

La transformación que no fue: política exterior 2018-2021

*The transformation that was not:
foreign policy 2018-2021*

Roberto Carlos Hernández López*

Resumen

A diferencia de otras administraciones federales del pasado, la que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador se asumió *–a priori–* como una etapa de enorme trascendencia política, social, económica y cultural sólo comparable con las tres grandes transformaciones en la historia nacional: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Concluida la mitad del sexenio, no existe evidencia suficiente que confirme que actualmente la vida pública del país pasa por un “momento estelar”, equiparable a esas tres grandes transformaciones. En este artículo se emprende un balance de la política exterior durante la primera mitad del gobierno de la Cuarta Transformación. Se sigue la hipótesis de que en la conducción de la política exterior se pueden identificar dos grandes momentos: el primero, de desinterés, indiferencia del presidente hacia esta materia; el segundo, de involucramiento obligado. El cambio de estrategia fue motivado por la amenaza del presidente Trump de imponer aranceles a las importaciones mexicanas, coyuntura a la que siguieron algunos hechos relevantes para la política exterior de México, cuya conducción arroja un saldo deficitario.

Palabras clave: política exterior de México, relaciones México-Estados Unidos, narrativa histórica de la Cuarta Transformación, relaciones internacionales.

Abstract

Unlike other federal administrations of the past, the one headed by President Andrés Manuel López Obrador was assumed *–a priori–* as a stage of enormous political, social, economic, and cultural importance only comparable to the three great transformations

*Licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Estudios Latinoamericanos, con especialidad en Filosofía, por la UNAM. Maestro y doctor en Filosofía y Psicoanálisis por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor definitivo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM. Correo electrónico: roberhernan@gmail.com

in national history: the Independence, the Reformation and the Revolution. After three years, there is not enough evidence to confirm that public life in the country is currently experiencing a “stellar moment”, comparable to these three great transformations. This article undertakes a balance of foreign policy during the first half of the government of the Fourth Transformation. The hypothesis is followed that in the conduct of foreign policy two great moments can be identified: the first, of disinterest, indifference of the president towards this matter; the second, of forced involvement. The change in strategy was motivated by President Trump’s threat to impose tariffs on Mexican imports, a situation that was followed by some relevant events for Mexico’s foreign policy, whose conduct shows a deficit balance.

Keywords: Mexican foreign policy, Mexico-United States relations, historical narrative of the Fourth Transformation, international relations.

Introducción

No hay algo, absolutamente nada, que confirme de manera categórica y sin sombra de duda que actualmente la vida pública del país vive un “momento estelar”, equivarable a las tres grandes transformaciones en la historia nacional (la Independencia, la Reforma y la Revolución). No lo hay, al menos, en política exterior, asignatura en la que el balance de la primera mitad del sexenio es deficitario, desfavorable, adverso, con todo y que el frente externo de la administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador no arroja los peores saldos de su gobierno. Tal es la hipótesis que se sigue en este artículo.

Desde una perspectiva crítica, se asume que tanto el proyecto como los fundamentos y la información oficial –y oficiosa– de la Cuarta Transformación son debatibles y cuestionables, susceptibles de analizarse desde otras posiciones teóricas, todo ello con el fin de emprender una suerte de balance sobre la política exterior durante los primeros tres años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Cuarta Transformación: ¿proyecto o tierra prometida?

Nada más tentador y, quizás, reiterado entre la clase política que hacer *tabula rasa* del pasado, abolir la historia, enterrar el pasado y sobre esas ruinas levantar una nueva época, otra etapa. La tentación casi irresistible del (re)inicio, del comienzo de una nueva etapa, cuando lo que domina, en no pocos casos, no es sino otra forma de continuidad.

Desde luego que de un gobierno a otro, de una administración a otra, se registran novedades, cambios, variaciones –incluso cuando la estafeta cambia de

manos pero continúa bajo el mismo signo político, cuando no hay alternancia en el poder—. El cambio de gobierno porta la posibilidad de señalar un quiebre, de introducir esa línea imaginaria en el tiempo: antes y después. Si no en los hechos, al menos en la retórica, en el discurso.

Aupado por más de 30 millones de sufragios, el presidente Andrés Manuel López Obrador interpretó su triunfo como un quiebre de proporciones históricas. En su particular lectura de la historia nacional, el que encabeza es el gobierno de la Cuarta Transformación, luego de la Independencia, la Reforma y la Revolución. No sólo se discute la pertinencia de interpretar de esa forma la historia nacional: como puntual sucesión de transformaciones, sino que el presidente López Obrador asumiera *a priori* su sexenio, su administración, como una etapa de trascendencia política, social, económica, histórica de las dimensiones de nuestra Independencia o de la Revolución mexicana.

Desde antes de iniciar su mandato, no está claro si cuando López Obrador se refiere a la Cuarta Transformación señala un proyecto político en vías de realización, *work in progress*, o bien un destino manifiesto, tierra prometida a la que habría llegado el país a partir del 1° de julio de 2018, cuando fue electo presidente de la República y Morena resultó el partido más votado para el Congreso de la Unión.

Sin mayor elaboración, para el presidente López Obrador las tres grandes transformaciones de nuestra historia nacional han puesto fin, de forma violenta, a regímenes contrarios a los intereses del pueblo. A diferencia de las tres anteriores, la actual transformación se llevó a cabo por la vía de las urnas, de manera pacífica y democrática. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (que se ufano de haber escrito él mismo), el presidente López Obrador explica que su triunfo electoral puso fin al régimen neoliberal y dio paso a la Cuarta Transformación. Conviene citarlo *in extenso*:

Si un plan nacional de desarrollo expresa la parte del pacto social que le corresponde cumplir al gobierno, los elaborados en el periodo de referencia fueron falsos en sus propósitos y mendaces en sus términos, como lo fueron los informes presidenciales y otras expresiones del poder público. Es evidente que el documento correspondiente al sexenio 2018-2024 tendrá carácter histórico porque marcará el fin de los planes neoliberales y debe distanciarse de ellos de manera clara y tajante; esto implica, en primer lugar, la restitución de los vínculos entre las palabras y sus significados y el deslinde con respecto al lenguaje oscuro y tecnocrático que, lejos de comunicar los propósitos gubernamentales, los escondía. Desde luego en la elaboración del nuevo documento debe recogerse el cambio de paradigma aprobado en las urnas el 1 de julio de 2018 y ese cambio incluye el del concepto mismo de desarrollo.

México fue uno de los países en los que este modelo fue aplicado de manera más encarnizada, brutal y destructiva, y uno en los que duró más tiempo. Ello fue así porque la pequeña élite político-empresarial que lo impuso se adueñó de las instituciones y se perpetuó en ellas mediante sucesivos fraudes electorales. Pero ese largo y oscuro periodo terminó. En la elección del 1 de julio de 2018 el pueblo de México determinó un cambio de rumbo en la vida pública y en las instituciones. Fue una sublevación legal, pacífica y democrática fruto de una paulatina toma de conciencia; el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo.

Hemos llamado a este mandato popular y social la Cuarta Transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para reemplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente. Sin faltar al principio de no intervención y en pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, lo que edifiquemos será inspiración para otros pueblos.¹

Al igual que la Colonia, los privilegios eclesiásticos y el Porfiriato, el neoliberalismo debe ser derruido y de los escombros emerger un régimen posneoliberal a efecto de concretar la Cuarta Transformación (4T) de la vida pública nacional. Los contornos de ese régimen por venir no son claros. Sin mayor elaboración conceptual, ese nuevo régimen supone —en el discurso de la 4T— el fin —tal cual— de la corrupción, del dispendio presupuestal a manos de los funcionarios públicos, el abatimiento de la pobreza y la desigualdad, de la migración por razones económicas, el retorno de la paz, la seguridad, la justicia y el imperio de la ley.²

Más que hechos consumados, que un “momento estelar” de nuestra vida pública, la Cuarta Transformación es apenas un proyecto en ciernes que, con no pocos apuros, tropiezos y retrasos, se ha echado a andar. Transcurrida la mitad del sexenio, no parece haber bases sólidas para afirmar que, en efecto, está en curso una transformación de dimensiones históricas en el país, equiparables a la Independencia, la Reforma y la Revolución. Mucho menos para sostenerlo desde hace tres años, al inicio de la administración, como lo ha hecho la clase política gobernante.

Como sucedió con la alternancia política, en el año 2000, un triunfo electoral es apenas el principio de un potencial proceso de transformación. Como se recordará,

¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Gobierno de México, México, 30 de abril de 2019, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

² *Ibidem*, p. 8.

tras seis años del autodenominado “gobierno del cambio”, la decepción ciudadana catalizó en un exacto colofón de aquel sexenio: alternancia sin cambio.

Por ahora, difícilmente se puede sostener que el país vive una Cuarta Transformación de trascendencia histórica. Quedan tres años para concretarla. O no. A mitad del camino, la narrativa de la Cuarta Transformación está más cercana a la promesa que a la realización consumada.

Al igual que otros gobiernos —como lo hizo el de Carlos Salinas de Gortari o el de Vicente Fox—, el encabezado por el presidente López Obrador ha recurrido a su muy peculiar interpretación de la historia nacional: ha construido un relato histórico de grandes momentos y se ha reservado para sí uno de esos momentos estelares, trascendentes.

Al referirse a la “historia por decreto”, Carlos Monsiváis —crítico del régimen priista y acaso a salvo de la sospecha de conservador— señala que a partir de Porfirio Díaz y los revolucionarios que le siguieron:

Surge por decreto un informe del pasado que no se presta a debates ni conjeturas. El programa está fijado: una consecución dramática de la independencia, una interrupción lamentable (el porfirismo), un villano a quien da gusto odiar (Huerta), unos caudillos cuyos enfrentamientos episódicos se disuelven en el largo abrazo de la Patria. El Estado asume la representación general de la Historia y les deja a los historiadores profesionales la carga de ratificar o contradecir pero siempre respetando su sitio de eje implícito o explícito de los procesos. ¿A quién le interesa querellarse contra la historia política porque su atención a las figuras principales falsifica la verdad?³

Quizás hoy más que por decreto, a diario se nos repite una historia providencial: la llegada a la tierra prometida, el reino de la Cuarta Transformación, el reino de los justos, donde no hay lugar por la corrupción ni la impunidad, donde la fraternidad impera...

Como en el pasado, es desde el presente que se construye el relato histórico oficial, que se colocan las fechas, los nombres, los hechos... se les pone en vereda, pues, de tal forma que desemboquen exactamente en la situación actual: herencia y culminación. Como otros, el gobierno en funciones construye su propio relato histórico, es decir, su legitimidad: esta larga cadena de sucesos históricos echó las bases para el advenimiento de este preciso presente, de este gobierno que es heredero y culmen de esta trayectoria transformadora.

