

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO PARA CON SUDAMÉRICA EN LOS GOBIERNOS DE CALDERÓN Y PEÑA NIETO*

Tomás Tellechea
Abogado

Introducción

El propósito de este trabajo es describir, de manera general, la política exterior mexicana hacia Sudamérica durante los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). En ese sentido se propone comprender la interacción entre los escenarios internacional, regional y doméstico, y cómo los cambios en cada uno de esos niveles generan estímulos positivos o negativos que obligan a adaptar la política exterior a nuevas condiciones resultantes. La hipótesis desde la cual se parte para analizar estos períodos es que la política exterior hacia la región sudamericana privilegió los temas económicos y comerciales en un esquema de continuidad de lo que fue la política exterior mexicana desde los años 90. Asimismo, que esta para con Sudamérica fue diseñada pensando en evitar confrontaciones con Estados Unidos.

El trabajo se compone, además de la presente introducción y conclusiones, de cuatro secciones: una primera que pretende describir el contexto histórico de México en la región, con condiciones generales que nos permitan entender la política exterior mexicana en las últimas décadas. Una segunda con una breve descripción del sexenio de gobierno de Vicente Fox y sus desaciertos diplomáticos con el afán de ilustrar el estado de situación vigente a la llegada al poder de Felipe Calderón. Una tercera que aborda el período de gobierno de Felipe Calderón y, una cuarta, en la que se expone el sexenio en el poder de Enrique Peña Nieto.

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en el seminario “Dinámicas geopolíticas y geoeconómicas de América Latina en el Siglo XXI y su influencia sobre el regionalismo” a cargo de la Profesora Rita Giacalone, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata

I. Contexto histórico

Para ilustrar las hipótesis de nuestro trabajo es necesario recordar el contexto histórico de las relaciones entre México y Sudamérica. Abordaremos de forma sintética una serie de elementos que creemos útiles para el entendimiento del objeto de nuestro trabajo.

En primer lugar, Rodríguez y Prado (2015) afirman que la política exterior mexicana es verdaderamente planificada, diseñada y gestionada por el presidente mexicano, sin encontrar prácticamente oposición significativa en el Congreso ni en otros grupos de presión y plantean que, sostenida por la labor técnica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), hacia Sudamérica presenta características de continuidad desde la década de los 90 que no abren la posibilidad de modificaciones significativas.

Aunque la orientación liberal y norteamericana de la política exterior mexicana no se ha visto alterada por las transformaciones sistémicas, turbulencias regionales y alternancias políticas desde entonces, sí han ocurrido reformas y ajustes en los patrones de política exterior (González y Morales, 2019).

Latinoamérica en general y Sudamérica en particular, forman parte de esa retórica de pueblos hermanos y de los cuales se resaltan los valores culturales compartidos. Los planteamientos programáticos que los gobiernos someten a la opinión pública resaltan la necesidad de intensificar las relaciones de México con América Latina y de recuperar el papel de liderazgo que este país está llamado a asumir. Retóricamente, y para consumo interno, México es hermano regional y líder de América Latina. Sin embargo, en el plano político Sudamérica ha ocupado un lugar secundario en su política exterior y, en los últimos años, la región parece cada vez menos importante (Vázquez Olivera, 2006).

El liderazgo mexicano fue característico de las décadas de los 70 y 80, no sólo a nivel latinoamericano sino que se constituye como líder de los países del tercer mundo, entre otras cosas, por su política de asilo que permitió la llegada de miles de militantes y dirigentes que huían de los regímenes militares de sus países. Del mismo modo su participación en el proceso de paz centroamericano de la década de los 80, contrariando incluso la postura de los Estados Unidos, lo ubicaron en una posición de referente regional. Esta presencia fue gradualmente disminuyendo desde los 90.

La política exterior de México hacia América Latina siempre ha buscado evitar confrontaciones con Estados Unidos (González González, 2006), es decir, que es una política diseñada pensando en su país vecino. Dicho fenómeno cobra especial relevancia a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, con el que México prácticamente orientó todos sus esfuerzos regionales hacia ese país, quedando América Latina en un segundo plano.

Finalmente, la política exterior mexicana para con Sudamérica desde los 90 se caracterizó por la promoción del libre comercio, la firma de tratados comerciales (Bolivia 1995, Colombia y Venezuela 1995, Chile 1999) y la estrategia de no confrontación con gobiernos sudamericanos, con la excepción del gobierno de Vicente Fox que detallaremos a continuación.

