

La presidencia pro tempore de México en la CELAC (2020-2021) y su relación con América Latina (2018-2022)

Jorge A. Schiavon¹

Resumen

Este artículo analiza la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, poniendo un énfasis especial en los dos años (2020 y 2021) que el país ejerció la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El argumento central es que la creciente diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe dificultó el diálogo y concertación política de México con la región, por lo que los resultados en materia de cooperación al interior de la CELAC durante la PPT de México fueron muy limitados al interior de este mecanismo y, en general, en sus relaciones con la región durante los primeros años del sexenio.

Palabras clave: México, América Latina, Caribe, CELAC, López Obrador

Abstract

This article analyzes Mexican foreign policy vis à vis Latin America and the Caribbean during the first years of the president Andrés Manuel López Obrador administration, with special emphasis on the two years (2020-2021) when Mexico had the Pro Tempore Presidency (PTP) of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). The central argument is that due to the growing institutional, political and ideological diversity in Latin America and the Caribbean, there were very limited results in regional cooperation with CELAC during Mexico's PTP and, in general, in the country's relationship with the region during the first years of the presidential term.

Keywords: Mexico, Latin America, Caribbean, CELAC, Lopez Obrador

Introducción

La política exterior de México hacia América Latina ha sido, históricamente, incoherente, inconsistente y selectiva. En años recientes, la presencia e influencia de México en la región se ha deteriorado. Al inicio del gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), México emprendió varios proyectos de política exterior en América Latina, pero al final de su período quedó claro que México estaba distanciándose de la región,

¹ Es Profesor-Investigador Titular de la División de Estudios Internacionales del CIDE (1999-hoy) y Profesor Visitante del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM (2022-2023). Es Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de California en San Diego). Fue Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en el período 2011-2013. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

como mostraron los conflictos diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela (Garza, Schiavon y Velázquez, 2010). Los presidentes Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) lograron revertir esta situación, especialmente con Cuba y Venezuela (Garza, Schiavon y Velázquez, 2014; Covarrubias, Garza, Schiavon y Velázquez, 2020). Desde entonces, las relaciones con países latinoamericanos se han mantenido estables y han permitido iniciativas importantes, como la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Quiliconi, 2017). Con el triunfo del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024), México ha buscado un nuevo acercamiento con los países de la región. Sin embargo, los resultados concretos de la relación con América Latina y el Caribe y a través de la CELAC han sido muy escasos, dado que este mecanismo no ha logrado consolidarse como el principal foro de diálogo y concertación política en la región por las importantes diferencias ideológicas en los países del área.

En 2020, México asumió la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la CELAC (González, 2019). Durante su PPT, que se extendió al 2021 por la pandemia de Covid-19 (González, 2020), los avances fueron muy magros, presentando iniciativas en temas retóricos (como creación de impuestos a la riqueza para financiar el desarrollo), o secundarios (como una agenda de cooperación tecnológica y científica espacial para el lanzamiento de nanosatélites). Esta irrelevancia de la PPT mexicana de la CELAC se explica, en buena parte, por la crisis sanitaria del Covid-19 que obligó a los países a centrar sus prioridades en la atención de la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales, pero también por la creciente fragmentación y polarización política e ideológica en la región. Además, mientras México viraba en 2018 políticamente a la izquierda, con la salvedad de Argentina, Cuba, Nicaragua y Venezuela, el resto de la región estaba yendo políticamente a la derecha, lo cual dificultó que México pudiera ejercer un liderazgo real al interior de la CELAC o fungir como facilitador para resolver los principales conflictos en la región. Fue hasta el 2022, que el panorama en la región empezó a cambiar, con los triunfos electorales de candidatos de izquierda como Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil.

Este artículo analiza la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente AMLO, poniendo un énfasis especial en los dos años (2020 y 2021) que el país ejerció la PPT de la CELAC. El argumento central es que la creciente diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe ha dificultado el diálogo y concertación política de México con la región, por lo que los resultados en materia de cooperación al interior de la CELAC durante la PPT de México fueron muy limitados al interior de este mecanismo y, en general, en sus relaciones con la región.

Durante la presidencia mexicana, la CELAC no logró generar consensos para atender los principales problemas regionales más allá de la retórica, en temas como pobreza, desigualdad, desarrollo económico, integración regional, migración, medio ambiente y energía (Blanco, 2020). Por ello, se generaron declaraciones y proyectos sin una planeación estratégica que definiera claramente sus objetivos, instrumentos y acciones, ni se asignaron recursos presupuestales para su ejecución. Tampoco se establecieron métricas para el monitoreo de sus avances y la evaluación de sus resultados. Por esta razón, la CELAC no fue un mecanismo eficaz durante la PPT mexicana para proponer y ejecutar acciones consensadas y comunes para atender las crisis nacionales y regionales, como las interrupciones a la normalidad democrática, los golpes de Estado, el incremento en los flujos migratorios y las crisis políticas en Cuba, Nicaragua y Venezuela. Esto ha ido erosionando paulatinamente la importancia y relevancia del mecanismo y no ha permitido una influencia real de México en los procesos políticos, económicos y sociales más trascendentes en la región.

El inicio de la administración de AMLO en su relación con América Latina

Es importante recordar que el área natural de influencia mexicana es Centroamérica, porque su estabilidad es muy importante para la seguridad nacional de México ante el creciente influjo de bienes, servicios y personas, tanto legales como irregulares. Buscando apoyar en la solución de los problemas económicos y de seguridad en la región, el gobierno de AMLO lanzó el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI) (CEPAL, 2019), el cual, gracias al apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su diseño, atiende de manera formal las principales necesidades de cooperación con la región. Sin embargo, las consultas a los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) en su elaboración fueron muy limitadas. Desgraciadamente, el éxito de este plan dependía, en gran medida, de la obtención de recursos financieros para su ejecución, fundamentalmente procedentes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de Estados Unidos, Europa y Asia-Pacífico (especialmente Japón). Sin embargo, la Cancillería mexicana no tuvo éxito en la gestión de estos recursos (particularmente de Estados Unidos, quien redujo su CID a la región durante la administración del presidente Donald Trump) y, ante la pandemia del Covid-19, será aún más complicado obtenerlos en los siguientes años.

Los únicos apoyos financieros reales que México ha transferido a Guatemala, Honduras y El Salvador han sido a través de la replicación de dos de los programas insignia del gobierno de AMLO, “Sembrando Vida” (con 90 millones de USD, 30 para cada uno de los tres países y “Jóvenes Construyendo el Futuro” (con 30 millones de USD para los tres países). El gran problema de este esquema de CID mexicana es que se ha dado sin

seguir protocolos de ejecución y sin tener mecanismos de evaluación, por lo que será muy difícil medir si los recursos fueron ejercidos correctamente y si tuvieron algún impacto en términos de generación de desarrollo a nivel local en la región. Como resultado de la crisis económica que resultará de la emergencia sanitaria del Covid-19, muy probablemente no habrá recursos adicionales para apoyar la CID de México (ni de otros países de manera triangular con México) en Centroamérica, por lo que el PDI-CA irá muriendo poco a poco por inanición financiera.

Más allá de Centroamérica, es fundamental que México repense a América Latina en toda su complejidad y heterogeneidad, analizándola no como región bien articulada, sino como tres subregiones con realidades y dinámicas muy diferentes: 1) en el Caribe, la reducción de la influencia de Venezuela ha abierto espacios para una mayor presencia mexicana, los cuales se han desperdiciado; 2) en Centroamérica, está fracasando el PDI por falta de recursos y por aplicar la CID disponible de manera inefectiva, prefiriendo exportar los programas insignia de la administración en vez de promover el fortalecimiento del Estado y de las instituciones en la subregión; y, 3) en América del Sur, México debería aprovechar mejor la densidad material e institucional hecha por las inversiones mexicanas, así como los acuerdos de libre comercio, de complementación económica y las asociaciones estratégicas, especialmente la Alianza del Pacífico. México había priorizado sus relaciones con los países de esta alianza –Chile, Colombia y Perú— al mantener fuertes relaciones basadas en cooperación e integración económica; sin embargo, la administración de AMLO se ha alejado de este mecanismo de integración, no participando ni siquiera el Canciller en sus últimas cumbres. Tampoco se ha ejercido una posición firme, autónoma y constructiva ante las crisis en la región con altos costos humanitarios, como Bolivia y Venezuela.