³ Carlos Monsiváis, “La pasión de la historia” en Carlos Pereyra *et al.*, *Historia ¿para qué?*, Siglo XXI, México, 1995, p. 181.

El Estado, el poder, organizan el tiempo pasado y conforman su imagen en función de sus intereses políticos e ideológicos. En el antiguo Egipto faraónico, o en la China de las dinastías imperiales, era la sucesión de las dinastías la que hacía los cortes en la historia, jalónaba el tiempo, fechaba los años, formaba la sustancia de la conciencia histórica colectiva. La historia, redactada por comisiones especiales de escribas o mandarines, era un servicio del Estado que presentaba el poder monárquico como la base de toda la máquina social, a través de la dimensión misma del tiempo.⁴

Combates por la historia, los llamaría Lucien Febvre, la disputa por el pasado para la legitimación del presente. “El que controla el pasado –decía el *slogan* del Partido–, controla también el futuro. El que controla el presente controla el pasado”.⁵ Revisionismo interesado, del que la 4T no se ha sustraído: se impuso la inercia, la continuidad, por encima de la transformación. Esa costumbre del poder de reescribir la historia. Enrique Florescano reflexiona sobre esta relación entre la historia y el presente:

En tanto que la reconstrucción del pasado es una operación que se hace a partir del presente, los intereses de los hombres que deciden y gobiernan ese presente intervienen en la recuperación del pasado. Cada vez que un movimiento social triunfa e impone su dominio político sobre el resto de la sociedad, su triunfo se vuelve la medida de lo histórico: domina el presente, comienza a determinar el futuro y reordena el pasado: define el qué recuperar del inmenso y variado pasado y el para qué de la recuperación. Así, en todo tiempo y lugar la recuperación del pasado, antes que científica, ha sido primordialmente política: una incorporación intencionada y selectiva del pasado lejano e inmediato, adecuada a los intereses del presente para juntos modelarlo y obrar sobre el porvenir.⁶

Aunque se presume diferente, el gobierno de la 4T resulta más bien similar a gobiernos del pasado, que igualmente desde el poder construyen una narrativa histórica discrecional, selectiva y honrosa, incluso francamente gloriosa, de la cual se reclaman herederos únicos.

⁴ Jean Chesneaux, *¿Hacemos tabla rasa del pasado? A propósito de la historia y de los historiadores*, Siglo XXI, México, 15ª ed., 2000, p. 29.

⁵ George Orwell, *1984*, Destino, Barcelona, 1997, p. 41.

⁶ Enrique Florescano, “De la memoria del poder a la historia como explicación” en Carlos Pereyra *et al.*, *op. cit.*, Siglo XXI, México, 1995, p. 93.

Política exterior: ¿hoja de ruta u hoja suelta?

Sorprende que un proyecto que aspira al bronce de la historia, con apetito de trascendencia, que un gobierno que antes de comenzar ya había reclamado un lugar insigne en el mausoleo de la memoria nacional, arrancara sin proyecto en materia de política exterior, sin estrategia ni hoja de ruta para navegar en las turbulentas aguas de la globalización. Un hecho inadmisibles para un presunto momento “estelar de la vida pública de México”. Desde un inicio preocuparon las limitaciones e inconsistencias, la ausencia de un diagnóstico, la omisión frente a procesos y tendencias globales a las que no es ajeno México.

Omisión estentórea, ausencia insoslayable en cualquier proyecto de nación: “En tanto que los estados nacionales son los actores centrales del sistema internacional, cualquier proyecto que adopten implica una visión y una posición frente al resto de la comunidad mundial. Así pues —concluye Lorenzo Meyer—, un componente medular del proyecto nacional —a veces el principal— es su propuesta en torno a la relación que el país debe tener con el resto de los actores internacionales”.⁷

Improvisación antes que planeación, el gobierno de la Cuarta Transformación ha conducido la política exterior a golpe de reacción y punta de ocurrencias, de forma improvisada y con decisiones con apenas el justo cálculo para salir del paso. En lo que va de la administración, se pueden identificar tres tiempos o etapas en la conducción de la política exterior por parte del gobierno de la Cuarta Transformación: 1) declaración de principios, sin hoja de ruta: el momento del arranque lento, incierto y torpe, decepcionante si se toma como punto de partida, mapa y brújula para conducir la política exterior el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* y el aún más tardío *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024*; 2) cambio (obligado) de rumbo: de mirarse al ombligo a responder a las bravuconadas del presidente Donald Trump, por necesidad atender la emergencia nacional que planteó la amenaza de los aranceles contra las mercancías nacionales; y 3) de la luna de miel a la luna de hiel (de Trump a Biden): frente a los desplantes y amenazas del primero en la Casa Blanca, sumisión y oportunismo sin vergüenza; una extraña manera de entender y ejercer la responsabilidad de Estado: no dar pie a la agresión; evitar, a cualquier costo, el desvarío de la extrema derecha al mando. En el trance de Trump a Biden el gobierno mexicano cambió el tono y la narrativa, como si lamentara la derrota de la extrema derecha, regateo mezquino, torpe e inútil con tal de no intervenir en asuntos (electorales) de otros pueblos.

⁷ Lorenzo Meyer, “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas nacionales. XII. Relaciones internacionales*, El Colegio de México, México, 2010, p. 47.

Más que calculado, un itinerario marcado por las coyunturas internacionales, frente a las que el gobierno del presidente López Obrador ha reaccionado con mayor o menor tino y fortuna.

Declaración de principios

Materia de debate, no se sabe si como parte de la estrategia de innovación radical y polarizadora o como crítica demoledora al neoliberalismo y sus pruritos metodológicos o, por el contrario, como síntoma de los enredos cotidianos en la administración federal (los secretarios dicen una cosa y el presidente otra), el gobierno de la Cuarta Transformación envió dos documentos de idéntico título, pero de diferente contenido a la Cámara de Diputados.

A unas horas de que concluyera el término legal para hacerlo, el Presidente de la República envió su propuesta de *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*: el martes 30 de abril “por la noche”, la Cámara de Diputados recibió “una carpeta” y un sobre cerrado con “dos memorias USB”⁸ con el documento que el órgano legislativo debe analizar en no más de dos meses a partir de la fecha en que lo recibió, al cabo de los cuales, si no tiene observaciones, se da por aprobado.⁹

Dos documentos no sólo distintos, sino incluso contradictorios en algunos puntos. De allí que para algunos analistas más que un documento principal y un anexo (el primero de 63 cuartillas, el segundo de 225), se trata de dos textos que evidencian las diferencias entre la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Para confusión del respetable, los dos tenían como título Plan Nacional de Desarrollo e iban pegados, aunque con tipografía diferente. Luego los despegaron y resultó que el primero era el bueno y el segundo era anexo, aunque no apareciese en el índice del primero y no fuese nombrado como anexo en el título. Y es que el segundo, según parece, fue elaborado en la Secretaría de Hacienda, a la manera canónica. Pero cuando se le llevó al presidente para el visto bueno, los hacendarios se toparon con la noticia de que el presidente ya había hecho el suyo y no se parecía al de ellos. Y como donde manda capitán

⁸ Horacio Jiménez y Alejandra Canchola, “Reciben diputados Plan Nacional de Desarrollo” en *El Universal*, 1º de mayo de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reciben-diputados-plan-nacional-de-desarrollo-de-amlo> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁹ Plazos excepcionales, pues el próximo Presidente de la República, cuyo mandato iniciará el primer día de octubre (ya no de diciembre), deberá presentar el Plan Nacional de Desarrollo a más tardar el último día de febrero, como lo establece el artículo 21 de la Ley de Planeación, reformado en 2018 y que entrará en vigor a partir del 1º de octubre de 2024. Ley de Planeación, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

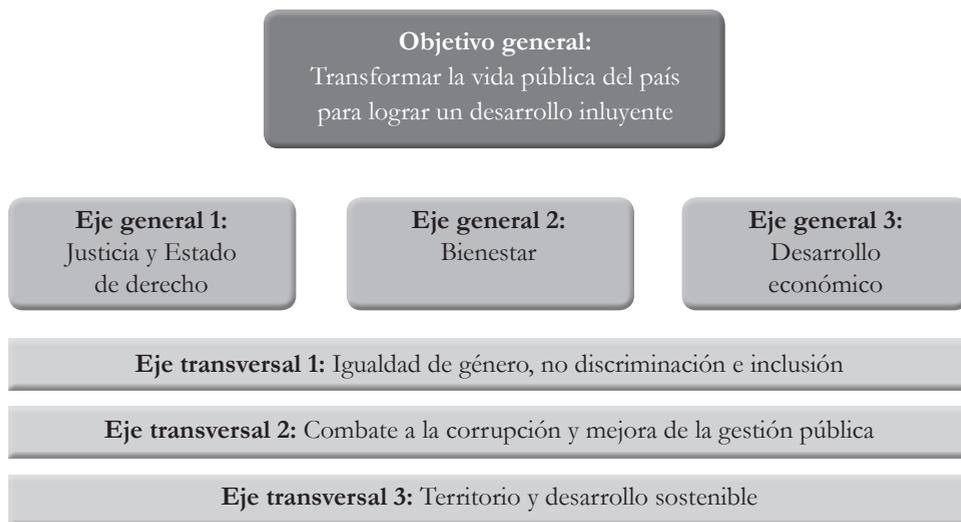
no gobierna marinero, no hubo más remedio que pegar el segundo al primero y hacerle al cuento del anexo.¹⁰

Como documento extenso –caprichosamente partido en dos– o como dos versiones de un solo proyecto, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* no sólo plantea los grandes trazos del proyecto de desarrollo que propone la Cuarta Transformación para el país en los próximos cinco años, sino que, a querer o no, dejó ver las limitaciones, las omisiones, las obsesiones (señaladamente su “bestia negra”, que es el neoliberalismo), incluso las ilusiones, de un gobierno que se propuso no sólo gobernar bien al país, sino cambiar la historia nacional.

Con alguna diferencia denominativa, ambos planes se articulan a partir de tres ejes generales (“Política y gobierno”, “Política social” y “Economía” en el documento de la Presidencia; “Justicia y Estado de derecho”, “Bienestar” y “Desarrollo económico” en el segundo), tres ejes transversales (explícito en el de Hacienda: 1) Igualdad de género, no discriminación e inclusión; 2) Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública y 3) Territorio y desarrollo sostenible) y 12 “principios rectores”, que más bien parecen y han sido consignas de campaña: 1) Honradez y honestidad; 2) No al gobierno rico con pueblo pobre; 3) Nada al margen de la ley, por encima de la ley, nadie; 4) Economía para el bienestar; 5) El mercado no sustituye al Estado; 6) Por el bien de todos, primero los pobres; 7) No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera; 8) No hay paz sin justicia; 9) El respeto al derecho ajeno es la paz; 10) No más migración por hambre y violencia; 11) Democracia significa el poder del pueblo, y 12) Ética, libertad y confianza.

