

# **Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq**

*Jorge A. Schiavon\**

## **Introducción**

Con la entrada de México al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el periodo 2002-2003 —donde Estados Unidos funge como uno de los cinco miembros permanentes del mismo—, el estado de vecindad geográfica entre ambos países se ha transformado en una situación de cohabitación en el seno del principal órgano en materia de paz y seguridad internacionales. Esta cohabitación de los dos países con intereses nacionales divergentes generó importantes tensiones diplomáticas entre ellos, dada la coyuntura internacional y regional.

Esta coyuntura se caracterizó, de un lado, por una situación de unipolaridad en el sistema internacional, donde la potencia hegemónica (Estados Unidos) se sentía amenazada por el terrorismo internacional y, del otro, por los cambios casi simultáneos de poder en la presidencia de Estados Unidos y México, donde el primero deseaba ejercer el poderío estadounidense de manera preponderante en el sistema internacional,

---

\*Agradezco a Ninfa Fuentes por su asistencia en la investigación para escribir este artículo.

y el segundo buscaba consolidar la transición democrática y legitimar a su gobierno internamente. Así, los diferentes intereses domésticos de ambos Estados se hicieron patentes en el seno del Consejo de Seguridad, particularmente en el caso de la guerra contra Iraq. Sin embargo, el enfrentamiento diplomático en este órgano no tuvo importantes repercusiones en la relación bilateral en su conjunto dada la importancia estratégica de México para Estados Unidos y la gran y creciente interdependencia entre los dos vecinos.

La situación geoestratégica de México —ser la frontera sur de la potencia regional en el hemisferio americano desde el siglo XIX y de la recién inaugurada potencia hegemónica en el sistema internacional desde el final de la guerra fría— ha sido uno de los factores que ha incidido de manera más decisiva en la economía y políticas mexicanas.<sup>1</sup> Lo anterior se refleja claramente en su política exterior, cuyo objetivo siempre ha sido el mismo: contener, en la medida de lo posible, la hegemonía de Estados Unidos, para así sobrevivir su vecindad con ese país y hacer frente también a la enorme asimetría de poder que existe entre ambos. Este objetivo se ha mantenido constante, pero la estrategia para conseguirlo ha variado dependiendo de la situación internacional y de las prioridades de política externa de Estados Unidos y México.

En virtud de la importancia que tiene para Estados Unidos la estabilidad de su frontera sur, México ha gozado de una “relación especial” con su vecino del norte, cuando menos desde la segunda guerra mundial, lo cual ha permitido que los gobiernos mexicanos gocen de mayores márgenes de autonomía en su política exterior en tiempos de estabilidad, pero, al mismo tiempo, ha hecho a México más vulnerable ante las acciones de

---

<sup>1</sup> Para un resumen detallado de la relación México-Estados Unidos véase Jorge Chabat, *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Planeta DeAgostini/Conaculta-INAH, 2001 (Gran Historia de México Ilustrada, núm. 99).

política exterior de Estados Unidos en tiempos de conflicto. Dentro de este marco analítico, la idea central que guiará este artículo es que, por una parte, la relación entre México y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad se encuentra inscrita en el contexto más amplio de su relación bilateral que, a su vez, se encuentra determinada por los dramáticos cambios en las políticas exteriores de ambos países en el curso de los últimos años; por la otra, que la confrontación de posiciones entre los dos países en el seno del Consejo generará enfrentamiento diplomático entre ambos Estados en dicho órgano, pero que esto no tendrá consecuencias considerables sobre la conducción de la relación bilateral en el futuro próximo dada la importancia estratégica que tiene México para Estados Unidos y la profundidad de la interdependencia entre los dos países.

El presente artículo está dividido en cinco secciones. En la primera se describe la “relación especial” entre México y Estados Unidos. La segunda y tercera están dedicadas a explicar los cambios recientes en las políticas exteriores de los dos países, respectivamente. La cuarta sección analiza la relación entre ambos Estados en el seno del Consejo de Seguridad en el periodo 2002-2003. Finalmente, la quinta y última sección discute los efectos que los cambios en las políticas exteriores de México y Estados Unidos, aunados a la cohabitación en el Consejo de Seguridad, tendrán sobre la relación bilateral en el futuro próximo.

En resumen, en los siguientes apartados se explicará cómo México ha pasado, con la transición democrática y económica, de una política externa aislacionista, legalista y reactiva a otra más participativa, pragmática y proactiva, lo cual lo ha llevado a buscar y conseguir un escaño en el Consejo de Seguridad. Por su parte, Estados Unidos ha pasado de una posición de hegemonía benévola a otra de preponderancia hegemónica tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que se ha

manifestado en el endurecimiento de su posición con respecto a acciones internacionales de carácter multilateral. Esta combinación condujo al enfrentamiento diplomático de ambos países dentro del Consejo. Además, aun cuando México haya intentado diversificar sus relaciones económicas y políticas en el ámbito internacional, la realidad geoestratégica del país ha generado una tendencia a bilateralizar su política exterior, centrándola en su relación con Estados Unidos. Así, durante el periodo 2002-2003, el Consejo de Seguridad fue para México y Estados Unidos un espacio más de interacción estratégica para el desenvolvimiento de su relación bilateral, que se caracterizó por sustanciales fricciones, dados los cambios de política exterior en los dos países. Sin embargo, por razones de importancia estratégica de México para su vecino del norte, lo anterior no afectará de manera importante el manejo de los demás temas de la agenda binacional en el curso de los próximos años.