La presidencia pro tempore de México en CELAC

Covid-19 y vacunas

La CELAC es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política creado en 2010 que busca la integración regional, la cooperación y el desarrollo gradual de los países de América Latina y el Caribe (Saltalamacchia, 2011). Según sus instrumentos, su misión es la formación de una comunidad que sea fuerte, unida, próspera y que avance los intereses de los Estados de América Latina y el Caribe (SELA, 2021). Busca profundizar el diálogo respetuoso entre todos los países de la región, promoviendo el desarrollo social, educativo, cultural, financiero, medioambiental y energético de sus miembros (Lajous y Sosa, 2020). Siendo así, la CELAC aspira a ser una comunidad de naciones con intereses colectivos en los que puedan cooperar a través del consenso. Asimismo, busca representar a los países latinoamericanos y caribeños en las grandes discusiones en el ámbito internacional,

fungiendo como el enlace entre sus Estados Miembros y el mundo. En suma, la CELAC es un mecanismo de diálogo y concertación política que trabaja sobre la base del consenso y que busca avanzar sobre la convergencia de acciones e intereses conjuntos para hacer frente a desafíos comunes y facilitar una mayor presencia de la región en el mundo (México, SRE, 2012 y 2020; Lajous, 2022).

A partir de enero de 2020, México asumió la PPT anual de la CELAC (Morales, 2020). Sin embargo, como resultado de la pandemia de Covid-19, se decidió que la PPT mexicana se extendiera por un año adicional, en 2021. El 17 de febrero de 2021, el Canciller Ebrard, en su calidad de PPT de la CELAC, dio un discurso en el seno del CS-ONU, en el marco del debate sobre la implementación de la Res. 2532 (2020) sobre el cese de hostilidades en el contexto de la pandemia Covid-19. En este discurso, enfatizó la importancia de que haya un acceso equitativo y universal a medicamentos y vacunas, haciendo un fuerte llamado a la comunidad internacional para que, a través del mecanismo global de vacunación Covax, se acelere sustantivamente la distribución y se evite el acaparamiento de las vacunas por una decena de países que concentran 75% de las vacunas mundialmente (Guadarrama y González, 2020).

El Canciller usó un tono duro y crítico, afirmando que en más de 100 países no se había aplicado ni una sola vacuna, por lo que nunca se había “visto una división tan profunda que afectase a tantos en tan poco tiempo”. Ebrard afirmó, en defensa de los países menos desarrollados, que la pandemia habría tenido un impacto social y económico devastador a nivel global, pero que había afectado sustantivamente más a los países más pobres. También mencionó que la crisis sanitaria había generado un repunte en la violencia de género. Así, hizo un enfático llamado a fortalecer el multilateralismo para enfrentar la pandemia, criticando la ineficacia del mecanismo Covax de vacunación y pidiendo privilegiar a los países más pobres a través de dicho mecanismo para garantizar el acceso justo, equitativo y oportuno a las vacunas. En suma, enfatizó que el único instrumento multilateral para garantizar el acceso universal es el Covax y que los países pobres siguen esperando información sobre cuándo iniciará la entrega de las primeras dosis.

Como parte de su estrategia histórica de política exterior, México ha desplegado una activa política multilateral de carácter juricista. Así, demuestra retóricamente su compromiso con la cooperación internacional para promover la paz y seguridad globales y, en esta ocasión, su liderazgo al interior de la CELAC. Como es normal, esta participación siguió una lógica de diferenciación con los países desarrollados, defendiendo los intereses de los países en desarrollo, para proteger sus intereses y legitimar al gobierno de López Obrador y su trabajo en la CELAC.

Este discurso crítico es el seguimiento natural a la aprobación en abril de 2020, de la resolución A/RES/74/274, “Cooperación internacional para garantizar el acceso

mundial a los medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al COVID-19” que México lideró como PPT de la CELAC en la Asamblea General, la cual fue adoptada con el apoyo de 179 países, particularmente los menos desarrollados. Desde esta resolución, México ha promovido el acceso universal a medicamentos, equipos y vacunas, buscando evitar la concentración por parte de los países más poderosos, retomando el compromiso del presidente López Obrador en la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G-20 en 2020 (Guadarrama y González, 2020).

En su carácter de miembro no permanente del CS-ONU (2021-2022), México también buscó posicionar el tema del Covid-19 y el acceso universal a vacunas como un tema central para garantizar la paz y seguridad internacionales. Así, la alocución del Canciller buscaba demostrar el compromiso de México con la promoción de los temas socialmente relevantes a nivel global a través de la cooperación internacional. Esto posiciona a México como defensor de los intereses de los países más pobres, estando en sintonía y reproduciendo la retórica gubernamental de defensa de los más vulnerables nacional e internacionalmente, legitimando a la administración de López Obrador interna y externamente.

Así, el discurso de Ebrard puso de manifiesto los buenos deseos y voluntad de México al interior del CS-ONU, demostrando un poco de músculo diplomático del país como PPT de la CELAC en el CS-ONU, en un tema simbólico, ya que tiene muy limitado poder de incidencia en otros temas de paz y seguridad al interior del CS. Finalmente, también proyectó las prioridades nacionales de trabajar a favor de las naciones menos desarrolladas y poderosas en el ámbito multilateral, con buena retórica y buenas intenciones, pero con importantes restricciones en su impacto real para promover su ejecución en la realidad.

Por último, para completar la posición mexicana sobre el tema, el presidente López Obrador criticó en su conferencia mañanera del 23 de febrero de 2021 el mecanismo Covax y a la ONU por no cumplir su responsabilidad de evitar el acaparamiento de vacunas por los 10 países más ricos (80% del total), para asegurar que lleguen a los países más pobres (repetiendo que más de 100 países no cuentan con una sola dosis). Criticó la falta de fraternidad universal, afirmando que “la ONU tiene que intervenir porque parece un florero, está de adorno”.

Con esta declaración, nuevamente, desde un ámbito puramente retórico y teniendo a la población mexicana como público objetivo, López Obrador reprodujo su crítica a los ricos y poderosos en México ahora a nivel global (las naciones industrializadas), reiterando su defensa de los pobres y menos favorecidos (países en vías de desarrollo y más vulnerables), replicando su máxima prioridad inmediata de política interna (el acceso a las vacunas ante la elección de junio de 2021) al campo internacional. En suma, la promoción del acceso de los

países menos poderosos a las vacunas mediante el mecanismo Covax tenía como fondo la defensa del derecho de México de allegarse estas vacunas urgentemente para poder garantizar lo repetido en innumerables ocasiones por el presidente y el canciller: que México contaba con suficientes vacunas para toda la población, especialmente en tiempos electorales. Así, la retórica externa del presidente sirvió para avanzar sus prioridades internas.

Cumbre de Ministros CELAC

Para mediados de 2021 tuvo lugar la Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CELAC en México. El discurso pronunciado por el Presidente López Obrador el 25 de julio de 2021 en este marco es de gran importancia simbólica pero de muy limitado impacto real en materia de política exterior mexicana (Corona, 2021).