II. El sexenio Fox: antecedente inmediato

En su discurso oficial, el Presidente Vicente Fox y su primer Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, se refirieron a una nueva política exterior que buscaría demostrar al mundo la consolidación de las instituciones democráticas en México; apoyar y promover de manera activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo y defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos, entre otras cosas (Fox, 2001).

Los pilares sobre los que se sustentó la política exterior del sexenio de Fox fueron los de fortalecer y profundizar su relación con Estados Unidos en detrimento de Sudamérica y la incorporación plena de México a temas de la agenda global, en especial, aunque no únicamente, la democracia y los derechos humanos.

Los proyectos más importantes fueron fortalecer un esquema de libre comercio, tanto con Estados Unidos con la negociación de un TLCAN-plus como con todo el continente bajo los esquemas del Plan Puebla Panamá y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Independientemente de la firma de acuerdos con Argentina y Chile en 2000, con Brasil en 2002 y con Uruguay en 2004, la relación de México con los países de Sudamérica se caracterizó por el conflicto durante la presidencia de Fox.

En 2002, el tema derechos humanos generó tensión con Cuba y la primera crisis diplomática de su presidencia que escalaría luego con declaraciones cruzadas y acusaciones mutuas.

En noviembre de 2005 en la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, el presidente Fox se abanderó en el proyecto del ALCA propuesto por el gobierno estadounidense. Dicho entusiasmo y una serie de polémicas diplomáticas provocaron una reacción generalizada a la posición mexicana. En la cumbre, tuvo un altercado verbal con el presidente argentino Néstor Kirchner a partir de la cancelación de una reunión bilateral. El presidente argentino acusó a su par mexicano de tener una actitud de pleitesía y agachar la cabeza ante los países más fuertes y el propio Senado de México lamentó la actuación de su país en la Cumbre (Velázquez y Domínguez, 2007). El conflicto con Argentina no escaló y finalmente los cancilleres de ambas naciones reconocieron la importancia de la relación bilateral en un comunicado conjunto que expresaba el interés de los gobiernos por continuar dialogando sobre temas de interés mutuo.

Resuelta la disputa con Argentina se abrió un nuevo escenario de conflicto, en este caso con la República Bolivariana de Venezuela, una escalada de acusaciones cruzadas entre Hugo Chávez y autoridades mexicanas (El mandatario venezolano dijo que le daba – como citado en Velázquez y Domínguez, 2007- “tristeza” que el “heroico pueblo mexicano” tuviera “un presidente que se arrodilla ante el imperio norteamericano”, a lo que la Secretaria de Relaciones Internacionales mexicana del momento acusó a Chávez de “olvido mental” debido a que “México fue el primer país que condenó el intento de golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002”) llevaron a una guerra de declaraciones sin mucho sentido que culminó con el retiro de Venezuela del G-3 (Velázquez y Domínguez, 2007).

Las crisis mencionadas cuentan con la participación secundaria, pero no por ello menor, de los Estados Unidos; el alineamiento de México con Washington implicó un alejamiento de Sudamérica. Velázquez y Domínguez (2007) afirman que en las crisis diplomáticas México recibió presiones de Washington para mantener aislado a Chávez y que Fox aceptó esas presiones y tuvo que pagar por ellas un costo muy grande (no solo no se restableció la relación a nivel de embajadores sino que, además, los efectos que generó en México el retiro de Venezuela del G-3 fueron muy nocivos).

Esta serie de hechos dan cuenta de la naturaleza conflictiva de la relación de la administración Fox con los países de Sudamérica. Estos desencuentros, junto con el giro en la atención estadounidense posterior al 11 de septiembre de 2001, aislaron a Fox del resto continente.

III. El sexenio de Felipe Calderón

La llegada al gobierno de Calderón, de perfil conservador y en una discutida elección, presagiaba un período de más conflicto, fundamentalmente con los países de izquierda de la región que ya venían con altercados con el presidente Fox.

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2006-2012 establecía, como ya señalamos anteriormente, que México debía recuperar su presencia y liderazgo en América Latina.

Lejos de confrontar, Calderón diseñó una estrategia para la región enfocada principalmente en superar los errores cometidos por Fox (Ochoa y Contreras, 2012). Si bien la estrategia fue un paso adelante en relación con la gestión anterior fue calificada de modesta, fundamentalmente por no enfocarse en los temas más comprometedores (González González y Velázquez, 2014).