¹⁰ Alejandro Hope, “La planeación del doctor Jekyll y el señor Hyde” en *El Universal*, Plata o plomo, 3 de mayo de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/la-planeacion-del-doctor-jekyll-y-el-senor-hyde> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Figura 1
Esquema general *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 2019, p. 29, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Cada uno de los ejes generales se desgrena en un objetivo general y una serie de objetivos específicos que se acompañan, por un lado, de un indicador que permite el seguimiento y medición del objetivo y, por el otro, de un conjunto de estrategias que permitirán alcanzar las metas planteadas. Tal es la metodología seguida en el documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No en todos los casos los indicadores son fuente de rigor y certidumbre. Un par de botones como muestra:

1) para cumplir el “Objetivo 1.5 Preservar la seguridad nacional”, se establece como indicador un “Índice de acciones para preservar la Seguridad Nacional”, que “mide el porcentaje de las acciones a realizar por las Fuerzas Armadas en relación a las operaciones marítimas, terrestres y aéreas, a instalaciones estratégicas y a la generación de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional”. Las fuentes de ese índice son las propias fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina) y la “línea base” (2018), es decir, el punto de partida que permite estimar el avance o retroceso durante la presente administración, simple y sencillamente dice “no aplica” en el documento, mientras que en el punto de llegada, la “Meta 2024”, establece “100%”. Parece una tomadura de pelo: un indicador que medirá acciones de las Fuerzas Armadas, cuya información e índice —

cuya metodología se desconoce— será generado por esas mismas instituciones y en el que, además, se parte de nada y se establece un avance de 100%. Pase lo que pase en este rubro, al final del sexenio, el gobierno puede cacarear un impresionante avance del 60 o 70 o 100%, pues parte prácticamente de cero; y

2) en algunos casos no sólo hay contradicciones entre ambos documentos, sino que el mismo documento elaborado por Hacienda —se supone que el más serio y riguroso— tiene datos distintos para los mismos indicadores. El indicador “Tasa de informalidad laboral (TIL-1)”, aparece dos veces, definido de forma diferente y con valores distintos: en la página 128 aparece como “Indicador 2.11.2: Tasa de informalidad laboral (TIL-1)”, y es descrito como el indicador que “mide el seguimiento de la formalización del empleo, para evaluar el mejoramiento de la calidad de los trabajos” y registra una línea base de 56.58 por ciento y una meta de 54.67 por ciento. 20 páginas más adelante —en la 148—, se consigna el “Indicador 3.2.1: Tasa de informalidad laboral (TIL-1)”, que es descrito en los siguientes términos: “Proporción de la población ocupada laboralmente vulnerable, ya sea por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan o por carecer de un vínculo laboral no reconocido por su fuente de trabajo de acuerdo con el orden legal vigente”. Y establece como “Línea base (2018): 56.7%” y como “Meta 2024: 55.3%”. ¿Un mismo indicador para dos objetivos distintos? ¿Cifras diferentes de un mismo indicador? ¿La TIL-1 de la página 128 mide y refiere algo muy distinto de la TIL-1 de la página 148?

Desde luego, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* presenta objetivos e indicadores exentos de inconsistencias y suspicacias. Por ejemplo, en materia de seguridad, cuya fuente de información es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, propone dos indicadores: 1) tasa de incidencia delictiva (“Indicador 1.4.1”) y 2) percepción de inseguridad (“Indicador 1.4.2”), para los cuales establece metas claras: en el caso de la tasa de incidencia delictiva, se propone pasar de 39 369 delitos denunciados en 2017 a 33 219 delitos para 2024 (6 150 delitos menos). Mientras que, en términos de percepción de inseguridad, el gobierno se plantea una reducción muy significativa: de 79.4 por ciento en 2018 a 39.4 por ciento al final del sexenio.¹¹

Sin embargo, en el balance de este documento programático prevalecen los oscuros sobre los claros, y más cuando se aborda el tema de las relaciones internacionales de México. No hay forma de que la Cuarta Transformación salve cara en algunas asignaturas que parecerían estratégicas para el desarrollo nacional. En ninguno de los “dos” planes se aborda con meridiano rigor, consistencia y seriedad la política exterior. Ninguno se salva.

¹¹ *Idem.*

Las dos versiones del Plan confirman los peores temores: omisiones graves, cortedad de miras, limitaciones conceptuales, ausencia de diagnósticos, estrategias y objetivos puntuales. En el documento de la Presidencia, el “capítulo” (es un decir) de política exterior ocupa cinco párrafos, en los que el mundo se reduce a América Latina y América del Norte; página y media (pp. 28 y 29), espacio suficiente para repetir que el gobierno de la República seguirá los principios constitucionales de la política exterior e hilvanar lugares comunes: “El Ejecutivo Federal ofrece cooperación, amistad y respeto para todos los países del mundo (...)”. En esa estrechez, destacan dos énfasis:

1) vocación quizás no latinoamericanista, sino más bien mesoamericanista: “En este gobierno México ratifica su pertenencia histórica y cultural a esa región [América Latina y el Caribe] e impulsará con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana. Esta disposición será especialmente marcada hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida”;¹² y

2) recelo hacia el Norte: “México forma parte de la región de Norteamérica, junto con Estados Unidos y Canadá, de los que es socio comercial. La relación con el primero de esos países, con el que comparte más de tres mil kilómetros de frontera, está marcada por una historia de invasiones, despojo territorial e intervenciones, pero también por un intenso intercambio económico, cultural y demográfico”.¹³

Con nuestro vecino del norte, el Plan delinea una agenda a partir de “problemas comunes”, a saber: “entre los cuales los más significativos son sin duda los fenómenos migratorios de Sur a Norte, las situaciones adversas que enfrentan millones de mexicanos que viven en el país vecino y las expresiones de la delincuencia transnacional: el tráfico de personas y el trasiego de armas, drogas ilícitas y divisas”.¹⁴

De esa batería de temas, en la versión presidencial del Plan Nacional de Desarrollo, se desarrolla un capítulo en particular a la política migratoria, al que se le dedica, por cierto, el doble de espacio (dos cuartillas que contienen 11 párrafos) respecto de la política exterior. Además de denunciar las consecuencias nocivas del neoliberalismo, el gobierno anticipa un cambio de estrategia en esta materia: “México no insistirá más en una modificación a las leyes y normas migratorias del país vecino; en cambio, el Poder Ejecutivo Federal atacará las causas profundas de la emigración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la

¹² Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 29.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz”.¹⁵

Difícil resistir la tentación de citar un párrafo que, a la luz de la amenaza del presidente Trump de imponer aranceles generales y graduales (empezar con cinco por ciento para terminar en 25 por ciento en octubre) a las mercancías mexicanas a partir del 10 de junio, luce hoy distante e insostenible:

En lo que respecta al tratamiento de extranjeros migrantes en México –ya sea que se encuentren de paso hacia el país del norte o con propósitos de residencia en el territorio nacional–, la política del gobierno federal ha dado ya un giro en relación con la que había venido poniendo en práctica el régimen anterior.

Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad –empezando por la de los propios interesados–, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones.¹⁶

Fue una estrategia en política migratoria –de las contadas definiciones– que se vino abajo tras la crisis de los primeros días de junio de 2019, como se desarrolla más adelante.

En suma, un Plan que, como ha concluido la embajadora Olga Pellicer, exhibe, por un lado, “una visión muy limitada de las relaciones exteriores del país” y, por el otro, una “escasa o nula preocupación por los cambios mundiales en las relaciones de poder económico, político o militar que se están dando”.¹⁷

Si bien un poco más extenso, el capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo elaborado en los cuarteles hacendarios sigue la misma estructura y líneas generales –prioridades y acentos–, con todo y sus limitaciones, cortedad y omisiones que el anterior. Reproduce el apego a los principios constitucionales de la política exterior y le alcanza con cuatro páginas para desarrollar diagnóstico, objetivos, indicadores y estrategias en la materia.

Inscrito en el capítulo cuatro (“Ejes generales”), ubicado en el primero de los tres ejes (“Justicia y Estado de derecho”), la política exterior es materia del objetivo “1.6 Conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de la política interior”.¹⁸ Al igual que en el otro documento,

¹⁵ *Ibidem*, p. 31.

¹⁶ *Ibidem*, p. 32.

¹⁷ Olga Pellicer, “El PND y la política exterior” en *Proceso*, núm. 2220, México, 19 de mayo de 2019, p. 37.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, 2019, p. 63, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

en el de la Secretaría de Hacienda este capítulo resulta claramente insuficiente, limitado, falto... Basta decir que al plantearse las relaciones de México con Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente caben en un solo párrafo:

Con el resto de las regiones del mundo existe potencial para el fortalecimiento de los vínculos políticos, económicos y de cooperación, a los que se puede dar contenido social en beneficio de los mexicanos. Europa es el tercer socio comercial de México y la segunda fuente de inversión extranjera y, a su vez, México es uno de los socios más importantes de la Unión Europea de América Latina. La modernización del Acuerdo Global con la Unión Europea permitirá seguir profundizando los vínculos políticos y de cooperación. Por su parte, en Asia-Pacífico se encuentran las economías con mayores índices de crecimiento y potenciales constantes de expansión. La mitad de nuestros 10 principales socios comerciales se encuentran en Asia, por lo que el gobierno de México también debe buscar profundizar la relación con socios en África, Asia Central y Medio Oriente.¹⁹

A juzgar por ambas versiones del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, para el gobierno de la Cuarta Transformación los organismos internacionales no existen: no se les menciona y, en consecuencia, no existen ni objetivos ni estrategias en esa dirección.

Ni siquiera había sido aprobado en la Cámara de Diputados cuando el Plan ya empezaba a ser desmentido en los hechos por el propio gobierno. Respecto al “ámbito económico”, pero en el mismo objetivo 1.6, el Plan señala que “destaca la participación de México en el G20, el cual es el mecanismo más importante de toma de decisiones sobre coordinación internacional de políticas macroeconómicas y monetarias”.²⁰ ¿Por qué si en el documento de planeación le reconocen tal importancia a este “mecanismo” el presidente López Obrador anticipó con varias semanas —quizás meses— su ausencia de la Cumbre del G20 en Osaka, Japón, celebrada los días 28 y 29 de junio de 2019, la primera en su mandato?

Algo parecido sucede con el compromiso ambiental enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo, “México se compromete a respaldar la implementación de las diversas agendas globales de desarrollo vigentes, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda de Acción de Adís Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, las cuales actúan como parámetros universales en sus respectivas materias”. Un compromiso que no parece ir más allá del papel: el gobierno federal destinó, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF-2019), “39 125

¹⁹ *Ibidem*, pp. 64-65.