La relevancia simbólica de este discurso es enorme por cuando menos cuatro razones. Primero, era la primera vez que el Presidente presentaba una estrategia, medianamente articulada (aunque parcial y un tanto incoherente), sobre las prioridades de la política exterior de México durante su administración (énfasis en relación con Estados Unidos y América Latina, con distanciamiento hacia China y lugar secundario del resto de Asia, Europa, África y Oceanía). Segundo, presentó claramente su visión sobre el mundo, en particular de las Américas (región dominada por una potencia hegemónica e intervencionista –Estados Unidos—, pero que debería buscar la integración, incluyendo al hegemón, para ser relevante globalmente) y sobre un nuevo enfrentamiento mundial (China-Estados Unidos), donde México y América Latina deberían ser parte del bloque estadounidense.

Tercero, insinuó un posible liderazgo mexicano en América Latina ante la ausencia de Brasil y el relativo desinterés de la administración del presidente Joseph Biden (2021-2025) en la región. Se buscaría conducirlo a través de la CELAC como foro de diálogo y concertación política hemisférica, excluyendo a Estados Unidos y Canadá (y con la salida de Brasil del mismo), buscando que éste ocupe el espacio de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde históricamente ha habido una clara hegemonía estadounidense y en ese momento había un enfrentamiento con su Secretario General, Luis Almagro (Segovia, 2013; Camhaji, 2021). Esto no es realista dada la enorme y creciente polarización y crisis institucional en América Latina y el Caribe, sumada a la débil estructura institucional de la CELAC que, a diferencia de la OEA, no cuenta con presupuesto, instalaciones, secretariado, ni funcionarios permanentes.

Finalmente, cuarto, el discurso mandó una señal de voluntad de trabajo con todos los países de la región, sin importar las particularidades de sus regímenes políticos, económicos, institucionales y sociales. Esto implicaba que México quería posicionarse como facilitador del diálogo y concertación regional entre gobiernos crecientemente antidemocráticos (Cuba, Nicaragua y Venezuela, aunque sumándose El Salvador y Perú) con aquellos que

mantenían, con grandes retos, la normalidad democrática (Argentina, Colombia y Chile). Por la enorme y creciente polarización regional, sumada a la crisis sanitaria y económica derivadas del COVID-19, esta propuesta no resultó factible.

Ahora bien, en términos de análisis del discurso, cabe destacar tres puntos centrales. Primero, esta propuesta de política exterior reflejaba fidedignamente la concepción del mundo que tiene el Presidente: una América Latina intervenida y amenazada (con la cual comulga en su vertiente ideológica de izquierda –las menciones a Cuba son la mejor muestra de ello—), que está obligada a concertar con Estados Unidos por su peso e importancia política y económica, por lo que una alianza hemisférica (que la enfrentaría con China) se ve como la opción pragmática aceptable. Preocupa la omisión en esta visión del resto del mundo (fundamentalmente Asia Pacífico y Europa). Segundo, que la visión de política exterior se haría desde Presidencia, con incidencia limitada del Canciller Ebrard y aún menor participación del Servicio Exterior Mexicano (SEM). El discurso fue prácticamente dictado por el Presidente y revisado por su círculo más cercano, mientras que el Secretario Ebrard coordinó la logística y protocolo del evento, con éxito relativo ante la presencia de Cancilleres de varios países, pero la ausencia de Brasil. Finalmente, tercero, que la política exterior de la administración de AMLO se fundamenta en la retórica y los ideales presidenciales, pero que sus posibilidades reales de ejecución y puesta en marcha son muy difíciles por la irrealidad e incoherencia de éstas, así como las limitadas capacidades presupuestales y de personal de la SRE.

VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC

Un par de meses después, el 18 de septiembre de 2021, se llevó a cabo en el Palacio Nacional de la Ciudad de México la VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC, en el marco de la PPT de México de este mecanismo de diálogo y concertación política (Guerra, 2021). Asistieron a la cumbre representantes de los 31 países miembros: 17 jefes de Estado y de gobierno (Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Uruguay), 2 vicepresidentes, 9 cancilleres y representantes de la CEPAL y el presidente del Consejo Europeo. Destacaron la ausencia de las economías más importantes de la región a nivel presidencial: Argentina (cuyo presidente canceló de último momento para atender una crisis política nacional), Brasil (ya que el Presidente Bolsonaro decidió la salida de su país del mecanismo en 2020), Chile y Colombia (cuyos presidentes no confirmaron su asistencia por la lejanía política en ese momento con México).

En una frase, la cumbre de la CELAC fue claro reflejo de la realidad latinoamericana actual: importante y creciente fragmentación y polarización política e ideológica, inexistencia de liderazgo regional, falta de una agenda común y compartida, así como

mecanismos de diálogo y concertación política regionales con serias limitaciones (Bonilla y Álvarez, 2013). Es importante desglosar cada uno de estos componentes.

Aun cuando la cumbre convocó a todos los países de la región, sin importar las particularidades de sus regímenes políticos, económicos, institucionales y sociales, las ausencias de los mandatarios de Brasil, Chile y Colombia mandaron una clara señal sobre las diferencias ideológicas regionales. Además, los discursos de los presidentes que participaron marcaron un claro clivaje en la región entre gobiernos crecientemente antidemocráticos (Cuba, Nicaragua y Venezuela) con aquellos que mantienen, con grandes retos, regímenes democráticos (discursos de Paraguay y Uruguay, más las ausencias de Chile y Colombia). Así, fue una cumbre de discursos llenos de retórica y de posicionamiento político y nulo diálogo y concertación regional (AP, 2021).

Aun cuando, a través de la PPT de la CELAC, México buscó ocupar la posición de facilitador del diálogo regional, buscando asumir un rol de liderazgo, los resultados de la cumbre dejaron ver la falta de capacidad real del país para cumplir esta función, así como la inexistencia de una agenda común y de los mecanismos de diálogo y concertación política regional para ejecutar acciones regionales de cooperación. La organización de la cumbre tuvo varias falencias. Primero, no se consensuaron previamente los puntos más importantes de la agenda (como la discusión sobre la reforma, sustitución o desaparición de la OEA como el organismo regional de mayor importancia en la región, o la creación de un esquema de integración regional hemisférico, de Canadá a Tierra de Fuego), por lo que los resultados de la misma fueron muy magros: instalación de una Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE), creación de un Fondo de Respuesta Integral a Desastres para enfrentar el impacto del cambio climático y aprobación del plan de autosuficiencia sanitaria para disminuir la dependencia de medicinas de la región.

Segundo, la fecha de la realización de la cumbre no fue la idónea, justo después de la celebración de las fiestas de independencia, donde se tuvo como invitado de honor al presidente de Cuba, Miguel Díaz Canel y durante dos días se enfatizó el rechazo del embargo a la isla por parte de Estados Unidos; esto concentró los reflectores en un país, un presidente y un tema por sobre todos los demás países y dignatarios invitados, generando molestia entre ellos. Tercero, se enfatizó un tema del interés político del presidente y canciller mexicanos (la reforma, sustitución o desaparición de la OEA, así como la promoción de un proyecto de integración económica regional incluyendo a Brasil, Canadá y Estados Unidos) que no contaba con el apoyo mayoritario de los participantes e incluía a países no presentes en la cumbre; así, se impuso la política interna mexicana sobre el objetivo de la cumbre, la cooperación regional.

Finalmente, cuarto, la operación de la cumbre se hizo con participación limitada de la diplomacia profesional mexicana, habiendo sido relegado el SEM a un segundo

plano; dominó la visión de política exterior del presidente, basada en la retórica e ideales presidenciales, pero con muy pocas posibilidades reales de ejecución. Además, el reiterado discurso anti-estadounidense y la apertura de un espacio en la cumbre para un mensaje grabado del presidente de la República Popular China, Xi Jinping, rebasaron las fronteras del “acuerdo para el desacuerdo” con Estados Unidos, generando importantes molestias en la administración del presidente Biden.