Una de las estrategias seguidas por el gobierno de Calderón para con la región fue la continuidad de la política comercial de promoción y fortalecimiento del libre comercio. Con la intención de fortalecer la presencia de México en Sudamérica se suscribió el acuerdo de Asociación Estratégica con Argentina, la formación del Grupo de Estudios de Alto Nivel, del Grupo de Monitoreo del Comercio Bilateral y de la Comisión Binacional con Brasil como un esfuerzo para avanzar en la institucionalización de las relaciones multilaterales. Se continuaron las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Perú y se estableció el Consejo de Asociación encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo de Asociación Estratégica Bilateral con Chile.

En las cumbres celebradas en 2007 en Paraguay y Uruguay, México reiteró su interés en avanzar en un mayor acercamiento político y comercial con el MERCOSUR. Del mismo modo, participó en la tercera y cuarta Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, celebradas en Cancún y Santiago de Chile respectivamente. Este foro, predecesor de la Alianza del Pacífico, se proponía consolidar la cooperación económica y

el diálogo político entre los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico, fortalecer la región y tener mayor peso en sus vínculos con el Pacífico asiático.

En la Reunión de Jefes de Estado integrantes del Arco del Pacífico Latinoamericano celebrada en El Salvador en 2008, en paralelo con la XVIII Cumbre Iberoamericana, el presidente mexicano manifestó que ese foro debía ser, además de un instrumento de armonización comercial, un mecanismo de hermandad política y soberana que permitiera construir en paz, en acuerdo y en entendimiento, la anhelada solidaridad e integración latinoamericana (Rodríguez y Prado, 2015).

Durante 2009, se profundizaron las relaciones comerciales con la firma de acuerdos de promoción y propiedad industrial con Brasil, convenios para evitar doble tributación con Colombia y Uruguay, y un acuerdo de asociación estratégica también con este último.

Independientemente de los hitos enumerados precedentemente que ilustran la vocación comercial de la política exterior mexicana durante el sexenio de Calderón, los hechos más relevantes respecto de los intereses comerciales mexicanos fueron la profundización del Tratado de libre Comercio con Colombia, la firma de uno similar con Perú y, fundamentalmente, la rúbrica de la Declaración de Lima, en abril de 2011, que formalizó la creación de la Alianza del Pacífico conformada por Chile, Colombia, México y Perú.

A la hora de justificar las acciones llevadas adelante en el cierre de su gestión, Calderón pregonó las bondades de la Alianza del Pacífico enunciando que el propósito de dicha unión era el de afrontar de manera conjunta el reto que significaban los mercados del Pacífico asiático. La Alianza tuvo como objetivo conformar un área de integración profunda en la región del Arco del Pacífico Latinoamericano con la finalidad de alcanzar una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Esto propiciaría, según Calderón, el primer paso hacia una integración profunda que lleve a los pueblos de América Latina a constituir un sólo mercado, una sola región económica y una misma área de oportunidad (Rodríguez y Prado, 2015).

González González y Velázquez (2012) muestran que durante el período de gobierno de Calderón el volumen de actividad comercial con América Latina creció más rápidamente que con otras regiones (las exportaciones mexicanas a América Latina crecieron en promedio 21% contra 19% de Asia, 14% de Europa y 7% de América del Norte), sin

embargo, el porcentaje del comercio total seguía siendo muy pequeño representando un 6,3% de las exportaciones y un 4,5% de las importaciones.

La orientación del comercio hacia los Estados Unidos no sufrió variaciones durante el período bajo análisis. Rodríguez y Prado (2015) entienden que la promoción de acuerdos de libre comercio en la región a pesar de los magros resultados comerciales responde a que por el hecho de ser una política de Estado, la política comercial con América Latina no está en discusión y que, además, la política de apertura comercial llevada a cabo conduce a la firma de acuerdos aunque estos no sean tan relevantes.

En cuanto a la faz político-diplomática, una de las acciones más importantes llevadas a cabo en el sexenio Calderón tuvo que ver con reconstruir la relación con Venezuela fuertemente dañada durante la presidencia anterior de Vicente Fox.

El gobierno de Felipe Calderón optó por mantener un perfil bajo hacia los países sudamericanos. El primer gesto para con Venezuela fue el nombramiento de nuevos embajadores: Jesús Mario Chacón embajador mexicano en Venezuela y Roy Chaderton Matos embajador venezolano en México. Estos nombramientos se pueden interpretar como un primer intento de resarcir las heridas provocadas por los enfrentamientos en el gobierno de Fox.

