

# MÉXICO Y EL LATINO-AMERICANISMO AMBIVALENTE

por **María José Urzúa Valverde**

El gobierno de López Obrador ha desperdiciado la oportunidad de convertir a México en una figura clave, que actúe como puente entre Estados Unidos y América Latina. En su lugar, ha favorecido alianzas a partir de sus simpatías, sin una visión de Estado.

El presidente Andrés Manuel López Obrador suscribe un latinoamericanismo vocal, llamando a “mantener vivo el sueño de Bolívar”<sup>1</sup> y a estrechar la relación de México con América Latina, nuestra región de pertenencia geográfica, social y cultural. El latinoamericanismo no es solamente una vocación presidencial, las personas mexicanas nos sentimos latinoamericanas y queremos que nuestra política exterior preste mayor atención a la región. En la más reciente encuesta de *México, las Américas y el mundo* (2018-2019), el 30% de las personas encuestadas dijeron que el país debe prestar mayor atención a América Latina, seguido por el 15% que respondieron que a América del Norte.<sup>2</sup>

Sin embargo, el presidente López Obrador tiene una visión muy realista y pragmática acerca del lugar que ocupa México en el mundo. Sabe que nuestro destino está inevitablemente ligado a Estados Unidos, uno de los países más poderosos, que es el destino de más de tres cuartas partes de las exportaciones del país<sup>3</sup> y con el cual compartimos una larga frontera conflictiva y dinámica. Asimismo, en Estados Unidos residen más de 11 millones de personas nacidas en México y más de 37 millones de personas de origen mexicano.<sup>4</sup> Ante esta realidad y para sorpresa de muchos, el presidente López Obrador ha optado por mantener una buena relación con nuestro vecino del norte, sin estridencias y

cediendo en algunas agendas (como en la migratoria), pero no en otras (como en la energética). Los finos equilibrios en la relación con Estados Unidos han llevado a su gobierno, como a tantos otros previos, a dejar la relación de México con América Latina en segundo plano.

En este texto, analizo la visión obradorista de la relación de México con América Latina y cómo la misma se ha ejecutado en la práctica, en las relaciones bilaterales y multilaterales del país con la región. Concluyo que, como actor regional, México se ha caracterizado en este sexenio por un latinoamericanismo ambivalente, que se explica por las decisiones de política exterior de este gobierno, pero también por el inevitable papel de México como país bisagra entre América Latina y Norteamérica.

## **La visión obradorista de las relaciones regionales**

Un buen punto de partida para determinar cuáles son las prioridades declaradas de política exterior de un gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En efecto, desde este documento inicial quedó plasmado el latinoamericanismo pero también el pragmatismo del gobierno de López Obrador. En el PND 2019-2024, el gobierno “ratifica su pertenencia histórica y cultural” a América Latina y se compromete a impulsar “intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana”, en especial a la integración con Centroamérica. Sin embargo, a la vez, afirma que México forma parte de Norteamérica y que sostiene con Estados Unidos y Canadá “un intenso intercambio económico, cultural y demográfico”, lo cual coloca a “la relación con esas naciones como la principal prioridad de la política exterior”.<sup>5</sup>

1 Andrés Manuel López Obrador, “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec”.

2 Gerardo Maldonado et al., *México, las Américas y el mundo 2018-2019. Opinión pública y política exterior*, CIDE, 2020, p. 52.

3 Inegi, “Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México. Octubre de 2022”.

4 Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Estadísticas”.

