindo a liquidez dos títulos de curto prazo do governo mexicano, o país teria ido à bancarrota<sup>19</sup>.

A recuperação da crise do setor externo de 1994/95 mostrou uma dinâmica diferente daquela verificada durante a crise anterior, de 1982. Desta feita, o México levou apenas seis meses para retornar aos mercados financeiros internacionais, contra os cerca de seis anos de 1982. Em cerca de dois anos o México honrou o pagamento do pacote de socorro externo coordenado pelos EUA. Mas, mais importante, a existência do NAFTA representou uma grande diferença na maneira como o México pôde ajustar suas contas externas.

O NAFTA não foi responsável nem pela eclosão da crise nem pela saída dela<sup>20</sup>. Mas serviu como vínculo político que estimulou a adoção de uma postura cooperativa dos sócios, EUA e Canadá, face à instabilidade enfrentada pelo México. A presença do NAFTA foi determinante para que o governo Clinton organizasse o pacote de socorro financeiro. Clinton foi sempre um grande defensor da idéia do NAFTA. A crise mexicana abalou sua credibilidade junto ao eleitorado norte-americano. A inadimplência do México provavelmente ter-lhe-ia custado a reeleição de 1996.

Outra peculiaridade trazida pelo NAFTA refere-se ao manejo das importações. Na crise de 1994/95, o México não pôde tentar reduzir as importações através da elevação de tarifas, como ocorrera em 1982, ou de restrições quantitativas. Isso teria violado as normas do tratado, provavelmente levando a um colapso das relações com os EUA. Desta feita, para sair da crise, o México teve de se comportar como uma economia madura: por intermédio da adoção de medidas macroeconômicas.

O governo mexicano lançou mão de dois instrumentos principais para lidar com a crise: a política cambial e a política monetária e fiscal. O México alterou o modelo de gerenciamento da taxa de câmbio. Abandonou o esquema de bandas cambiais, e passou a praticar um regime de câmbio flexível. A política monetária e fiscal<sup>21</sup> tornou-se bastante restritiva, objetivando reduzir o déficit público por meio da contenção dos gastos do governo e, assim, ajudando a controlar a inflação.

O ajuste alterou muito pouco a relação comercial com os EUA. Em 1995, ano mais incisivo da crise e do ajuste, as importações mexicanas originárias de seu vizinho do

Norte caíram em apenas 1,8%, contra uma queda média de 15,2% em relação ao Canadá e de 24,8% daquelas provenientes do restante do mundo<sup>22</sup>. Em 1996, as importações totais cresceram 23,48% (chegando a US\$89,469 bilhões), enquanto aquelas oriundas dos EUA subiram 25,32% (atingindo US\$67,555 bilhões). Já para 1997, o montante total importado foi de US\$109,808 bilhões, sendo US\$82,002 bilhões vindos dos EUA (mais 22,73% e 21,39% em relação ao ano anterior, respectivamente).

O ano de 1995 foi de retração na atividade econômica. A recuperação do nível de atividade começou a surgir em 1996, e prosseguiu em 1997, e os indicadores parciais para 1998 indicam a sustentabilidade desse processo<sup>23</sup>. A retomada econômica depende de investimentos e, nesse sentido, a participação dos EUA tem se mostrado consistente. O Investimento Estrangeiro Direto (IED) oriundo dos EUA representou 59,4% do IED total, em média, no período 1990-1994. Durante a crise, em 1995 e 1996 (1º semestre), o valor médio de IED vindo dos EUA foi de 59,3% do IED total<sup>24</sup>.

A pauta comercial entre México e EUA constitui um outro indicador econômico que evidencia a crescente interdependência entre as economias dos dois países. Dentre as 20 mercadorias mais intercambiadas de cada parte, 11 foram coincidentes em 1995, e 10 em 1996 (Apêndice 1)<sup>25</sup>. O comércio entre EUA e México tem se caracterizado por uma forte inflexão intra-industrial e intra-firma, apontando para uma especialização produtiva nos dois países. A especialização aparece mais claramente no México, devido ao peso relativo crescente do setor exportador manufatureiro na economia nacional.