### **La “relación especial” México-Estados Unidos**

La prioridad de la política exterior de Estados Unidos hacia México ha sido la estabilidad y seguridad en su frontera sur. Como reflejo de la importancia geoestratégica de México para Estados Unidos y de la creciente interdependencia económica entre los países, desde el final de la segunda guerra mundial, las relaciones México-Estados Unidos se han caracterizado por un interés común de minimizar las fricciones y privilegiar la cooperación para la solución de los asuntos bilaterales. Esto ha dado lugar a una “relación especial” entre los dos países que ha permitido amplios márgenes de autonomía a México en el manejo de su política interna y exterior en momentos de estabilidad internacional, pero, al mismo tiempo, lo ha hecho vulnerable ante cambios en la política externa de Estados Unidos.

Desde la década de 1940 ha habido un acuerdo implícito entre Estados Unidos y México. En éste se reconocía el hecho de que el primero apoyaba al segundo en términos económicos (inversión, préstamos, aceptación de modelo económico cerrado al exterior), políticos (tolerancia del gobierno autoritario, fraudes electorales, violaciones a los derechos humanos, corrupción) e internacionales (permitía la disidencia mexicana en foros internacionales, ya que esto legitimaba internamente al gobierno de México), mientras que el segundo garantizaba la estabilidad interna y la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos.<sup>2</sup> Así, México podía estar en desacuerdo con la posición estadounidense en público —generalmente en temas menores de la agenda internacional—, mientras que se esperaba su cooperación en privado —normalmente en los temas trascendentes para Estados Unidos—. Por ello, la política exterior de México sirvió tradicionalmente como un elemento legitimador del gobierno mexicano frente a su población.

Este acuerdo implícito permitió, por ejemplo, la defensa diplomática de México a Cuba cuando ésta fue suspendida de la Organización de los Estados Americanos en 1962, el silencio de Estados Unidos ante la matanza de Tlatelolco en 1968, la retórica tercermundista de la administración de Echeverría (1970-1976) y la sobrevivencia del sistema autoritario mexicano hasta finales de siglo. Sin embargo, la tolerancia estadounidense se redujo dramáticamente durante la primera administración de Ronald Reagan (1981-1985), dado que México no estaba siendo capaz de garantizar la estabilidad interna ni la seguridad de la frontera sur (crisis económica y de la deuda, erosión del control político, narcotráfico y enfrentamiento por intereses en Centroamérica). Como resultado de esta situación, la administración de Carlos Salinas (1988-1994) profundizó la reforma estructu-

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 386-387.

ral que inició Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y modificó la estrategia frente a Estados Unidos, a quien reinventó como un socio en vez de un contrincante, logrando además la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De este modo, a cambio de la cooperación en materia económica, México adquiere nuevamente su autonomía relativa en otros foros internacionales, lo cual se mantiene durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Lo anterior es particularmente claro en el porcentaje de coincidencia de las votaciones de México con Estados Unidos en el seno de las Naciones Unidas en este periodo (véanse Gráfica 1 y Cuadro 1), donde México, por ejemplo, únicamente vota junto con Estados Unidos 12.0, 33.3 y 30.0% de las veces en 1989, 1994 y 1999, mientras que Canadá, el otro país que tiene frontera con Estados Unidos, lo hace 60.9, 74.5 y 69.2%, y el resto del mundo, en promedio, 16.9, 48.6 y 41.8%.<sup>3</sup>

Ahora bien, cuando George W. Bush inició su mandato en 2001, declaró que México sería la relación bilateral más importante para Estados Unidos, refrendándolo simbólicamente al realizar su primer viaje oficial como presidente a su vecino del sur (tradicionalmente este viaje se hacía a Canadá o Gran Bretaña). Sin embargo, como se describirá más adelante, los cambios en las políticas exteriores de México y Estados Unidos han reducido dramáticamente el espacio para la disidencia negociada de México, particularmente en foros multilaterales, después del 11 de septiembre. Ahora, Estados Unidos espera no sólo la cooperación en privado de México, sino también su apoyo público en estos organismos internacionales; los márgenes de manobra de la política exterior mexicana en materia multilateral se

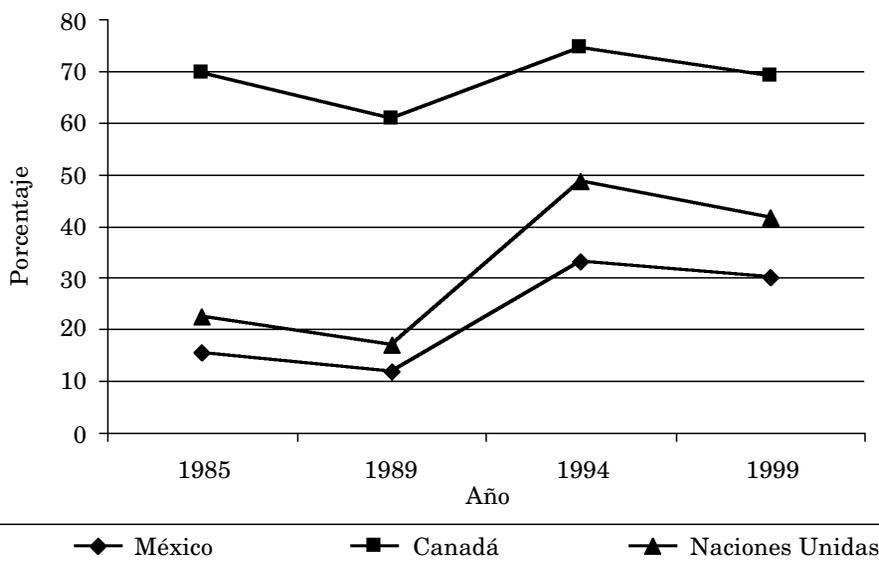
---

<sup>3</sup> Guadalupe González González, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 638.

limitaron sustancialmente, lo cual se hizo patente en el Consejo de Seguridad durante la negociación de una resolución para amparar el uso de la fuerza en contra de Iraq. Así, la reticencia de México para apoyar el esfuerzo bélico estadounidense generó importantes fricciones en el seno del Consejo de Seguridad; sin embargo, como se explicará más adelante, esto no ha impactado decisivamente el manejo de los demás temas de la agenda entre ambos países.