El gobierno de Calderón se limitó a ofrecer su ayuda como mediador y abogó por un diálogo respetuoso entre Colombia y Venezuela ante la escalada de discursos negativos entre los países en 2010. El perfil bajo y la vocación por recomponer relaciones se vio expresado fundamentalmente en la actitud por parte del gobierno mexicano ante las estatizaciones ordenadas por Hugo Chávez que afectaron los intereses de varias empresas mexicanas. Rodríguez y Prado (2015) explican que lo que llevó a Felipe Calderón a adoptar una diplomacia prácticamente ausente ante cualquier potencial conflicto fue el propósito de enmendar el daño causado en las relaciones bilaterales por el gobierno de Fox.

Asimismo, los autores entienden que Calderón persigue con esta actitud un objetivo en la política interna de su país. El estrechísimo margen con el que había ganado las elecciones sobre el candidato de la izquierda mexicana y la turbulencia interna generada por las acusaciones de fraude lo empujaron a ampliar su base de legitimación. Lograr el

reconocimiento de los países más abiertamente de izquierda de la región no sólo fortalecería su posición sino que desarticularía a su principal fuerza adversaria. Finalmente esto fue lo que sucedió, tanto Cuba como Venezuela reanudaron las relaciones diplomáticas con México y Calderón pudo fortalecer su legitimidad sobre esa base.

La relación de México con Brasil venía experimentando antes de la llegada al gobierno de Felipe Calderón algunas rigideces. Desde la llegada al poder de Luiz Inácio Lula Da Silva se hizo presente una rivalidad no del todo clara entre Brasil y México por ejercer un liderazgo sobre la región. La retórica de la integración y del protagonismo mexicano en Latinoamérica se topaba con un país dispuesto a plantar hegemonía en la región de forma efectiva. La IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata le dio fundamento a los rumores de rivalidad cuando el bloque conducido por Brasil da por tierra con la propuesta estadounidense del ALCA, propuesta que México promovió y difundió a costa de enfrentarse con sus pares sudamericanos.

El período de gobierno de Felipe Calderón tuvo episodios en el plano diplomático y comercial que avivaron la idea del enfrentamiento entre México y Brasil. Las relaciones entre los países transcurrieron en un marco de cautela y desconfianza. Se dieron en el marco del bajo perfil que sostuvo el presidente para con los países sudamericanos, lejos de los enfrentamientos verbales que caracterizan a su antecesor.

Los primeros roces se dieron en el marco de la XVI Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún de 2010. El evento era considerado muy importante para el presidente mexicano para apuntalar el cierre de su gestión y de cara a la cumbre del G-20 que organizaría su país en 2012. Luis Ignacio Lula Da Silva fue invitado, pero decidió cancelar su participación. Como contrapartida Calderón decidió no asistir a la asunción de la presidenta Dilma Rousseff al año siguiente.

Del mismo modo, en 2011 Brasil decidió apoyar, junto con China, India y Rusia, a Christine Lagarde como candidata a presidir el Fondo Monetario Internacional por sobre el candidato mexicano Agustín Carstens por más de que esto representara una presidencia latinoamericana del organismo.

Lo descripto hasta el momento hace referencia a decisiones políticas diplomáticas que tienen más que ver con alineamientos internacionales distintos de México y Brasil pero que no socavan el sustrato material de la relación comercial entre los países. Desde 2003, México tenía vigente un tratado de libre comercio respecto de vehículos ligeros y autopartes con Brasil y el resto de los países del MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica N°55). Para el año 2011 (quizás el más turbulento en la relación entre ambos países) el acuerdo comenzó a generar superávits favorables a México. Es entonces cuando Brasil le exigió al gobierno mexicano la revisión de dicho acuerdo bajo amenaza de cancelar definitivamente la sociedad comercial. El resultado de la negociación fue favorable a Brasil lo que sería visto como una pérdida de poder relativo de México para con ese país y la región.

IV. El sexenio de Enrique Peña Nieto

Estudios recientes (González y Morales, 2019; Pellicer, 2019) acerca de la política exterior mexicana para con América Latina coinciden, con leves diferencias, en caracterizar el período de gobierno priista en tres etapas. Estos quiebres fueron dados por, en primer lugar, los eventos de Tlatlaya y Ayotzinapa y el caso de corrupción denominado “la Casa Blanca” y en segundo lugar el quiebre de la relación con los Estados Unidos a causa de la llegada al poder de Donald Trump.

