

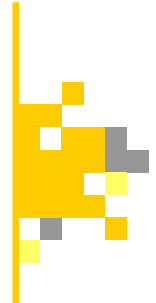
ARTIGOS

Marcela Franzoni¹

Italo Beltrão Sposito^{II}

La política exterior de Andrés Manuel López Obrador: el rol del presidente y la delegación a las burocracias

The foreign policy of Andrés Manuel López Obrador: the president's role and the delegation to bureaucracies



RESUMEN:

La política exterior mexicana (PEM) se ha mantenido constante desde el siglo XX, con énfasis en la relación con Estados Unidos y una orientación económica liberal, influenciada por presidentes de derecha y factores estructurales. No obstante, el final del largo gobierno del Partido Revolucionario Institucional ha avivado el debate sobre posibles cambios. Este artículo se propone analizar la PEM de 2019 a 2023, durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), un periodo marcado por expectativas de transformación. Utilizamos la metodología cualitativa, específicamente el estudio de caso, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, evaluadas a partir del análisis de contenido interpretativo, y una moldura teórica embazada en supuestos básicos de la subárea de análisis de política exterior para evaluar los efectos de los condicionantes estructurales y la influencia de actores clave sobre la PEM. Se pone especial énfasis en la gestión de AMLO, examinando su potencial impacto, la delegación de responsabilidades a burocracias especializadas y las modificaciones en la política exterior. Argumentamos que, por un lado, AMLO adoptó un perfil predominantemente pragmático en temas estructurales, como el de las relaciones con EE. UU., en el cual él optó por aprovecharse de la competencia de las burocracias y mantener la continuidad. Por otro lado, en un eje de mayor autonomía, como el de las relaciones con América Latina y el Caribe, adoptó posiciones más ideológicas, aunque instrumentalizándolas para complacer su base doméstica. Pese a las expectativas, AMLO todavía no ha generado cambios revolucionarios en política exterior, con los factores estructurales siendo determinantes en tal resultado.

Palabras clave: México; Política exterior; América Latina; Estados Unidos; López Obrador

ABSTRACT:


Mexican foreign policy (PEM) has remained constant since the 20th century, emphasizing relations with the United States and a liberal economic orientation, influenced by right-wing presidents and structural factors. However, the end of the long rule of the Institutional Revolutionary Party has rekindled debate over possible changes. This article examines PEM from 2019 to 2023, a period characterized by transformational expectations under Andrés Manuel López Obrador's (AMLO) presidency. Using a theoretical framework grounded in the core tenets of foreign policy analysis and a qualitative case study methodology, this study draws on both primary and secondary sources, evaluated through interpretative content analysis. We place special emphasis on AMLO's management, scrutinizing his potential impact, the delegation of responsibilities to specialized bureaucracies, and the modifications in foreign policy. We argue that, on one hand, AMLO adopted a predominantly pragmatic profile on structural issues, such as relations with the U.S., where he chose to leverage bureaucratic competence and maintain continuity. On the other hand, in spheres of greater autonomy, such as relations with Latin America and the Caribbean, he adopted more ideological positions, though instrumentalizing them to please his domestic base. Despite expectations, AMLO has not yet brought about revolutionary changes in foreign policy, with structural factors being decisive in the outcome.

Keywords: Mexico; Foreign policy; Latin America; United States; López Obrador

¹ Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista; Professora, Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

marcela.franzoni@unesp.br,  <https://orcid.org/0000-0002-7280-3318>

^{II} Doutor em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo; Professor; Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

italo@mail.uft.edu.br,  <https://orcid.org/0000-0002-2764-5744>

INTRODUCCIÓN

La elección de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como presidente de México, el 2 de julio de 2018, ha representado un cambio de gran magnitud en el sistema nacional de partidos. El político del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) presentó un discurso fuertemente transformador. La propuesta «posneoliberal» incluía la modernización del sistema de justicia, el combate a la corrupción y a los privilegios, así como también el enfrentamiento de las causas estructurales de la migración internacional, como el hambre y la violencia (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020a).

El perfil de López Obrador ha llevado a comparaciones con gobiernos de tendencia más progresista en América Latina durante la primera década del siglo XXI, como por ejemplo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina. Incluso, algunos periódicos lanzaron la posibilidad de que México estaría viviendo en una especie de “progresismo tardío” (MODONESI, 2018, s/p) o de un gobierno de rasgo político-ideológico de izquierda (LAFUENTE, 2018). Aunque en la política interior se haya señalado el incremento de la participación del Estado en la economía, los documentos oficiales presentaron objetivos genéricos para la estrategia de inserción internacional mexicana.

El objetivo de este artículo es analizar la política exterior de Andrés Manuel López Obrador entre 2019 y 2023, intentando verificar si el cambio ideológico en la política doméstica, que representó la elección de AMLO ocasionó un giro semejante en la política exterior. Al respecto, se alude a otro momento de cambio en el año 2000 – con la caída del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la elección de Vicente Fox–, en el que emergieron nuevos elementos en la Política Exterior Mexicana (PEM) (COVARRUBIAS, 2011) con el presidente adoptando un estilo más ideológico que sus antecesores (MERKE; REYNOSO, 2016). Tal evaluación será hecha a partir de la identificación del rol del presidente en la política exterior, y el grado de delegación a las burocracias específicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Economía (SE).

Argumentamos que la política exterior de López Obrador se caracterizó por un alto grado de delegación en temas estructurales de la PEM, como en el tema de las relaciones con los EE. UU., en el cual optó por aprovecharse del rol de las burocracias para avanzar en las negociaciones económicas. En las relaciones con América Latina y el Caribe, donde México disfruta de mayores márgenes de maniobra, el presidente AMLO participó más directamente y utilizó la PEM para movilizar sectores internos de orientación progresista, como se observó en la propuesta de sustitución de la Or-

ganización de los Estados Americanos, la visita oficial a Cuba y la decisión de López Obrador de no asistir a la Cumbre de las Américas, en Washington.

A pesar de las iniciativas presidenciales de ejercer el liderazgo regional a partir del acercamiento a los gobiernos de izquierda con la intención de instrumentalizar las relaciones regionales para sus intereses domésticos, el rol de las burocracias en temas específicos de la agenda exterior, como la agenda de negociaciones comerciales y la rigidez de un componente sistémico (relación con los Estados Unidos de América), garantizaron significativa continuidad a la PEM.

El artículo adopta una metodología cualitativa. Más específicamente, realizamos un estudio de caso, la unidad básica de esta tradición metodológica. Si bien esto implica una muestra pequeña con limitada generalización a otros casos, nos permite una mayor validación interna y conceptual (SPOSITO, 2024). En este estudio de caso, observamos una unidad – la política exterior mexicana – en un contexto específico, centrado en las relaciones exteriores con Estados Unidos y América Latina durante el gobierno de AMLO (GERRING, 2006). Este método proporciona una visión densa y holística de la política exterior de AMLO, aportando intensidad y un conocimiento profundo sobre los mecanismos de funcionamiento del caso (SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020). Nos enfocamos en los

mecanismos relacionados con el grado de agencia del presidente y de las burocracias, dependiendo de los ejes de la PEM (que se describen al final de la próxima sección). Este enfoque metodológico es coherente con los supuestos de la subárea de Análisis de Política Exterior (APE), que constituye la base teórica de este estudio, y será presentada en la sección siguiente.

Para el análisis empírico, utilizamos fuentes primarias – los discursos y documentos oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2019-2024 – y secundarias, especialmente la literatura en política exterior mexicana y latinoamericana.

Los discursos y documentos se evaluaron mediante análisis de contenido interpretativo, una técnica que permite realizar inferencias al identificar de forma objetiva y sistemática las características presentes en los textos. Este tipo de análisis incluye tanto el material manifiesto (significados obvios, de primer orden) como el latente (significados connotativos, que combinan elementos individuales del texto con una comprensión más amplia del contexto). Para este análisis, se requiere un enfoque sistemático, metodológicamente fundamentado y respaldado empíricamente (DRISKO; MASCHI, 2016). No utilizamos una codificación estricta para clasificar el contenido; en cambio, evaluamos de manera amplia los documentos

oficiales, los cuales, junto con las fuentes secundarias, sustentan empíricamente el artículo, en concordancia con el método de estudio de caso descrito anteriormente.