### Gráfica 1

**Coincidencia en la votación con Estados Unidos en la  
Asamblea General de las Naciones Unidas  
(1985-1999)**



*Fuente:* Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 638.

### Cuadro 1

#### Coincidencia en la votación con Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas (1985-1999)

|                 | 1985 | 1989 | 1994 | 1999 |
|-----------------|------|------|------|------|
| México          | 15.5 | 12.0 | 33.3 | 30.0 |
| Canadá          | 69.8 | 60.9 | 74.5 | 69.2 |
| Naciones Unidas | 22.5 | 16.9 | 48.6 | 41.8 |

*Fuente:* Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 638.

### Renovando la política exterior mexicana

La política exterior de México se encuentra en transición, donde el cambio es la norma, más que la continuidad. Es un mito que los grandes cambios en la política exterior mexicana inicien en el año 2000 con la derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de julio y el triunfo de Vicente Fox Quesada en la elección presidencial. La realidad es que ha cambiado paulatinamente desde hace cuando menos tres sexenios: primero, lentamente en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) con el inicio de la reforma económica o estructural en México; después, durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) se profundiza este cambio en la política económica exterior con la negociación y firma del TLCAN; y, finalmente, se consolida en el gobierno de Zedillo Ponce de León

(1994-2000), con la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea y la etapa final de la democratización nacional.<sup>4</sup> Sin embargo, el cambio final entre la política exterior tradicional y la nueva política exterior participativa se da con la transición democrática.

Ahora bien, este cambio en la política externa del país ha sido lento y se ha caracterizado por encontrarse rezagado frente a los cambios domésticos en el área económica (reforma económica y estructural) y política (transición democrática), además de ser desigual en sus diferentes componentes (cambios sustanciales en cuestiones de política económica internacional y modificaciones menores en asuntos de seguridad internacional). Sin embargo, no se trata del área más atrasada dentro de las políticas públicas nacionales, siendo aún menores los cambios en materia tributaria e impositiva, de seguridad nacional y seguridad pública, y en el sistema judicial y de impartición de justicia. Además, aun cuando los principios doctrinarios de la política exterior tradicional de México se encuentran intactos y plasmados en la Constitución, la práctica diplomática nacional se ha dinamizado, lo cual ha generado una creciente separación entre doctrina y práctica. Finalmente cabe destacar que existe una tendencia clara en cuando menos tres aspectos centrales de la política externa del país: primero, ha pasado de ser de carácter reactivo a proactivo; segundo, está transformando su naturaleza legalista por una más pragmática; y, tercero, se ha pasado de una posición de aislamiento relativo a una de apertura al mundo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz-Mena L. N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.

<sup>5</sup> G. González González, *op. cit.*, pp. 633-640.

La administración del presidente Fox (2000-2006) definió como prioridad de su política exterior alcanzar un balance entre dos pilares fundamentales: en primer lugar, consolidar una relación estratégica con Estados Unidos (dada la posición geoestratégica de México) y, en segundo lugar, poner en marcha una política de multilateralismo estratégico con las demás regiones trascendentes para México y al interior de los diferentes organismos internacionales de los cuales México es miembro.

En términos de la relación estratégica con Estados Unidos, se ha buscado administrar la asimetría de poder entre los dos Estados, aumentando y consolidando las áreas de cooperación a través de las cuales México se beneficia (comercio y finanzas particularmente), pero conteniendo y restringiendo las áreas de conflicto (combate al narcotráfico y crimen organizado, participación de agencias de seguridad estadounidenses en territorio mexicano, entre otras).

Además se sigue buscando una mayor integración económica con Estados Unidos, pero a la vez se trata de conservar las diferencias culturales y de identidades; infructuosamente se ha intentado profundizar el marco institucional del TLCAN, presionando para el cumplimiento de las normas existentes, ampliando y consolidando los mecanismos de solución de controversias y de coordinación y cooperación bilateral, fomentando la creación de fondos para el desarrollo de la región y flexibilizando el marco migratorio.

El TLCAN ha dinamizado el comercio y la inversión en América del Norte. Sin lugar a dudas se ha vuelto estratégico para los planes de desarrollo canadiense y mexicano. México ha incrementado la concentración de su comercio con Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del TLCAN.

Desde la perspectiva de México, los resultados del TLCAN parecen claros: el acuerdo no ha resultado tan exitoso como sus panegiristas señalaban, ni tan terrible como sus críti-

