



**EL COLEGIO  
DE MÉXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**¿CÓMO TRATAR A WASHINGTON?: UN ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ANTE LA DECISIÓN DE  
ESTADOS UNIDOS DE INTERVENIR EN IRAK EN 1991 Y  
2003**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:  
SANTIAGO RODRÍGUEZ MALDONADO**

**DIRECTORA:  
ANA COVARRUBIAS VELASCO**

**CIUDAD DE MÉXICO, 2025**



## **Agradecimientos**

Agradezco

A mi hermana, por ser la persona que mejor me conoce.

A mi mamá, por nunca dejar de creer en todo lo que puedo lograr.

A mi papá, por siempre asegurarse de que no me faltara nada.

A Isabella, por apoyarme siempre y enseñarme a amar.

A mis amigos Santiago, Alejandro, Antonio, Pablo, Tomás y Juan Cristóbal, por llenar mi vida de risas y experiencias.

A mis amigos colmecas, Emilia, Isaac, Inés, Tomás, Mariana y Laila, por hacer que estos cuatro años hayan sido en los que más he crecido.

A Víctor Arriaga, por encender mi interés por Estados Unidos, por sus grandes conversaciones y su asistencia académica.

A Beatriz Zepeda, por enseñarme a escribir un buen ensayo.

A Ana Covarrubias, por dirigir este proyecto y acompañarme durante todo este tiempo.

Al Embajador Miguel Ruiz Cabañas y a su hija Ana Lucía, por su valioso tiempo y por recibirme en su casa.

A todos los maestros que me dijeron que podía lograr grandes cosas si me esforzaba.

A El Colegio de México, por darme la oportunidad de formar parte de su comunidad y darme las herramientas para crecer.



# Índice

Introducción .....	6
El análisis .....	15
Capítulo I - Dos naciones, indivisibles .....	30
1.1 La política exterior de México .....	32
1.2 La relación bilateral desde 1990 hasta 2003 .....	39
1.3 Conclusiones .....	52
Capítulo II - Fuego en Medio Oriente: México ante la Guerra del Golfo .....	53
2.1 El Consejo de Seguridad .....	53
2.2 La Guerra del Golfo .....	55
2.3 México opina.....	62
2.4 México con Estados Unidos.....	67
2.5 Factores internos .....	68
2.6 Conclusiones .....	71
Capítulo III - ¿La enchilada completa? México en el 2003.....	74
3.1 Las Torres Gemelas.....	75
3.2 El Bis de Saddam .....	79
3.3 ¿Qué opinó México? .....	83
3.4 Factores internos .....	87
3.5 Conclusiones .....	93
Conclusiones.....	96
Bibliografía.....	102
Otros materiales .....	111



## Introducción

“Somos el patio trasero de Estados Unidos”, decía Adolfo Aguilar Zínser, representante de México ante la ONU. Esta aseveración es motivo de gran debate en varios círculos de la sociedad mexicana. Lo cierto es que tal vez no hay en el mundo una vecindad como la de estos dos países norteamericanos. A pesar de sus enormes diferencias, la relación entre México y Estados Unidos es estable, incluso amistosa.<sup>1</sup> Desde el siglo XIX, Estados Unidos ha sido la potencia indiscutida en el continente americano y hoy es una de las superpotencias mundiales. México es un país en vías de desarrollo con mucho potencial económico, pero está todavía muy por detrás de su vecino del norte. Por lo tanto, la relación entre ambos siempre ha sido invariablemente asimétrica. Esto ha significado que México siempre ha tenido que considerar a su vecino en su propia política exterior.