²⁰ *Ibidem*, p. 65.

millones de pesos para proyectos de combate al cambio climático, cifra muy por debajo de los 61 500 millones que se asignaron en el 2018”.²¹

A diferencia del primer documento comentado, en el de Hacienda se incluyen (como lo establece la ley) indicadores que permiten dar seguimiento y medir el grado de avance de cada objetivo. Si bien es cierto que resulta no sólo complejo, sino limitado, incluso desacertado, recurrir a criterios cuantitativos para evaluar la política exterior –según su materia y el número o importancia de los países firmantes, un solo acuerdo puede significar mucho más que el despliegue de una serie de acciones diplomáticas e incluso la firma de varios tratados. El mejor ejemplo es la firma del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)–, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* establece dos indicadores: 1) Proyectos de colaboración y de promoción en beneficio del desarrollo nacional impulsados mediante acuerdos políticos (con contrapartes internacionales), que parte de una “Línea base (2015)” de “60 proyectos” y se plantea una meta para 2024 de 320 proyectos; y 2) “Iniciativas mexicanas de alto impacto aprobadas en foros multilaterales”, un indicador que en 2018 se situó en 227 y se fija una meta hacia el final del sexenio de 250.²²

No se incluyen las fuentes, es decir, no se menciona de dónde proviene esa cifra de 227 “iniciativas de alto impacto”, tampoco se define el alcance de la noción “alto impacto”, pero incluso sin esas definiciones mínimas ni fuente alguna el solo número ya deja ver los limitados alcances de ese objetivo: la meta sexenal es superar la cifra de la administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, con 23 iniciativas más.

Al igual que el documento presidencial, en esta versión se dedica un apartado a la política migratoria, la diferencia es la extensión y acaso la puntualidad. En sus líneas generales se presenta como una estrategia integral “que suponga en primera la reducción de las causas estructurales, es decir económicas, políticas y sociales que motivan la migración, tanto al interior de nuestro país como en los países centroamericanos, mediante la implementación de programas de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, México mejorará las condiciones para procesar las solicitudes de refugio. Se buscará que la migración sea un acto voluntario, no uno forzado por la carencia, la inseguridad o la falta de perspectivas”.²³ Claramente orientados a la protección de los migrantes, los indicadores ponen el acento justo en ello: 1) tasa de conclusión de expedientes de queja de violación de

²¹ Melissa del Pozo, “Los recortes fatales” en *Proceso*, núm. 2220, México, 19 de mayo de 2019, p. 19.

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, pp. 65-66.

²³ *Ibidem*, p. 69.

derechos de los migrantes, en territorio nacional y 2) eficiencia de la protección consular, de nuestros connacionales en el exterior.²⁴

Como se deja ver en sus grandes trazos, es un proyecto de política exterior miope, que no sólo se queda corto para los tiempos que corren, sino que luce enano para los tiempos de una presunta Cuarta Transformación en la historia de México.

Es cierto que muy poco han contribuido los planes nacionales de desarrollo a su objetivo primigenio. Ya sea por contingencias, por coyunturas imprevisibles o simple indolencia y/o simulación, los planes han sido abandonados más temprano que tarde y sólo se desempolvan –si acaso– en esas otras citas de pompa y circunstancia, de simulación, que son los informes de gobierno: las cuentas alegres de los informes de gobierno se alinean, a modo, con las felices líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo. La simulación de arranque se completa con la simulación anual: las cifras cuadran, las comparaciones proliferan.

Timbre de orgullo de la narrativa de la 4T es su condena a esa “bestia negra” que es el neoliberalismo, que funciona como hilo conductor del mal enhebrado Plan Nacional de Desarrollo. Pareciera, incluso, que la obligación constitucional de elaborar un plan rector de la administración pública para el gobierno entrante fuera parte también de ese orden neoliberal que ha tocado su fin. De allí, quizás, la poca seriedad con la que el gobierno del presidente López Obrador asumió su responsabilidad constitucional de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que convirtió en manifiesto o en panfleto político.

Entre la histórica simulación que ha sido la “planeación democrática” del desarrollo nacional y el licencioso voluntarismo que despliega el presidente López Obrador en su Plan, o cierta dejadez que transmite el de la Secretaría de Hacienda, había otras opciones para acometer de forma novedosa y, sobre todo, seria esta obligación. Al Plan Nacional de Desarrollo de la 4T le falta rigor y le sobra demagogia, presenta altas dosis de voluntarismo y serios déficits de sustento y consistencia. Con escasa elaboración y sobrada indolencia, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* exhibe una idea muy vaga y corta de la política exterior de México, no honra nuestra tradición histórica y, al propio tiempo, se desentiende del lugar de México en el mundo. Al menos en política exterior, durante los primeros meses la Cuarta Transformación no intentó otra cosa que mirarse al ombligo.

Cambio (obligado) de rumbo

Fue cuestión de meses para que el presidente López Obrador fuera interpelado por el mundo, para que dejara de mirarse al ombligo. Precisamente por el flanco

²⁴ *Idem.*

en el que el gobierno de la 4T presentaba —relativamente— mayor claridad, incluso estrategia, es por donde el presidente Trump asestó un golpe severo a nuestra política exterior y al país en general.

Con miras a su eventual reelección y en pleno proceso de ratificación del T-MEC, en mayo de 2019 el presidente Donald Trump lanzó una más de sus bravuconadas: imposición de aranceles progresivos a las importaciones mexicanas (de 5 a 25 por ciento en escasos tres meses, que empezaban a correr el 10 de junio de 2019) si el gobierno de México no cortaba el flujo de migrantes centroamericanos a la frontera con Estados Unidos.

Tras varios días de intensas negociaciones en Washington, el canciller Marcelo Ebrard anunció que ambos gobiernos habían llegado a un acuerdo a efecto de evitar los aranceles. Entre la espada y la pared, puesto a decidir entre el mal menor, el presidente López Obrador aceptó hacer el trabajo sucio, como policía migratorio, de Estados Unidos. Con el acuerdo de Washington sobre migración, México ganó estabilidad económica —precaria, temporal, dependiente—, libró la catastrófica carga de los aranceles, pero a cambio de subordinar sus intereses a los de Estados Unidos en materia de migración y seguridad fronteriza. No había demasiado espacio para negociar: todo parecía indicar que Trump no daría marcha atrás en su amenaza, porque esa decisión se inscribía en la estrategia para su reelección.

Además de librar la espada de los aranceles, que pendía sobre el cuello de las mercancías nacionales, México eludió asumirse como “tercer país seguro”, figura jurídica con obligaciones puntuales, que reclama un acuerdo bilateral —que debe ser aprobado por el Senado mexicano— y someterse a la legislación internacional vigente bajo supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

De la política migratoria de “brazos abiertos” de los primeros meses de esta administración, pasamos a fronteras cuasi cerradas a la migración ilegal de centroamericanos. ¿Cedió el gobierno mexicano ante la posibilidad de una catástrofe económica? Probablemente, pero no había demasiadas opciones.

A querer o no, López Obrador constató que difícilmente el titular del Ejecutivo se puede desentender del flanco externo, delegar acciones y decisiones en una asignatura tan sensible para un gobierno. En los primeros meses tras asumir el cargo, en una entrevista con corresponsales, el presidente López Obrador señaló que los asuntos económicos del país los delega en técnicos y reconoció que “no es ningún especialista” en política exterior.²⁵ Nadie está obligado a ser especialista en todas las materias de gobierno, no hay demérito en reconocerlo. Un presidente no

²⁵ Juan Luis Cebrián, “Una conversación con López Obrador” en *El País*, Al hilo de los días, 13 de mayo de 2019, p. 15.

está obligado a saber de todo, a saberlo todo; a lo que está comprometido es a no desentenderse de las facultades y obligaciones que le imponen la Constitución y las leyes y que le demanda la realidad.

A partir de aquella crisis en la que colocó al país las decisiones atrabiliarias del presidente Trump, sostengo que es perceptible y, aún más, verificable un cambio de estrategia: mayor involucramiento del presidente en la materia. Incluso, quizás como hipótesis, se puede sostener que el gobierno federal convirtió en virtud una necesidad, pues en los siguientes meses la política exterior siguió en la agenda política nacional, por lo menos a través de tres hechos: 1) la elección de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el bienio 2021-2022; 2) la presentación –con retraso–, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Programa Sectorial 2020-2024, que se deriva del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* y 3) la primera visita oficial del presidente López Obrador a otro país, que no podía ser otro sino Estados Unidos.

Por separado y en conjunto, cada uno de estos hechos no sólo incidió en la agenda nacional y mantuvo el interés de la opinión pública, sino que terminó por recordarle al presidente la relevancia de la política exterior en la conducción gubernamental. De allí la pertinencia de consignar esos episodios, aunque sea a vuela-pluma.

Crisis migratoria

Semanas después de aquella coyuntura crítica con el gobierno de Trump, para mayor exactitud en junio de 2019, luego de varios meses de cabildeo, el Grupo Regional de América Latina y el Caribe acordó apoyar la postulación de México para formar parte, como miembro no permanente, del Consejo de Seguridad de la ONU. Como se sabe, el proceso para ocupar un lugar en el Consejo toma dos o tres años de cabildeo y negociaciones regionales y luego mundiales; por tanto, fue el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto el que echó a andar la maquinaria, que dio sus primeros resultados meses después de concluido el sexenio peñanietista.

No estaba en sus planes ni era parte de su estrategia –porque sencillamente no la tenía–, pero el gobierno de la Cuarta Transformación dispondría de un lugar en el Consejo de Seguridad, que ocuparía el representante de México ante la ONU, el doctor Juan Ramón de la Fuente.

A falta de grandes definiciones, de una perspectiva amplia y global, de un proyecto consistente acerca del lugar que debe ocupar México en el mundo, la representación nacional se sostiene de la tradición y los principios de política exterior y algún tema sacado de la chistera del canciller Marcelo Ebrard. Tiempo después, el doctor De la Fuente perfiló la agenda nacional en ese órgano de Naciones Unidas:

México actuará en el Consejo de Seguridad, con total apego a los principios constitucionales de política exterior, defenderá el cumplimiento irrestricto de la Carta de las Naciones Unidas, del Derecho Internacional, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Nuestro gobierno, que ha asumido el compromiso con una política exterior feminista, abogará porque los temas del Consejo de Seguridad sean considerados con un enfoque de género, velará por los intereses de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y buscará siempre la solución pacífica de las controversias.