O incremento das exportações manufatureiras tem ocorrido por meio da especialização ou da coprodução (o sistema produtivo das maquiladoras<sup>26</sup>). A especialização das exportações manufatureiras mexicanas para os EUA<sup>27</sup> só é possível devido à competitividade dos produtos, o que inclui custos menores e padrão de qualidade internacional. A especialização manufatureira mexicana tem o aspecto positivo de implicar a absorção e a incorporação de tecnologia aos processos produtivos.

As negociações e a prática do NAFTA permitiram ao México aumentar seu potencial de atuação externa. A aprendizagem negocial do governo federal e do empresariado foi desenvolvida durante as difíceis conversas preliminares ao NAFTA<sup>28</sup>. Uma série de problemas decorrentes da vigência do tratado tem surgido e, para a solução de controvérsias no âmbito do Nafta, o México teve que preparar uma equipe de funcionários públicos para defender efetivamente os interesses do país<sup>29</sup>. A estruturação do setor de comércio exterior deu ao México um mecanismo eficiente para a promoção das exportações e para a atuação expedita na defesa dos interesses comerciais dos empresários mexicanos.

Em síntese, em termos de alterações do sistema econômico, o saldo presente do Nafta para o México consiste dos seguintes pontos: (1) vincular formalmente, em diferentes graus, devido à assimetria do relacionamento, as economias mexicana (maior



grau) e norte-americana (menor grau); (2) reduzir o risco para investimentos externos; (3) diminuir o número de instrumentos de política econômica para a correção de desajustes das contas externas; (4) manter os EUA como foco do comércio exterior mexicano; (5) induzir a concentração do comércio exterior manufatureiro do México em determinadas indústrias; (6) induzir o desenvolvimento de uma cultura de negociação comercial exterior e (7) estimular a estruturação de setores de apoio ao comércio exterior por parte do governo federal e do empresariado.

O Nafta formalizou a interdependência entre EUA e México. A interdependência formalizada em um contexto de crise e segundo uma natureza assimétrica redundou no caráter concentrador que necessariamente, por falta de melhores opções, assumiu o setor externo mexicano no pós-crise<sup>30</sup>. Prosseguiu a concentração do comércio exterior em um parceiro (os EUA) e em um determinado conjunto de manufaturas industriais (resultado da especialização produtiva).

### **5. A estratégia mexicana para dinamização do setor externo e para a integração comercial hemisférica**

Passados quatro anos e meio de vigência do Nafta, a economia mexicana mostra crescimento, embora ainda não plenamente satisfatório<sup>31</sup>. O setor externo foi o motor da recuperação, e será, no entender do governo mexicano, o dínamo do novo estágio de crescimento. Entende-se ser preciso, contudo, escapar do modelo concentrador, que cumpriu um papel tático no pós-crise<sup>32</sup>. A economia mexicana necessita diversificar a pauta de exportações e desconcentrar o destino e a origem de seus fluxos de mercadorias. Com esse fito, o governo mexicano tem procurado atuar nos âmbitos doméstico e externo.

No plano doméstico, o governo federal tem tentado estimular o desenvolvimento da orientação exportadora das pequenas e médias empresas e o estabelecimento de cadeias produtivas completas (desde a produção de insumos até o bem final comercializável)<sup>33</sup>. A vinculação do setor externo ao desenvolvimento interno busca aumentar a oferta de postos de trabalho e adicionar valor agregado às exportações, através da participação de maior número de firmas, de indústrias e de regiões do país na dinâmica exportadora.

No âmbito externo, o governo mexicano tenta direcionar as exportações para outros destinos, que não os EUA. A fim de alcançar esse objetivo, o México depende da ação do setor privado e do setor público. Do setor privado, por meio da atividade empreendedora individual das firmas, buscando mercados para seus produtos.