La administración del presidente Peña Nieto en sus comienzos desplegó una importante campaña de comunicación enfocada a instalar la idea de una nueva etapa en México, de un “nuevo PRI”.

Esta narrativa y, en sintonía con la retórica de los gobiernos anteriores, encuentra en América Latina un espacio idóneo para la proyección del nuevo gobierno. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) establece que la integración comercial con América Latina sería una prioridad dado que México con su red de acuerdos comerciales, tenía la oportunidad de servir de plataforma logística y de negocios entre el norte y el sur del continente y lograr que los esfuerzos de integración no queden en el tintero. En el mismo sentido, el PND definió a la región como el principal espacio de influencia geopolítica de México y a este país como una pieza angular de la estabilidad y prosperidad regional.

La diplomacia mexicana contó con vientos favorables a la proyección económica producto del declive del liderazgo de Argentina, Brasil y Venezuela que durante la primera década del siglo produjo alineamientos regionales en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), obstaculizando la presencia de México y ahondando su aislamiento relativo (Covarrubias, 2016).

El cambio de partido en el poder no significó una reestructuración de la política sudamericana, sino, por el contrario, su continuación y profundización a través de un creciente activismo diplomático, aunque con mayor pragmatismo, mayor énfasis sobre la región del Pacífico sudamericano y la aparición de mayores instrumentos como la cooperación y las alianzas estratégicas sumados a los tradicionales acuerdos comerciales (González y Morales, 2019).

La diplomacia mexicana en Sudamérica siguió tres líneas de acción: 1) promoción e impulso económico, 2) construcción de un liderazgo basado en la responsabilidad global de México y 3) normalización de relaciones diplomáticas con aquellos gobiernos con los que se distanciaron los anteriores. En el plano bilateral se trazaron como objetivos revertir la inercia competitiva con Argentina y Brasil, restablecer la confianza con otros países del ALBA y profundizar las buenas relaciones con el Pacífico latinoamericano y Uruguay (de Alba, 2018).

Según el PND la integración comercial con Sudamérica va más allá de la profundización de acuerdos o la negociación de nuevos instrumentos comerciales e incluye la convergencia de los tratados existentes. La Alianza del Pacífico (AP) fue la punta de lanza en esa proyección al impulsar un modelo de integración profunda más allá del libre comercio y alternativo a los proyectos de integración poshegemónicos. Con un inédito impulso a la integración de sus economías, los gobiernos de la AP lograron acuerdos rápidos y concretos con la eliminación de obstáculos a la circulación de bienes y servicios (liberalización arancelaria de 92%), capitales (integración de mercados bursátiles) y personas (eliminación de visados), así como de cooperación (establecimiento de plataforma académica) (González y Morales, 2019). A pesar de sus limitaciones en términos de comercio intra bloque, que se mantiene en niveles muy bajos, este esquema

de integración captó la atención internacional y logró sumar más de 50 estados observadores.

Si bien la AP es un organismo esencialmente económico, sirvió como plataforma ideológica-política para pararse como un contrapeso a los regionalismos poshegemónicos, fundamentalmente frente al ALBA y el liderazgo venezolano. La agenda bilateral con los socios de la AP sumó contenido facilitando consultas y posicionamientos conjuntos en temas regionales, como la crisis venezolana, e internacionales como la lucha contra el narcotráfico. Esta alianza estratégica fue refrendada por Peña Nieto al asistir a todas las tomas de posesiones de sus socios de la AP, únicas tomas de posesiones a las que asistió durante su mandato.

El pragmatismo de la diplomacia mexicana sirvió asimismo para descomprimir tensiones y distanciamientos con Brasil que, afectado por la ralentización de la economía de la región, buscó profundizar sus vínculos con México. La asistencia de Peña Nieto al funeral de Hugo Chávez intentó dar comienzo a la normalización de las relaciones con Venezuela y fue el primero de los cinco encuentros entre cancilleres que intentaron un acercamiento pragmático en temas comerciales, de infraestructura y fundamentalmente de recomposición de la agenda bilateral.