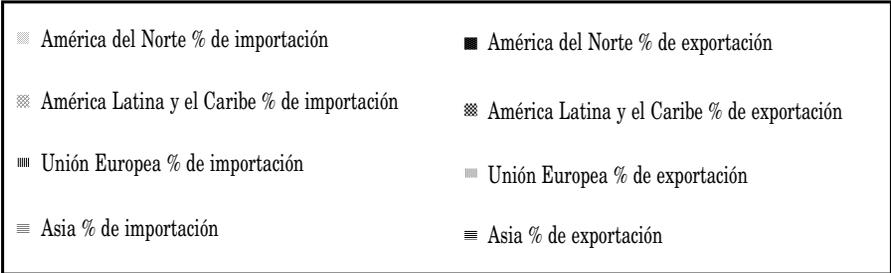
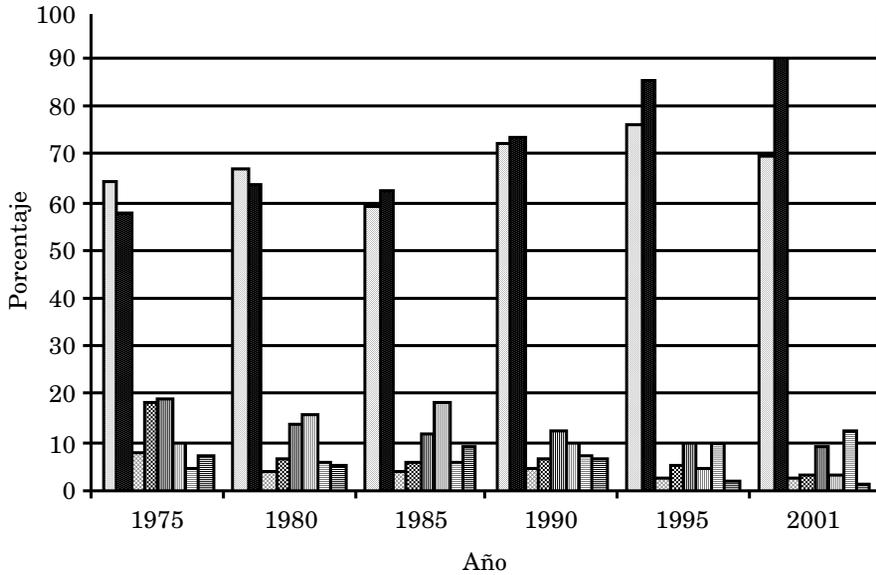
cos advertían. Ha tenido aspectos positivos, como el incrementar las exportaciones y los flujos de inversión; construyó un andamiaje institucional en el comercio con Canadá y Estados Unidos, y brindó certeza acerca de la política económica que seguirá el país. Dentro de los rubros negativos destaca el incremento de la dependencia económica de México hacia Estados Unidos, con lo que ha aumentado la vulnerabilidad del primero ante cambios económicos y políticos en el segundo, sobre todo si se considera que, pese a la retórica y la firma de numerosos acuerdos comerciales, México no posee opciones reales de diversificación.

El comercio con América Latina muestra una tendencia decreciente; Europa y Asia son regiones a las que México ha prestado poco interés, y en el caso de Europa, el acuerdo establecido entre México y dicha región se encuentra operando por debajo de su potencial, especialmente del lado mexicano (véanse Gráfica 2 y Cuadro 2).

Con respecto al multilateralismo estratégico, México se ha comprometido a tener una participación activa en las organizaciones internacionales de las cuales es miembro, con lo cual ha formado parte de los acuerdos y negociaciones, y no ha sido un simple observador o actor reactivo. Ha tenido cuidado de defender una posición clara, consistente, independiente y apegada a derecho en todo momento, como ha sido tradición de la política exterior mexicana. Es dentro de esta nueva faceta de la política exterior de México que se inscribe el ingreso del país al Consejo de Seguridad.

### Gráfica 2

**Exportaciones e importaciones según región de destino y origen, en términos de las exportaciones e importaciones totales de México (1975-2001)**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2002.

**Cuadro 2**

**Exportaciones e importaciones según país de destino y origen,  
en términos de las exportaciones e importaciones totales de  
México  
(1975-2001)**

| Origen                        |                  | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2001 |
|-------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|------|
| América del Norte             | %<br>Importación | 64.7 | 67.4 | 59.1 | 72.3 | 76.4 | 70.2 |
| América del Norte             | %<br>Exportación | 57.9 | 63.9 | 62.6 | 73.9 | 86   | 90.6 |
| América Latina<br>y el Caribe | %<br>Importación | 7.8  | 4.2  | 4.1  | 4.8  | 2.7  | 3.0  |
| América Latina<br>y el Caribe | %<br>Exportación | 18.4 | 6.9  | 5.8  | 6.7  | 5.7  | 3.4  |
| Unión Europea                 | %<br>Importación | 19.0 | 13.8 | 12.2 | 12.6 | 9.8  | 9.7  |
| Unión Europea                 | %<br>Exportación | 10.2 | 16.1 | 18.9 | 10.2 | 5.0  | 3.4  |
| Asia                          | %<br>Importación | 5.1  | 6.3  | 5.9  | 7.7  | 10.0 | 12.9 |
| Asia                          | %<br>Exportación | 7.3  | 5.3  | 9.2  | 6.7  | 2.4  | 1.2  |

*Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, 2002.*

## De la hegemonía benévola a la preponderancia hegemónica

Con la llegada a la presidencia de George W. Bush, la política exterior de Estados Unidos dio un giro de 180 grados con respecto a la de su predecesor, pasando de un tipo de hegemonía benévola<sup>6</sup> —que no hacía uso extensivo de la fuerza, salvo con la anuencia de otras potencias, lo cual evitó la formación de una coalición anti-estadunidense dado que el hegemón no era percibido como una amenaza— a la preponderancia hegemónica.<sup>7</sup> Desde esta perspectiva, Estados Unidos, como potencia hegemónica que se encuentra en una posición extraordinaria de poder al concentrar la gran mayoría de las capacidades militares ofensivas a nivel internacional, puede actuar unilateralmente en la escena mundial cuando sus intereses nacionales lo requieran. De este modo, los acuerdos con organismos multilaterales no se conciben como fines en sí mismos, sino como medios a través de los cuales se promueven los intereses estadounidenses. Siendo así, Estados Unidos debe limitar su participación a aquellos organismos que cumplan con este objetivo.<sup>8</sup>

Además, según esta lógica, el poderío militar de Estados Unidos debe maximizarse, ya que es el único Estado capaz de garantizar la paz y seguridad internacionales, dado que tiene el compromiso de enfrentar a cualquier potencia militar hostil que atente en contra de la paz en el sistema internacional. Así,

---

<sup>6</sup> Stephen M. Walt, “Mantener al mundo ‘fuera de balance’: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos”, en *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 1, primer semestre de 2002, pp. 51-94.