A ação do setor público tem ocorrido de duas maneiras. A primeira, por meio da promoção do comércio exterior pelas agências governamentais de apoio e facilitação. A segunda maneira, através da implementação de uma rede de acordos de livre comércio. O objetivo dessa rede é aumentar os fluxos comerciais bilaterais e atrair investimentos de

terceiros países para o México, que assumiria o papel de plataforma para a colocação de produtos no mercado norte-americano.

A estratégia de estabelecimento de uma rede de acordos de livre comércio não é uma idéia nova para o México. No início dos anos 90, além do Nafta, o México abriu negociações com diversos parceiros. Hoje, o México tem acordos vigentes com Chile, Venezuela, Colômbia, Bolívia e Costa Rica, além da participação mexicana na Associação dos Estados do Caribe, da qual é o primeiro presidente. O governo mexicano desenvolve negociações para a assinatura de acordos de livre comércio com Belize, Panamá, Nicarágua, Equador, Peru e com o bloco formado por Guatemala, Honduras e El Salvador, e ainda com o Mercosul.

O México é o país com o maior número de relacionamentos comerciais formalizados do hemisfério. A possibilidade de expansão do comércio no plano hemisférico depende fundamentalmente de capacidade de dinamizar sua pauta de exportações. Na prática, o México está se transformando no centro de uma série de acordos bilaterais. Evidencia-se, assim, uma de duas hipóteses: a do modelo “hub-and-spoke” ou a de “ponte”<sup>34</sup>, para descrever a inserção hemisférica mexicana.

Segundo o modelo “hub-and-spoke”, sendo o “hub” (centro), isto é, o centro de convergência e distribuição de uma série de “spokes” (raios), ou canais de fluxo comercial bilateral, o México pode, em tese, atrair investimentos que visariam atingir todo o mercado hemisférico. Os países do continente realizariam comércio livre com o México, mas não entre eles; o México teria o poder de intermediar as trocas entre esses países, capacitando-se a centralizar a arbitragem dos investimentos externos dirigidos à região.

Nesse cenário, o México teria interesse em que uma Alca demorasse a se constituir. Brasil e EUA, os dois principais centros econômicos hemisféricos, têm tido suas atenções consumidas por discussões quanto ao andamento e à agenda das negociações, aos modelos possíveis para uma Alca e ao prazos para a sua implementação. Enquanto isso, o México tenta capitalizar ganhos, no curto prazo, através de uma estrutura paralela de livre comércio hemisférico em que figura como centro.

## **6. Considerações finais**

Diferentemente de EUA e Brasil, o México parece ter uma estratégia bem definida para a integração comercial hemisférica. O governo mexicano possui um programa de ação – a construção de uma rede de acordos bilaterais – com um prazo definido: o mais longo possível. Enquanto a ALCA não vem, o México se arma. Aprofunda seus laços com os EUA, recebendo aporte tecnológico e de investimentos. Desenvolve a cultura da integração e a habilidade negocial ao lidar com parceiros do nível de EUA e de Canadá.

No que tange à expansão de oportunidades comerciais no hemisfério, o NAFTA parece ter sido benéfico ao México. A especialização produtiva induzida pela integração do NAFTA pode ser utilizada como uma vantagem competitiva para diversificar os destinos das exportações mexicanas. A primeira etapa da integração, a de concentração, tem permitido ao México tornar-se mais apto a competir com parceiros de porte similar.

O México parece estar preparado para se adequar a qualquer cenário que venha a se constituir. No caso de uma ALCA demorada, está estabelecendo uma série de acordos bilaterais que lhe assegurariam acesso privilegiado a diversos mercados latino-americanos. Ademais, prosseguiria aprofundando o processo do NAFTA, tornando-se o destino óbvio dos investimentos de seus parceiros. Ao mesmo tempo, a integração de mais setores econômicos ao comércio internacional, isto é, o ganho de competitividade, prosseguiria. E, no caso de uma ALCA rápida, a experiência mexicana no NAFTA deve se constituir em um diferencial competitivo em termos de prática comercial *vis-à-vis* de seus parceiros latinos.