Como se menciona a principios del apartado, los eventos de Tlatlaya y Ayotzinapa, junto con los casos de corrupción y el repunte de la pobreza, hicieron retroceder a México de esa posición protagónica que quiso ocupar promoviendo el inicio de una nueva era en su país. Elecciones de medio término adversas para el gobierno de Peña Nieto completaron el combo que obligó a su gestión a bajar el perfil y ajustar algunos aspectos de su política exterior. Los principales mecanismos de política exterior para Sudamérica continuaron y se sostuvieron sobre la base de dinámicas inerciales. México continuó usando la marca “Alianza del Pacífico” como herramienta promocional y para engrosar agendas bilaterales, pero redujo su participación sin perseguir grandes iniciativas. Es en este sentido y sin una estrategia propia (González y Morales, 2019) que México se sube a la iniciativa liderada por Chile y Brasil de confluencia y diálogo con el MERCOSUR, acompañados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

México no fue el único país que se vio obligado a ajustar su política exterior; la región, a partir de 2015 se caracterizó por la turbulencia. La inestabilidad política en Brasil con el golpe de Estado perpetrado contra Dilma Rousseff, las alternancias electorales en Argentina y Venezuela (legislativa) y el rechazo mediante referéndum de los acuerdos de paz en Colombia se sumaron al deterioro de las conquistas sociales alcanzadas en la primera década del siglo y la contracción generalizada de la economía de la región sudamericana. El estado de turbulencia y contracción de la economía fueron causantes también de un déficit en los liderazgos de la región. México no estuvo exento de esa carencia, la cual impidió articular respuestas colectivas ante la crisis humanitaria más importante de este siglo en Sudamérica como lo fue (y sigue siendo) el caso venezolano.

México cambió la posición que sostuvo al principio del gobierno priista de acercamiento y normalización de relaciones con Venezuela y comenzó a tomar contacto con los líderes de la oposición. González y Morales (2019) entienden que, carente de una visión estratégica fundamentada en convertirse un actor determinante para la solución del problema, adoptó un enfoque reactivo. La lógica política interna, en un escenario de caída de la imagen de Peña Nieto, con el resurgimiento de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como figura opositora llevó a que el gobierno utilizase las críticas al régimen de Maduro como un instrumento de proselitismo electoral.

El último tercio del sexenio de Peña Nieto sumó un elemento novedoso a la ya existente crisis nacional y turbulencia regional abriendo la puerta a nuevos ajustes en la política exterior mexicana para con Sudamérica. El paradigma que guió la relación México-Estados Unidos durante las últimas décadas se rompió con la victoria electoral de Donald Trump. El cambio de enfoque respecto al comercio, el endurecimiento frente a la migración y la polémica decisión de construir un muro erosionaron las bases sobre las que se sostenía la relación entre ambos países.

El valor estratégico de Sudamérica para México se redefinió y su política exterior para con la región pasó de la inercia a configurarse como una estrategia defensiva para contener y contrapesar a los Estados Unidos. La dinámica triangular de la vinculación Estados Unidos - México - América Latina, y el rol secundario que la región ocupa en esa relación, si bien es histórica, fue notoria en este período. El gobierno mexicano definió a la región como área prioritaria de diversificación comercial frente al inminente cierre de espacios en

el mercado estadounidense. Por primera vez desde los años noventa la tarea pendiente de la diversificación económica pasó de opcional a imperativa.

El objetivo principal de México en este nuevo escenario fue impulsar negociaciones comerciales con la región y, de forma secundaria, construir una posición que intente equilibrar el proteccionismo norteamericano y acerque posiciones en la defensa del sistema multilateral de comercio.

Otro mecanismo de contención al nuevo Estados Unidos que México debió emprender se accionó como consecuencia del retiro de Donald Trump del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés). Los socios de la AP convocaron una reunión ministerial extraordinaria en marzo de 2017 con una serie de objetivos: acelerar el desarrollo de encadenamientos productivos al interior de la alianza; establecer la categoría de Estado asociado para negociar acuerdos comerciales con terceros países; impulsar el proceso de integración regional a través del diálogo AP-MERCOSUR; y celebrar un diálogo de alto nivel con países de la región Asia Pacífico.

Sobre la base de este último objetivo es que se firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), el cual sustituyó al TPP ya sin Estados Unidos. La celeridad para lograr los consensos necesarios para la suscripción de dicho acuerdo apuntaló a la AP como mecanismo ágil y pragmático, resultando ser un firme punto de partida para México a la hora de diversificar mercados en Asia Pacífico.

Según González y Morales (2019) una de las consecuencias positivas que desató el efecto Trump fue el pensar la región como factor de alivio y un estímulo para avanzar en la integración latinoamericana. Asimismo, afirman que las rígidas alianzas que gobernaron el primer quinquenio del siglo dieron paso a una inicial cooperación técnica entre AP y el MERCOSUR. Si bien lejos de resultados concretos o de gran impacto, en perspectiva histórica el valor de este diálogo es muy importante para hacer visible la potencialidad de la posible convergencia.