La relación con Cuba

Justo antes de esta Cumbre, la invitación del presidente mexicano a su homólogo cubano, Miguel Díaz Canel, como invitado de honor en los festejos de independencia de México este año cumplieron además una doble función dentro de la estrategia de política exterior de México: por una parte, buscan mandar una señal de independencia y autonomía en materia de política externa hacia los Estados Unidos, esgrimiendo los principios normativos de la política exterior de México; por la otra, enviando un mensaje de acercamiento hacia los regímenes “progresistas” de izquierda latinoamericana, con los cuales existe una mayor identificación ideológica que con las democracias de centro-derecha en la región, generando legitimidad interna, particularmente entre los sectores más de izquierda de la coalición de AMLO.

El posicionamiento mexicano de defensa de la revolución, independencia y soberanía cubanas no es nuevo en la política exterior mexicana. Desde la revolución cubana en 1959, México ha aprovechado su relación con la isla como una estrategia de política exterior que cumple una doble función en materia de comunicación: externa, hacia Estados Unidos, e interna, para la población mexicana. En términos externos, México ha defendido la autodeterminación y no intervención como los principios centrales de su política exterior, aprovechando la defensa de casos como Cuba y otros regímenes latinoamericanos y a nivel mundial para mandar una señal hacia Estados Unidos: se defiende la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos para defender la soberanía y autonomía mexicana frente a su vecino del norte. En términos internos, esto dota de legitimidad al gobierno mexicano, generando estabilidad interna, particularmente entre los grupos ideológicos en la izquierda del espectro político. Así, la estrategia de política exterior ha buscado la consolidación y legitimación del sistema político interno (Velázquez y Schiavon, 2021).

Esta política se mantuvo vigente durante el sistema autoritario mexicano, donde se buscaba esta legitimidad sustantiva ante las limitaciones de la legitimidad electoral democrática. Además, al ser la estabilidad mexicana una prioridad para Estados Unidos, mientras México cooperara para garantizar la seguridad estadounidense, estos espacios de autonomía relativa eran aceptados y tolerados. La estrategia mexicana hacia Cuba

empezó a cambiar como resultado de la democratización en el país, cuando el énfasis en la promoción de principios mexicanos en política exterior pasó a la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia, aunque con baja intensidad. Esto generó importantes enfrentamientos diplomáticos con países de América Latina (Argentina, Bolivia, Cuba, Brasil, Ecuador y Venezuela) con regímenes de centro-izquierda e izquierda, particularmente durante las administraciones de los presidentes Fox y Calderón. Durante la administración Peña Nieto, salvo en el caso de Venezuela a través del Grupo de Lima, se redujo sustantivamente la promoción de derechos humanos y democracia en la región (Garza, Schiavon y Velázquez, 2014; Covarrubias, Garza, Schiavon y Velázquez, 2020).

Así, la administración de López Obrador ha retomado las estrategias de promoción de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos del régimen autoritario mexicano por sobre la promoción de los derechos humanos y la democracia defendidos por las administraciones democráticas posteriores a la transición democrática del año 2000, buscando los mismos objetivos del pasado: legitimidad interna y no intervención estadounidense en los asuntos internos mexicanos a través de una retórica de política externa defensora de los países menos poderosos y de autonomía relativa frente a Estados Unidos. Sin embargo, el margen de tolerancia y aceptación por parte de Estados Unidos de esta estrategia se ha reducido y puede generar costos en la relación bilateral.

Evaluación de PPT de México en la CELAC

Con base en la discusión anterior, ¿cuál sería la valoración sobre la PPT de México de la CELAC? Durante su PPT, México buscó revivir este mecanismo de diálogo y concertación política, creado en buena medida a iniciativa del propio México, tras varios años de ser un espacio de muy baja importancia y relevancia para atender los principales retos y problemas regionales (Herrera, 2022). Haciendo una evaluación general de los dos años de presidencia mexicana, se podría argumentar que, de manera temporal, se logró reposicionar públicamente a la CELAC en el ámbito regional de manera retórica, pero en realidad, los resultados concretos derivados de este mecanismo son muy limitados y su posicionamiento no logró trascender a la propia región. Tampoco se logró constituir como el principal interlocutor regional con Estados Unidos, Europa, Asia y demás regiones y mecanismos. Además, la revitalización de la CELAC fue temporal y coyuntural, ya que la administración de López Obrador y su Canciller Marcelo Ebrard decidieron invertir un poco de capital político necesario para reactivarla y mandar una señal de relativo liderazgo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, esto probablemente se perderá paulatinamente durante la PPT de Argentina en 2022 (Argentina, 2022), ya que no cuenta con el capital político ni los recursos para mantener el activismo diplomático en la CELAC durante su presidencia.

Dentro de los momentos más destacados de la presidencia mexicana de la CELAC cabe destacar la VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC llevada a cabo el 18 de septiembre de 2021 en la Ciudad de México. La capacidad de convocatoria mexicana fue elevada, pero con la ausencia de Brasil y de los líderes más importantes de la región (Argentina, Chile y Colombia), la cumbre reflejó de manera fidedigna la realidad política en América Latina: creciente fragmentación y polarización política e ideológica, a la vez que no existe una agenda común compartida para atender los principales retos y problemas regionales.

Más allá del limitado reposicionamiento público, la PPT de México en la CELAC tuvo muy magros resultados concretos. Aun cuando México intentó asumir el rol de facilitador del diálogo regional, ante la falta de una agenda regional común y la creciente fragmentación y polarización política en el hemisferio, sólo se observó cooperación en temas menores y muy puntuales, como el posicionamiento regional conjunto ante la distribución de material e insumos médicos y vacunas contra el COVID-19 a nivel mundial (promoviendo la cooperación internacional para que éstos llegaran a la región), la instalación de la ALCE y las propuestas inacabadas para crear un Fondo de Respuesta Integral a Desastres (para enfrentar el impacto del cambio climático) y un Plan de Autosuficiencia Sanitaria (para disminuir la dependencia de medicinas y vacunas en la región).

Siendo así, el activismo y posicionamiento retórico de la CELAC en 2020 y 2021 se explica por la PPT de México, quien buscó aprovechar el mecanismo para su reposicionamiento en América Latina y el Caribe (Sánchez, 2022a y 2022b). Desgraciadamente, esta reactivación limitada y con magros resultados de la CELAC se irá diluyendo en los próximos meses durante la PPT de Argentina, por su crítica situación nacional y por la realidad política en la región, lo cual reduce dramáticamente sus capacidades de acción internacional.

Una vez entregada la presidencia pro t mpore de la CELAC a Argentina para el año 2022,  qu  temas o aspectos centrales han dominado la agenda latinoamericana de México? La realidad política actual en América Latina es crítica; se observa una creciente fragmentación y polarización política e ideológica a nivel regional en cuando menos tres ámbitos: 1) entre gobiernos de izquierda y derecha; 2) régimenes de corte populista y los liberales; y, 3) entre los democráticos y los crecientemente autoritarios. En algunos casos, como Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela, se conjuntan el ser régimenes autoritarios, populistas y de izquierda más radical. Son estos países los que generan mayores retos a la gobernanza regional, por sus crecientes flujos de emigrantes, las violaciones a los derechos humanos y libertades individuales, así como su negativa de aceptar la mediación internacional para atender sus crisis internas.

Con el final de la PPT de México en la CELAC, la administración del presidente López Obrador ha perdido una plataforma para el despliegue de su liderazgo retórico en

la región. Siendo así, aun cuando América Latina no sea una prioridad real en la política exterior del presidente, el componente simbólico y retórico de la cercanía con gobiernos de izquierda en la región sí cumple una función de legitimación del presidente hacia su base política electoral. Por ello, aunque no se cuente con un plan estratégico para atender los principales retos y problemas regionales, la retórica del presidente y el canciller se han mantenido vigentes, aunque con acciones y resultados muy limitados.