<sup>7</sup> Bruce Bagley, “Bush, Iraq y la doctrina de la prevención”, manuscrito de Documento de Trabajo, México, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

<sup>8</sup> Condoleezza Rice, “US Security Policy: Protecting the Nation’s Critical Infrastructure”, en *US Foreign Policy Agenda, An Electronic Journal of the US Department of State*, vol. 6, núm. 1, marzo de 2001.

Estados Unidos debe llevar a cabo una diplomacia coercitiva —unilateralmente si es necesario— con el fin de mantener su preponderancia en el sistema internacional y no debe permitir que ningún país desafíe esta posición.<sup>9</sup> Esta nueva perspectiva, iniciada desde los primeros meses de la presidencia de Bush, se fortaleció como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Tras estos atentados, la política exterior estadounidense se hizo monotemática: la única prioridad externa sería la guerra contra el terrorismo y los Estados que lo promuevan. Como consecuencia de ello, la amigable situación inicial en la relación bilateral se estancó, junto con las aspiraciones de México de una profundización del TLCAN mediante un acuerdo migratorio.

El ataque terrorista del 11 de septiembre agregó una nueva dimensión al TLCAN, pues la misma apertura que promueve la integración económica se ha convertido en una fuente de inseguridad. De este modo, en la medida en que las fronteras económicas se han desmantelado ampliamente bajo la idea del libre comercio, la seguridad en las fronteras se ha vuelto un tema muy sensible. Por ello, las autoridades estadounidenses han puesto en marcha una serie de medidas de seguridad en sus fronteras norte y sur. Para Canadá y México, estas nuevas políticas han tenido fuertes implicaciones, como ocurrió justo después del 11 de septiembre, cuando las aduanas estadounidenses entraron en el nivel de alerta máxima (definido por una intensa y sostenida inspección).<sup>10</sup> En el largo plazo esta situación supone un impacto considerable a la integración regional que se estaba construyendo en torno al TLCAN, pues se puede

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> El tráfico de automóviles sufrió un retraso de varias horas y el tráfico comercial se demoró por más de 15 horas —en casos llegando a retrasarse por varios días—, lo cual afectó a los productores que operan bajo la modalidad “justo a tiempo”, así como a exportadores de bienes perecederos.

traducir en nuevos y mayores niveles de seguridad fronteriza que generarán mayores costos de transacción —actuarán como un arancel adicionado al comercio entre los tres países—, mayores requisitos a la inversión extranjera directa y, además, podrán constituir un obstáculo a los viajes tanto de placer como de negocios entre los tres países.

A menos que los países del TLCAN puedan poner en marcha una serie de medidas que les permitan hacer frente a esta nueva realidad,<sup>11</sup> el alto nivel de integración económica logrado en la última década podría comenzar a decaer.<sup>12</sup> Dada la concentración del intercambio comercial de México con Estados Unidos, esta situación impactará significativamente la relación entre ambos países, sin que Canadá pueda contrarrestar dicho efecto debido a los bajos niveles de comercio que mantiene con México (véanse Gráfica 3 y Cuadro 3).

## **La relación México-Estados Unidos en el Consejo de Seguridad**

Desde el inicio de la administración del presidente Fox —con el apoyo del entonces canciller, Jorge Castañeda— se decidió promover y obtener un asiento como miembro no permanente del

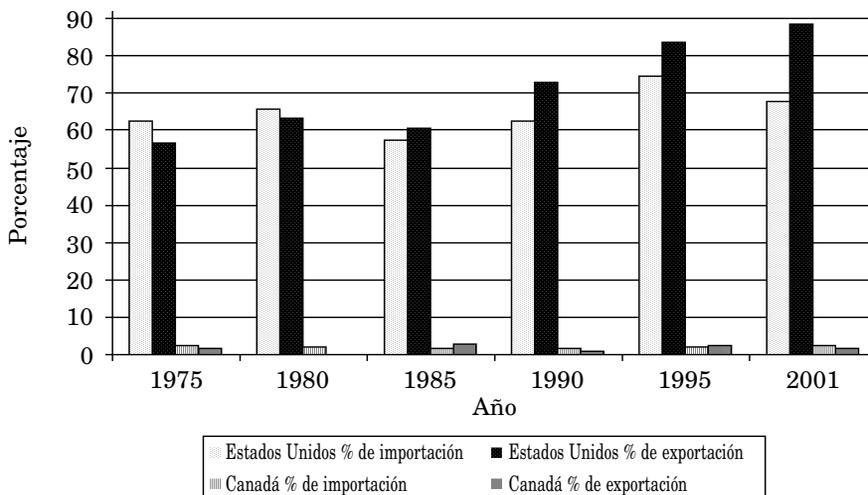
---

<sup>11</sup> Actualmente, Estados Unidos, Canadá y México se encuentran estableciendo un programa para crear una “frontera inteligente”. El programa consiste en el establecimiento de un equipo de rayos X que pueda inspeccionar camiones y recipientes rápidamente. El sistema también contempla un sistema de paso electrónico mediante el cual los comerciantes certificados podrían cruzar la frontera rápidamente sin la inspección. Sin embargo, las autoridades mexicanas han negado de manera categórica la posibilidad de que agentes estadounidenses pudieran entrar a México para certificar a las empresas seguras que podrían atravesar la frontera sin inspección.

<sup>12</sup> Gary Hufbauer y Gustavo Vega, “Whither NAFTA: A Common Frontier?”, en *The Rebordering of North America?: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003.

### Gráfica 3

#### México: exportaciones e importaciones a Estados Unidos y Canadá en términos de las exportaciones e importaciones totales (1975-2001)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2002.

### Cuadro 3

#### México: exportaciones e importaciones a Estados Unidos y Canadá en términos de las exportaciones e importaciones totales (1975-2001)

| Origen         |               | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2001 |
|----------------|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Estados Unidos | % Importación | 62.4 | 65.6 | 57.5 | 62.6 | 74.5 | 67.7 |
| Estados Unidos | % Exportación | 56.4 | 63.2 | 60.7 | 73.1 | 83.5 | 88.6 |
| Canadá         | % Importación | 2.2  | 1.8  | 1.6  | 1.5  | 1.9  | 2.5  |
| Canadá         | % Exportación | 1.5  | 0.1  | 2.9  | 0.8  | 2.4  | 1.7  |

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2002.