La trayectoria histórica de Estados Unidos y su estructura política propiciaron que tuviera un desarrollo sostenido y estable. México, por otro lado, vivió una muy buena parte de su primer siglo de independencia sumergido en conflictos internos y abusos de potencias externas, los cuales mermaron su capacidad de florecer como Estado soberano. Además, Estados Unidos explotó la idea del “excepcionalismo americano” y la doctrina del “destino manifiesto” para justificar diversas acciones expansionistas a lo largo del continente americano. Por simple vecindad, México fue uno de los primeros países que tuvo que lidiar

---

<sup>1</sup> Esta tesis terminó de escribirse durante los primeros seis meses del segundo mandato de Donald Trump. Sin embargo, ya hay fricciones evidentes entre Trump y la presidenta mexicana, Claudia Sheinbaum. Hasta ahora, las amenazas constantes de aranceles y de invasión al territorio mexicano han generado tensiones fuertes entre ambos países.

con las ambiciones de Washington de expandir su territorio. Como se verá con mayor detalle más adelante, la relación bilateral ha sido turbulenta en varias ocasiones debido a esta realidad geográfica.

Esta tesis tendrá como objetivo principal el estudio de dos casos, la guerra del Golfo y la guerra de Irak, para encontrar la explicación de la política exterior mexicana frente a Estados Unidos. Es de suma importancia aclarar aquí que la presente investigación no busca explicar el posicionamiento de México en sí, sino de la **forma** en que se llevó la relación con Estados Unidos. El gobierno de Washington llevó a cabo invasiones en territorio iraquí con el objetivo de inhabilitar al gobierno de Saddam Hussein en dos ocasiones: una en 1991 y otra en 2003. Desde 1979, Hussein había gobernado el país y su administración había sido muy criticada mediante acusaciones de violaciones de derechos humanos y por mantener un régimen militarista autoritario. En 1991, el gobierno mexicano apoyó a Washington en la operación Tormenta del Desierto, mediante la cual una coalición de países liderada por Estados Unidos invadió Irak. En 2003, sin embargo, México se rehusó a brindar apoyo a Estados Unidos cuando éste decidió volver a invadir Irak bajo el pretexto de que Hussein tenía armas de destrucción masiva. Ambos casos poseen varias similitudes que justifican su selección, con algunas diferencias clave que contribuyen al análisis. Respecto de las similitudes, en ambas situaciones el agresor fue Estados Unidos, se trataba del mismo régimen iraquí y se buscó la asistencia de la comunidad internacional. En cuanto a las diferencias, para 2003 la alternancia había cambiado la composición política interna en México, Estados Unidos era la única potencia hegemónica y la invasión no había recibido apoyo de la comunidad internacional, pues los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no habían sancionado el uso de la fuerza.

Dicho lo anterior, la pregunta guía de la tesis es la siguiente: ¿Cómo se explican las diferencias en la forma de llevar la relación con Estados Unidos del gobierno de México durante las intervenciones militares en Irak en 1991 y 2003?

La investigación no busca profundizar las dinámicas de la relación bilateral ni demostrar nuevas formas de conducirla. Más bien, está preocupada fundamentalmente por los factores internos que llevaron a que la política exterior frente a Washington se manifestara en la manera que lo hizo en los dos casos. Por lo tanto, las variables estadounidenses que puedan ser de utilidad no estarán en el centro del análisis y solo se aprovecharán en la medida en que contribuyan a la explicación de la posición mexicana. Esta tesis tiene como objetivo central determinar de qué manera las diferencias en los factores internos en el sistema político definieron la forma que adoptó la política exterior de México.

El argumento central de esta tesis es que la manera en que México gestiona su relación con Estados Unidos no depende únicamente del contexto internacional, sino que está profundamente influida por dinámicas internas. Factores como la personalidad del presidente —entendida como la Unidad Única de Toma de Decisiones (UUTD)—, el nivel de apertura del sistema político, la correlación de fuerzas en el Congreso, la conformación del gabinete y los principios tradicionales de la política exterior mexicana, inciden directamente en el tipo de diplomacia que se ejerce frente a la Casa Blanca. Si bien las condiciones externas condicionan el posicionamiento de México ante ciertos eventos, son los elementos internos los que moldean la forma en que se articula y se conduce dicha postura.