### **Bibliografia**

- Alba Vega, Carlos. La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México. El Colegio de México, julho 1995. Mimeo, 35 p.
- Alba Vega, C. Las empresas integradoras en México. *Comércio Exterior*, 11, janeiro 1997, p. 43-49.
- Keohane, Robert O. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In Moisés, J.A. “O Futuro do Brasil: a América Latina e o Fim da Guerra Fria”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.165-191.
- Lafer, Celso. A OMC face à globalização e à regionalização. *Política Externa* 6(2), set. 1997, p.83-93.
- Lustig, Nora. “México: hacia la reconstrucción de una economía.” Cidade do México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994. 200p.
- Naim, Moisés, and King, Robin. “Hemispheric Economic Integration: Big Bang, Gradual Evolution, or Fading Hope?” Paper presented at the Latin America 2010 Seminar. Washington, D.C.: National Defence University, August 1996.
- Sachs, Jeffrey, Tornell, Aaron and Velasco, Andrés. The Collapse of the Mexican Peso: what have we learned? Harvard University: Center for International Affairs, May 1995.

Weintraub, Sidney. "Nafta at Three." Washington D.C.: The Center for Strategic & International Studies, 1997. 105p.

Wilkie, James W. and Lazin, Olga M. *Mexico as a Linchpin for Free Trade in the Americas*. In Wilkie, J.W., Contreras, C.A. and Komisaruk, Catherine, eds., "Statistical Abstract of Latin America", Vol. 31. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California, 1995. p.1177-1203.

Williamson, John. "Economia Aberta e a Economia Mundial", Rio de Janeiro, Campus, 1989. 394p.

## APÊNDICE

**Comércio entre Estados Unidos e México, por mercadorias. Valores, em US\$ milhões.**

Mercadorias (Classificação SITC, Revisão 3)							
EXPORTAÇÕES dos EUA para o México	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Comuns aos dois
0 Alimentos e animais vivos	2,114	2,699	2,46	3,2	2,162	3,575	
1 Bebidas e fumo	71	103	150	179	81	80	
2 Matérias primas, não alimentos, exceto combustíveis	1,643	1,841	1,808	2,098	2,128	2,48	
3 Combustíveis minerais, lubrificantes e derivados	905	1,237	1,044	1,012	1,277	1,524	
4 Óleos, gorduras e ceras animais e vegetais	143	165	212	249	363	323	
5 Produtos químicos e derivados.	2,657	3,16	3,47	4,407	4,268	5,175	
6 Bens manufaturados classificados principalmente pelo material	4,473	5,476	5,529	6,792	6,609	8,23	
7 Máquinas e equipamentos de transporte	15,681	19,054	19,76	24,08	21,883	26,613	
8 Artigos manufaturados, diversos	3,842	4,933	5,361	6,594	5,602	6,476	
9 Mercadorias e transações não classificados em outras rubricas	1,748	1,929	1,843	2,23	1,94	2,283	
<b>TOTAL</b>	<b>33,276</b>	<b>40,598</b>	<b>41,636</b>	<b>50,84</b>	<b>46,312</b>	<b>56,761</b>	
<b>20 mercadorias principais</b>							
784 Peças e acessórios de veículos automotivos, etc	3,238	3,897	4,269	4,642	3,948	4,097	x
776 Válvulas termiônicas, catódicas frias e fotocatólicas etc	681	873	1,104	1,916	2,59	3,284	x
772 Aparelhos elétricos p/ proteção e controle de circuitos elétricos	854	1,041	1,12	1,61	2,059	2,663	x
994 Mercadoria geral de baixo valor	1,281	1,375	1,412	1,756	1,625	1,952	
778 Maquinaria elétrica	928	1,173	1,343	1,363	1,481	1,840	x
773 Equipamento para distribuição de eletricidade.	1,033	1,264	1,377	1,401	1,431	1,772	x
764 Equipamentos de telecomunicações.	1,275	1,53	1,593	1,732	1,424	1,649	x
699 Manufaturas metálicas	681	775	840	1,132	1,226	1,487	
893 Artigos de origem plástica	485	758	818	1,163	1,14	1,402	
752 Máquinas automáticas de processamento de dados	502	666	694	968	809	1,232	x
759 Partes p/ máq. de escrit. e máq. autom. de process. dados	548	575	831	944	841	1,067	
044 Milho (exceto milho verde) não processado		164	76	373	384	1,025	
334 Óleo (não cru) de petróleo minerais betuminosos	664	813	718	691	765	1,005	
713 Motores de combustão interna e partes	652	979	893	1,101	1,155	991	x
222 Sementes ou frutos oleaginosos p/ extração de óleo		496	455	592	523	908	
642 Papel e papelão	516	630	663	776	787	881	
781 Automóveis e outros veículos motorizados		121	126	607	320	868	x
874 Instrumentos para medição, checagem, análise e controle	750	922	1	1,086	809	740	
728 Maquinaria especializada para indústrias específicas	386	451	432	581	669	721	
771 Maquinaria elétrica	434	466	555	659	708	657	x
EXPORTAÇÕES do México para os EUA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Comuns aos dois
0 Alimentos e animais vivos	2,505	2,337	2,68	2,89	3,839	3,664	
1 Bebidas e fumo	255	277	320	341	407	535	
2 Matérias primas, não alimentícias, exceto combustíveis	719	717	652	779	1,098	963	
3 Combustíveis minerais, lubrificantes e derivados	4,685	4,732	4,869	5,093	5,789	6,785	
4 Óleos, gorduras e ceras animais e vegetais	30	24	27	32	44	51	
5 Produtos químicos e derivados.	721	822	772	1,031	1,298	1,363	
6 Bens manufaturados classificados principalmente pelo material	2,299	2,537	2,903	3,676	5,075	5,689	
7 Máquinas e equipamentos de transporte	14,933	17,775	20,732	26,94	33,185	40,694	
8 Artigos manufaturados, diversos	3,623	4,442	5,245	6,693	8,365	10,285	
9 Mercadorias e transações não classificados em outras rubricas	1,424	1,521	1,73	2,018	2,605	2,934	