5 Gobierno de México, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”.

Otra instancia que evidencia la visión realista del presidente López Obrador sobre las relaciones internacionales de México es el discurso que pronunció en julio de 2021, en el marco de la Reunión de Cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en la Ciudad de México. El presidente no suele articular discursos sobre política exterior que vayan más allá de la coyuntura, pero esta fue una interesante excepción. Argumentó que “una nueva relación entre los países de América es posible”, mediante la integración regional de todo el continente americano, lo cual lo fortalecería económicamente y, en el interés de Estados Unidos, debilitaría el avance de China en el vecindario. Como mencionan Natalia Saltalamacchia y Sergio Silva, se trata de “un planteamiento desde la soberanía y no desde la sumisión”.<sup>6</sup> Es una propuesta vaga, con algunos elementos muy poco factibles, como el llamado del presidente a “construir algo semejante a la Unión Europea”.<sup>7</sup> Sin embargo, hace patente una vez más que el gobierno de López Obrador está consciente de que no puede mirar a América Latina sin mirar también a Estados Unidos. Y propone una tercera ruta interesante: privilegiar el interamericanismo, con todos los riesgos a la soberanía que el gobierno de México considera que ello implica, dado el mucho mayor poder relativo que tiene Estados Unidos frente a sus contrapartes latinoamericanas.

### México y el multilateralismo latinoamericano

En efecto, el gobierno de México acierta al considerar que la actuación multilateral le brinda un mayor margen de maniobra, tanto frente a Estados Unidos como en su relación con América Latina. Con respecto a la relación de México con Estados Unidos, las instancias multilaterales le permiten sumar fuerzas para ejercer contrapesos frente a su poderoso vecino. En lo relativo a las relaciones con América Latina, el multilateralismo —y especialmente el multilateralismo latinoamericano— contribuye a la inserción de México en la región, debido a que propicia la interacción regular e intensa entre los Estados y la construcción de proyectos y posturas consensuadas. ¿Qué papel ha desempeñado el gobierno de López Obrador en los organismos multilaterales latinoamericanos?

Primero que nada, es importante señalar que, en el sexenio actual, el multilateralismo latinoamericano pasa por un mal momento. En su más reciente época de gloria, a inicios del siglo XXI, surgieron nuevos esquemas de diálogo e integración regional, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). De los organismos multilaterales que fueron conformados durante esta ola asociacionista,

México es Estado miembro de la Alianza del Pacífico (creada en 2011) y de la ya mencionada Celac (creada en 2010). Sin embargo, a raíz las crisis económicas y las alternancias políticas, los organismos regionales o se encuentran de capa caída o han desaparecido por completo, como es el caso de la Unasur.

¿Cómo ha actuado el gobierno de López Obrador ante este panorama? En el caso de la Alianza del Pacífico, la cancillería mexicana ha optado por “nadar de muertito”. La Alianza del Pacífico es un esquema de cooperación económica, cuyos principales objetivos son la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los Estados miembros (Chile, Colombia, México y Perú) y la promoción del comercio y la inversión con terceros países. México no ha ni impulsado el mecanismo ni buscado desmantelarlo. Por ejemplo, aunque México fue presidente *pro tempore* de la Alianza en 2022, en los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) solamente hay registro de dos actividades organizadas ese año: la reunión de ministros de la Alianza, que tiene lugar regularmente, y la firma de un convenio con Huawei para otorgar becas a empresas *start-ups* en los países miembros. Esta escasa actividad es una estrategia entendible, considerando que profundizar la liberalización económica no es prioridad del gobierno de López Obrador, y que la Alianza del Pacífico no se ha adaptado a las preferencias y necesidades de las izquierdas que hoy por hoy gobiernan en todos sus Estados miembros.

El caso de la Celac es distinto, con el gobierno de México desempeñando un papel más proactivo. A diferencia de la Alianza, que es una iniciativa de índole económica, la Celac es un foro de diálogo político. México impulsó su creación para evitar verse aislado de la vibrante dinámica regional, en especial frente a la creación de la Unasur, organización impulsada por Brasil que prometía integración económica, política, social y cultural. Años después, México asumió la presidencia *pro tempore* de la Celac, en enero de 2020 —la antesala de la pandemia—, y tuvo este encargo, que en principio era de un año, hasta enero de 2022. Durante esta presidencia extendida, el gobierno de México mantuvo “viva” la Celac en circunstancias muy adversas. Además de la tensión regional debido a las posturas encontradas sobre la crisis en Venezuela y de la priorización de la política interna ante la crisis sanitaria, el gobierno de Bolsonaro decidió suspender la participación de Brasil en el organismo. Ante este escenario y para no seguir agitando las aguas, el gobierno de México —de manera muy estratégica— fomentó que la Celac se abocara a la cooperación técnica en agendas no controversiales, como la gestión de riesgos de desastres, la estrategia sanitaria para hacer frente a la pandemia y la cooperación aeroespacial. Ello permitió a la Celac seguir activa y con cierta relevancia, en espera de tiempos más propicios para la cooperación.