Consejo de Seguridad para el periodo 2002-2003. México había sido miembro no permanente del Consejo en dos ocasiones (1946 y 1980-1981), la primera en los inicios de la ONU y la segunda para romper un empate entre Colombia y Cuba tras 154 rondas de votaciones en la Asamblea General. México se mantuvo tradicionalmente alejado del Consejo por varias razones: consideraba, primero, que las normas y estructura del Consejo contravenían el principio de igualdad jurídica de los Estados; segundo, que la efectividad del Consejo para garantizar la paz y seguridad internacionales había sido muy limitada; y, tercero, que participar en el mismo no contribuía a conseguir objetivos de interés nacional, sino que podría poner a México en una posición de enfrentamiento con las potencias mundiales, particularmente Estados Unidos.<sup>13</sup>

Después de los atentados del 11 de septiembre hubo opiniones en México que señalaban que el país debería abandonar su pretensión de ingresar al Consejo de Seguridad. Sin embargo, se decidió continuar la búsqueda de un asiento como miembro no permanente de una manera no sólo activa, sino agresiva en contra del otro contendiente, República Dominicana. Este país había presentado su candidatura desde 1997. Durante la votación, en la primera ronda México logró 116 votos a favor, dos menos de los necesarios para derrotar a República Dominicana; obtuvo la victoria durante la segunda ronda de votación, en la que consiguió 138 votos a su favor.

Atando los cabos anteriores, el cambio en la política exterior mexicana, resultado de la transición económica y política, conduce a una participación más activa de México en los foros internacionales y a la entrada de México al Consejo de Seguridad, aunque también se busca una relación más profunda y de

---

<sup>13</sup> Centro Tepoztlán, "El ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU", en *Este País*, núm. 140, noviembre de 2002, p. 62.

cooperación estratégica con Estados Unidos. Sin embargo, con base en los cambios en la política exterior estadounidense hacia una política de hegemonía preponderante, fortalecida por los atentados terroristas del 11 de septiembre y focalizada a través de la guerra contra el terrorismo, el tradicional amplio margen de autonomía de México frente a Estados Unidos en foros internacionales se redujo sustancialmente dada la vulnerabilidad de México frente a la política externa estadounidense en momentos de conflicto. Estados Unidos esperaba ahora el apoyo no sólo en privado sino también en público de su principal socio comercial en aquellos asuntos que considerara prioritarios —especialmente la lucha en contra del terrorismo y de los Estados que, de acuerdo con su visión, atenten en contra de la paz y seguridad internacionales bajo la hegemonía preponderante de Estados Unidos, entre ellos, muy particularmente, Iraq.

Así, dada la conjunción de las variables anteriores, México se encontró en una disyuntiva mayúscula dentro del Consejo de Seguridad, que contrapuso los dos pilares de su nueva política exterior (relación prioritaria con Estados Unidos y multilateralismo estratégico). Por una parte, podía apoyar incondicionalmente las iniciativas estadounidenses, generando altos costos en términos de política interna e internacional y, por la otra, podía oponerse a las resoluciones propuestas por Estados Unidos, con lo cual daba lugar a un enfrentamiento diplomático en la principal relación bilateral del país. Esta disyuntiva se hizo particularmente patente en el conflicto en Medio Oriente y la guerra en contra de Iraq.

Con respecto al conflicto entre Israel y Palestina, México y Estados Unidos han mantenido una posición divergente. Mientras México se pronuncia en torno al respeto de las resoluciones anteriores del Consejo, Estados Unidos ha adoptado una posición ambivalente en la que, después de los atentados del 11 de septiembre, ha llegado a declarar que el primer ministro de

Israel, Ariel Sharon, tiene el derecho a defenderse de las agresiones terroristas de las que es objeto de la mejor manera que pueda. Este conflicto le ha permitido a México mostrarse activo en favor del diálogo y de una solución negociada y avalada por la comunidad internacional, condenando de forma enérgica el uso de la violencia. México se ha pronunciado a favor del respeto al derecho internacional, la creación de un Estado palestino y la eliminación de los asentamientos ilegales de Israel en los territorios ocupados. Por ello ha instado a ambas partes a acatar las resoluciones del Consejo relativas al cese de las hostilidades. De hecho, el 12 de marzo de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó una iniciativa mexicana en este tenor. Es más, desde su ingreso al Consejo, solamente en tres ocasiones ha sido diferente el voto mexicano del estadounidense: S/RES/1435 (2002), sobre el cese de todos los actos de violencia y el retiro de las fuerzas de Israel de las ciudades palestinas; S/RES/1497 (2003) sobre el establecimiento de una fuerza multinacional en Liberia; y, S/RES/1506 (2003) sobre el levantamiento de sanciones a Libia. Pese a la diferencia en las posiciones de México y Estados Unidos, en ninguno de los tres casos se generó ningún problema entre ambos países y las pequeñas discrepancias pasaron inadvertidas en los medios de comunicación internacionales, estadounidenses y mexicanos, dado que estos conflictos no representaban un desafío a la preponderancia estadounidense, lo que brindó a México un mayor margen de acción.