La política exterior hacia América Latina y el Caribe

La negociación sobre Venezuela

En el marco del cambio de la política exterior de México hacia América Latina, los días 14 y 15 de agosto de 2021 tuvo lugar en la Ciudad de México la quinta ronda del proceso de negociación y diálogo entre el Gobierno del presidente Nicolás Maduro y la Plataforma Unitaria de Venezuela, encabezada por Juan Guaidó. Este nuevo proceso de negociación fue facilitado por el Reino de Noruega, iniciando en Barbados (2019), tras aquellas auspiciadas previamente por España y República Dominicana (2017-2018), el Vaticano y UNASUR (2016-2017) y la Conferencia Nacional de Paz en Venezuela (2014). Cabe señalar que ninguna de las rondas previas logró una solución al conflicto venezolano por la falta de realización de elecciones libres y transparentes, una condición no negociable por parte de la oposición.

Tras dos días de negociaciones en secreto, se emitió un escueto comunicado en que establecía que las reuniones habían sido constructivas y que habían discutido la creación de un mecanismo de consulta con actores políticos y sociales lo más incluyente posible, a la vez que informaron que retomarían el diálogo del 3 al 6 de septiembre, sin dejar en claro la nueva reunión sería en México o en algún otro lugar.

El objetivo central del gobierno de Maduro era el levantamiento de las sanciones internacionales y el descongelamiento de las cuentas y activos de Venezuela y sus empresas estatales a nivel internacional, mientras que la prioridad de la oposición, reunida en la Plataforma Unitaria, era la celebración de elecciones, libres, transparentes y con garantías (al haber sido disuelta la Asamblea Nacional en 2019 por Maduro y haber convocado a la elección de una Asamblea Constituyente en la cual no participó la oposición), empezando por las elecciones de gobernadores y alcaldes en noviembre de 2021. Finalmente, ambas partes deseaban que hubiera ayuda humanitaria internacional para atender la gran crisis alimentaria y de salud en Venezuela.

Las principales conclusiones que se pueden derivar de esta corta y secreta ronda de negociaciones en México son varias. Primero, la crisis en Venezuela es tan profunda que ambas partes están dispuestas a negociar y a moderar sus posiciones. En este sentido es

importante resaltar que el grupo de Guaidó ya no se presenta como la presidencia interina, sino como la oposición unida bajo la Plataforma Unitaria. Por otro lado, el gobierno de Maduro está desesperado ante el congelamiento de sus cuentas internacionales y las sanciones internacionales, ya que no cuenta con los recursos para mantener la lealtad de su coalición de seguidores, fundamentalmente el ejército venezolano; por ello, acepta la negociación para evitar un golpe interno.

Segundo, las negociaciones cuentan con el aval de las principales potencias internacionales, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea (apoyando las demandas de la Plataforma Unida) y Rusia y China (quienes han sido el sostén político y financiero internacional del gobierno de Maduro en los últimos años), mientras que América Latina se encuentra dividida por un clivaje ideológico. Así, es claro que el conflicto venezolano refleja también los principales focos de enfrentamiento global, así como la polarización ideológica en la región. Ante la gran crisis interna y la consecuente crisis de migrantes venezolanos (más de 5 millones de personas, fundamentalmente ubicadas en América del Sur, pero crecientemente en América Central, México y Estados Unidos), ha aumentado la presión internacional para un acuerdo, con la aceptación de las potencias globales.

Tercero, el ritmo de la negociación ha sido muy pausado, ya que cada parte está constantemente actualizando sus estrategias de negociación y acción con base en los cambios internos en Venezuela, a nivel regional y global. Por esta razón, no puede haber un levantamiento de sanciones y descongelamiento de cuentas antes de la realización de elecciones, ni tampoco amplios niveles de ayuda humanitaria internacional, ya que el gobierno de Maduro, al contar con recursos para mantenerse en el poder, tendría incentivos para alargar el proceso negociador. Con el cambio de administración en Estados Unidos y la pérdida del activo apoyo de Trump, pasando a un apoyo más pasivo con Biden, la oposición necesita un acuerdo en el ámbito electoral, por lo que ha reducido sus demandas de la renuncia de Maduro a la celebración de elecciones justas, libres, transparentes y con garantías primero a nivel local (en noviembre) y posteriormente a nivel nacional.

Finalmente, cuarto, la inclusión de México como facilitador, junto con Noruega, del proceso de paz es muy indicativo de los cambios de política interna y externa en México. Con el cambio de administración, México pasó del apoyo a Guaidó y la condena al gobierno de Maduro con el presidente Peña Nieto (siendo un activo miembro del Grupo de Lima), a una posición de “no intervención” hacia el conflicto venezolano con AMLO, saliendo del Grupo de Lima y reconociendo al gobierno de Maduro como legítimo. Además, a través de la PPT de México en la CELAC (2020-2021), el país tuvo un limitado activismo y liderazgo a nivel regional (explicado por la ausencia de Brasil y Estados Unidos de este mecanismo). Así, México aprovechó el reposicionamiento interno y externo para convertirse en un país aceptable para ambas partes para ser sede de la quinta ronda de negociaciones. Sin

embargo, más allá de ofrecer el espacio y los buenos oficios, la incidencia de México en el proceso mismo de negociación (a diferencia de otras experiencias históricas similares como en los casos de Contadora, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) ha sido ínfima.

La participación de México como facilitador del proceso de negociación lo posiciona, a nivel regional y frente a los Estados Unidos, como un posible mediador de conflictos en América Latina y el Caribe, beneficiando en particular al presidente López Obrador y a su secretario Ebrard. Sin embargo, la consolidación de esta posición dependerá de cuatro factores: 1) que México continuara siendo sede y facilitador en la siguiente ronda del 3 al 6 de septiembre, lo cual no ocurrió; 2) que los diplomáticos mexicanos funjan como participantes indirectos en el proceso de acuerdo, pasando de ser meros anfitriones a copartícipes de la negociación; 3) que haya, por mínimos que sean, acuerdos que promuevan la reconciliación nacional (como elecciones justas, limpias, transparentes y con garantías en los comicios estatales y locales que lleven a una relajación de las sanciones internacionales y descongelamiento gradual de cuentas, sumadas a creciente ayuda humanitaria, para finalmente tener elecciones legislativas y presidenciales a la brevedad, con observación internacional amplia, para garantizar que han sido libres, limpias, justas, equitativas, transparentes y con garantías, para que las partes acepten sus resultados sin cuestionamientos mayores; y, 4) que México funja como facilitador o mediador en otros procesos de negociación a nivel regional con alguna incidencia, por menos que sea (como Cuba, Nicaragua, Colombia o algún otro que surja en el futuro cercano).

Acercamiento con Chile

En la misma línea del aumento en las acciones de política exterior hacia América Latina, el 6 de enero de 2022, el Canciller Marcelo Ebrard hizo una visita a Gabriel Boric, presidente electo de Chile, con quien acordó establecer una alianza estratégica entre ambos países, a partir de que iniciara su mandato el 11 de marzo. El Canciller Ebrard enfatizó que México compartía con Chile una visión progresista y que, conjuntamente, promoverán la creación de una alianza con otros gobiernos progresistas de la región para atender los retos y problemáticas regionales y globales. Además, México celebró que Chile fuera a priorizar dentro de su agenda de política exterior la Alianza del Pacífico, ya que México tendría la PPT de este mecanismo en 2022. Finalmente, a nombre del presidente López Obrador, Ebrard le extendió una invitación a Boric para que visite México tan pronto le sea posible. Cabe destacar que, en su visita a Chile, Ebrard decidió no reunirse con su homólogo chileno, el entonces Canciller ni con ningún otro funcionario de alto nivel de la administración de Piñera.