La presidencia *pro tempore* de México en la Celac es una de las iniciativas de política exterior más destacables del gobierno de López Obrador. No obstante, debería dársele un

6 Natalia Saltalamacchia y Sergio Silva, “El discurso de López Obrador ante la Celac: el grano y la paja”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 28 de julio de 2021.

7 Andrés Manuel López Obrador, *op. cit.*

mayor seguimiento. El llamativo discurso ante la Celac del presidente se ha quedado hasta ahora en palabras. Además, su renuencia a viajar merma la presencia de México en este foro. Por ejemplo, en enero de 2023 tuvo lugar en Buenos Aires la más reciente Cumbre de la Celac, con la asistencia del presidente Lula da Silva. Aun si es el deseo de Lula y de otros líderes regionales impulsar otra ola asociacionista como hace casi veinte años, será muy difícil que esta ocurra, debido a las crisis económicas y tensiones políticas en la región. No obstante, México no debería desperdiciar la oportunidad de desempeñar un papel relevante en los espacios regionales, en los que el margen de maniobra y el potencial del liderazgo son mucho mayores que en las relaciones bilaterales. Veamos, ¿cómo han sido las relaciones bilaterales de México con otros países latinoamericanos durante el actual sexenio?

### **Las relaciones bilaterales con América Latina durante el gobierno de López Obrador**

Guadalupe González y Rodrigo Morales<sup>8</sup> proponen cinco mecanismos explicativos de la actividad diplomática de México: estrategia, proyección, arrastre, política interna e inercia/protocolo. Si bien el arrastre generado por circunstancias imprevistas en el ámbito internacional, las consideraciones de política nacional y las expectativas protocolarias son inevitables, idealmente la política exterior de México estaría guiada principalmente por la estrategia y proyección de sus intereses. En el caso de las relaciones bilaterales entre México y otros países de América Latina, observamos que en el gobierno actual ha habido poca estrategia y proyección, mientras que el arrastre, la política interna y las preferencias personales del presidente han pesado mucho en la definición de la política exterior.

Con respecto a las acciones verdaderamente estratégicas, destaca el Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sureste de México, elaborado con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y presentado en septiembre de 2021. El objetivo del PDI es impulsar el desarrollo económico de la región y atender las causas de la migración. Aunque se trata de una idea loable y un proyecto necesario, a la fecha no ha podido ser ejecutado, debido a la falta de recursos económicos y voluntad política para hacerlo. El PDI no ha logrado capturar el interés de potenciales donantes, empezando por el gobierno de Estados Unidos, y los gobiernos del Triángulo Norte tampoco han apostado por este proyecto. Más allá de las buenas intenciones, en la práctica la política exterior hacia Centroamérica se ha encontrado en segundo plano, con el gobierno de México privilegiando su relación con Estados Unidos y la gestión del tema migratorio con base

en los intereses de esta potencia. Por ejemplo, ante la presión ejercida por el presidente Donald Trump, el gobierno accedió al programa “Quédate en México”, que obligaba a los migrantes que buscan ingresar a Estados Unidos a esperar en México la resolución de su caso. Asimismo, durante el gobierno de López Obrador, México ha incrementado la contención migratoria, mediante bloqueos y detenciones masivas de migrantes provenientes de Centroamérica que buscan cruzar nuestro país. Más allá de que nos corresponde cuestionar estas medidas y las alternativas con las que cuenta el gobierno de México, se trata de un ejemplo fantástico acerca de las limitantes a las que se enfrenta el país en su relación con el resto de América Latina.