México mantendrá posiciones congruentes con su tradición en materia de desarme y en favor de un mundo libre de armas nucleares, químicas y biológicas. Al mismo tiempo, promoverá el control estricto del flujo de las armas pequeñas y ligeras, que son los instrumentos que nutren la violencia y la muerte en muchas regiones del mundo, incluida la nuestra.²⁶

A ello se sumaba la capacidad para resolver problemas, para operar en estrechos márgenes de maniobra mostrada por el canciller Marcelo Ebrard –político todo terreno y funcionario *multitask* oficial del gobierno federal– y la experiencia política del ex rector de la UNAM y ex secretario de Salud, que empezó con el pie correcto en Naciones Unidas: en sus primeros pasos, México presentó un proyecto de resolución ante la Asamblea General de la ONU a efecto de que medicamentos y vacunas contra las pandemias fueran considerados bienes públicos comunes y accesibles para todas las naciones. La resolución contó con el apoyo de 179 países,²⁷ desde luego, no del gobierno del presidente Trump, quien desde hacía meses negociaba el monopolio de eventuales vacunas contra el SARS-COV-2.

Además, la delegación mexicana debía lidiar con la escasez de recursos y las condiciones de trabajo excepcionales por la pandemia. Como advirtió la diplomática Olga Pellicer:

Para integrarse con miras de altura en el Consejo de Seguridad la representación mexicana en Nueva York requiere fortalecer su equipo de trabajo apoyado, a su vez, por una contraparte igualmente bien lubricada desde la Cancillería.

²⁶ Juan Ramón de la Fuente y Enrique Ochoa Martínez, “México en el Consejo de Seguridad de la ONU” en *El Universal*, 6 de julio, 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-ramon-de-la-fuente-y-enrique-ochoa-martinez/mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

²⁷ Víctor Sancho y Ariadna García, “México entra fuerte al Consejo de Seguridad” en *El Universal*, 18 de junio de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/mexico-entra-fuerte-consejo-de-seguridad> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Lo anterior conduce a la necesaria reflexión sobre la debilidad creciente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, su presupuesto ridículamente exiguo, la falta de claridad respecto a sus atribuciones y líneas de mando, el desconocimiento de los cuadros valiosos del servicio exterior de carrera, la pobreza o ausencia de líneas estratégicas para la acción en el exterior dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Todo ello provoca el justificado temor de que el actual gobierno no esté a la altura de las responsabilidades que se asumen al ingresar al Consejo de Seguridad.²⁸

De nueva cuenta, una misión política –diplomática– complicada, peliaguda, para el canciller Ebrard y el representante ante Naciones Unidas, Juan Ramón de la Fuente. Visto de manera distinta, una oportunidad para el canciller, sin embargo, de colgarse otra medalla, en su carrera hacia la candidatura presidencial.

Programa Sectorial

Si se parte de esa base pobre, mínima, desvencijada y casi inútil en tanto carta de navegación que es el “capítulo” de política exterior del Programa Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial 2020-2024 de la SRE aporta cierto rumbo, plantea objetivos, plazos e identifica por lo menos un astrolabio para asistirse en la navegación.

Más de año y medio le tomó al gobierno de la Cuarta Transformación presentar el panfleto presidencial de título tan rimbombante como engañoso (*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*) y traducirlo, desgranarlo en programas sectoriales; quizás por eso el Programa Sectorial 2020-2024 de la SRE se plantea un horizonte de 20 años: algunos de sus objetivos, metas y estrategias se plantean para 2040.

¿Tiene sentido que un gobierno que consumió casi un tercio del tiempo de su mandato formule y establezca objetivos y estrategias para las siguientes dos décadas? Quizás en términos de planeación sea conveniente, útil y aun recomendable fijar estrategias, objetivos y metas a 10, 20 o 50 años; sin embargo, para un gobierno al que le quedaba poco más o menos de cuatro años –si consideramos que el último año de gobierno es la crónica anunciada del ocaso del presidente en turno– parecía, entonces, un buen deseo o simple retórica porque nada garantiza (no existe base legal alguna) la continuidad de las actuales políticas públicas, de los planes y programas de gobierno para los siguientes sexenios, ni siquiera en el supuesto de que el siguiente gobierno federal sea encabezado por alguien emanado de Morena (Adán Augusto López, Claudia Sheinbaum, Marcelo Ebrard...).

²⁸ Olga Pellicer, “Los difíciles caminos del Consejo de Seguridad” en *Proceso*, núm. 2276, México, 29 de junio de 2020, p. 49.

En consonancia con el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, el Programa Sectorial 2020-2024 establece cinco objetivos prioritarios:

1. Consolidar relaciones de amistad, entendimiento y mutuo beneficio con países de las distintas regiones del mundo en beneficio de la sociedad, y que contribuyan a la construcción de un país con bienestar.
2. Lograr que la política de cooperación internacional para el desarrollo y de promoción de México en el exterior contribuyan al desarrollo humano sostenible de México y de nuestros socios, con prioridad en Centroamérica.
3. Contribuir de manera activa y propositiva en foros y mecanismos regionales americanos e iberoamericanos para posicionar los objetivos prioritarios de la agenda nacional.
4. Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México.
5. Garantizar que la política exterior multilateral transformadora, en apego a los principios constitucionales y al derecho internacional, contribuya a alcanzar los objetivos de la política interior, en materia de derechos humanos, paz, Estado democrático, bienestar social, y desarrollo económico y medioambiental.²⁹

Empiezan las dudas... En los dos primeros objetivos la prioridad es América Latina y el Caribe, señaladamente Centroamérica: “En primer lugar, la región de América Latina y el Caribe se establece como prioritaria para México por vecindad geográfica, historia compartida e identidad cultural. Los procesos políticos, económicos y sociales que se registran en el área tienen una repercusión directa en el país”.³⁰ Quizás más allá de polemizar sobre la apuesta regional del proyecto de la 4T –hay materia para ello, pues la influencia de México en Sudamérica es menguante, de allí que en términos prácticos las acciones se concentran en Centroamérica–, es el propio gobierno el que aporta argumentos que ponen en duda esta decisión: a juzgar por las decisiones del Presidente de la República y las acciones gubernamentales, la prioridad –clara, categóricamente– la tiene nuestra relación con Estados Unidos –en su primer visita a la Casa Blanca, López Obrador lo dejó claro–, no parece haber duda en ello, por lo que estos primeros dos objetivos parecen desmentidos por la realidad y el propio gobierno.

Más que otra cuestión, respecto al tercer objetivo destaca que el Programa Sectorial 2020-2024 lo formule en un plumazo:

²⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020 fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

³⁰ *Idem*.

el tercer objetivo prioritario se denomina “Contribuir de manera activa y propositiva en foros y mecanismos regionales americanos e iberoamericanos para posicionar los objetivos prioritarios de la agenda nacional”. México cuenta con el prestigio y la experiencia para incidir positivamente en estos espacios de diálogo, a fin de revitalizar su potencial de cooperación e integración para el desarrollo compartido y fortalecer sus capacidades de mediación política en casos de controversia.

De allí, el programa introduce, de inmediato, el cuarto objetivo, relacionado con la protección de los mexicanos en el exterior, infaltable por lo demás.

La prioridad en este tercer objetivo vuelve a ser América Latina y el Caribe, lo cual fue confirmado con la ausencia del presidente López Obrador en la Cumbre del G20, realizada en Osaka, Japón, entre el 28 y el 29 de junio de 2019. La meta en este objetivo releva de comentarios: “De aquí a 20 años, México buscará asumir la Secretaría General de la OEA, a fin de orientar al principal foro hemisférico de la región para el cumplimiento de sus objetivos conforme a sus principios fundacionales y apegado a la normativa de la organización”.³¹

Destaca del cuarto objetivo, el reconocimiento de que “la vulnerabilidad de nuestros migrantes indocumentados se ha agravado con las recientes políticas estadounidenses orientadas a la población migrante y el clima de xenofobia y discriminación por supremacistas blancos (...)”; es decir, con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, el mismo mandatario a quien, durante su primera visita, el presidente López Obrador reconoció por su trato respetuoso hacia los migrantes mexicanos en Estados Unidos: “quise estar aquí para agradecerle al pueblo de Estados Unidos, a su gobierno y a usted, presidente Trump, por ser cada vez más respetuoso con nuestros paisanos mexicanos”.³²

Es el último objetivo, el quinto, en el que se percibe la impronta del canciller Ebrard y el proyecto se concreta en algunas líneas puntuales. La idea central descansa en una “política exterior multilateral transformadora” que se desplegaría en siete objetivos específicos:

1. Ciudades prósperas, inclusivas y felices; 2. Desarrollo sostenible y combate al cambio climático; 3. Paz sostenible; 4. Migración y derechos humanos; 5. No discriminación y equidad de género; 6. Prospectiva económica global; y 7. Innovación y justicia social.

³¹ *Idem.*

³² Presidencia de la República, “Firma de Declaración Conjunta y mensaje a medios de comunicación. Versión estenográfica”, México, 8 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-firma-de-declaracion-conjunta-y-mensaje-a-medios-de-comunicacion?idiom=es> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Como nunca antes, estos ejes permitirán mantener y fortalecer la incidencia de México en la agenda global e identificar áreas de oportunidad para coadyuvar en la promoción y cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional.

La nueva política exterior multilateral transformadora retoma la Agenda 2030 de desarrollo sostenible adoptada por nuestro país en el 2015, la cual está centrada en las personas. Dicha Agenda presenta una hoja de ruta para asegurar que el desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones –social, económica y ambiental– sea una realidad para todos los sectores de la sociedad, atendiendo primero las necesidades de los más rezagados.³³

Por su contenido y amplitud, parecería que esta es la agenda del canciller Ebrard más que de la Cuarta Transformación. Por ejemplo, el tema de las ciudades ocupó un lugar destacado en su agenda desde su paso por el gobierno de la Ciudad de México, posición que le permitió presidir la Global Network of Safer Cities de la ONU. Algo parecido al quinto eje sobre la no discriminación y la equidad de género, que se condensa en algo que la Cancillería ha denominado: “Política Exterior Feminista”, que se propone “hacer transversal el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y la interseccionalidad, en todas las áreas de la política exterior mexicana, así como para visibilizar el aporte de las mujeres a la política exterior y a las acciones globales”.³⁴

Lo accesorio difícilmente puede cambiar lo principal. Con todo y que desarrolla la limitada concepción de las relaciones internacionales y del lugar que debe ocupar México en el mundo que se plantea en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, el Programa Sectorial de la Cancillería no se sustrae por completo a esa perspectiva que, por desconfianza o miopía, renuncia a una mirada amplia del mundo y a asumir su complejidad política, económica y social actuales.

De visita a Washington

Especialista en el insulto y en la estrategia del atropello, Donald Trump parecía otro por completo. Durante el mensaje de ambos presidentes a los medios, se expresó de forma insólita: “Estamos conmovidos de saber que esta es su primera visita al extranjero desde asumir su mandato. Es un honor que su primera visita sea a la Casa Blanca. La relación entre Estados Unidos y México jamás había sido tan estrecha como lo es hoy y, así como el presidente dijo hace unos momentos, la gente le apostaba en contra a esta relación, pero jamás ha sido más estrecha, más cercana”.³⁵

³³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ Presidencia de la República, “Firma de Declaración Conjunta y mensaje a medios de comunicación. Versión estenográfica”, *op. cit.*

Lo que se anticipaba como una celada, otro agravio en una retahíla más bien larga, un desencuentro al más alto nivel —que ya se saboreaba la mayor parte de la opinión pública—, se saldó con un inusitado episodio de camaradería y halagos mutuos —quizás demasiados—.