Con relación a la selección de fuentes primarias, lo hicimos a partir de su pertinencia a la evaluación de los mecanismos de interés. El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores son los documentos lanzados en el principio de cada nueva administración y que presentan los objetivos y las estrategias de acción de la política exterior mexicana para los próximos seis años. Por fin, los discursos y las declaraciones de López Obrador utilizados en el artículo fueron retirados de los medios de prensa.

En cuanto a las fuentes secundarias, los materiales sobre la política exterior de AMLO aún son escasos. Sin embargo, hemos logrado revisar las publicaciones más relevantes sobre el tema en las principales revistas científicas especializadas en análisis de política exterior, así como mapeamiento de los medios de prensa mexicana.

El artículo está estructurado en dos secciones, además de la introducción y conclusiones. En la primera sección, discutimos las singularidades del proceso de toma de decisiones en la política exterior de México y definimos los ejes para analizar la política exterior implementada, comparándola con sus lineamientos históricos recientes y con otros países de América Latina. En la segunda sec-

ción, analizamos el rol del presidente y de las burocracias en los principales temas de la agenda internacional mexicana, para después relacionar el involucramiento de tales actores con el comportamiento internacional del país. Finalmente, presentamos nuestras conclusiones y las contribuciones a la literatura.

ACTORES RELEVANTES Y EJES DE COMPORTAMIENTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Para examinar la PEM, utilizaremos los lentes conceptuales del APE, que tiene como premisa básica la necesidad de incluir al nivel doméstico el desarrollo de teorías de rango medio basadas en informaciones específicas de cada actor, en otras palabras, consideraremos el marco institucional y la estructura en la cual se desarrolla la política exterior (HILL, 2003). Además de analizar un actor específico, hay que considerar que las decisiones son tomadas por agentes humanos, por lo tanto, debemos analizar también los individuos involucrados en tal proceso (HUDSON, 2005).

Sin embargo, analizar la política exterior puede significar diferentes tareas. De manera general, se puede estudiar tres fases: entrada, proceso y salida (*input-process-output*) (BRECHER, 1974). Estamos interesados principalmente en dos

fases específicas: la formulación (algo semejante a la etapa de entrada) y el resultado (salida). La primera nos permitirá evaluar la influencia de los actores responsables por diseñar la política exterior; la segunda, los resultados de tales planes. Para eso, presentaremos bases teóricas para ejecutar tal análisis en las próximas sub-secciones. Consideramos que la evaluación del proceso de toma de decisiones, a pesar de su importancia, es más adecuado para evaluar eventos específicos de política exterior (crisis, guerras, inicio de embargos) al en-vés de rasgos generales del comportamiento internacional de un Estado bajo un gobierno específico.

Agencia y estructura en la toma de decisiones

Los tomadores de decisiones más importantes en política exterior son los jefes de Estado y gobierno o los ministros de relaciones exteriores (SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2008). Para el caso mexicano, nos centraremos en el rol del presidente y de las principales burocracias involucradas en temas de política exterior. Eso no significa ignorar las variables sistémicas, se considerará cómo interactúan los actores, las condiciones nacionales con los condicionantes globales, y especialmente para México, las relaciones con Estados Unidos (NEACK, 2019).

En los países latinoamericanos, el poder ejecutivo concentra las atribuciones en política

exterior. Los presidentes obtienen poder suficiente para prevalecer sobre otros actores, dado su apoyo en capacidades institucionales y el control de las burocracias y agencias gubernamentales (MALAMUD, 2015). Además del rol del liderazgo político y su ideología, otra variable independiente importante es el peso del poder estadounidense sobre la región (HEY, 1997). En México, la toma de decisiones en política exterior también está centralizada en la figura del presidente. Él está asistido por otros actores, especialmente las burocracias.

Por eso, un aspecto crucial para comprender el proceso de toma de decisiones en política exterior es: examinar la participación del presidente en la política exterior o la delegación de tales responsabilidades a las burocracias, especialmente a las secretarías de relaciones exteriores y economía (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019). El involucramiento del presidente depende de su interés en participar directamente de asuntos internacionales, actuando más allá de la diplomacia protocolar. Como consecuencia, el desempeño exterior de la nación puede ser conectado con su imagen (DANESE, 2017). Influyen factores individuales, ya que presidentes con personalidades más fuertes, que viajan más al extranjero y expertos en política exterior (con experiencias anteriores en el área), tienden a transferir menos poder al cuerpo diplomático (AMORIM NETO; MALAMUD, 2020).

En contraste, la diplomacia institucional se basa en las burocracias especializadas. La capacidad de que el cuerpo diplomático interfiera en la toma de decisiones es determinada por su grado de profesionalización, por sus atribuciones institucionales y por la delegación del poder por parte del presidente. En contextos de inestabilidad, los presidentes tienden a delegar menos autoridad a las burocracias (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019).

En lo que se refiere a la SRE, “consta de un servicio diplomático de carrera que constriñe la capacidad de discrecionalidad en los nombramientos por parte del ministro, lo que marca la diferencia con la mayoría de los otros ministerios” (CUEVAS 2022, p. 14). Además, tiene un bajo presupuesto, aunque haya crecido en las últimas dos décadas, y también que sus acciones no repercuten de manera tan directa en grandes sectores poblacionales, teniendo, por lo tanto, una lógica distinta a la de otras secretarías (CUEVAS, 2022).

Eso significa que tiende a generar un bajo interés político en ocupar tal secretaría. Sin embargo, los presidentes en sistemas presidencialista multipartidario, dependen de la colocación estratégica de partidarios políticos en posiciones claves para ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones, lo que resulta en la politización de las burocracias (BATISTA; LÓPEZ, 2021).

Fernández de Castro (2015) argumenta que el caso mexicano implica un análisis combinado entre abordajes presidencialistas y burocráticos. Eso porque, a pesar de que los presidentes tienen un rol predominante en la toma de decisiones en la política exterior, el manejo de las relaciones exteriores también expresa las visiones y los intereses de las burocracias, destacando la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, sustituta de la antigua Secretaría de Comercio y Desarrollo Industrial (SECOFI). Por ejemplo, podemos observar que el autor discute el estilo formal y centralizador de la toma de decisiones del expresidente Salinas de Gortari, que logró aislar parte de la burocracia que no era favorable a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés) y, así, aprobar el acuerdo con bajo nivel de desacuerdo interno. También se destaca el rol determinante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la SECOFI en negociar el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, firmado en 1997, reforzando los intereses y las atribuciones de las burocracias.

Al comparar el proceso de toma de decisiones en política exterior en México y en Estados Unidos, Fernández de Castro y Domínguez (2001) destacan la centralización del poder Ejecutivo de México. Así, a pesar de que el Senado tenía la competencia legal para asesorar en temas internacionales, ratificar tratados y aprobar el nombra-

miento de embajadores, en la práctica, el órgano que tomaba las decisiones era el Ejecutivo. Durante el siglo XX, eso se debía en gran parte al carácter extremadamente cerrado del sistema político mexicano, así como por el apoyo mayoritario que el Partido Revolucionario Institucional tenía en el Legislativo. Aunado a ello, la alta sensibilidad de México con referencia a los temas de la agenda bilateral con el país vecino también contribuyó a reforzar la centralización del proceso de toma de decisiones, como si ellas fuesen demasiado importantes y no pudiesen ser tomadas por alguien que no sea el presidente.

Sin embargo, hubo cambios desde la salida del PRI. Pérez (2011) considera que, a pesar de mantenerse constantes las condiciones institucionales (estructura), la fragmentación legislativa (con los presidentes no gozando de mayorías partidarias) y heterogeneidad de los gabinetes presidenciales afectan la dinámica de toma de decisiones por parte del presidente y sus secretarías, a partir del aumento de la sensibilidad a presiones de grupos de interés, del poder legislativo y de la opinión pública.