<b>TOTAL</b>	31,194	35,184	39,93	49,493	61,705	72,963	
<b>20 mercadorias principais</b>							
781 Automóveis e outros veículos motorizados	2,579	2,591	3,084	3,944	5,821	7,903	x
333 Óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos	4,345	4,362	4,245	4,653	5,417	6,356	
773 Equipamento para distribuição de eletricidade.	1,69	2,01	2,287	2,973	3,334	3,776	x
764 Equipamentos de telecomunicações.	1,156	1,229	1,351	2,016	2,579	3,128	x
782 Veículos autom. p/ transp. de mercad. e veíc. p/ fins especiais	198	442	543	643	1,772	3,053	
784 Peças e acessórios de veículos automotivos, etc	1,442	1,965	2,351	2,385	2,405	2,777	x
761 Televisores	967	1,281	1,589	2,265	2,493	2,750	
931 Mercadorias e transações especiais não classificadas	1,09	1,166	1,335	1,599	2,072	2,241	
752 Máquinas automáticas de processamento de dados	383	457	483	932	1,118	2,021	x
713 Motores de combustão interna e partes	696	887	1,011	1,568	1,869	1,954	x
772 Aparelhos elétricos p/ proteção e controle de circuitos elétricos	982	1,081	1,349	1,73	1,816	1,907	x
778 Maquinaria elétrica	809	898	970	1,275	1,486	1,603	x
821 Móveis e mobiliário; camas, colchões etc.	651	781	882	1,107	1,194	1,522	
845 Artigos de vestuário de tecidos	292	410	517	713	1,111	1,383	
054 Veget. Frescos ou congel.; raízes e tubérculos frescos ou secos	805	715	944	1,002	1,198	1,376	
771 Maquinaria elétrica	482	531	684	705	921	1,185	x
762 Receptores de rádio etc.	628	631	651	915	1,068	1,115	
776 Válvulas termiônicas, catódicas frias e fotocatólicas etc	447	472	602	780	957	1,015	x
841 Jaquetas, casacos masculinos de tecido não-bordado		316	392	492	762	999	
716 Sistemas elétricos rotativos e partes	361	483	558	726	845	989	

Compilado de estatísticas oficiais do Departamento de Comércio dos EUA. Dados não-revisados. As 20 mercadorias mais comercializadas elencadas de acordo com os valores de 1996. Tradução livre do autor.