Con el afán de encontrar suministros alternativos de importaciones agrícolas, y con ello también presionar sobre la base electoral de Trump, México aceleró negociaciones que tenía en curso con Argentina y Brasil a fin de profundizar y modernizar sus Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y avanzó con las negociaciones para actualizar

capítulos del Tratado de Libre Comercio con Uruguay. De todos modos, y en sintonía con la histórica dinámica triangular, los términos alcanzados en la renegociación del tratado con Estados Unidos dejaron en stand by las negociaciones con los países de Sudamérica.

La relación con Venezuela y el accionar de México frente a la magnitud de su crisis no estuvieron exentos de la estrategia defensiva que planteó el gobierno mexicano y que evidenció el carácter secundario de la relación con Sudamérica. Las repercusiones políticas, sociales y humanitarias de la crisis del gobierno de Nicolás Maduro ocuparon un lugar importante en la política exterior mexicana. Contener la crisis a través de una nueva estrategia de liderazgo compartido, encadenar el tema en su agenda con Estados Unidos e intentar lograr réditos electorales internos fueron los grandes motivos que explican la política mexicana para con Venezuela sobre el final del gobierno de Peña Nieto.

La cooperación y coordinación entre los países que veían con preocupación la situación Venezolana junto con la polarización hacia dentro de la OEA impulsaron a México, junto con Perú, a convocar un grupo en Lima a fin de endurecer la posición regional ante el gobierno venezolano.

El grupo de Lima personificó la diplomacia de liderazgo compartido (González y Morales, 2019), un estilo combativo poco frecuente en la diplomacia regional mexicana que lo llevó a no reconocer el proceso electoral que reeligió a Nicolás Maduro en 2018. De este modo, México se afirmó como interlocutor importante y líder regional dialogando directamente con la oposición venezolana. Venezuela resultó ser un punto de cooperación sólido entre las administraciones estadounidenses y mexicana lo que fortaleció la relación bilateral en un período caracterizado por las asperezas.

V. Conclusiones

La política exterior es, por naturaleza, un campo de la política pública en el que convergen y se entrelazan diversas variables. El análisis de la política exterior de México durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto no puede llevarse a cabo independientemente de las cambiantes condiciones de dos sexenios en que la evolución de los tableros internacional, regional y nacional fueron modificando los límites del campo de juego y la capacidad de maniobra.

La política exterior de México hacia Sudamérica durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto plantea una continuidad con los años noventa. El interés por los temas comerciales, la retórica política de considerar a la región como prioritaria para México persistieron y fueron una continuidad durante los gobiernos analizados. No se constituyó un frente político importante en el que este país participara con Sudamérica con la excepción del grupo de Lima sobre finales del mandato priista. La participación en cumbres y organismos internacionales demostraron rivalidad y enfrentamiento entre México y los diferentes líderes de Sudamérica, en este sentido fue evidente que los intereses mexicanos estuvieron alineados hacia Estados Unidos como parte de un triángulo diplomático que redujo la independencia mexicana en materia de política exterior.

Desde que se suscribió al TLCAN, México buscó un acercamiento con los procesos de integración en Sudamérica por dos grandes razones: la primera porque el país necesitaba establecer contrapesos por la intensidad de la relación con Estados Unidos y la región podría representar un alivio en la búsqueda de mayor diversificación del comercio. En segundo lugar, el gobierno mexicano quiso evitar quedar aislado de los procesos de integración latinoamericanos para no perder el liderazgo que, por lo menos retóricamente, México siempre dijo tener. Ochoa y Velázquez (2015) también enuncian que el acercamiento con la región responde a una dinámica de política interna que tiene que ver con aplacar las voces críticas de sectores nacionalistas luego de la suscripción del TLCAN.

La posibilidad de incorporación a MERCOSUR fue concreta, la intención mexicana fue explícita pero las diferencias políticas y el enfrentamiento con Brasil y Venezuela a partir de la IV Cumbre de las Américas dieron por tierra con esa posibilidad.

Ochoa y Velázquez (2015) consideran que las divergencias entre México y las naciones del MERCOSUR se han dado por la orientación neoliberal y conservadora del proyecto de integración comercial que ha seguido México en esos años. En este sentido se destacan la ausencia de un contenido social en sus acuerdos firmados y la posición mucho más abierta, es decir, menos proteccionista, que la existente en MERCOSUR.