Ejes del comportamiento internacional de México

Al discutir las orientaciones de política exterior de los gobiernos de América Latina, Merke y Reynoso (2016) destacan cuatro dimensiones para

clasificar el comportamiento internacional de los países. La primera se refiere al estilo y la tensión entre las posiciones más ideológicas o pragmáticas. Mientras la ideología está relacionada con la adopción de posiciones preconcebidas en detrimento de su viabilidad o utilidad, con el predominio de objetivos de corto plazo y visiones personalizadas de un gobierno o líder. El pragmatismo prioriza el accionar sobre la doctrina, enfatizando sus consecuencias prácticas y objetivos de estado al opuesto del gobierno, siendo habituales en sistemas democráticos con burocracias profesionalizadas (GARDINI, 2011).

La segunda dimensión es la orientación geopolítica a la que pueden estar más alineados: al Norte desarrollado o a los países en desarrollo del Sur. Aun así, por más que sea posible identificar un eje de introducción prioritaria de los Estados del subcontinente, (como el de la relación preferencial de México con Estados Unidos a partir del NAFTA) los gobiernos también buscan mantener cierto peso en las relaciones políticas y económicas con otros países y regiones (MERKE; REYNOSO, 2016).

La tercera dimensión de la política exterior de América Latina destacada por los autores es la orientación económica de los gobiernos, que se refiere al nivel de apertura exterior, al papel de las empresas multinacionales y a la participación en Tratados de Libre Comercio (MERKE; REYNOSO, 2016).

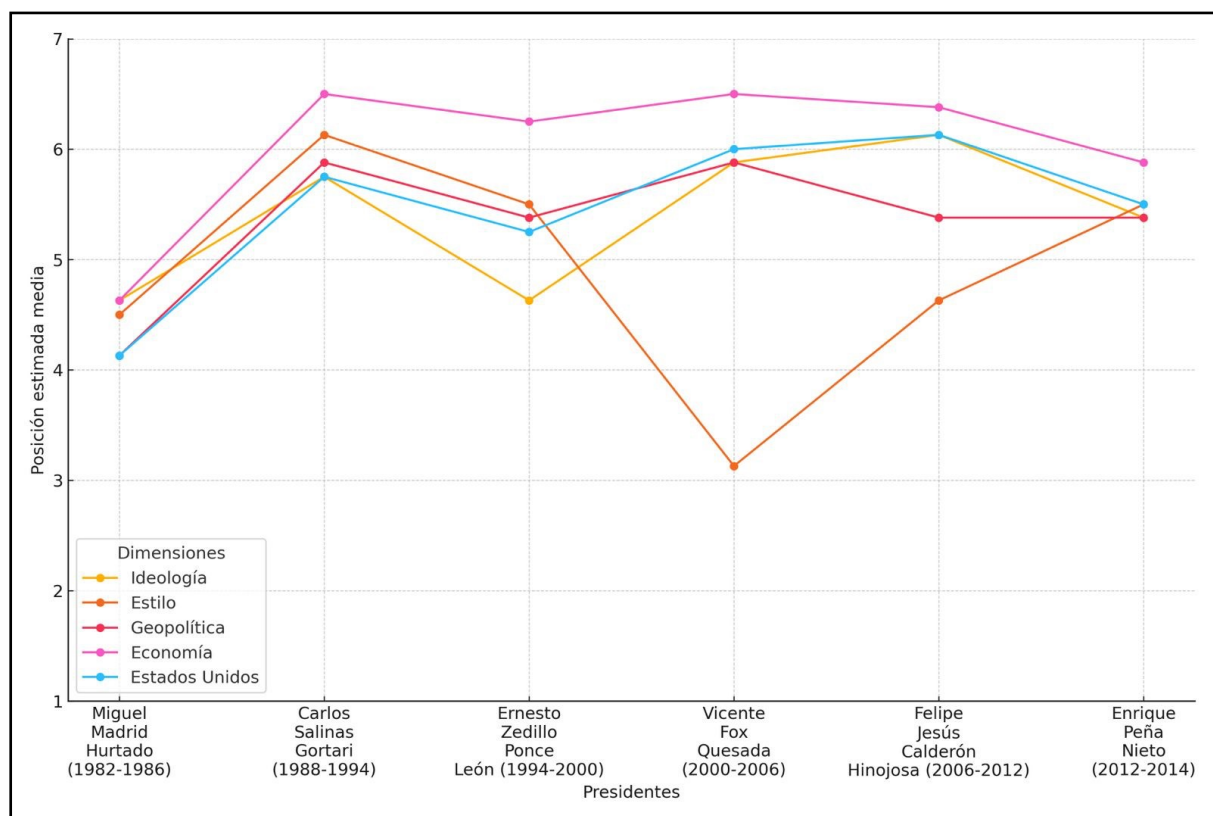
La cuarta es la posición de los países frente a los Estados Unidos, que puede oscilar entre el alineamiento y la autonomía (MERKE; REYNOSO, 2016). Al haber perdido casi la mitad de su territorio con la potencia durante el siglo XIX, la política exterior de México enfrenta el dilema de preservar su autonomía. En términos históricos, el gobierno utiliza las relaciones con otros países y regiones como forma de establecer contrapesos a los EE. UU. y/o negocia los temas de política exterior directamente con el vecino, aprovechándose de una relación de interdependencia. Por eso, sus políticas exteriores tienen impacto y dependen, al mismo tiempo, de las agendas domésticas de cada país (DÍAZ-CAYEROS; SELEE, 2010).

En términos generales, la PEM, así como su sistema político, ha sido estable. Entre los años 1930 e inicios de los 2000, la Doctrina Estrada fue la base conceptual para el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la resolución pacífica de conflictos y la no intervención en asuntos domésticos de otros estados. La hegemonía del PRI evitó discontinuidades políticas o reestructuraciones burocráticas y, consecuentemente, cambios significativos en la política exterior. A pesar de cierta flexibilización de la Doctrina durante las administraciones de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se considera que la continuidad ha sido predominante (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015). La literatura, en general, acepta la tesis de

que la PEM ha sido guiada por principios, centrada en un interés nacional relativamente constante (COVARRUBIAS, 2006), percepción que ha cambiado justo cuando el PRI sale de la presidencia.

Los datos de Merke y Reynoso (2016), que buscan capturar el posicionamiento de los presidentes a partir del juicio de expertos en las cuatro dimensiones presentadas, demuestran esa baja variación en la PEM entre 1982 y 2014. En la primera dimensión, 1 representa el comportamiento más ideológico y 7 representan los presidentes más pragmáticos. En la segunda, la posición geopolítica de mayor proximidad al Sur es 1 y al Norte 7. En la tercera, cuanto mayor es la participación del estado en la economía, más se aproxima a 1, en cuanto 7 representa la economía más liberal. La cuarta escala varía desde el distanciamiento de los Estados Unidos (1) al alineamiento (7). Además de las cuatro dimensiones, los datos también presentan la ideología de los presidentes (variación de 1, izquierda, hasta 7, derecha).

Gráfico 1 – Evaluación de las dimensiones de la política exterior de los presidentes mexicanos (1982-2014)



Fuente: Autores, a partir de los datos de Merke y Reynoso (2016)

A partir de la observación del Gráfico 1, se puede identificar un bajo nivel de variación en las cinco dimensiones analizadas. Cuba es el único país más estable que México –sin embargo, respecto al primero, se trata de un caso excepcional en América Latina, debido a su histórico aislamiento y continuidad de régimen político desde 1959.

En dimensiones específicas, México tiene los presidentes más económicamente liberales entre todos los 19 de la muestra. Además, los presidentes mexicanos están entre los más alienados con los Estados Unidos, más orientados al Norte Global y de estilo más pragmático. Aunque sean

estadísticas descriptivas y no articulen otras variables, los datos confirman ciertos consensos con relación a la PEM: estabilidad en el comportamiento internacional, cercanía a los Estados Unidos, orientación al Norte, economía liberal, predominio de presidentes de estilo pragmático y de derecha.