Esto contrasta sustancialmente con el tema de Iraq. En efecto, el desarme incondicional de ese país y la intervención armada en su contra fue la cuestión que generó más fricciones en la relación entre México y Estados Unidos en el Consejo. Era un tema en el cual se enfrentaban las posturas de ambos países en lo que respecta al multilateralismo bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Para Estados Unidos, desde su visión de preponderancia hegemónica, Iraq amenazaba la paz y seguri-

dad internacionales al, supuestamente, contar con armas de destrucción masiva y apoyar a grupos terroristas internacionales, con lo cual, además, desafiaba al poderío estadounidense. Por tal motivo debía recibir un castigo ejemplar en caso de no desarmarse inmediata e incondicionalmente. En caso de que la comunidad internacional decidiera no intervenir para garantizar lo anterior, Estados Unidos afirmó en innumerables ocasiones que se reservaba el derecho de actuar unilateralmente, como finalmente lo hizo, fuera de la institucionalidad de la ONU.

México, siguiendo sus principios de política exterior, abogaba por una acción multilateral negociada que limitara a Iraq por medio de la contención, estrategia que resultó en principio exitosa, pues Iraq se fue desarmando paulatinamente; así, la alternativa a la guerra directa promovida por Estados Unidos era el fortalecimiento de las inspecciones de las Naciones Unidas. Apoyando la posición de Francia y dando lugar a un enfrentamiento directo con Estados Unidos, durante 2002 México se pronunció por una estrategia en dos etapas, en la que primero se llevara a cabo una inspección a profundidad por parte de la ONU y, en caso de que hubiera incumplimientos por parte de Iraq, se negociara una nueva resolución donde se definieran las sanciones a aplicarse. Después de ocho meses de negociaciones, en noviembre de 2002 se logró el consenso en el Consejo de Seguridad sobre esta estrategia de dos pasos, mediante la resolución 1441, que endurecía las condiciones operativas de las inspecciones de las Naciones Unidas y evitaba que Estados Unidos usara el recurso automático de la guerra en contra de Iraq. La extensa justificación de la postura mexicana sobre la resolución 1441, hecha por el embajador Aguilar Zinser en el seno del Consejo de Seguridad, generó la exasperación del embajador alterno estadounidense en el órgano, a quien se le escuchó decir: “¿a quién le importa lo que piense México?”. La respuesta es

muy sencilla: a los mexicanos, quienes siguen siendo la principal audiencia de la política exterior de México.

En el curso de los últimos dos años, la dinámica al interior del Consejo de Seguridad fue la feroz negociación entre sus miembros para conseguir resoluciones que fueran aprobadas unánimemente. De las 125 resoluciones aprobadas entre enero de 2002 y diciembre de 2003, todas, excepto nueve, fueron aprobadas unánimemente con 15 votos a favor (Rusia y México se abstuvieron en una ocasión, Alemania y Estados Unidos en dos, Francia en tres, y Siria en seis; cabe destacar que nunca hubo votos en contra en el periodo 2002-2003). Siguiendo esta lógica, en marzo de 2003 Estados Unidos no presentó una iniciativa de resolución que autorizara el uso de la fuerza en contra de Iraq, ya que no logró negociar que los miembros permanentes (particularmente Francia y Rusia) no usaran su derecho a veto y que un número suficiente del resto de los miembros no permanentes votaran a favor para conseguir su aprobación (especialmente notoria fue la reticencia de México, Chile y Alemania). Ni siquiera consiguió una “mayoría moral” —lograr una mayoría simple de votos positivos en el Consejo de Seguridad, sin distinción entre miembros permanentes y no permanentes— con el objeto de justificar de alguna forma la guerra en contra de Iraq ante la opinión pública estadounidense como un acto respaldado por la comunidad internacional. Por lo anterior, Estados Unidos no presentó su propuesta de resolución, dado que sería muy costoso diplomáticamente el verse vencido en el seno del Consejo. Por ello, Estados Unidos prefirió actuar unilateralmente en contra de Iraq, buscando el apoyo de sus aliados (en especial de Gran Bretaña y España) fuera de la institucionalidad de la ONU para emprender la campaña bélica.

## **La relación México-Estados Unidos ante la guerra en contra de Iraq**

Estados Unidos optó por la acción unilateral en contra de Iraq, y buscó legitimar su decisión frente a la comunidad internacional haciendo una lectura muy laxa de la resolución 1441. México tuvo la oportunidad de evitar el enfrentamiento directo con Estados Unidos, dado que no estuvo obligado a emitir un voto a favor o en contra del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad, lo cual no significaba otra cosa que estar con o en contra de Estados Unidos. Sin embargo, ante el inicio de las acciones bélicas en contra de Iraq y por razones de política interna, tanto el presidente Fox como el embajador Aguilar Zinzer declararon públicamente que México estaba en contra de la guerra y que hubiera votado en contra del uso de la fuerza en el Consejo. Esto reflejaba la necesidad de legitimación interna de la administración Fox, ya que entre 70 y 85% de la población en México —dependiendo del día y la encuesta— condenaba la guerra. El resultado de estas declaraciones fue que, en el curso de unas semanas de conflicto, los índices de popularidad del presidente aumentaron en más de 10 puntos —de los sesentas medios a los setentas altos, nuevamente dependiendo del día y la encuesta.<sup>14</sup> El precio de estos puntos de popularidad fue el distanciamiento diplomático entre la Casa Blanca y los Pinos.

Las fricciones entre México y Estados Unidos fueron sustanciales durante el desarrollo de la guerra, por lo que la decisión de México de ingresar al Consejo de Seguridad, particularmente con conocimiento de los radicales cambios en la política exterior estadounidense, abrió un espacio de enfrentamiento entre México y Estados Unidos. Sin embargo, paradójicamente, el

---

<sup>14</sup> “Latin America and the United States: The Distance of Neighbours”, en *The Economist*, vol. 367, núm. 8320, abril 19-25, 2003, p. 33.

inicio de la guerra en contra de Iraq aumentó significativamente la importancia de México frente a Estados Unidos, por las mismas razones geoestratégicas que dieron lugar a la “relación especial” entre los dos países. De este modo, la seguridad de la frontera sur seguirá siendo la prioridad en la relación Estados Unidos-México en los próximos años, para lo cual el primero requerirá de la cooperación sustancial del segundo. Por ello, los roces derivados de los discursos públicos de ambos gobiernos no conducirán a sanciones ni represalias oficiales de Estados Unidos en contra de México, aunque sí se observaron, en el corto plazo, actitudes simbólicas que hicieron patente el distanciamiento diplomático entre los presidentes —por ejemplo, la tardanza de hasta cuatro días de Bush para responder a una llamada telefónica de Fox, la cancelación de la celebración del 5 de mayo en la Casa Blanca y la renuencia estadounidense para agendar rápidamente una reunión entre los presidentes.