Siendo así, México busca mantener su activismo limitado en América Latina buscando forjar alianzas con gobiernos ideológicamente similares, particularmente la

Argentina de Fernández y el Chile de Boric (gobiernos de izquierda democráticamente electos y respetuosos de las libertades individuales). Esta visita a Chile y las declaraciones que en ella se hicieron permiten delinear la estrategia mexicana en la región: con objetivos muy limitados, se buscarán sumar otros países a esta alianza ad hoc entre Argentina, Chile Colombia y México, buscando acercamientos en primera instancia con Perú y Uruguay y, posteriormente, dependiendo de los resultados electorales en Brasil, con los gobiernos de izquierda (Neves, et al., 2022). En realidad, la capacidad de concertación y cooperación para atender los retos y problemas regionales a través de esta alianza serán enormemente limitados. Asimismo, fue prácticamente imposible consensuar una posición común de dicha alianza (y menos aún a nivel latinoamericano), ante la IX Cumbre de las Américas celebrada en Los Ángeles, California, del 6 al 10 de junio de 2022.

¿Hacia un eje progresista en América Latina?

Como se ha discutido en las páginas anteriores, es previsible que se mantendrá vigente la retórica latinoamericanista del presidente y el canciller, fundamentalmente en tres vertientes. Primero, se enfatizarán las relaciones con un número limitado de países, con los cuales se compartan filiaciones ideológicas, buscando establecer una “alianza o eje progresista” en la región. Así, los socios prioritarios y estratégicos en América Latina serán Gabriel Boric en Chile, Alberto Fernández en Argentina, Gustavo Petro en Colombia y, eventualmente, en caso ganar las elecciones, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil. Cabe destacar que todos estos países compartirían la característica de ser gobiernos de izquierda democráticamente electos.

Sin embargo, el establecimiento de una alianza o eje progresista entre México, Brasil y Argentina, así como la adición de Chile y Colombia a este grupo de países parece, por decir lo menos, muy complicada por varias razones: 1) la competencia y rivalidad histórica entre Brasil y México por fungir como líderes regionales aumentará de manera proporcional con el activismo brasileño bajo una nueva presidencia de Lula en América del Sur inicialmente y, posteriormente, en América Latina (Covarrubias, 2016). 2) Las políticas socialdemócratas liberales de Boric en Chile se diferenciarán y chocarán paulatinamente de las políticas de corte más popular y “progresista” en Argentina, Brasil, Colombia y México. Finalmente, 3) las crisis económicas, sociales y de migración a nivel regional evidenciarán la dificultad de consensuar y ejecutar políticas comunes, prefiriéndose las acciones que atiendan las problemáticas internas sobre las latinoamericanas. Así, en la retórica podrán anunciar el establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación política novedosos entre estos países, pero en realidad tendrán muy poca capacidad de acción real para atender las problemáticas regionales.

Segundo, la definición y conducción de las relaciones con América Latina, particularmente con los socios estratégicos antes mencionados, se hará desde la Presidencia de la República, desplazando al Canciller, a la SRE y al SEM de manera paulatina y creciente. Estos últimos serán responsables de la operación logística de las instrucciones presidenciales con estos socios estratégicos. Sin embargo, mantendrán la conducción de las relaciones con todos los demás países, considerados como de menor relevancia relativa, en la región.

Tercero, el presidente López Obrador decidió visitar algunos países emblemáticos de América Latina durante 2022. La decisión de los países a visitar se define por tres factores: 1) sus preferencias ideológicas de izquierda de manera selectiva con países prioritarios (Argentina, Chile y Brasil en caso de ganar Lula las elecciones); 2) como lo hizo en mayo de 2022, aquellos relevantes por su ubicación geoestratégica (los países del norte de América Central: Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras); y, 3) su importancia histórica (Cuba).

Ante la falta de una agenda estratégica de política exterior hacia la región, la reducción del presupuesto para política externa y cooperación internacional, así como las múltiples crisis que viven los países latinoamericanos y la región en su conjunto, el impacto real de estas visitas será muy limitado. Difícilmente se invertirán los recursos financieros necesarios para promover la cooperación para el desarrollo con Guatemala, Honduras y El Salvador para atender los temas de gobernanza y migración. Es complicado generar la concertación regional para mediar o facilitar la resolución de crisis nacionales (en El Salvador, Nicaragua y Venezuela) o para ofrecer soluciones a los principales retos en América Latina (desarrollo, desigualdad, pobreza, migración, seguridad y medio ambiente) (CEPAL, 2019). No existe el apetito, capital político, ni incentivos para promover nuevos acuerdos comerciales, de inversión o integración regional. Hay mayores disensos que consensos, sobre la operación de los mecanismos y organismos regionales existentes, habiendo una CELAC esclerótica y una OEA disfuncional (Crivelli y Lo Brutto, 2021).

Finalmente, las capacidades de concertación y cooperación en América Latina, aún ante la conformación de una alianza estratégica o eje progresista en el que participen Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México serán muy limitadas. Por las razones antes presentadas, América Latina no tuvo una postura común y su participación fue más reactiva que propositiva en los temas que se aborden en la cumbre.

Relaciones con Centroamérica y el Caribe

Entre el 5 y 8 de mayo de 2022, el presidente López Obrador realizó el cuarto viaje internacional durante su administración (los tres primeros fueron a Estados Unidos, para la entrada en vigor del T-MEC, la participación del presidente en el Consejo de Seguridad

de Naciones Unidas y la asistencia a la Cumbre de América del Norte), consistente en una gira de trabajo a cinco países de Centroamérica y el Caribe: Belice, Cuba, El Salvador, Guatemala y Honduras. Para entender cabalmente la decisión de realizar este viaje en términos del momento en que se llevó a cabo, los países visitados, así como los mensajes transmitidos, es recomendable hacerlo utilizando el lente de la política interna para analizar la política exterior del presidente López Obrador.

AMLO ha reiterado que “la mejor política externa es una buena política interna”; en realidad, lo que se ha observado en la puesta en marcha de su política internacional es que, la única política externa relevante es aquella que promueva o impacte la ejecución de sus prioridades de política interna, en particular la defensa del cambio nacional propuesto por su “cuarta transformación”. Para conseguirlo, el presidente ha recuperado una de las estrategias de política exterior de México más ampliamente utilizadas en la historia diplomática nacional: el acercamiento y defensa retóricas de los países de América Latina (en particular los principios de no intervención y autodeterminación) con un triple objetivo de política exterior: 1) la demostración de la existencia de una “autonomía relativa” de México ante Estados Unidos; 2) la legitimación interna del régimen ante las bases nacionalistas y de izquierda a través del alineamiento retórico con América Latina y el desacuerdo con Estados Unidos; y, 3) la defensa del proyecto nacional a través de la promoción de la no intervención y autodeterminación a nivel regional, buscando mandar un mensaje a Estados Unidos de que espera su respeto a estos principios en su relación con México (Velázquez y Schiavon, 2021).

A través de esta gira presidencial, la administración del presidente López Obrador busca mandar la señal de que puede ejercer algún tipo de liderazgo regional, más retórico que real, en América Latina. Esto es fundamental para equilibrar la relación con Estados Unidos, así como para incrementar la legitimidad interna. Siendo así, no existe un cambio fundamental en las relaciones con Latinoamérica: se mantiene el despliegue de un liderazgo retórico en la región, sin acciones, estrategias o programas concretos, que sirve como componente simbólico para mantener la legitimidad presidencial ante su base política.

Además de la retórica latinoamericanista, un tema esencial que se encuentra en la intersección de las relaciones con Estados Unidos y América Central es la migración, el cual fue abordado en todas las reuniones con los países de la región. Aun cuando México defiende públicamente que la forma de reducir la migración desde el norte de Centroamérica es la inversión en los países de origen para reducir los incentivos a emigrar, existe el compromiso con Estados Unidos de contener los flujos migratorios en México, ante el incremento de éstos tras la pandemia, la precarización de las condiciones económicas y de inseguridad en América Central y el anuncio del fin de la aplicación del Título 42 por parte de Estados Unidos. Por esta razón se sumaron a la comitiva presidencial los secretarios de la Defensa Nacional y Marina.