A través del análisis de dos momentos clave —la Guerra del Golfo en 1991 y la intervención en Irak en 2003— se evidencia cómo estas variables internas y externas interactúan. En 1991, el amplio respaldo internacional a la intervención, junto con un contexto interno caracterizado por la hegemonía del PRI, un presidente con perfil tecnocrático y una agenda de integración económica con Estados Unidos, facilitaron una relación bilateral estable y alineada. Por el contrario, en 2003, la falta de consenso internacional y un entorno político mexicano más plural y fragmentado condujeron a una posición diplomática más tensa y cuidadosa, aún en coherencia con los principios históricos de no intervención y autodeterminación.

Para facilitar el análisis, es necesario determinar qué se entiende por “política exterior”. James Rosenau, por un lado, sostiene que la política exterior ocurre en la intersección entre las arenas nacionales e internacionales.<sup>2</sup> Para Rosenau, esto significa que la política exterior se refiere a “todas las actitudes y actividades mediante las cuales las sociedades nacionales organizadas buscan afrontar y beneficiarse de sus ambientes internacionales”.<sup>3</sup> Antonio Carrillo Flores, excanciller de México, explica en una línea similar: “la política exterior de un país es el resultado de un complejo de fuerzas, algunas constantes, como la geografía, la historia o la idiosincracia [sic] de su pueblo, otras transitorias, como el cambiante panorama internacional; cuando las constantes son

---

<sup>2</sup> Citado por Howard Lentner en Howard Lentner, “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”, en *Review of Policy Research*, vol. 23, núm. 1, 2006, p. 172.

<sup>3</sup> James N. Rosenau, “Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model”, en *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, p. 366. <https://doi.org/10.2307/421308>. Traducción propia.

particularmente importantes, la política exterior de un país presenta un perfil bien definido y una marcada uniformidad en el curso de su historia”.<sup>4</sup>

Christopher Hill propone una idea interesante sobre la política exterior.<sup>5</sup> El autor sostiene que la *intelligentsia* de la política exterior está dividida en tres: los especialistas de un área o país específicos, que “todavía hablan el lenguaje de la diplomacia normal”;<sup>6</sup> los académicos en Relaciones Internacionales (RI), ensimismados en la evolución filosófica de la política exterior; y los intelectuales “públicos” de otras disciplinas, quienes opinan sobre temas geopolíticos, a menudo siendo ignorantes de la historia y teoría de RI.<sup>7</sup> Para resolver esta división, Hill sostiene que es necesario proponer un esquema donde se pueda “compensar el desbalance provocado por la gente hablando sin entenderse”.<sup>8</sup>

En su conceptualización de política exterior, Hill apunta a una definición que se desprende de “las versiones más crudas del realismo”.<sup>9</sup> Es decir, que el comportamiento de un Estado no necesariamente debe ser entendido en función de intereses nacionales auto evidentes, sino desde la interacción entre éste y su contexto externo. La definición que Hill propone podría explicarse de la siguiente forma: la política exterior es la suma de todas las relaciones exteriores oficiales gestionadas por un actor independiente.<sup>10</sup> Hill hace la

---

<sup>4</sup> Antonio Carrillo Flores, “La política exterior de México”, en *Foro Internacional*, vol. 6, núm. 2.3, octubre 1965-marzo 1966, p. 233.

<sup>5</sup> Christopher Hill, “Foreign Policy in International Relations”, en su libro *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 2.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*, traducción propia.

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

<sup>8</sup> *Loc. cit.*, traducción propia.