De igual forma el gobierno de López Obrador ha llevado a cabo muy pocas iniciativas de proyección para promover los intereses económicos y políticos de México en la región. Primero, con respecto a la promoción económica, la desaparición de ProMéxico al inicio del sexenio redujo muy significativamente la burocracia y los recursos destinados a atraer inversión extranjera y promover el comercio con América Latina y el resto del mundo. Segundo, con respecto a la cooperación internacional, los limitados recursos de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) se han destinado a replicar en Centroamérica dos programas emblemáticos del actual gobierno: “Sembrando vida” y “Jóvenes construyendo el futuro”. Aunque esta inversión de recursos responde al valioso objetivo de atender las causas de la migración, “exportar” sin más estos programas habla de una falta de visión estratégica para la cooperación para el desarrollo, además de que se trata de proyectos implementados sin metodologías rigurosas ni evaluaciones de impacto. Tercero, la proyección de los intereses políticos de México se lleva a cabo también a través de relaciones diplomáticas interpersonales. Aunque el muy capaz Servicio Exterior Mexicano (SEM) sostiene el trabajo de las embajadas y consulados de América Latina, el gobierno de López Obrador ha privilegiado designar como cabezas de estos espacios a amigos y exiliados políticos. Por ejemplo, en la actualidad México no tiene embajadores de carrera en las economías más grandes de la región: los embajadores en Argentina, Brasil y Colombia son simpatizantes de Morena sin experiencia diplomática, mientras que la embajadora de México en Chile es la muy destacada funcionaria Alicia Bárcena, quien fue secretaria ejecutiva de la Cepal hasta 2022. Los embajadores de México en Venezuela y Nicaragua, países con severas crisis democráticas en los que habría que hilar fino, son también partidarios de Morena y sin ninguna experiencia en materia de política exterior. Finalmente, recordemos el incidente diplomático que tuvo lugar en 2022 cuando el presidente López Obrador pretendió nombrar como embajador en Panamá a otro simpatizante político, Pedro Salmerón, acusado de acoso sexual. El escándalo por la designación de un acosador escaló a tal

8 “La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos”, *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, julio/diciembre de 2019.

grado que el gobierno panameño pidió a México no solicitar que diera su beneplácito a Salmerón, por lo que él se vio forzado a declinar la designación. El gobierno de México sin duda no ha privilegiado los intereses del país en los nombramientos de embajadores, sino que más bien han prevalecido los intereses presidenciales.

Durante el gobierno de López Obrador han ocurrido o se han profundizado una serie de crisis y quiebres democráticos en América Latina que han obligado a México a reaccionar rápido. La política exterior de México ha estado a la altura de las circunstancias y del peso regional del país en algunos casos, pero en otros no. Por un lado, México desempeñó un papel digno y muy relevante ante la crisis en Bolivia. En 2019, cuando los militares bolivianos “invitaron” a Evo Morales a renunciar a la presidencia, el gobierno de López Obrador facilitó su salida del país y lo recibió temporalmente en México. En el caso venezolano, aunque es cuestionable que México haya adoptado una postura menos crítica del régimen de Nicolás Maduro que la del sexenio anterior, es cierto que ello le ha permitido desempeñar un papel constructivo en la resolución de esta crisis democrática. Desde 2021, México ha sido sede en varias ocasiones de las negociaciones entre el gobierno venezolano y la oposición.