Había razones de sobra para temer lo peor, para sospecharlo. Para empezar, la ruda invitación, la forma grosera que utilizó Trump para emplazar a López Obrador: mientras supervisaba los avances del “hermoso muro” que se construye en el estado de Arizona en la frontera con México. También pesaba la coyuntura y el *timing*. Por un lado, el difícil momento por el que atravesaba la administración Trump: a la muy errática y lamentable estrategia para enfrentar la pandemia causada por el COVID-19, que en parte explicaba que Estados Unidos encabezara el número de víctimas mortales y contagiados a nivel mundial, se sumaba la caída de la economía estadounidense, los conflictos sociales derivados de la violencia policíaca y el racismo y, por si faltara algo, la proliferación de testimonios —convertidos en inmediatos *best sellers*— sobre los excesos, tropiezos, exabruptos y disparates de Donald Trump en la Casa Blanca —incluido el de su propia sobrina, Mary L. Trump, *Too Much and Never Enough*, Simon & Schuster—.

Todo ello hacía crecer las posibilidades y la tentación de que el presidente Trump aprovechara la ocasión —servida en bandeja— para hacer cera y pabilo de su homólogo mexicano como acto de campaña, que utilizara la visita como un *spin*, que señalara una suerte de quiebre para revertir los números negativos en las encuestas rumbo al 4 de noviembre.

Taimado como es, el presidente Andrés Manuel López Obrador salió bien librado de su primera visita de Estado a Washington, sin abolladura de su investidura presidencial sin insultos ni desaires, sin bochornos que sortear ni agravios que engullir. Habría que reconocer los “buenos oficios”, los trabajos previos de la cancillería y, seguramente, de los embajadores Martha Bárcena y Christopher Landau, que negociaron y cuidaron los detalles de la visita y le dieron al presidente López Obrador una red de protección que se hizo evidente.

Y sólo eso, nada más. Porque tampoco resultó una visita con mayores logros que no fueran evitar el desencuentro. El fondo era la forma, cómo sería recibido y tratado el presidente López Obrador por su inestable anfitrión. No se concretó ningún acuerdo, no se avanzó en alguna otra materia de la amplia agenda bilateral, tampoco se iniciaron negociaciones que apunten a un acuerdo migratorio o inhiban la entrada de armas a México, por ejemplo.

¿De la luna de miel a la luna de hiel?

Para sorpresa de propios y extraños, una vez instalada la Cuarta Transformación en Palacio Nacional, la postura del presidente López Obrador hacia su homólogo

estadounidense —el mandatario más antimexicano de las últimas décadas— se caracterizó, en gran medida, por el apaciguamiento, la calidez y la “buena relación” hacia un hombre que, a través de muchas políticas, pronunciamientos y decretos a través de Twitter, ofendía, desacreditaba, agraviaba a los mexicanos.

Frecuentemente solícito, obsecuente incluso hacia su atrabiliario homólogo en varios temas que favorecían a la administración del republicano, al asumir su mandato rápidamente se percibió un cambio en el discurso, la percepción y el trato presidencial hacia la Casa Blanca. Como se recuerda, antes de llegar a la Presidencia, el candidato morenista le dedicó un libro entero al presidente Trump, en donde criticaba su forma de gobernar y se oponía al (mal)trato hacia las minorías en territorio estadounidense, en especial a los migrantes provenientes de México. De no menor relevancia fue la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para tomar medidas cautelares sobre algunas acciones polémicas y vergonzosas del conservador: detener la construcción del muro fronterizo, así como las deportaciones de miles de migrantes.³⁶

Esa férrea oposición perdería consistencia rápidamente. Incluso poco antes de tomar las riendas del país, a partir de diciembre de 2018, el “presidente electo” Andrés Manuel López Obrador hizo oídos sordos ante las amenazas, los insultos e intimidaciones de Donald Trump, y a pesar de contar con las condiciones de entablar un diálogo con el presidente estadounidense, ninguna señal ni mensaje del republicano consiguieron que nuestro presidente saliera en defensa —diplomáticamente, por supuesto— del “pueblo”.

En el 2017, López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de México, realizó una gira por los EE.UU., donde se reunió con diversas comunidades mexicano-estadounidenses. La campaña de AMLO buscaba atraer el voto de aquellas comunidades, pero también capitalizar el rechazo que generaba el discurso abiertamente racista y xenófobo de Trump [...] Conforme se acercaban las elecciones, la cuestión migratoria y la posible articulación de una diplomacia anti-Trump comenzaron a perder impulso en la campaña lopezobradorista.³⁷

Salvo por la amenaza de aumentar los aranceles a nuestras importaciones si el gobierno mexicano no detenía los flujos migratorios hacia territorio estadounidense,

³⁶ José Antonio Román, “AMLO recolecta firmas para apoyar la denuncia contra Trump ante la CIDH” en *La Jornada*, México, 22 de febrero de 2017, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/02/22/politica/010n1pol> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

³⁷ Rafael Rojas, “¿Amigos entrañables, vecinos distantes?” en *Nueva Sociedad*, núm. 291, Venezuela, enero-febrero 2021, disponible en <https://nuso.org/articulo/amigos-entranables-vecinos-distantes/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Palacio Nacional no mostró señales de desaprobación, ningún gesto o “carta” o nota diplomática que condenara las acciones incendiarias del presidente Trump.

Siempre compleja, delicada y peliaguda, la relación de México con Estados Unidos alcanzó uno de sus puntos más tensos y ríspidos con la administración Trump. No obstante, para el timonel de nuestra política exterior y desinteresado por los procesos políticos globales, las relaciones con Estados Unidos pasaban por un buen momento. En palabras del propio López Obrador: “fue buena la relación que tuvimos con el presidente Trump, fue en beneficio de México en distintos asuntos y siempre existió un respeto por parte del mandatario”.³⁸

Poco o casi nada le importaron al Ejecutivo los constantes insultos de su homólogo contra los mexicanos, que siguiera impulsando su “proyecto estrella” del muro fronterizo, que separara familias de migrantes y confinarlos en jaulas; en cambio, parecía que el gobierno de la 4T seguía el ejemplo de la administración priista encabezada por Enrique Peña Nieto, diplomacia del tapete hacia Trump.³⁹

Posiblemente este acercamiento “respetuoso” y buena relación a la que se refirió el presidente estaba justificada en las no muy pocas similitudes en las personalidades de ambos mandatarios, señales encontradas en sus peculiares formas de gobernar y de dirigirse a la opinión pública, y que dejaron una célebre estampa (melosa, desproporcionada) durante la visita del presidente López Obrador a Estados Unidos en julio de 2020: “quise estar aquí para agradecerle al pueblo de Estados Unidos, a su gobierno y a usted, presidente Trump, por ser cada vez más respetuosos con nuestros paisanos mexicanos [...] Pero lo que más aprecio, es que usted nunca ha buscado imponernos nada que viole o vulnere nuestra soberanía”.⁴⁰

Finalmente, quizás lo único más sorprendente, contrario a la celebración mundial que representó la salida del presidente Trump de la Casa Blanca y la mudanza del demócrata Joseph R. Biden Jr., fue la preocupación con la que el gobierno

³⁸ Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 20 de enero de 2021”, Gobierno de México, México, 20 de enero de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-enero-de-2021?idiom=es> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

³⁹ Véase Francisco Reséndiz, “Visita de Trump cuando era candidato fue apresurada, acepta Peña Nieto” en *El Universal*, 28 de agosto de 2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/visita-de-trump-cuando-era-candidato-fue-apresurada-accepta-pena-nieto> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴⁰ Andrés Manuel López Obrador, “Palabras del presidente Andrés Manuel López Obrador con motivo de la Declaración Conjunta con Donald Trump, presidente de los EE.UU”, 8 de julio de 2020, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2020/07/08/palabras-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-con-motivo-de-la-declaracion-conjunta-con-donald-trump-presidente-de-ee-uu/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

mexicano despedía a la administración “amiga” y el desinterés con el que recibía el cambio de guardia. Señales, guiños, posturas de distanciamiento que cotidianamente provienen desde Palacio Nacional.

No han sido pocas las muestras, los gestos y mensajes ayunos de todo carácter y tacto diplomático enviados por el presidente López Obrador hacia la Casa Blanca. Incluso antes de que Donald Trump regresara a sus campos de golf y de haberse instalado la administración Biden, nuestro presidente ya mostraba su desafecto con la administración demócrata.

Algunos insisten en empezar la cuenta con la ya señalada *mise-en-scène* de julio del 2020 que, en plena carrera por la reelección presidencial, fue leída como una muestra de afinidad electoral por los republicanos, una cortesía que contribuiría a atraerles el voto latino. Por esos meses, Trump contaba con el apoyo de sólo 21 por ciento de este sector, porcentaje menor al que obtuvo cuando ganó las elecciones en 2016.⁴¹

Más allá de las conjeturas, el simple hecho de asistir a Washington en tiempos de campaña electoral mostró cierta preocupación por parte de los demócratas.

El lazo entre Biden y Andrés Manuel López Obrador no inició de manera diplomática. El entonces candidato demócrata no tuvo una buena opinión de la visita del Presidente mexicano a Trump en julio del 2020, en medio de las campañas electorales en Estados Unidos. La interpretación fue que López Obrador estaba apoyando la reelección del republicano.⁴²

Poco antes de la investidura oficial de Joe Biden como 46° presidente de Estados Unidos, otra señal de distanciamiento desde Palacio Nacional se hizo notar a plena luz del día y a la vista de todos: la reticencia del presidente López Obrador a reconocer el triunfo electoral del candidato demócrata, pese a que los intentos de fraude y de ralentizar el proceso electoral provenían precisamente del lado contrario, del candidato republicano, quien antes y después de la jornada electoral llamó a la población a votar dos veces, sembró desconfianza y descrédito en las instituciones, amenazó con desconocer los resultados electorales, y presionó a gobernadores y funcionarios públicos para que alteraran el conteo de votos.

⁴¹ Jorge Ramos, “Presidente López Obrador, no vaya a ver a Trump” en *The New York Times*, 27 de junio de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/06/27/espanol/opinion/visita-amlo-trump.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴² Rafael Velázquez, “La relación entre Estados Unidos y México durante los gobiernos de Biden y López Obrador” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19 de abril de 2021, disponible en <https://revistafal.com/la-relacion-entre-estados-unidos-y-mexico-durante-los-gobiernos-de-biden-y-lopez-obrador/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

Quizás una señal más clara y preocupante que la tardía felicitación hacia el nuevo presidente fue el nulo pronunciamiento por parte del gobierno mexicano respecto al asalto al Capitolio, en donde una horda de filo-republicanos tomaron y vandalizaron la sede del Congreso estadounidense. Estampa vergonzosa, como pocas, que no sólo mostró a personajes grotescos posando alegremente en el salón de sesiones de la Cámara de Representantes, con los pies sobre un escritorio de la oficina de la líder demócrata Nancy Pelosi, sino que costó la vida de varias personas y puso en riesgo la integridad física de otras tantas.