<sup>9</sup> *Loc. cit.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 3.

distinción de “actor independiente” para excluir entidades como la Unión Europea, que conduce sus propias relaciones independientemente de los miembros que la conforman.<sup>11</sup> Lo oficial se refiere a la inclusión de todos los mecanismos de gobernanza del Estado o empresa. La política exterior es la suma de todas estas relaciones exteriores oficiales, ya que “de otra manera, cada acción particular puede ser vista como una política exterior aparte”.<sup>12</sup>

En términos de niveles de análisis, Hill se refiere al realismo como el “enfoque mejor conocido”.<sup>13</sup> El autor sostiene que la Guerra Fría provocó que en la academia se estuviera de acuerdo en que la fuerza militar y el Estado como actor unitario eran los principales elementos en el sistema internacional.<sup>14</sup> Sin embargo, Hill anota que el realismo no se preocupó por analizar la toma de decisiones de individuos ni otras fuentes internas del comportamiento internacional; en realidad, el análisis no debe estar enfocado solamente en el Estado, sino en los actores y su agencia.<sup>15</sup> Más adelante, en la introducción del Análisis de Política Exterior (APE), se revisará con mayor profundidad el enfoque de Hill.

En resumidas cuentas y para fines de este trabajo, se tomará en cuenta la definición de la política exterior como los esfuerzos de un gobierno nacional por encarar un panorama internacional dinámico y por reconciliar sus realidades internas con las circunstancias externas. En otras palabras, se entiende a la política exterior como las acciones o

---

<sup>11</sup> *Loc. cit.*

<sup>12</sup> *Loc. cit.*, traducción propia.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

comportamientos adoptados hacia afuera por un país en función de su política interna y su posición en el mundo.

Otro término de utilidad para esta tesis es “multilateralismo”. Es útil entender lo que esto significa porque la política exterior de México tiene una tradición multilateralista importante, en tanto que el país es un entusiasta participante de numerosas organizaciones internacionales y aprovecha esos foros para visibilizar y formular su política exterior. John Gerard Ruggie sostiene que, en esencia, el multilateralismo se refiere a la coordinación de relaciones entre varios Estados en función de ciertos principios aceptados de manera intersubjetiva, con la distinción de que el trato tiene que ser igual para cada uno de los participantes; no puede ser discriminatorio.<sup>16</sup>

Aunque hay definiciones cuantitativas que simplemente sitúan al multilateralismo como “relaciones entre tres o más países”, Atsushi Tago se refiere a una definición cualitativa (propuesta por Ruggie) donde el arreglo tiene que cumplir con los requisitos de indivisibilidad, principios organizacionales generalizados y reciprocidad difusa.<sup>17</sup> Esto significa que no es suficiente que haya interacciones entre tres o más Estados, sino que tiene que haber cooperación en términos de bienes para evitar la discriminación entre

---

<sup>16</sup> John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 3, verano 1992, pp. 568-569.

<sup>17</sup> Atsushi Tago, “Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 22 de agosto de 2017, p. 1.  
<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449>, consultado el 31 de marzo de 2025.

miembros. Tago subraya que no debe haber excepciones para los Estados poderosos; las reglas deben aplicar para todos por igual.<sup>18</sup>

Es precisamente aquí donde el esquema puede presentar flaquezas. Tago menciona que el multilateralismo es exitoso mientras Estados Unidos y sus aliados (quienes lo establecieron en 1945) lo mantengan.<sup>19</sup> El sistema sufre cuando sus miembros deciden incurrir en bilateralismos o unilateralismos. Al momento de la escritura de su artículo, Tago sostenía que el esquema multilateral promovido por Estados Unidos enfrentaba dos amenazas, una externa y otra interna.<sup>20</sup> En primer lugar, se refiere a la presidencia de Donald Trump como una amenaza al multilateralismo debido a la preferencia del mandatario por buscar acuerdos bilaterales y su predilección por incurrir en “diplomacia de orden ejecutiva”.<sup>21</sup> Aunque el artículo fue escrito durante el primer mandato de Trump, su nueva administración parece no ir por una vía distinta, incluso una más radical.<sup>22</sup> El segundo reto al multilateralismo que Tago reconoce es con referencia a China y Rusia. China, por un lado, ha tenido una participación inconsistente en foros multilaterales, utilizando el pretexto del multilateralismo a su conveniencia.<sup>23</sup> Rusia, en una línea similar, acude al multilateralismo cuando sus opciones externas no son lo suficientemente atractivas; el unilateralismo es su posición por defecto.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> Desde que estaba en campaña, el presidente Trump ha sido un ávido crítico de los arreglos internacionales en materia de comercio, por ejemplo, debido a que han perjudicado, en su opinión, a su país.