Como ha sido presentado en la introducción, la elección de AMLO alertó sobre la posibilidad de un nuevo actuar internacional mexicano. Sin embargo, en esa sección, vimos que la PEM tiene un comportamiento relativamente estable, además de existir otros actores relevantes en política exterior. Considerando ese corto retrospectivo

histórico y las condiciones de estructura y agencia de la PEM, presentaremos dos argumentamos centrales con relación a la política exterior de AMLO: 1) Las burocracias serán más influyentes en temas de política exterior en que México disfruta de menores grados de autonomía: relaciones con Estados Unidos y apertura económica. Se espera un comportamiento más pragmático en esos ejes; 2) AMLO influenciará en el eje con menor limitación estructural: orientación geopolítica. Se espera una aproximación al Sur y mayor influencia de la ideología del presidente.

Fundamentamos estos dos argumentos analizando el comportamiento de México en los ejes presentados en esa sección, y aplicando el marco teórico desarrollado en la anterior. En la próxima sección, presentaremos las condiciones domésticas del gobierno López Obrador para después evaluar el rol del presidente y de las burocracias, siguiendo los argumentos. Nos centraremos en las relaciones con Estados Unidos y con América Latina. La primera, por ser una de las dimensiones en análisis; la segunda, como representante de la orientación geopolítica (al Sur).

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Las condiciones domésticas

López Obrador comenzó su carrera política en el PRI, pero fue como miembro del Partido de la Revolución Democrática que ocupó cargos públicos en Tabasco, su estado natal, además fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2005, y disputó las elecciones presidenciales en 2006 y 2012. En 2006, perdió contra Felipe Calderón por el estrecho margen de 236 mil votos, llevándolo a denunciar que las elecciones habían sido un fraude, posibilidad que fue descartada por el Instituto Federal Electoral tras el escrutinio de los votos. Su victoria en 2018, después de rematar con 53% de los votos válidos, hecho que, sumado a la mayoría conquistada en el Congreso nacional, lo transformó en el presidente más poderoso de la historia reciente de México (CENTENO, 2020).

El discurso transformador/modernizador de Andrés Manuel López Obrador alimentó la expectativa de renovación del sistema político nacional. Por la coalición “Juntos Haremos Historia”, que también integró el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, AMLO prometió hacer la Cuarta Transformación, referente a tres

momentos claves de la historia mexicana – la Independencia (1810), las Reformas de Benito Juárez (1857-1861) y la Revolución en 1910. Además, planteó recuperar el papel del Estado en el desarrollo socioeconómico, implementar programas sociales y revertir la polémica reforma energética aprobada en diciembre de 2012, que acabó con el monopolio de la empresa estatal Petróleos Mexicanos en la explotación de hidrocarburos. La coalición electoral alcanzó 275 de 500 escaños en la cámara de diputados (Morena conta con 201) y 71 de los 128 senadores de la república (siendo 58 del Morena).

El presidente ha disfrutado de altas tasas de aprobación durante su mandato. De acuerdo con un índice compuesto por las principales encuestas públicas de aprobación popular, AMLO ha sido el presidente más popular de México desde Ernesto Zedillo, nunca estando debajo de los 60% de evaluación positiva (y habiendo alcanzado hasta 80%) (MÁRQUEZ, 2023).

Cuanto al gabinete, predominaron miembros del Morena. El partido ocupó inicialmente 14 de las 21 plazas del gabinete legal, además de dominar la oficina de la presidencia; el gabinete ampliado es más heterogéneo, a pesar de haber miembros del Morena. En los que se refiere a los ministerios involucrados con política exterior, Marcelo Luis Ebrard, que ocupa la SRE, a pesar de exmiembro del PRI y otros partidos, ingresó en Mo-

rena en 2018. Graciela Márquez Colín, secretaria de economía, no tiene filiación partidista. Sin embargo, corrientemente, ambas secretarías son lideradas por apartidarios: Alicia Bárcena Ibarra en la SRE y Raquel Buenrostro en la SE.

Por haber un relativo consenso de las élites en temas de política exterior, el grado de delegación tiende a ser más grande (AMORIM NETO; MALAMUD, 2020). Existe competencia entre la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores en dirigir las cuestiones comerciales, que se concentraron en primera instancia y delegaron a la SRE un rol más político en las relaciones exteriores (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019). La estabilidad conferida al cargo y a la elección de diplomáticos de carrera contrasta con las designaciones políticas, recurrentes para la posición de embajador. Se identifica una tendencia de nombrar embajador en Estados Unidos a figuras públicas que no componen el cuerpo diplomático de carrera del Servicio Exterior Mexicano, como Miguel Basáñez Ebergényi (2015-2016), Carlos Manuel Cada Solano (2016-2017) y Gerónimo Gutiérrez Fernández (2017-2018).

El Gobierno López Obrador se ha caracterizado por la centralización de la conducción política. El presidente tiene enorme presencia mediática, concentra la toma de decisiones, y comunica los labores y resultados de los ministerios. La SRE ha dado una creciente importancia al interior del

gabinete, “más por razones coyunturales que estratégicas”, con el presidente solicitando “la intervención de su titular, Marcelo Ebrard, en la resolución de problemas de diversa índole dentro del gobierno. A Ebrard se lo considera cercano al presidente” (CUEVAS, 2022, p. 23).

Tal destaque puede haber generado en Ebrard la aspiración a la cadera presidencial. Al no ser seleccionado para disputar la presidencia en 2024 por Morena, Ebrard ha empezado una movilización política para fundar su propio partido y participar de las elecciones. Eso puede ser otra señal de la centralización política de AMLO.

Así, si por un lado, las condiciones domésticas (mayoría parlamentaria), el predominio de Morena en el gabinete, la alta aprobación presidencial, sumadas al estilo centralizador presidencial, indican condiciones para un alto involucramiento de López Obrador en la política exterior, por otro lado, las características del servicio diplomático e intrínsecas a la PEM (cercanía a EE. UU. y relativa estabilidad histórica), así como el bajo destaque dado al ámbito internacional en los planes del gobierno AMLO (que veremos a seguir) apuntan para el otro lado.

La agenda política del presidente y su política exterior

En términos de formulación de la política exterior por parte del presidente, (pese a la importancia de los temas de migración y las relaciones comerciales y políticas con EE. UU.) podemos decir que la política exterior no fue un tema central en las elecciones mexicanas de 2018. López Obrador declaró que la “mejor política exterior es la interior”, en alusión a la priorización de la agenda doméstica (HERNÁNDEZ, 2024, s/p).

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 menciona que el principal objetivo de la política exterior sería retomar los principios que habían caracterizado la inserción del país hasta los años 1980 (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2019), como la herencia revolucionaria y la tradición diplomática de no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación para el desarrollo, la solución pacífica de controversias y el respeto a los derechos humanos. La expectativa era presentar a AMLO como un representante del nacionalismo revolucionario mexicano y un político no tradicional, en oposición al PAN y al PRI.

El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 presenta cinco objetivos de la política exterior del sexenio: “consolidar la amistad con países de distintas regiones del mundo”, “cooperación para el desarrollo”, “contribuir de

manera propositiva en los foros multilaterales”, “apoyar a los mexicanos en el exterior” a través del fortalecimiento de los consulados y “garantizar que la política exterior contribuya a los objetivos de la política interna” (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020a, p. 13).

El documento menciona la construcción de una «nueva política exterior multilateral transformadora», con la participación de México en los foros internacionales y la creación de nuevas oportunidades. Al utilizar el término “transformadora”, el gobierno mexicano atribuye una idea de renovación y de redefinición de los objetivos de la política exterior, alineados a la Cuarta Transformación en el ámbito doméstico (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020a, p. 11). Así, se postula fomentar la participación de la diplomacia nacional en la Organización de los Estados Americanos, en el G-20 y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), destacando el interés de candidatarse a un asiento no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2021-2022. El discurso de reformulación estuvo presente en las relaciones interamericanas, subrayada como región prioritaria.