Así, la relación entre México y Estados Unidos en los meses posteriores a la intervención en Iraq se caracterizó por fricciones frente a los reflectores y cooperación detrás de ellos, aunque esta cooperación se centró primordialmente al tema de seguridad —prioritario para Estados Unidos— y marginó los temas del interés de México —enmarcados en la idea de un “TLCAN-plus”, que incluya migración, profundización de mecanismos de cooperación comerciales, financieros, de solución de controversias y de financiamiento del desarrollo regional—. Un ejemplo muy claro de esta cooperación en privado en materia de seguridad, aun frente a las disonantes declaraciones hechas en público, fue el hecho de que, unas horas después del inicio de las acciones bélicas en contra de Iraq, México desplazó más de 10 000 y 3 000 tropas a sus fronteras norte y sur respectivamente, para protegerlas ante posibles infiltraciones terroristas hacia Estados Unidos a través de México. Otros ejemplos más son la parálisis en materia de resoluciones en el Consejo

de Seguridad con respecto a la guerra contra Iraq cuando México ejerció su presidencia durante el mes de abril de 2003 y, a finales de mayo, el voto mexicano a favor de la resolución 1483 —promovida principalmente por Estados Unidos—, la cual levantaba las sanciones en contra de Iraq y establecía que el control político y económico de este país correspondía a los vencedores de la guerra, Estados Unidos y Gran Bretaña particularmente.

De esta manera, durante los próximos años, las prioridades de política exterior y doméstica de Estados Unidos dominarán los nuevos temas de la agenda bilateral entre ambos países y una parte sustancial de las áreas de la misma serán abordadas siguiendo una lógica de seguridad. En virtud del gran valor geoestratégico de México para Estados Unidos y la profunda y creciente interdependencia entre los dos países, aun ante el enfrentamiento diplomático observado en el Consejo de Seguridad, la administración de las áreas tradicionales de la compleja y extensa relación bilateral seguirán con relativa normalidad. Los únicos avances reales en temas más allá de la administración diaria y normal de la relación bilateral se verán en la arena de la seguridad binacional, como en cooperación fronteriza, aduanal y de inteligencia para combate al terrorismo, narcotráfico y crimen organizado. En suma, como resultado de la configuración internacional y regional actual, aunada a los cambios en las políticas exteriores de Estados Unidos y México, y acentuada por la cohabitación de éstos en el Consejo de Seguridad, la enorme asimetría de poder entre los dos Estados se reflejará en los temas y mecanismos de conducción de la agenda bilateral, donde Estados Unidos buscará imponer su nueva visión, intereses y prioridades, mientras que México, como siempre, intentará contener, en la medida de lo posible, la hegemonía estadounidense, para así continuar sobreviviendo —y, si es factible, beneficiándose también— a la vecindad con Estados Unidos.

## Bibliografía

- Astié-Burgos, Walter, *México en el siglo XXI: orden mundial y política exterior*, México, 2000.
- Bagley, Bruce, “Bush, Iraq y la doctrina de la prevención”, manuscrito de *Documento de trabajo*, México, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.
- Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial, 2002.
- Castañeda, Jorge G., “El nuevo activismo internacional mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001.
- , “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, vol. 23, núm. 288, 2001, pp. 66-75.
- Centro Tepoztlán, “El ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU”, en *Este País*, núm. 140, noviembre de 2002.
- Chabat, Jorge, *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Planeta DeAgostini/Conaculta-INAH, 2001 (Gran Historia de México Ilustrada, núm. 99).
- , “Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence”, en Joseph Tulchin y Heraldo Muñoz (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.
- Cortright, David, Alistair Millar y George A. Lopez, *Sanctions, Inspections, and Containment, Viable Policy Options in Iraq*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2002.
- Fernández de Castro, Rafael, “Política exterior”, en *Nexos*, vol. 34, núm. 289, 2002, pp. 68-71.
- Gámez Vázquez, Alba, “Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 2, abril-junio de 2001, pp. 474-500.

- Garza Elizondo, Humberto, "Crisis de la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, vol. 38, núm. 2-3, abril-septiembre de 1998, pp. 177-202.
- González González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 619-671.
- y Jorge Chabat, "Mexico's Hemispheric Options in the Post Cold War Era", en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne-Rienner, 1996.
- Hufbauer, Gary y Gustavo Vega, "Whither NAFTA: A Common Frontier?", en *The Rebordering of North America?: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003.
- Huntington, Samuel, "The Lonely Superpower: US Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers", en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999.
- "Latin America and the United States: The Distance of Neighbours", en *The Economist*, vol. 367, núm. 8320, abril 19-25, 2003, p. 33.
- Novelo Urdanivia, Federico, *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- Pereña García, Mercedes, *Las relaciones diplomáticas de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Rice, Condoleezza, "US Security Policy: Protecting the Nation's Critical Infrastructure", *US Foreign Policy Agenda, An Electronic Journal of the US Department of State*, vol. 6, núm. 1, marzo de 2001.
- Schiavon, Jorge A. y Antonio Ortiz-Mena L. N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.

Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Walt, Stephen M., “Mantener al mundo ‘fuera de balance’: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos”, en *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 1, primer semestre de 2002, pp. 51-94.