- 
- <sup>1</sup> Acerca do conceito de interdependência assimétrica, ver Keohane, Robert O., 1992.
- <sup>2</sup> Tome-se o caso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, fundada em 1960) e de sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, estabelecida em 1980). No âmbito subregional, exemplo desse tipo de integração é o Pacto Andino, constituído em 1969.
- <sup>3</sup> Lafer, Celso. A OMC face à globalização e à regionalização. *Política Externa* 6(2), set. 1997, p.83-93.
- <sup>4</sup> A literatura tradicional de teoria da integração regional (Jacob Vinner, Bela Balassa) estabelece que esses efeitos ocorrem no caso de união aduaneira; todavia, também haverá alterações de preços relativos, intra ou extra-bloco, em zona de livre comércio, fazendo com que fenômeno análogo também possa surgir neste caso.
- <sup>5</sup> Desvio de comércio é condenado como prática indesejável de comércio internacional, porquanto favorece as nações associadas em esquemas de integração comercial, em detrimento de terceiros.
- <sup>6</sup> O comércio total intra-NAFTA foi de cerca de US\$ 480 bilhões em 1997, correspondendo a um aumento de mais de 60% com relação a 1993.
- <sup>7</sup> Acerca da teoria das vantagens comparativas, ver Williamson, John, 1989. p. 19-29.
- <sup>8</sup> Foi a opinião generalizada dos técnicos presentes ao encontro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizado em Montevideu, Uruguai, em julho de 1997.
- <sup>9</sup> A integração entre dois ou mais países sempre terá algum grau de assimetria. É o caso, por exemplo, da União Européia e do Mercosul. Todavia, em nenhum desses casos as condições de interdependência assimétrica existem em grau tão elevado como entre EUA e México, que compartilham uma fronteira comum de mais de 3200 km lineares, com cerca de 300 milhões de travessias fronteiriças anuais.
- <sup>10</sup> Os três maiores parceiros comerciais dos EUA são Canadá, México e Japão.
- <sup>11</sup> A redução do risco eleva o valor esperado do retorno dos investimentos. Assim, esse seria um atrativo para investimentos em geral nos países envolvidos.
- <sup>12</sup> Setor externo é a parcela da estrutura produtiva nacional que realiza transações de bens e serviços com o restante do mundo.
- <sup>13</sup> Exportações mais importações equivalem a cerca de 60% do PIB canadense, durante os anos 90.
- <sup>14</sup> Entre 1993 e 1997, as exportações para os EUA cresceram de 78,3% para 80,9% do total comercializado pelo Canadá, enquanto as importações oriundas dos EUA elevaram-se de 73,6% para 76,3% do montante das compras externas canadenses (cálculos do autor, a partir de dados de <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/Economy/International/gblec02a.htm>).
- <sup>15</sup> A corrente de comércio com o Canadá representou 2,21%, 2,11% e 1,87% do total de comércio mexicano em 1995, 1996 e 1997, respectivamente.
- <sup>16</sup> Carlos Salinas de Gortari, presidente dos Estados Unidos Mexicanos (1988-1994).
- <sup>17</sup> O PIB mexicano caiu a uma taxa média de 1% no período 1986-87. No período 1988-90, a taxa média de crescimento do PIB foi de 3%, sendo 4,4% em 1990. No período 1986-88, a taxa média do índice anual de inflação foi de 110,7%. Em 1989, a taxa de inflação foi de 20%; em 1989, 26,7%; e, em 1991, 22,7% (Lustig, Norma, 1992. p.62-3. Alguns cálculos deste autor.)
- <sup>18</sup> Luis Donaldo Colosio, candidato do partido situacionista, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), foi assassinado em Tijuana, Baja Califórnia, em março. José Luis Ruiz Massieu, segundo em comando no PRI, foi morto em setembro, na Cidade do México.
- <sup>19</sup> Para maiores informações a respeito da crise de 1994/95, ver Sachs *et alii* (1995).
- <sup>20</sup> A crise surgiu devido ao manejo equivocado das políticas monetária, fiscal e cambial por parte das autoridades econômicas mexicanas. A saída da crise aconteceu porque essas mesmas autoridades tomaram as medidas necessárias e adequadas para restaurar a credibilidade da economia mexicana.
- <sup>21</sup> A condução de uma política fiscal frouxa durante 1994 é apontada por Sachs *et alii* (1995) como a principal causa da crise do final de 1994.
- <sup>22</sup> Os dados de 1995 podem indicar desvio do comércio ocorrendo em função do NAFTA, o que parece não ter ocorrido nem em 1996, nem em 1997.