Los documentos oficiales – Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Relaciones Exteriores – reforzaron la pertenencia de México a América Latina y al Caribe por razones de similitudes históricas y culturales, además de la proximidad geográfica con América Central. El tema mi-

gratorio fue el que más recibió atención, planteando el objetivo de solucionar el problema de raíz al combatir la violencia y la marginalización social. En ese sentido, la cuestión migratoria sería una extensión de la agenda doméstica. La política exterior sería la responsable por promover la exportación de los programas sociales mexicanos a los países centroamericanos, como el de Sembrando Vidas, y la construcción de liderazgo regional; pero también la posición de México como un actor de interlocución entre los países centroamericanos y los Estados Unidos. En términos de implementación, se pueden destacar algunas iniciativas para evaluar el actuar de AMLO en política exterior. El destaque dado a Latinoamérica en su política exterior puede ser observado, por ejemplo, con la Presidencia Pro Tempore 2020-2021 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Durante el período, los miembros activos anunciaron el fin del Período de Reflexión, iniciado en septiembre de 2018, a través de la renovación del compromiso de los Estados con el órgano. No obstante, se reconoce que los recientes retos económicos y políticos que enfrentan los países latinoamericanos limitan su interés en participar de las instancias regionales (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2019), que pasan por un proceso de estancamiento y falta de coordinación (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Hay que destacar también el restablecimiento del Foro CELAC-China, la cooperación para

la producción y distribución de vacunas contra el covid-19 (CEPAL, 2021) y la aprobación de la propuesta presentada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de Directrices para un plan de autosuficiencia en salud para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es fortalecer la producción y la distribución de fármacos, especialmente vacunas, en los países de la región. Sumado a las iniciativas multilaterales, el presidente López Obrador solicitó la distribución de vacunas por parte de Estados Unidos y de Canadá a los países con pocos recursos y propuso una “nueva y vigorosa relación entre las naciones de América”, incluso al plantear la sustitución de la OEA por otro organismo internacional (CEPAL, s.d., s/p).

En una reunión con el enviado de la Casa Blanca encargado de la Cumbre de las Américas, López Obrador insistió en su posición de no excluir a Cuba, Venezuela y Nicaragua del evento (MANETTO, 2022), realizado en Los Ángeles del 6 al 10 de junio de 2022. Frente al mantenimiento de la posición norteamericana, el presidente mexicano decidió no asistir a la Cumbre, aunque haya enviado al Secretario de Relaciones Exteriores. La posición de López Obrador puede ser interpretada como una búsqueda por el liderazgo regional y por legitimarse como interlocutor de los países centroamericanos en las relaciones interamericanas, sobre todo por la posición geográfica de México

como país de tránsito de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos.

Además de los objetivos en términos de política exterior, la posición de López Obrador tiene connotaciones domésticas, que se complementan con la visita de trabajo a Cuba en mayo de 2022: saludar a su base de apoyo interna y a los sectores más alienados al espectro político-ideológico de la izquierda (OJEDA, 2009). Así, la política exterior se vuelve como un eje de la política interior, o sea, en un instrumento para viabilizar el apoyo popular a Morena y la reelección del partido en 2024.

Con referencia al Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), que sustituyó al NAFTA a partir del 1 de julio de 2021, que fue firmado en las vísperas de que López Obrador asumiera el cargo, el presidente evitó posiciones más contundentes de México que pudiesen ser malinterpretadas y, así, entorpecer el proceso de ratificación en Estados Unidos y en Canadá. Por eso, a parte de una manifestación u otra a la prensa, AMLO no se involucró personalmente en el proceso de ratificación en Estados Unidos, el cual ocurrió el 16 de enero de 2020 (GAYER, 2019).

La posición pragmática de López Obrador respondió a la moderación del discurso del expresidente Donald Trump después que la amenaza del gobierno de los Estados Unidos de salir del NAFTA sufrió fuertes resistencias internas de sectores

económicos que poseen relaciones comerciales con México y con los estados de la frontera sur de EE. UU. (MARIANO; MATTOS; SUGAHARA, 2019). A pesar de la asimetría en las relaciones bilaterales, México es un actor estratégico para Estados Unidos, especialmente en el control del flujo migratorio proveniente de la frontera sur. Otra evidencia de tal posicionamiento está en la carta enviada a Biden en agosto de 2023, cuando AMLO enfatiza que se trata del “primer presidente en décadas que no hace publicidad construyendo muros en nuestra frontera ni mucho menos actúa de manera irresponsable e inhumana” (GOBIERNO DE MÉXICO, 2022, p. 2). O sea, mismo que ideológicamente contrario a Trump y descontente con sus posicionamientos polémicos, AMLO evitó responder con declaraciones similares, al paso que el cambio de gobierno en EE. UU. abrió la posibilidad de un acercamiento.

Por otro lado, se verifica una participación más activa del presidente López Obrador en los temas con mayor potencial de movilizar su base de apoyo interna, como las relaciones con Cuba y América Latina en general, donde se identifican más claramente trazos del impacto de su ideología. Los encuentros oficiales, por ejemplo, se mantuvieron en gran parte concentrados en el entorno regional mexicano¹ América Central y América del Sur. Como continuaremos a ver en seguida, en temas más estructurales de la política exterior e inte-

rior de México, aquellos en los que hay más consenso o hubo mayor delegación de poder a la burocracia, como en el caso de las relaciones con los EE. UU.

Las burocracias y los lineamientos institucionalizados de la política exterior

Aunque las relaciones con EE. UU. también estén asociadas con la política doméstica, la dependencia económica de México con relación al país vecino deja poco espacio para posiciones más contundentes del presidente, predominando posicionamientos más pragmáticos.

Se suma el hecho que los temas económicos y negociaciones de acuerdos comerciales se quedaron a cargo de la Secretaría de Economía, encabezada por Tatiana Clouthier, que fue diputada por Sinaloa y, que de 2020 a 2022 ocupó el cargo de Secretaria de Economía. A la vez, los temas políticos fueron responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dirigida por Marcelo Ebrard, político que había sido Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario de Desarrollo Social y de Seguridad Pública por el Distrito Federal y Congresista. Entre 2018 y 2021, el secretario participó en dos Cumbres del G-20, en junio de 2019 y octubre de 2021, y se reunió con el presidente de China, Xi Jinping, en julio de 2019. En 2022, participó en la

Cumbre de las Américas, además de acompañar a AMLO en su visita oficial a Cuba.

Entre las atribuciones de las burocracias, la Secretaría de Relaciones Exteriores condujo el final de las negociaciones del nuevo Acuerdo Global con la Unión Europea, fruto de la reevaluación del primer acuerdo de asociación económica, reparo político y cooperación entre México y los miembros del bloque, que estuvo en vigor entre 2000 y 2018 (GOBIERNO DE MÉXICO, 2018). También estuvo a cargo de la SRE en las negociaciones del Plan de Desarrollo Integral (PDI), acordado con la CEPAL y los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, en diciembre de 2018. El objetivo del PDI era fomentar el desarrollo sostenible y el bienestar en los tres países asociados y en el sudeste de México (CEPAL, s.d.). La expectativa era que el Plan pudiera atraer inversiones, comercio y puestos de trabajo más calificados para combatir la migración internacional y, así, disminuir el flujo de migrantes que cruzan el territorio de México con destino a Estados Unidos.

Más allá de su dimensión económica, el PDI buscaba garantizar los derechos fundamentales y ofrecer asistencia jurídica a los migrantes indocumentados (CEPAL, s.d.). López Obrador esperaba generar recursos junto a EE. UU. a fin de implementar programas mexicanos en Honduras, Guatemala y El Salvador. La exportación de los programas sociales a los países centroamericanos busca

reunir apoyo y legitimidad al gobierno de López Obrador, además de reposicionar a México en su entorno regional a través de la promoción de la cooperación para el desarrollo, lo que va al encuentro de las iniciativas presentadas en la CELAC para garantizar el acceso a la vacuna por parte de los países menos desarrollados (GOBIERNO DE MÉXICO, 2019).