Ante el estancamiento de los procesos de integración en Sudamérica, la AP se convirtió en un bloque de rápida consolidación y desarrollo. Asimismo, se presentó como una

excelente oportunidad para establecer un contrapeso a la densidad de la relación con Estados Unidos, diversificar los mercados de exportación y poder sostener una retórica de liderazgo regional que contenga voces críticas internas.

El recrudecimiento de la crisis venezolana se da en un contexto de fuertes turbulencias regionales y una importante crisis humanitaria y de violación de DDHH al interior de México, por lo que esta circunstancia tiñe de ilegitimidad a la actitud mexicana frente al gobierno de Nicolás Maduro. Se coincide en este sentido con Covarrubias (2017) cuando concluye que la política mexicana para con Venezuela se justifica desde la combinación de una serie de factores: En primer lugar, la oportunidad para México de ocupar un lugar de liderazgo en la región y mostrarse frente al mundo como un actor con responsabilidad global. En segundo lugar, fortalecer su posición frente a Estados Unidos, en un momento muy complejo de la relación y del mismo modo actuar a petición o sugerencia del mismo país del norte.

Los acontecimientos internos y externos que condicionaron la política exterior mexicana y obligaron a una serie de ajustes y maniobras no lograron romper la dinámica triangular de la relación de México con Sudamérica y Estados Unidos, del mismo modo que la región no logró trascender el rol secundario en esa dinámica. Ni el vuelco en la relación con los Estados Unidos a partir de las políticas antimexicanas de Donald Trump lograron revertir esta tendencia y esto se explica por la gran vulnerabilidad económica de dicho país para con Estados Unidos, que sigue siendo destino de más de tres cuartas partes de sus exportaciones.

Referencias bibliográficas

Covarrubias, A. (2016). El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión. *Pensamiento propio*, (21)44, 325-326. <https://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/pensamientopropio/article/view/3684>

Covarrubias, A. (2017). La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿congruencia y legitimidad? *Estudios Internacionales*, 49, 193-223. [10.5354/0719-3769.2017.47529](https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47529)

de Alba, L. (2018). La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe 2012-2018, logros y prospectiva. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (114). 9-33.
<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n114/dealbagongora.pdf>

De la Mora, L. M. (2013) La política comercial de México durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012). *Foro Internacional*, 53(3-4), 794-815.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907013>

González González, G. (2006). México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos. En J. Schiavo, y M. Vázquez (Eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX* (pp. 463-508). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Secretaría de Relaciones Exteriores.

González González, G. y Velázquez, R. (2014). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico. En H. Garza, J. Schiavon, y R. Velázquez (Eds), *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012* (pp. 149-193). México: El Colegio de México/CIDE.

González González, G. y Morales Castillo, R. (2019). 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*, 59(3-4), 763-808. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Talleres Gráficos de México.
<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de México.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/MexicoPlanNacionaldeDesarrollo20132018.pdf>

Fox Quesada, V. (2001). *Primer Informe de Gobierno*.
http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2001_50/Mensaje_del_Primer_informe_de_gobierno_de_Vicente_67.shtml

Ochoa, L. y Contreras, J. (2012). La política exterior de América Latina en la alborada del siglo XXI. En P. Rodríguez Suárez (coord.), *América Latina: Integración, medio ambiente y cooperación internacional en el marco del siglo XXI* (pp. 49-63). México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Benemérita, Universidad Autónoma de Puebla.

Ochoa Bilbao, L. y Velázquez Flores, R. (2015). México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales. *Miríada*, (11), 51-64.
<https://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/3452>

Pellicer Silva, O. (2019). México, el derrumbe de un régimen y la política exterior. *Foro Internacional*, 59(3-4), 579-607. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2634>

Rodríguez Añuez, M. y Prado Lallande, J. (2015). *La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012)*. *Miríada*, (11), 11-13. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/3450>

Vázquez Olivera, M. (2006). ¿Repúblicas hermanas? En pos de una política hacia América Latina. En J. Shiavo, D. Spencer, y M. Vázquez Olivera (Eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX* (pp. 63-90). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de Relaciones Exteriores

Velázquez Flores, R. y Domínguez, R. (2007) México contra todos: Un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela. *Nueva Sociedad*, (208), 25-38. <https://nuso.org/articulo/un-analisis-del-proceso-de-toma-de-desiciones-en-las-crisis-diplomaticas-con-cuba-argentina-y-venezuela/>