Asimismo, se hizo una amplia difusión de la cooperación internacional ofrecida por México a El Salvador, Guatemala y Honduras a través de los proyectos insignia de la administración de López Obrador, “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo Futuro”, con apoyos por 30 millones de USD para cada país. Sin embargo, al igual que en México, no hay evidencia suficiente de que estos programas estén generando desarrollo o reduciendo la migración, ya que no se ejecutan siguiendo unos términos de referencia claros, existe opacidad en las bases de datos de beneficiarios y no existen mecanismos de monitoreo ni evaluación de sus resultados.

Adicionalmente, fue patente que la organización logística de la gira y la preparación de discursos y estrategias se hizo desde la Presidencia de la República, con el apoyo de Comunicación Social y sus asesores, desplazando al secretario Ebrard, a la SRE y al SEM a un segundo plano. Así, abundaron los reclamos a Estados Unidos sobre su incumplimiento de invertir recursos para promover el desarrollo en el norte de Centroamérica, a la vez que, en el marco de ésta, se condicionó la participación del mandatario mexicano en la IX Cumbre de las Américas a que no fueran excluidos de ella Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Cabe destacar dentro de la gira, de manera positiva, la inclusión de Belice, país fronterizo que históricamente ha sido poco prioritario para México. Asimismo, fue de particular importancia la visita a Cuba y las reuniones con su homólogo cubano, Miguel Díaz Canel. Desde este espacio, se defendieron la revolución, independencia y soberanía cubanas, criticando el bloqueo estadounidense. Asimismo, se consensuó la cooperación en materia de salud con Cuba, que ofreció enviar 500 médicos a México a cambio de apoyo financiero, generando importantes cuestionamientos entre la opinión pública mexicana sobre la necesidad de contar con dicho apoyo al existir la capacidad no aprovechada plenamente entre los galenos mexicanos. Este acercamiento a Cuba demuestra las preferencias ideológicas del presidente a la vez que genera legitimidad interna al gobierno mexicano, especialmente entre los grupos ideológicos de izquierda.

En suma, el saldo del viaje estuvo lleno de claro-oscuros: 1) envió una señal de liderazgo regional sin inversión real de recursos en la infraestructura de política exterior de México en la región más allá de limitados recursos derivados de proyectos sociales insignia de la 4T; 2) buscó ampliar los márgenes de autonomía relativa ante Estados Unidos, tensando la relación con reclamos de falta de cooperación con la región y generando sorpresa con el condicionamiento de la participación del presidente en la Cumbre de las Américas; y 3) defendió la no intervención y autodeterminación en América Latina, pero profundizó el alineamiento y defensa de regímenes antidemocráticos y crecientemente violatorios de las libertades y derechos humanos (como Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela), propiciando y profundizando la polarización interna en México y a nivel regional.

La Cumbre de las Américas

La IX Cumbre de las Américas tuvo lugar en Los Ángeles, California, del 6 al 10 de junio de 2022. En ella, la posición mexicana reflejó su estrategia de acercamiento a los países de izquierda en la región. Aun cuando se trata del mecanismo de diálogo y concertación política, en principio, más incluyente del hemisferio Occidental, históricamente su trascendencia y resultados han sido muy limitados, como ocurrió nuevamente en su novena edición. Lo anterior se debe, fundamentalmente, a tres razones centrales: 1) la creciente distancia política, económica y diplomática de los Estados Unidos con la región; 2) el incremento de la fragmentación política interna y a nivel regional en América Latina; y 3) las múltiples crisis internas (salud, económicas, sociales, políticas, institucionales y medioambientales) en todos los países del continente. Analizando a profundidad cada una de estas realidades, es posible entender a cabalidad los posicionamientos de los países de la región sobre la Cumbre, así como los magros resultados de la misma.

En primer lugar, durante las últimas dos décadas, el interés de los Estados Unidos hacia América Latina se ha reducido sustantivamente. Tras el final de la Guerra Fría, la región perdió importancia estratégica para Estados Unidos y, a partir de la “Ola Rosa” en el nuevo milenio, la distancia ideológica con los países de América del Sur se incrementó (Daudelin, 2012). Además, actualmente, la atención de Estados Unidos a nivel internacional está puesta en la crisis derivada de la invasión rusa a Ucrania y en la competencia por la hegemonía global con China.

Por otra parte, la Cumbre, desde su creación en 1994 y su primera cumbre en Miami, ha sido vista como una iniciativa estadounidense para avanzar sus intereses en la región más que para consensuar soluciones conjuntas a las problemáticas regionales (como lo fue la fallida iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA). A lo anterior, se suma el desplazamiento de los Estados Unidos por parte de China, no sólo como el primer socio comercial de la gran mayoría de los países en Sudamérica, sino también como la principal fuente de inversiones y créditos regionalmente. Finalmente, los niveles de popularidad del presidente Biden se encuentran en los niveles más bajos de su gestión (rondando el 35% de aprobación).

En segundo lugar, América Latina se encuentra en una situación política, económica y social crítica, donde se observa una creciente fragmentación y polarización política e ideológica a nivel regional. Los países con retrocesos en materia democrática se escudan bajo la no intervención y respeto a su soberanía nacional para limitar la mediación y presión internacional para atender sus crisis internas que generan afectaciones a nivel regional.

En tercer lugar, todos los países de la región están inmersos en una crisis multidimensional muy compleja, la cual incluye varios componentes: institucional (crisis

de la democracia liberal), política y social (con fragmentación y polarización), de salud (con las nuevas olas de Covid-19, sus variantes y vacunaciones que aún no son universales), económica (resultado de las afectaciones a mercados, empleo, cadenas productivas y comercio por el Covid-19), así como medio-ambiental. Así, las prioridades nacionales en todos los países del continente, incluyendo Estados Unidos, están en la atención a esta crisis multidimensional a nivel nacional, desplazando a un segundo plano los temas internacionales. Además, más allá de buscar construir “un futuro sostenible, resiliente y equitativo” regionalmente, no se consensó una agenda preliminar para buscar soluciones conjuntas a esta crisis múltiple que viven los países de la región.

Esto explica el por qué la administración Biden organizó las mesas de negociación en la Cumbre con base en las principales prioridades de su administración. En particular, se buscó promover: 1) la gobernanza democrática y los derechos humanos a nivel regional (generando enfrentamientos retóricos por su contraposición a principios como soberanía nacional, autodeterminación y no intervención); 2) mayor integración económica y comercial en el hemisferio (para buscar contener el creciente predominio chino en materia comercial, de inversiones y créditos, pero sin ofrecer alternativas); 3) cooperación en materia migratoria (argumentando una mejor administración de los flujos migratorios regionales para que sean más seguros, ordenados y regulares, pero realmente buscando contener su llegada a Estados Unidos con mayor cooperación con países de origen y tránsito); 4) la inversión en energías limpias y renovables, así como la cooperación ante el cambio climático (sin ofrecer financiamiento para ello, por lo que no habrá avances relevantes); y, finalmente, 5) múltiples declaraciones sobre la necesidad de fortalecer la cooperación hemisférica para la atención de la crisis multidimensional que vive la región (en materia institucional, política, económica, de salud, migración, desigualdad, inseguridad y medio ambiente), pero sin consensuar ni poner en marcha mecanismos o acuerdos ejecutables y verificables para enfrentarlas conjuntamente de manera efectiva.

En suma, Estados Unidos fue anfitrión de una Cumbre que se ha convertido en un mecanismo sin legitimidad ni relevancia a nivel regional, sin una estrategia diplomática clara o prioritaria hacia la América Latina y el Caribe, sin una agenda consensuada para atender los graves retos regionales, sin una preparación logística y diplomática bien articulada y previamente consensuada regionalmente, y con un hemisferio dividido y enfrentado en términos políticos, sociales e ideológicos. Por ello, los incentivos para que los Jefes de Estado y Gobierno del continente acudieran a la Cumbre eran limitados y sus resultados fueron aún más limitados, dominando los posicionamientos políticos y retóricos sobre los acuerdos y soluciones conjuntas negociadas.