Las promesas de AMLO en el ámbito migratorio enfrentan un escenario de desatención de Biden con relación a la región, aunque el presidente de EE. UU. haya prometido una política más humanitaria. El gobierno estadounidense plantea direccionar inversiones privadas directamente a los países centroamericanos, y no a través del PDI. Además, la polarización política en EE. UU. contribuye a limitar el espacio de acción del gobierno demócrata, como se verificó en la dificultad en cerrar los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, en inglés) debido a la oposición de los estados republicanos de Texas y Missouri. El MPP fue lanzado en enero de 2019 y preveía que individuos sin documentación que intentasen ingresar en Estados Unidos deberían permanecer en México o en otro país hasta que la concesión de permanencia fuese analizada (UNITED STATES OF AMERICA, 2019). Para Rojas (2021), el MPP indicó que la cooperación México-Estados Unidos en la cuestión migratoria alcanzó su nivel más alto.

El rol de México en el manejo del flujo migratorio hacia Estados Unidos fue reconocido en la Declaración de Los Ángeles, aprobada en la Cumbre de las Américas con el apoyo de la delegación mexicana. El documento establece el compromiso del gobierno mexicano en facilitar las visas de trabajo a los centroamericanos que permanecen por tiempo indeterminado en el país, así como un conjunto de medidas para asistir comunidades migrantes y políticas de frontera. Aunque Ebrard haya clasificado los resultados de la Cumbre como “muy positivos”, la diplomacia mexicana no ha dado énfasis en la Declaración, que ni siquiera fue mencionada en el sitio en línea de la Secretaría de Relaciones Exteriores (GOBIERNO DE MÉXICO, 2022, s/d).

Además del rol de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la toma de decisiones en política exterior, hay que subrayar el rol de la Secretaría de Economía. Se puede mencionar su protagonismo en la negociación del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico² (CPTPP, en inglés), que sustituyó al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, en inglés), después de que el expresidente Trump anunció la salida de Estados Unidos, en enero de 2017. Según la Secretaría de Economía, el nuevo acuerdo mejora el acceso a los mercados de Asia-Pacífico, aborda nuevos desafíos comerciales, promueve el comercio inclusivo y sirve como plataforma de integración regional

(GOBIERNO DE MÉXICO, 2018). El mismo énfasis económico también es atribuido a las relaciones de México con los países de África y del Medio Oriente, con los cuales aún hay aprovechamiento limitado de las relaciones políticas, económicas y sociales.

La SE fue el órgano responsable de negociar la modernización del NAFTA (2017-2018) y de acompañar su proceso de ratificación en Estados Unidos y en Canadá. Bahri y Lugo (2020) califican la estrategia del gobierno mexicano como adecuada, sobre todo por haber resistido a varias amenazas del expresidente Trump, como la de imponer aranceles al sector del acero y hierro mexicano y salir del acuerdo en el caso de que no haya modificaciones que favorezcan a los Estados Unidos. Aunque Peña Nieto haya contestado en diversas ocasiones a las amenazas de Trump (G1, 2018), la continuidad de las negociaciones, sobre todo después de la elección de López Obrador, puede ser explicada por el rol preponderante de la SE, su habilidad en negociar acuerdos de libre comercio y la postura pragmática del presidente en ese eje de la PEM.

Además, hay que subrayar la homogeneidad en términos de orientación político-ideológica del cuerpo decisorio mexicano – los tecnócratas – y su aporte a la continuidad de la estrategia de inserción internacional de México, marcada por la ampliación de acuerdos de libre comercio y por la

economía abierta (SALAS-PORRAS, 2017). Ildefonso Guajardo, por ejemplo, que actuó como Secretario de Economía en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2013), lideró el equipo mexicano en las negociaciones del T-MEC, fue director de Finanzas Públicas y de Política Macroeconómica en 1984, y ocupó además otros cargos en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores.

En el gobierno de López Obrador hubo un cambio importante en la gestión de la SE, ya que Graciela Márquez, Secretaria de Economía entre diciembre de 2018 y noviembre de 2020, no había ocupado cargos gubernamentales en períodos anteriores. Con todo, se mantuvieron en el cuerpo de la SE personas con formación académica en Estados Unidos y con experiencia anterior en otros cargos del gobierno, como Jesús Seade, que encabezó la transición entre Peña Nieto y López Obrador en ámbito de las relaciones económicas bilaterales con los Estados Unidos.

En el ámbito de las relaciones con Estados Unidos, la jubilación de Martha Bárcena Coquin, en diciembre de 2020, llevó al nombramiento de Esteban Moctezuma Barragán como embajador de México en Washington, fue él quien ocupó posiciones destacadas en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) y actuaba como Secretario de Educación Pública del gobierno de AMLO. La sustitución de Bárcena, primera mujer embajadora en Estados

Unidos y diplomática de carrera, por un político tradicional y de gran tránsito en México buscó renovar los interlocutores y darle un nuevo aire a la relación bilateral, sobre todo después del reconocimiento tardío de la victoria de Joseph Biden como presidente de EE. UU por el gobierno de López Obrador. Así, a pesar de inicialmente optar por un diplomático de carrera para la embajada en Washington, AMLO se igualó a sus antecesores, nombrando a alguien del universo político y reforzando la importancia del cargo en la política mexicana.

Discusión: agencia, estructura y líneas de la política exterior mexicana

El análisis empírico ha permitido identificar cierto grado de delegación de la política exterior principalmente en las relaciones de México con los EE. UU. Sin embargo, a pesar de ser temas tradicionalmente tratados institucionalmente, se percibe poca interferencia del presidente e influencia de sus lineamientos de política exterior.

El rol de la burocracia es uno de los factores que explican la continuidad de las negociaciones en medio de la transición del poder en México —del PRI a Morena. AMLO buscó aprovechar la experiencia de la Secretaría de Economía en negociar el TLC, así como su interlocución con la clase empresarial. Por esa razón, la delegación de poder presidencial en el cuerpo burocrático puede ser

considerada como una forma de evitar politizar o ideologizar el tema. Sin embargo, si por un lado eso aleja desconfianzas a lo largo del proceso, por otro, aislaba posicionamientos contrarios al USMCA y limitaba el debate político, de la misma forma que ocurrió durante la negociación del NAFTA (WISE, 1998).

En ese eje, las reformas liberales implementadas en México en la década de 1980 funcionaron como un determinante estructural para la inserción del país en el sistema internacional. A partir del NAFTA, todos los gobiernos mantuvieron la política de negociar Tratados de Libre Comercio (TLC) con países desarrollados y en desarrollo, así como la participación en las organizaciones internacionales. Al tratar sobre el tema, Centeno (2020) argumenta que la manutención de la estrategia de apertura externa adoptada por López Obrador puede ser justificada por el grado de institucionalización del liberalismo en el país, que reduce la posibilidad de cambios en el ámbito del Estado.

Tal estrategia de conducción evitó que cuestiones electorales domésticas ocasionasen retrasos a la ratificación del USMCA, ya que la aproximación de las elecciones presidenciales de Estados Unidos, realizadas el 3 de noviembre de 2020, podrían incluso poner trabas al proceso y perpetuar inestabilidades en el peso mexicano. El carácter estructural de las relaciones con los Estados Unidos y la pericia de la burocracia mexicana en la

negociación de acuerdos comerciales justifica la delegación de poder a la Secretaría de Economía y la baja participación de AMLO en la conducción de las relaciones bilaterales.

Por otro lado, la participación directa del presidente López Obrador en determinados aspectos significó que trazos de ideología permanecieran en la política exterior. Su visita oficial a Washington en el momento de la entrada en vigor del USMCA, el 8 de julio de 2020, fue muy criticada debido al adelanto de la campaña electoral en Estados Unidos (RAMOS, 2020), en la que Trump competía por la reelección contra el candidato del Partido Demócrata, Joseph Biden. Fue interpretada como una señal de apoyo al candidato del Partido Republicano, considerando que no hubo una agenda oficial con Biden. Se suma también la demora en reconocer la victoria de Joseph Biden como el nuevo presidente de Estados Unidos, que reforzó la crítica de que López Obrador habría apostado en una relación preferencial con Donald Trump (ROJAS, 2021).