Por fortuna, no hubo ni rudeza ni revanchismo —como algunos anticipaban— por parte del ya instalado tándem Joe Biden-Kamala Harris hacia esta especie de regateo mexicano en el reconocimiento del flamante gobierno estadounidense y la apuesta por la reelección de Donald Trump.

Otro rasgo característico de la larga lista de señales encontradas han sido las diferentes cartas de reproche hacia el gobierno estadounidense. Fobias, caprichos presidenciales embozados como notas diplomáticas que hacen más compleja y tortuosa la ya de por sí ardua labor del cuerpo diplomático mexicano en Estados Unidos.

Como se recuerda, en mayo de 2021, Palacio Nacional presentó, ante la embajada de Estados Unidos en México, una nota que denunciaba el financiamiento de la organización civil —opositora— Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y otros organismos, acto considerado por el presidente López Obrador como “intervencionismo” y violación a nuestra soberanía.⁴³

Más que por exigir una explicación, la carta generó revuelo y no pocas críticas por haber sido enviada tan sólo unas horas antes de la reunión por vía remota entre el presidente y la vicepresidenta Kamala Harris, en la que el presidente López Obrador solicitó “respetuosamente” ayuda para financiar sus programas sociales en países centroamericanos.

Se entiende y justifica que el gobierno realice esfuerzos en apoyo al bienestar y desarrollo de los países de Centroamérica, que busque la cooperación de Estados Unidos para atender, entre otras cosas, las “causas estructurales” que originan los desplazamientos masivos de personas: inseguridad social de la población, falta de oportunidades laborales, hambruna, pobreza y un largo y doloroso etcétera. Sin

⁴³ Véase Reuters, “AMLO manda nota diplomática a EU para pedir explicación sobre financiamiento a Mexicanos contra la Corrupción” en *El Economista*, 7 de mayo de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-manda-nota-diplomatica-a-EU-para-pedir-explicacion-sobre-financiamiento-a-Mexicanos-contra-la-Corrupcion-20210507-0039.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

embargo, las formas importan, la manera de dirigirse y negociar con quien se pretende sea el patrocinador de estos programas sociales.

A lo largo de su administración, el presidente López Obrador ha insistido en su petición de financiamiento para los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en Guatemala, Honduras y El Salvador, al igual que, “de manera ordenada y de acuerdo a la demanda”, se otorguen visas temporales de trabajo para Estados Unidos a las personas inscritas en estos programas.⁴⁴ Una petición que confirma la porfía del presidente hacia proyectos y políticas respecto a las cuales, desde el inicio, el gobierno de Joe Biden no mostró interés o bien son materia de política interior.

La posición de México de no intervención se contradice cuando solicita al gobierno de Biden visas de trabajo y establece plazos de regularización, sin tomar en cuenta que la política migratoria es competencia soberana de Estados Unidos y es decidida exclusivamente por el Congreso en una negociación entre demócratas y republicanos, sin interferencias de gobiernos extranjeros.⁴⁵

No obstante, a las misivas se sumó un mensaje aún más provocador unos meses después (de ese 2021) en presencia de espectadores nacionales e internacionales: la condena contra el embargo económico hacia Cuba, por parte de Washington, en pleno desfile militar del 16 de septiembre.

A juzgar por su actitud, el presidente hace recordar a Penélope, empeñado en tejer durante el día el lienzo de las relaciones con Estados Unidos y avanzar en los temas de la agenda binacional, pero por las noches –aunque también a plena luz del día– se dedica a deshacer lo tejido, estropear con algún pronunciamiento, misiva o discurso la relación más importante que tiene México en el exterior.

Esta larga lista de provocaciones, bravatas, de señales encontradas, no se han limitado únicamente al envío de misivas, a las proclamas y mensajes cruzados por parte del presidente López Obrador. Destacan dos asignaturas cuyas secuelas quizás definan el rumbo de nuestra relación más importante con otra nación:

1) libre comercio y política energética: algunos de los temas prioritarios en la agenda política de la 4T han sido del todo contrarios no sólo para el gobierno

⁴⁴ Véase Redacción, “Carta a Biden: así ‘vende’ AMLO ayudar a migrantes de Centroamérica” en *El Financiero*, 20 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/20/carta-a-biden-asi-vende-amlo-ayudar-a-migrantes-de-centroamerica/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴⁵ Agustín Gutiérrez Canet, “Mientras México arde, sembramos árboles afuera” en *Milenio*, México, 22 de abril de 2021, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sinataduras/mientras-mexico-arde-sembramos-arboles-afuera> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

estadounidense, sino para el acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Iniciativas propuestas directamente desde la Presidencia que encendieron las alarmas en la Casa Blanca. Uno de los asuntos más escandalosos, por ejemplo, es el tema energético. Muestra de ello fue la contrarreforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) propuesta por el presidente, que buscaba priorizar la energía eléctrica que produce el Estado mexicano a través de la Comisión Federal de Electricidad –sin importar el costo financiero ni ambiental– y dejó de lado las iniciativas que promueven las energías limpias en el país (eólica y solar, principalmente), que bien pueden traer beneficios tanto económicos como ambientales. Y no sólo eso, la contrarreforma también viola el marco constitucional que regula desde 2013 el sector energético nacional y transgrede algunos preceptos del T-MEC. De hecho, la Cámara de Comercio de Estados Unidos advirtió en varias ocasiones sobre este incumplimiento del acuerdo, ya que prohíbe a los gobiernos privilegiar las empresas estatales.⁴⁶

Luego de semanas y meses de considerarlo, el 20 de julio de 2022 la administración Biden solicitó activar las consultas (al amparo del capítulo de solución de controversias, capítulo 31 del T-MEC) sobre “ciertas medidas –se lee en el comunicado oficial– de México que socavan a las empresas estadounidenses y la energía producida en los EU en favor de la empresa eléctrica estatal de México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y la empresa estatal de petróleo y gas, Petróleos Mexicanos (Pemex)”.⁴⁷ Horas después, el gobierno canadiense anunció que, por su cuenta, iniciaría, igualmente, consultas por los mismos motivos; y

2) vecinos distantes: en esta historia de desencuentros alimentada desde Palacio Nacional con el gobierno estadounidense ocupa un lugar preminente la negativa del presidente López Obrador para asistir a la IX Cumbre de las Américas, realizada en Los Ángeles, California. Con una aprobación ciudadana menguante y crecientes críticas por los diversos frentes abiertos en su política exterior –la ayuda económica y militar enviada a Ucrania por la invasión rusa, la apresurada retirada de tropas de Afganistán, la contienda con China en diversas materias, etc.–, el presidente y anfitrión Joe Biden intentó hacer del foro una suerte de plataforma para un relanzamiento de su gestión, contrarrestar las debilidades de su administración en estos años de gobierno, reposicionarse de cara a las elecciones intermedias

⁴⁶ BBC News Mundo, “México: la polémica reforma del sector eléctrico que enfrenta a AMLO con las compañías privadas” en *BBC*, 4 de marzo de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56270901> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴⁷ Isabella Cota, “EE UU sube la presión y pide consultas bajo el TMEC sobre las políticas energéticas de México” en *El País*, 20 de julio de 2022, disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-07-20/ee-uu-sube-la-presion-y-pide-consultas-bajo-el-tmec-sobre-las-politicas-energeticas-de-mexico.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

y, quizás lo más importante, recuperar liderazgo dentro y fuera de fronteras norteamericanas.

Poco importó al presidente López Obrador que —de acuerdo con el excanciller Jorge Castañeda— no sólo se negó a asistir, sino que alentó a otros mandatarios latinoamericanos hacer el vacío a la convocatoria del presidente Biden:

Dos fuentes diferentes me han comentado en Nueva York estos días que López Obrador no se limitó a no asistir a la Cumbre, se puso a cabildear a otros líderes latinoamericanos para que tampoco acudieran a la cita con Biden.

Me dicen que el mandatario mexicano intentó convencer al argentino de no viajar a Los Ángeles, y aunque fracasó, el lamentable discurso de Alberto Fernández atendió en parte a la petición de López Obrador. Me dicen también que trató de convencer al presidente Luis Arce de Bolivia que no enviara a su canciller a Estados Unidos, y que sólo asistiera un funcionario de la embajada boliviana en Washington, también fracasó. Por último, también reforzó la decisión de la presidenta de Honduras de permanecer en casa.⁴⁸

Quizás parte de estos desplantes y señales encontradas pueden explicar el tono más bien frío, parco, que le dispensó el presidente Biden a su homólogo mexicano durante su visita a Washington de mediados de julio de 2022.⁴⁹

No se trata, desde luego, que el presidente López Obrador sólo muestre señales de afecto y amistad, de sumisión incluso —como lo hizo frente a Trump—. La relación México-Estados Unidos va más allá de las simpatías entre mandatarios, los abrazos, los saludos frente a las cámaras de la prensa, de las invitaciones a desayunos o las cenas ejecutivas, de los elogios —casi hipócritas— o de los obsequios. El gobierno mexicano, pues, debe desplegar una estrategia diplomática hacia Estados Unidos —y el mundo—, que se traduzca en la consolidación de acuerdos en materias que atañen a ambos gobiernos: migración, seguridad, energía, economía, sanitaria, entre otras, pero también que aparte las fobias, las provocaciones y las ocurrencias presidenciales.

⁴⁸ Jorge Castañeda, “Discrepar o reventar: AMLO y la Cumbre” en *Nexos*, México, 13 de junio de 2022, disponible en <https://jorgegcastaneda.nexos.com.mx/discrepar-o-reventar-amlo-y-la-cumbre/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴⁹ Un columnista ofreció un balance de la visita: “La visita fue terrible de principio a fin. A López Obrador le dieron un trato de segunda, no como principal socio comercial de Estados Unidos, y lo maltrataron. (...) Todo el tiempo le restregó el estadounidense en la cara a López Obrador la Cumbre de las Américas. Y aunque lo invitó a la Casa Blanca, lo hizo el día en que menos tiempo tenía para él, horas antes de que partiera a un viaje de alto valor estratégico a Israel y Arabia Saudita”. Véase Raymundo Riva Palacio, “¿Para qué fue a Washington?” en *El Financiero*, 13 de julio de 2022, p. 36.