---

<sup>23</sup> O PIB mexicano (a preços constantes), tomada a variação média anual com relação ao último trimestre, caiu 6,2% em 1995, subiu 5,2% em 1996, subiu 7,0% em 1997, e mais 6,6% no primeiro trimestre de 1998 (variação anual).

<sup>24</sup> Valores calculados pelo autor, a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Comércio e Fomento Industrial (México).

<sup>25</sup> Observa-se ainda, com base nos dados contidos no Apêndice, que ocorre uma concentração das mercadorias coincidentes dentro o grupo de máquinas e equipamentos de transporte, evidenciando a interdependência intra-indústria.

<sup>26</sup> O regime especial das maquiladoras deixará de existir com a implementação completa do Nafta, em 2010.

<sup>27</sup> Cerca de 50% da pauta manufatureira mexicana para os EUA é considerada como fazendo parte de estruturas especializadas de produção, segundo Weintraub (1995).

<sup>28</sup> Alba Vega, Carlos. La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México. El Colegio de México, julho de 1995. Mimeo, 35 p.

<sup>29</sup> Conforme extraído de diversas entrevistas realizadas por este autor na Cidade do México, em janeiro de 1996, junto a empresários e funcionários da Administração Federal.

<sup>30</sup> A estratégia do governo mexicano visando a recuperação da conta de transações correntes foi a livre flutuação da taxa de câmbio, o que resultou em encarecimento das importações e preços mais atraentes para as exportações.

<sup>31</sup> O crescimento de 7,2% do Produto Interno Bruto em 1996 (a preços correntes) caracterizou apenas uma recuperação em relação aos níveis pré-crise.

<sup>32</sup> Segundo declarações de Javier Treviño Cantú, Subsecretário para Assuntos de Integração da Secretaria de Relações Exteriores do México, Comunicação Oral, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, São Paulo, junho de 1997.

<sup>33</sup> Alba Vega, C. Las empresas integradoras en México. Comercio Exterior, 11, janeiro 1997, p. 43-49.

<sup>34</sup> Segundo a hipótese do modelo de “ponte”, o México buscaria ser a passagem natural do comércio dos demais países da América Latina para os Estados Unidos, aproveitando-se de sua condição de acesso preferenciado, via NAFTA. É um modelo mais brando que o “hub-and-spoke”, pois não pressupõe o México como centro de comércio entre EUA e terceiros países. Todavia, se fosse o caso de uma firma estrangeira desejar aproveitar as vantagens oferecidas pelo NAFTA para aumentar seu investimento e comércio (respeitadas as regras de origem do NAFTA) com o México, para ter acesso facilitado ao mercado norte-americano, não haveria necessidade de acordo de livre comércio com o próprio México, embora um acordo desse tipo pudesse facilitar tal propósito (agradeço os comentários de Alexandre Uehara e de Ricardo Sennes a esse respeito).