Tal actuar fue considerado un incumplimiento de rasgos tradicionales de la PEM, como la no intervención y autodeterminación. Sin embargo, en momento posterior, la carta enviada a Biden nuevamente mostró el impacto de la agencia en el presidente; el elogio directo al norteamericano, combinado con una crítica a los antecesores, fue una muestra de la ideología de López Obrador.

Así, en episodios específicos, cuando la ideología fue un factor presente, se generó inestabilidad en ese eje fundamental, pero tal comportamiento fue afinado/mejorado/armonizado por las burocracias que garantizaron avances en las relaciones bilaterales en los dos temas más esenciales: el acuerdo USMCA y la migración.

Así, la estabilidad que caracterizó la transición del poder en México y en EE. UU. puede ser explicada por la posición colaborativa entre las burocracias mexicanas y estadounidenses, que eliminaron las expectativas de que un político “de izquierda” en México pudiese responder de forma más asertiva al fuerte discurso antimexicano adoptado por Trump (ROJAS, 2021), limitando el impacto de posiciones más participativas de López Obrador en las relaciones bilaterales. El reconocimiento oficial del gobierno de Biden ocurrió a través de una carta dirigida a éste, el 14 de diciembre de 2020. En el documento se reforzaron elementos estructurales de las relaciones bilaterales – la importancia de las relaciones México-Estados Unidos, el compromiso con la soberanía y con la política de no intervención y la extensión de la cooperación en el ámbito migratorio – bases tradicionales de la PEM (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020c).

En cuestiones de carácter estructural, potencialmente por limitaciones sistémicas, AMLO siguió estándares tradicionales de la PEM, adoptando una postura pragmática y delegando a la

burocracia. Eso explica la estabilidad de las relaciones con EE. UU. en la transición del poder en México, del PRI a Morena, y en la transición gubernamental en EE. UU. –del presidente Donald Trump a Joseph Biden. Así, la (inter)dependencia con los Estados Unidos, principios históricos y líneas relativamente constantes de la PEM fueron primordiales para restringir posibles intenciones de promover un giro más significativo. Por lo tanto, con Morena (así como con el PRI y el PAN), el vecino poderoso se mantiene como una restricción y fuerte influencia en la PEM (COVARRUBIAS, 2011).

De esa manera, se frustraron las expectativas de que la victoria de AMLO traería un giro significativo en la PEM, especialmente un posible enfrentamiento con los EE. UU. (LAFUENTE, 2018; MODONESI, 2018).

Complementariamente, fue posible identificar un posicionamiento más claro y, en cierta medida, el componente ideológico, en las relaciones con América Latina por el intento presidencial de ocupar una posición de liderazgo en la región al haberse asociado con una aproximación a gobiernos de izquierda (MANETTO, 2022). De manera semejante a Fox – otro presidente que se distanció del predominio pragmático en la PEM³ (COVARRUBIAS, 2011; MERKE; REYNOSO, 2016) – la ideología del presidente influyó su política exterior para América Latina, como en el caso de su acercamiento a Cuba.

Así, los estándares de la PEM se mantuvieron, conforme su tradición: un modelo de economía e integración regional abiertos y proximidad a los EE. UU. La principal diferencia fue un involucramiento más significativo del presidente en temas de política exterior, movido por su estilo político, poco común en la PEM. Aun así, su ideología influyó un eje no tan central y menos restringido de la PEM, como es el de las relaciones con América Latina, potencialmente instrumentalizadas por el presidente para satisfacer la demanda de su electorado por cambio y acercamiento a la izquierda. Sin embargo, a pesar de algunos intentos de ejercer un rol de liderazgo regional, no consideramos que la promesa de AMLO de una “política multilateral transformadora” se ha cumplido (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020a, p. 11).

CONCLUSIONES

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México trajo expectativas de cambios profundos en la estrategia del desarrollo económico y en la política exterior. Electo con un discurso fuertemente transformador, AMLO prometió combatir la corrupción y los privilegios, promover la cooperación y el desarrollo en los países expulsores de mano de obra, asistir a los más vulnerables y recuperar el rol del Estado en la economía.

Como en otros países de América Latina y del Caribe, la política exterior fue poco abordada a lo largo de la campaña electoral, así como se presentó de forma bastante genérica en los dos principales documentos que linean las políticas públicas en México – el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores. La priorización atribuida por López Obrador a la política interna señalaba que la estrategia de integración internacional de México sería una extensión de la agenda doméstica y, por lo tanto, con alto contenido ideológico.

Sin embargo, identificamos que López Obrador adoptó una postura más pragmática, como en el caso de las relaciones con Estados Unidos. La delegación de poder a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Relaciones Exteriores en el caso de la modernización y ratificación del USMCA buscaron disminuir las especulaciones, (y posibles interrupciones) en el proceso de aprobación del nuevo acuerdo en el Congreso de los EE. UU. El carácter estructural de las relaciones de México con Estados Unidos dejó poco margen de maniobra para grandes reformulaciones. Así, la relevante sensibilidad de la política interna mexicana a la agenda bilateral con Estados Unidos explica la colaboración con el gobierno Trump y la centralización de la toma de decisión en el poder Ejecutivo de México. Aunque en temas con más baja prioridad estratégica, como la cuestión de las

vacunas o de las instituciones regionales en América Latina y en el Caribe, AMLO haya adoptado posiciones más controversiales, como la decisión de no participar en la Cumbre de las Américas, siendo más comunes los discursos ideológicos en ese eje, México aprovechó el vacío dejado tanto por Trump cuanto, por Jair Bolsonaro, demostrando una estrategia de instrumentalización de tal agenda.

El método utilizado presenta limitaciones en cuanto a la generalización de los hallazgos, lo que hace necesario estudiar otros gobiernos para evaluar si el patrón identificado en este artículo se repite en períodos anteriores o futuros. Además, aunque el estudio de caso permite analizar relaciones complejas y efectos interactivos entre variables, no nos permitió estimar de manera individual los efectos causales de cada una. Por lo tanto, no podemos determinar con precisión el peso de la principal variable internacional —la (inter) dependencia con Estados Unidos— en comparación con factores domésticos relevantes, como el estilo presidencial o el rol de las burocracias. No obstante, consideramos que la observación de múltiples fuentes de evidencia respalda empíricamente los argumentos presentados, demostrando que existen barreras estructurales que limitan los cambios en la PEM.

El análisis propuesto en este artículo sirvió para mostrar que, a pesar de las expectativas, se mantiene el tradicional grado de continuidad de la

PEM. Aunque todavía no haya terminado el gobierno de AMLO, la evidencia presentada indicó que el estilo pragmático del presidente en política exterior (y, consecuentemente, la participación burocrática) y el peso del principal factor estructural que es la dependencia económica de los EE. UU., siguen siendo elementos base de la PEM.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la FAPESP por el apoyo financiero a través del proceso 2018/00711-8 y a nuestros colegas del Observatório de Regionalismo (ODR) y del Núcleo de Estudos y Análisis Internacionais (NEAI) por sus comentarios a una versión anterior de este manuscrito.

REFERENCIAS

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1–27, dez. 2015.

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2015. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 812–834, 11 dez. 2019.

- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. Presidential Delegation to Foreign Ministries: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946–2015). **Journal of Politics in Latin America**, v. 12, n. 2, p. 123–154, ago. 2020.
- BAHRI, A.; LUGO, M. Trumping Capacity Gap with Negotiation Strategies: the Mexican USMCA Negotiation Experience. **Journal of International Economic Law**, v. 23, n. 1, p. 1–23, 1 mar. 2020.
- BRECHER, M. **Decisions in Israel's foreign policy**. London: Oxford Univ. Press, 1974.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, p. 21–39, 12 mar. 2021.
- CENTENO, R. I. López Obrador o la izquierda que no es. **Foro Internacional**, p. 163–207, 16 dez. 2020.
- CEPAL. **Acerca del Plan de Desarrollo Integral**. Text. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- CEPAL. **Lineamientos y propuestas para un pal de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe**. CEPAL; CELAC, 2021. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210918_version_corta_super_final_final_autosuficiencia_sanitaria_celac-v1.pdf. Acesso em 25 mar. 2024.
- COVARRUBIAS, A. Los principios y la política exterior de México. Em: SCHIAVON, J. A. (Ed.). **En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX**. 1. ed. México, D.F: Dirección General de Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006. p. 387–422.
- COVARRUBIAS, A. Mexico's Foreign Policy Under the Partido Acción Nacional: Promoting Democracy, Human Rights, and Interests. Em: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Eds.). **Latin American foreign policies between ideology and pragmatism**. 1st. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 213–233.
- CUEVAS, J. Á. El gabinete presidencial en México: evaluación de la relevancia de las secretarías de Estado. **Política y gobierno**, v. 29, n. 1, 17 mar. 2022.
- DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2a ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

- DÍAZ-CAYEROS, A.; SELEE, A. **Mexico and the United States: The Possibilities of Partnership**. San Diego: Center of U.S.-Mexican Studies, University of California, 2010. v. Working Paper 10-01.
- DRISKO, J. W.; MASCHI, T. **Content analysis**. New York: Oxford University Press, 2016.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. Decision Making in Mexican Foreign Policy. Em: DOMÍNGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS VELASCO, A. (Eds.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Routledge international handbooks. New York London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015. p. 169–179.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, R.; DOMÍNGUEZ, J. I. **Socios o adversarios? México - Estados Unidos hoy**. México, D.F: Oceano, 2001.
- G1. Peña Nieto exige respeito de Trump: “ninguém está acima da dignidade do México”. **G1**, 5 abr. 2018.
- GARDINI, G. L. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. Em: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Eds.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. 1st. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 35–52.
- GAYER, E. Obrador diz que enviará carta a parlamentares dos EUA pedindo aprovação do USMCA. **Uol**, 13 out. 2019.
- GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Leiden: Cambridge University Press, 2006.
- GOBIERNO DE MÉXICO. **El CPTPP y el TLCUEM incrementarán los flujos comerciales y de inversión de México**. Secretaría de Economía, 1 maio 2018. Disponível em: <https://www.gob.mx/se/prensa/el-cptpp-y-el-tlcuem-incrementaran-los-flujos-comerciales-y-de-inversion-de-mexico>. Acesso em: 14 set. 2021.
- GOBIERNO DE MÉXICO. **Inician primeras acciones del Programa “Sembrando Vida” en El Salvador**. Secretaría de Relaciones Exteriores, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/articulos/inician-primeras-acciones-del-programa-sembrando-vida-en-el-salvador?idiom=es>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- GOBIERNO DE MÉXICO. **Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024**. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020a. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/documentos/programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2020-2024>. Acesso em: 19 ago. 2021.

- GOBIERNO DE MÉXICO. **Estampa de México en Brasil**. Secretaria de Relaciones Exteriores, Año 2, núm. 16, 2020b. Disponível em: https://embamex.sre.gob.mx/brasil/images/pdf/2020/boletin/boletin_septiembre2020.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.
- GOBIERNO DE MÉXICO. **Carta a Joseph Biden**. Presidencia de la República, , 15 dez. 2020c. Disponível em: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/carta-a-joseph-biden>
- GOBIERNO DE MÉXICO. **Carta del Presidente de México**. Presidencia de la República, 12 dez. 2022. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/785278/Carta_del_presidente_de_Me_xico__12dic22.pdf
- GOBIERNO DE MÉXICO. **IX Cumbre de las Américas**. Secretaría de Relaciones Exteriores, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/documentos/ix-cumbre-de-las-americas>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- HERNÁNDEZ, A. "La mejor política exterior es la interior"; declara AMLO a embajadores y cónsules de México. **Milenio**, 11 ene. 2024. <https://www.milenio.com/politica/amlo-afirma-que-mejor-politica-exterior-es-la-interior>
- HEY, J. A. K. Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 4, p. 631–657, 1997.
- HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1–30, 4 fev. 2005.
- LAFUENTE, J. López Obrador é eleito presidente do México com maior respaldo popular da história. **El País**, 2 jul. 2018.
- MALAMUD, A. Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. Em: DOMÍNGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS VELASCO, A. (Eds.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Routledge international handbooks. New York London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015. p. 112–123.
- MANETTO, F. López Obrador plantea a EE. UU. la sustitución de la OEA e insiste en incluir a todo el continente en la Cumbre de las Américas. **El País**, 18 maio 2022.

- MARIANO, K. L. P.; MATTOS, A. R.; SUGAHARA, D. R. Do NAFTA ao USMCA: Trump e os interesses nacionais. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 54, 2019.
- MÁRQUEZ, J. **Aprobación presidencial**. ORACULUS, 2023. Disponível em: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>. Acesso em: 20 out. 2023
- MERKE, F.; REYNOSO, D. Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. **Estudios Internacionales**, v. 185, p. 107–131, 2016.
- MODONESI, M. México: el gobierno progresista «tardío». **Nueva Sociedad**, Coyuntura. n. 276, 2018.
- NEACK, L. **Studying Foreign Policy Comparatively: cases and analysis**. 4. ed. Lanham: The Rowman & Littlefield Publishing Group, 2019.
- OJEDA, M. (ED.). **“Alcances y límites de la política exterior de México” ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda**. 1a ed. México, D.F: El Colegio de México, 2009.
- PÉREZ, A. R. Los Factores Internos De La Política Exterior Mexicana: Los Sexenios De Carlos Salinas Y Vicente Fox. **Foro Internacional**, v. 51, n. 2 (204), p. 304–335, 2011.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024**. Diario Oficial de la Federación, , 12 set. 2019. Disponível em: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0. Acesso em: 16 fev. 2021.
- RAMOS, J. Presidente López Obrador, no vaya a ver a Trump. **New York Times**, 27 jun. 2020.
- ROJAS, R. ¿Amigos entrañables, vecinos distantes? Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump. **Nueva Sociedad**, Tema Central. n. 291, 2021.
- SALAS-PORRAS, A. **La economía política neoliberal en México: ¿quién la diseñó y cómo lo hizo?** Madrid: Ediciones Akal, 2017.
- SÁTYRO, N. G. D.; D’ALBUQUERQUE, R. W. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. **Sociedade e Cultura**, v. 23, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/55631>.
- SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (EDS.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.

SPOSITO, I. B. **Introdução Aos Métodos De Pesquisa Em Relações Internacionais**. Palmas, TO: EdUFT, 2024. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/editora/issue/view/792>

UNITED STATES OF AMERICA. **Migrant Protection Protocols**. Department of Homeland Security, 2019. Disponível em: <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>.

Acesso em: 6 fev. 2022.

WISE, C. NAFTA, Mexico, and the Western Hemisphere. Em: WISE, C. (Ed.). **The post-NAFTA political economy: Mexico and the Western Hemisphere**. University Park, Penn: The Pennsylvania State University Press, 1998. p. 1–40.

NOTAS

¹El presidente mexicano recibió en carácter oficial al presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel Bermúdez; de Costa Rica, Carlos Alvarado Quesada; de Panamá, Laurentino Cortizo; de Colombia, Iván Duque; y el primer ministro de Singapur, Lee Hsien Loong. Además, Alejandro Giammatei, presidente de Guatemala, estuvo en México en dos ocasiones para visita de trabajo, así como Alberto Fernández, presidente de Argentina. Por su parte, el presidente López Obrador salió de México en dos ocasiones, cuando se encontró con el expresidente Trump en Washington para celebrar la entrada en vigor del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, el 8 de julio de 2020, y para el encuentro oficial

con Joseph Biden, el 12 de julio de 2022. (GOBIERNO DE MÉXICO, 2020b).

²Son miembros del CPTPP Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

²Vea gráfico 1