Ya sabemos, porque lo ha repetido hasta la saciedad, que el corazón del presidente no es bodega. Pero también sabemos que López Obrador no come fuego, que cuando Donald Trump dio un manotazo sobre el asunto migratorio y amenazó con una subida progresiva de los aranceles a las exportaciones mexicanas, el presidente buscó negociar y terminó entendiéndose con el mandatario estadounidense más antimexicano de las últimas décadas. ¿No existe esa posibilidad con Joe Biden, que se ha conducido con mayor respeto hacia México? ¿Está condenada la política exterior a los humores presidenciales, a las filias y fobias del Ejecutivo?

La política exterior es, debe ser, un asunto de Estado, que esté por encima de filias y fobias, sobre todo en el caso de nuestra relación con Estados Unidos, destino principalísimo de nuestras exportaciones (83 por ciento se dirige hacia América del Norte) y vecino estratégico.

Balance de sombras

La política internacional es una extraña autopista sin alumbrado, a múltiples velocidades y sentidos, sin señales de tránsito —las pocas que existen casi nadie las respeta— y en la que, básicamente, cada uno hace lo que le viene en gana.

Historiador de la diplomacia —su monumental *Diplomacy* (Nueva York, Simon & Schuster, 1994)— y exponente sin par de la *real politik*, el secretario de Estado y consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, recordaba que “la gente suele creer que los diplomáticos son ingenieros que resuelven problemas prácticos de uno en uno, a medida que se van planteando, pero la realidad es que son jardineros que siembran y cultivan relaciones con otros diplomáticos con la esperanza de poder cosechar el fruto de ese trabajo cuando más lo necesiten”. Más que jardín, la política mundial parecería un campo minado en el que cualquier paso en falso puede desencadenar una crisis, donde incluso no dar un solo paso tiene sus costos y riesgos.

De allí que la política exterior no sea el mejor campo de práctica, un taller para echar a perder y aprender. Asunto de Estado, la conducción de la política exterior es una de las tareas más relevantes y complejas del Ejecutivo, respecto de la cual no puede delegar y desentenderse, tampoco improvisar, dirigir a golpe de ocurrencia o a partir de la brújula de filias y fobias.

A tumbos y tropiezos, sin claridad de miras ni planeación, así se ha conducido la política exterior de nuestro país durante la primera mitad del actual sexenio. A más de tres años de que arrancó el gobierno de la Cuarta Transformación, la política exterior parece un tanto extraviada: por un lado, en tanto política de Estado, la diplomacia mexicana mantiene presencia, porte y carácter en diversos foros multinacionales —señaladamente, el Consejo de Seguridad—, pero como política de gobierno, la conducción de nuestras relaciones internacionales parece errática, mucho más con Estados Unidos, nuestra relación más importante.

Sabemos que la política internacional no es su fuerte, que el presidente López Obrador se concentra en la política doméstica y delega sus obligaciones —que las tiene— en materia de política exterior. Sabemos que prefiere viajar a Tabasco o Campeche antes que reunirse con sus pares de otras naciones y dialogar sobre los desafíos y las oportunidades regionales. Sabemos también que prefiere recortar recursos públicos de las Relaciones Exteriores y ponerlos en proyectos de dudosa viabilidad, como el Tren Maya o la refinería de Dos Bocas.

En líneas generales, durante los primeros tres años de este sexenio, el presidente López Obrador ha pasado de la indiferencia, del desapego y la delegación de la agenda de política exterior en manos del canciller Ebrard Casaubón a un obligado cambio de estrategia: responder a los desafíos y compromisos internacionales del país, sobre todo, con Estados Unidos. Por donde se le vea, una política reactiva que responde a las diferentes coyunturas internacionales —con mayor o menor éxito—, pero que deja ver escasa o nula planeación. No parece haber proyecto, hoja de ruta que identifique puntos de llegada. Ni el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* ni el *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024* ofrecen una plataforma teórico-conceptual, una base programática, una construcción estratégica para desplegar las capacidades del Estado mexicano en esta materia. De no ser por el Servicio Exterior Mexicano, por ese cuerpo diplomático profesional y bien acreditado en el mundo, el extravío de nuestra política exterior y sus diversas consecuencias para el país serían mucho mayores.

En esta etapa en la que el Ejecutivo se ha visto obligado a involucrarse en la política exterior, el presidente López Obrador no sólo intenta demostrar que la mejor política exterior es la interior, sino que ahora le apuesta a la exportación de su modelo de gobierno hacia todo el mundo. Apoyos sociales y el establecimiento de un Estado de bienestar y fraternidad mundial sólo pueden entenderse bajo la lógica presidencial de que la Cuarta Transformación está destinada a convertirse en el régimen político ideal para todo el orbe. Resulta, sin embargo, que el quehacer político-gubernamental al interior del país durante estos tres años de administración no ha dado los resultados esperados y lejos estamos de presenciar en los hechos la Cuarta Transformación en México.

La política interior es la mejor política exterior... sobre todo si y sólo si no existe un proyecto claro de política exterior.

Fuentes consultadas

Castañeda, Jorge, “Discrepar o reventar: AMLO y la Cumbre” en *Nexos*, México, 13 de junio de 2022, disponible en <https://jorgegcastaneda.nexos.com.mx/discrepar-o-reventar-amlo-y-la-cumbre/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

- Cebrián, Juan Luis, “Una conversación con López Obrador” en *El País*, Al hilo de los días, 13 de mayo de 2019.
- Cota, Isabella, “EE UU sube la presión y pide consultas bajo el TMEC sobre las políticas energéticas de México” en *El País*, 20 de julio de 2022, disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-07-20/ee-uu-sube-la-presion-y-pide-consultas-bajo-el-tmec-sobre-las-politicas-energeticas-de-mexico.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Chesneaux, Jean, *¿Hacemos tabla rasa del pasado? A propósito de la historia y de los historiadores*, Siglo XXI, México, 15ª ed., 2000.
- Del Pozo, Melissa, “Los recortes fatales” en *Proceso*, núm. 2220, México, 19 de mayo de 2019.
- De la Fuente, Juan Ramón y Enrique Ochoa Martínez, “México en el Consejo de Seguridad de la ONU” en *El Universal*, 6 de julio, 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-ramon-de-la-fuente-y-enrique-ochoa-martinez/mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Florescano, Enrique, “De la memoria del poder a la historia como explicación” en Carlos Pereyra *et al.*, *Historia ¿para qué?*, Siglo XXI, México, 1995.
- Gutiérrez Canet, Agustín, “Mientras México arde, sembramos árboles afuera” en *Milenio*, México, 22 de abril de 2021, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/mientras-mexico-arde-sembramos-arboles-afuera> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Hernández López, Roberto Carlos, “Política exterior de la Cuarta Transformación: ¿de espaldas al mundo?” en *Anuario Mexicano de las Relaciones Internacionales. Nueva Época*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, México, 2020.
- Hope, Alejandro, “La planeación del doctor Jekyll y el señor Hyde” en *El Universal*, Plata o plomo, 3 de mayo de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/la-planeacion-del-doctor-jekyll-y-el-senor-hyde> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Jiménez, Horacio y Alejandra Canchola, “Reciben diputados Plan Nacional de Desarrollo” en *El Universal*, 1º de mayo de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reciben-diputados-plan-nacional-de-desarrollo-de-amlo> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Meyer, Lorenzo, “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas nacionales. XII. Relaciones internacionales*, El Colegio de México, México, 2010.
- BBC News Mundo, “México: la polémica reforma del sector eléctrico que enfrenta a AMLO con las compañías privadas” en *BBC*, 4 de marzo de 2021,

- disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56270901>
fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Monsiváis, Carlos, “La pasión de la historia” en Carlos Pereyra *et al.*, *Historia ¿para qué?*, Siglo XXI, México, 1995.
- Orwell, George, 1984, Destino, Barcelona, 1997.
- Pellicer, Olga, “El primer encuentro” en *Proceso*, núm. 2314, México, 7 de marzo de 2021.
- Pellicer, Olga, “Los difíciles caminos del Consejo de Seguridad” en *Proceso*, núm. 2276, México, 29 de junio de 2020.
- Pellicer, Olga, “El PND y la política exterior” en *Proceso*, núm. 2220, México, 19 de mayo de 2019.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Gobierno de México, México, 30 de abril de 2019, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Presidencia de la República, “Firma de Declaración Conjunta y mensaje a medios de comunicación. Versión estenográfica”, México, 8 de julio de 2020 disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-firma-de-declaracion-conjunta-y-mensaje-a-medios-de-comunicacion?idiom=es> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 20 de enero de 2021”, Gobierno de México, México, 20 de enero de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-enero-de-2021?idiom=es> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Ramos, Jorge, “Presidente López Obrador, no vaya a ver a Trump” en *The New York Times*, 27 de junio de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/06/27/espanol/opinion/visita-amlo-trump.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Redacción, “Carta a Biden: así ‘vende’ AMLO ayudar a migrantes de Centroamérica” en *El Financiero*, 20 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/20/carta-a-biden-asi-vende-amlo-ayudar-a-migrantes-de-centroamerica/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Reséndiz, Francisco, “Visita de Trump cuando era candidato fue apresurada, acepta Peña Nieto” en *El Universal*, 28 de agosto de 2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/visita-de-trump-cuando-era-candidato-fue-apresurada-acepta-pena-nieto> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

- Reuters, “AMLO manda nota diplomática a EU para pedir explicación sobre financiamiento a Mexicanos contra la Corrupción” en *El Economista*, 7 de mayo de 2021, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-manda-nota-diplomatica-a-EU-para-pedir-explicacion-sobre-financiamiento-a-Mexicanos-contr-la-Corrupcion-20210507-0039.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Riva Palacio, Raymundo, “¿Para qué fue a Washington?” en *El Financiero*, 13 de julio de 2022.
- Román, José Antonio, “AMLO recolecta firmas para apoyar la denuncia contra Trump ante la CIDH” en *La Jornada*, 22 de febrero de 2017, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/02/22/politica/010n1pol> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Rojas, Rafael, “¿Amigos entrañables, vecinos distantes?” en *Nueva Sociedad*, núm. 291, Venezuela, enero-febrero 2021, disponible en <https://nuso.org/articulo/amigos-entranables-vecinos-distantes/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Sancho, Víctor y Ariadna García, “México entra fuerte al Consejo de Seguridad” en *El Universal*, 18 de junio de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/mexico-entra-fuerte-consejo-de-seguridad> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020 fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Velázquez Flores, Rafael, “La relación entre Estados Unidos y México durante los gobiernos de Biden y López Obrador” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19 de abril de 2021, disponible en <https://revistafal.com/la-relacion-entre-estados-unidos-y-mexico-durante-los-gobiernos-de-biden-y-lopez-obrador/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.
- Velázquez, Rafael y Jorge A. Schiavon, *Introducción al estudio de la política exterior de México (1821-2021)*, Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas/Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, México, 2021.