Aprovechando este contexto regional, el presidente López Obrador decidió condicionar su participación en la Cumbre a que la convocatoria incluyera a todos los

países de la región, en particular a Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyos presidentes no fueron invitados por no cumplir plenamente con los principios de la Carta Democrática, en particular, el respeto por institucionalidad democrática y las libertades fundamentales. La posición mexicana tomó por sorpresa a la administración Biden, reduciendo los márgenes de maniobra para buscar una salida negociada, particularmente dados los impactos electorales que podrían generarse entre los electores de origen cubano y venezolano (especialmente en Florida) en la elección intermedia de 2022 y la presidencial de 2024.

Asimismo, esto generó divisiones entre los países de la región sobre su eventual asistencia a la Cumbre. Así, el presidente López Obrador decidió no asistir a la Cumbre, siendo representado por el Canciller Ebrard, aun ante el costo diplomático que generó su ausencia en la principal relación internacional del país.

Conclusiones

Este artículo ha hecho un análisis de la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente López Obrador, quien ha buscado un nuevo acercamiento hacia la región, con énfasis particular en los dos años (2020-2021) de la PPT de México de la CELAC. Como se sustentó analizando los diferentes momentos de la relación de México con la región, los resultados concretos de la CELAC fueron muy escasos para promover el diálogo y concertación política en la región, así como un acercamiento real de México con los países del área.

Siendo así, entre 2018 y 2022, especialmente durante PPT de México de la CELAC, la profundización de la relación con América Latina fue más retórica que real; los avances fueron magros. Esto se explica por la crisis múltiple (sanitaria, económica, política e institucional) que obligó a los países a centrar sus prioridades en la atención de los problemas internos por encima de los regionales. Esto se agregó al importante proceso de fragmentación y polarización política al interior de los países de la región, así como en el hemisferio, el cual se dio no sólo en el plano ideológico (izquierda-derecha), sino también entre regímenes democráticos y autoritarios, así como entre gobiernos populistas ante los más institucionales. La creciente diversidad ideológica, política e institucional dificultó el diálogo y concertación política de México con la región, así como el posicionamiento común de la CELAC y América Latina y el Caribe en su conjunto en el ámbito internacional.

Siendo así, la suma de la diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe y la crisis múltiple que enfrentaron los países del área han dificultado el diálogo y concertación política de México con la región, tanto durante la PPT de México en la CELAC (2020-2021) como después de ésta (2022). Así, prevalecieron los pronunciamientos retóricos sobre los principales temas y retos regionales, dominando las declaraciones y proyectos sin que hubiera una planeación estratégica con objetivos,

instrumentos y acciones claras, ni tampoco se asignaron los recursos presupuestales necesarios para ejecutarlas. En suma, como en décadas anteriores, la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe siguió siendo incoherente, inconsistente y selectiva. ❀

Bibliografía

- AP, 17 de septiembre de 2021, “México buscará asumir papel de liderazgo en América Latina durante cumbre CELAC”, *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/17/mexico-buscará-asumir-papel-de-liderazgo-en-america-latina-durante-cumbre-celac/>.
- Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2022, “CELAC 2022 Argentina”, en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/ppta-celac-2022>. Consultado el 27 de agosto de 2022.
- Blanco, U., 9 de enero de 2020, “Este es el plan de trabajo de México en la presidencia de la CELAC”, *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/este-es-el-plan-de-trabajo-de-mexico-en-la-presidencia-de-la-celac/>.
- Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez, eds., 2013, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, Costa Rica, FLACSO, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53935.pdf#page=44>. Consultado el 27 de agosto de 2022.
- Camhaji, Elías, 23 de julio de 2021, “México apuntala la CELAC y relega a la OEA en plena confrontación con Almagro”, *El País*, <https://elpais.com/mexico/2021-07-24/mexico-apuntala-la-celac-y-relega-a-la-oea-en-plena-confrontacion-con-almagro.html>
- CEPAL, 2019, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo: Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México*, Ciudad de México, CEPAL.
- Corona, S., 18 de septiembre de 2021, “López Obrador pide la integración comercial y el fin de los bloqueos en América Latina”, *El País*, <https://elpais.com/mexico/2021-09-18/lopez-obrador-pide-la-integracion-comercial-y-el-fin-de-los-bloqueos-en-america-latina.html>
- Covarrubias, Ana, 2016, “Containing Brazil: Mexico’s Response to the Rise of Brazil”, *Bulletin of Latin American Research*, v. 35, no. 1, pp. 49–63.
- Covarrubias Velasco, Ana, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), 2020, *Fundamentos Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, México, El Colegio de México y CIDE.
- Crivelli, E. y G. Lo Brutto, 2021, “CELAC Beyond Post-Hegemonic Regionalism”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, v. 10, n. 1, pp. 240-257.
- Daudelin, Jean, 2012, “Brasil y la ‘Des-Integración’ de América Latina”, *Política Exterior* v. 26, n. 149, pp. 50–57.

- Garza Elizondo, Humberto, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), 2010, *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México y CIDE.
- Garza Elizondo, Humberto, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), 2014, *Balance y Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México y CIDE.
- González, I., 26 septiembre de 2019, “Asume México presidencia de CELAC”, *Reforma*, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/asume-mexico-presidencia-de-celac/ar1778286.
- González, I., 24 septiembre de 2020, “Reeligen a México al frente de la CELAC”, *Reforma*, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/reeligen-a-mexico-al-frente-de-la-celac/ar2036525.
- Guadarrama, E. y González, H., 16 de abril de 2020, “CELAC: La unidad regional ante la crisis del COVID-19”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, <https://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-tesis-del-covid-19/>.
- Guerra, A., 23 de septiembre de 2021, “México rescató la CELAC”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2021/09/23/opinion/030a1mun>.
- Herrera, G. E., 23 de marzo de 2022, “México en la CELAC: una apuesta por la unidad regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, <https://revistafal.com/mexico-en-la-celac-una-apuesta-por-la-unidad-regional/>.
- Lajous, Roberta, 27 de julio de 2022, “México y la CELAC”, *Este País*. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mexico-en-el-mundo/mexico-celac/.
- Lajous, Roberta y Sosa, L., 2020, “La contribución de la CELAC a la Agenda 2030”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/39>
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, *Papel de México en la Integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. Libro Blanco, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020, “¿Qué es la CELAC?” en <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/que-es-la-celac>. Consultado el 27 de agosto de 2022.
- Morales, A., 8 de enero de 2020, “México asume presidencia de la CELAC”, *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-asume-presidencia-de-la-celac>.
- Neves, Bárbara, et al., 2022, “El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones”, *Foro Internacional*, v. 62, n. 1(247), pp. 137–178.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado Espinoza, 2017, “Latin American Integration: Regionalism à La Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, n. 92 (Octubre), pp. 15–41.
- Saltamacchia Ziccardi, Natalia, 2011, “México y la CELAC: Recuperando la idea de América

- Latina”, en Francisco Rojas Aravena, ed., *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, FLACSO y Editorial Teseo, pp. 99-110.
- Sánchez, A., 7 de enero de 2022a, “Termina gestión de México al frente de la CELAC; resalta logros Ebrard”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/07/politica/termina-gestion-de-mexico-al-frente-de-la-celac/>.
- Sánchez, A., 30 de agosto de 2022b, “Encomia Ebrard papel de México en presidencia pro tempore de la CELAC”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/08/politica/encomia-ebrard-papel-de-mexico-en-presidencia-pro-tempore-de-la-celac/>.
- Segovia, Daniela, 2013, “Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 95, pp. 97–107.
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2021, “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”, en <http://s017.sela.org/celac/>. Consultado el 27 de agosto de 2022.
- Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, 2021, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México (1821-2021)*, México, UNAM-FES Acatlán, CIDE & CESPEN.