<sup>23</sup> A. Tago, art. cit., p. 5.

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

Estas debilidades del multilateralismo suponen nuevos retos para la política exterior mexicana, la cual es ávida promotora del sistema. Por lo tanto, es importante considerar la posición mexicana frente al multilateralismo (que se verá más adelante) para comprender su manera de comportarse frente a Estados Unidos. La afinidad de México por el sistema es una buena explicación para entender sus posiciones sobre comportamientos unilaterales – como en el caso de 2003 – y frente a procesos donde el multilateralismo prevaleció – como en 1991.

La política exterior mexicana se ha caracterizado por el apego a una serie de principios establecidos, pero interpretados de forma pragmática en función de diferentes situaciones y procesos internacionales. En el primer capítulo se profundizará en qué consisten estos principios y cómo su interpretación ha cambiado en diferentes situaciones. A partir de esta investigación, se espera encontrar explicaciones sustantivas, derivadas del análisis de los actores importantes, las coyunturas internacionales y las instituciones en cada caso que ayuden a comprender las diferencias en la forma de actuar del país en ambos casos. Se espera alcanzar un mayor entendimiento del comportamiento de la política exterior mexicana mediante la elección de los dos casos mencionados donde su posición fue distinta.

Esta tesis estará compuesta por tres capítulos acompañados de conclusiones. En el primer capítulo, se realizará un recorrido histórico por la relación bilateral entre México y Estados Unidos durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Además, se establecerán los principios de política exterior de México y la manera en que ésta se condujo hacia Washington durante los tres mandatos. El capítulo incluirá procesos como la negociación del TLCAN y la alternancia política para denotar

las aspiraciones mexicanas de relacionarse de nuevas formas con su vecino del norte. El segundo y el tercer capítulo serán estudios de caso. En el segundo, se estudiará la reacción de México frente al conflicto del Golfo Pérsico en 1990 y la ofensiva de la coalición liderada por Estados Unidos en 1991, teniendo en cuenta los factores internos de política exterior. Este capítulo buscará demostrar que la posición de México puede explicarse internamente desde los principios de política exterior, la supremacía estructural del PRI y la personalidad de Salinas. En el tercero, se hará un ejercicio similar, pero sobre el caso de la invasión de Irak de 2003, con un trazo del *rapport* México-Estados Unidos desde los atentados terroristas a las Torres Gemelas en 2001. Aquí, la explicación se dará desde los principios de política exterior, el perfil de Fox y las características del sistema político mexicano en 2003. Ambos casos serán analizados desde el enfoque de Análisis de Política Exterior, que utilizará a los actores y a la política interna como variables explicativas de política exterior. Al final de este trabajo, se dará un espacio para conclusiones sobre los casos y se discutirán las limitantes de la investigación.

### **El análisis**

La base teórica y metodológica para la sección analítica de este trabajo viene de la subdisciplina de las Relaciones Internacionales conocida como Análisis de Política Exterior (APE). El APE es un enfoque ecléctico y detallado que se desprende del realismo neoclásico, en tanto se detiene a observar las presiones de los líderes individuales y los procesos internos que llevan a la adopción de una política exterior particular. No obstante, cuenta con metodologías refinadas para hacer investigación y pone particular énfasis en los tomadores de decisiones como agentes principales de política exterior; no trata al Estado como un ente unitario y monolítico. El APE reconoce que la política exterior está

estrechamente ligada a factores internos que influyen en los individuos o grupos de individuos que tienen la autoridad para tomar decisiones. Aunque en el pasado se hicieron intentos por formular una teoría universal que aplicara “*for all nations, for all time*”, la naturaleza misma del APE (que se verá a continuación) ha provocado que sea aplicado en un estilo de caso por caso.<sup>25</sup> Como el objeto central de estudio es el ser humano y su comportamiento, la subdisciplina toma en cuenta que hay una infinidad de factores que pueden influir en sus decisiones. Ejemplos de estos factores son la composición institucional de un gobierno y la existencia – o no – de democracia.<sup>26</sup>