Por otro lado, el gobierno de México adoptó una postura imprudente en el caso de la crisis política de Perú a finales de 2022.<sup>9</sup> El presidente López Obrador catalogó la destitución de Pedro Castillo como un golpe de Estado, cuando fue destituido legalmente por el Congreso peruano, tras él mismo tratar de disolverlo sin fundamentos jurídicos. La narrativa del presidente de México, junto con sus esfuerzos por brindarle asilo a Castillo, en vez de permitir que la justicia peruana siguiera su curso, le valió al país la expulsión de su embajador en Perú. En contraste, al menos hasta inicios de febrero de 2023, el gobierno de México se ha abstenido de pronunciarse sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de policías y militares en las protestas tras la destitución de Castillo. Quizás ello se debe a que el caso peruano perdió la atención del presidente de nuestro país. Tal parece que, en los casos de “arrastre” provocados por la coyuntura regional, la postura del gobierno de México depende mucho de la política interna y, especialmente, de las preferencias personales del presidente López Obrador.

Finalmente, otro ejemplo de ello es la posición de México con respecto al devenir autoritario en Nicaragua.<sup>10</sup> El gobierno de México ha sido ambiguo en este caso, a veces siendo crítico del régimen de Ortega y a veces no. Cuando Ortega tomó posesión para un nuevo mandato presidencial en enero de 2022, se evidenció que existe una tensión entre la postura

más seria y crítica de la SRE y las ideas personales del presidente. Después de que la SRE declaró que ningún representante de México participaría en la toma de protesta, el presidente López Obrador declaró en su conferencia que sí mandaría a un representante. La política exterior de México estuvo, en esta ocasión, al servicio de las ocurrencias de la conferencia presidencial matutina.

### Para concluir

En este artículo se ha mostrado que la vocación latinoamericanista del presidente López Obrador se ha visto truncada por dos factores, uno de índole estructural y otro particular a su gobierno. Con respecto al factor estructural, el gobierno de México es consciente de que la relación con América Latina está supeditada, en buena medida, a la relación de México con Estados Unidos. Se trata de una consideración de realpolitik congruente con los intereses económicos y políticos de México, y que el gobierno actual ha hecho bien en no obviar.

Sin embargo, el gobierno de México no ha aprovechado del todo el margen de acción –limitado pero existente– en sus relaciones con América Latina, especialmente en el ámbito bilateral. En este caso, la política interna y las preferencias personales del presidente López Obrador han pesado más de lo que deberían, incluso a veces públicamente marcando la pauta en sentido opuesto de las recomendaciones de la experta cancillería. México podría desempeñar un papel más sólido en sus relaciones bilaterales, apoyándose más en sus diplomáticos expertos, relacionándose más de cerca con gobiernos afines y adoptando una agenda consistente en la defensa de la democracia y los derechos humanos en la región.

En contraste, en el ámbito multilateral, el gobierno de México ha desempeñado un papel muy digno y activo en la Celac, mientras que ha optado por maniobrar lo mínimo indispensable en el marco de la Alianza del Pacífico. Aunque es posible diferir acerca de si esta es la postura apropiada de acuerdo con una visión de Estado, no cabe duda de que, dadas las características actuales de la Alianza, esta postura es coherente con las preferencias e intereses del gobierno de López Obrador.

En suma, el gobierno de López Obrador se ha caracterizado por un latinoamericanismo ambivalente. Concluyo mencionando una realidad que se hace patente a lo largo del texto y que trasciende al actual gobierno de México: la realidad geopolítica de nuestro país, como puente comunicante entre América Latina y Norteamérica, vuelve difícil pensar que algún día será posible tener una política exterior que vaya más allá de un latinoamericanismo de este tipo. —

**MARÍA JOSÉ URZÚA VALVERDE** es investigadora y articulista. Actualmente estudia el doctorado en ciencia política en la Universidad de Princeton, donde se especializa en relaciones internacionales y política comparada, con un enfoque regional en América Latina.

9 María José Urzúa Valverde, “Pedro Castillo no es Evo Morales: México ante la crisis peruana”, *Gatopardo*, 9 de diciembre de 2022.

10 María José Urzúa Valverde, “¿México está solapando el autoritarismo en Nicaragua?”, *Gatopardo*, 24 de enero de 2022.