### *Análisis de Política Exterior*

El APE estudia principalmente los actores y las variables con las que interactúan durante el proceso de toma de decisiones para diseñar o implementar la política exterior. Valerie Hudson escribe sobre las características medulares de la subdisciplina y hace un breve recuento de las discusiones académicas a su alrededor. Expone en su artículo que, a diferencia de estudios más tradicionales en Relaciones Internacionales, el APE no tiene al

---

<sup>25</sup> Klaus Brummer, “Comparative Analyses of Foreign Policy.”, en Curini, Luigi y Robert Franzese, eds., *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, Vol 2. Los Angeles, Sage, 2020, p.1150.

<sup>26</sup> Es importante aclarar que el Análisis de Política Exterior ha sido aplicado con muy poca frecuencia para casos del Sur Global y ha sido predominantemente desarrollado por la academia anglosajona. Por lo tanto, las metodologías y bases teóricas tienen la limitación de estar orientadas hacia una realidad particular: líderes en democracias de países desarrollados, con un andamiaje institucional y burocrático amplio (véase Klaus Brummer, “Advancing Foreign Policy Analysis by Studying Leaders from the Global South”, en *International Affairs*, vol. 97, núm. 2, 2021, pp. 405–421). No obstante, hay varios elementos rescatables que pueden ser adecuados para los dos casos de política exterior a tratar en esta tesis.

Estado como su preocupación central, sino al actor o grupo de actores contenidos en él que toman las decisiones de política exterior.<sup>27</sup> La autora sostiene que, en todas las ciencias, naturales y físicas, hay una base teórica. Esta base se refiere a “la conceptualización del nivel fundamental o fundacional en donde ocurren los fenómenos en el campo de estudio”.<sup>28</sup> Sobre esta línea, la base de las RRII es entonces el grupo o individuo tomador de decisiones; no obstante, escribe Hudson, los estudios actuales dan la impresión de tener al Estado como “el tomador de decisiones” que funge como núcleo.<sup>29</sup> Por consiguiente, el APE es más apto para encontrar las respuestas necesarias cuando los tomadores de decisiones no pueden tratarse como un monolito y se les considera como los agentes fundamentales en la adopción de una política exterior.

Hudson reconoce seis “sellos” del APE que le dan una gran ventaja como teoría y método por encima de otras subdisciplinas de Relaciones Internacionales.<sup>30</sup> Para los primeros dos, considera que el APE “visualiza la explicación de la toma de decisiones en política exterior como *multifactorial*, con el deseo de examinar variables de más de un nivel de análisis (*multinivel*)”.<sup>31</sup> De esta forma, el análisis integra una variedad de factores con orígenes diversos y se interesa por absolutamente todos los elementos que puedan llegar a influir en los tomadores de decisiones, sin importar qué tan pequeños puedan parecer. Esta realidad analítica convierte al APE en un método *interdisciplinario*, puesto

---

<sup>27</sup> Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, 2005, p. 2.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 1. Traducción propia.

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 2. Traducción propia.

que se beneficia significativamente de aportaciones desde la Psicología, la Sociología, la Antropología o la Economía.<sup>32</sup> El cuarto “sello” se refiere a la suerte *integrativa* del APE, pues reúne numerosos datos en distintos niveles analíticos y desde muchas disciplinas.<sup>33</sup> Como se ya se mencionó, otra característica fundamental del APE es lo que Hudson denomina “*agent-oriented*”.<sup>34</sup> El Estado es una abstracción y no puede ser un actor con agencia, entonces se toma a los actores con una responsabilidad tangible. Finalmente, está la *especificidad de actores*. Dada la unicidad de los tomadores de decisiones en todos los casos, es estrictamente necesario recopilar información concreta y abstracta sobre ellos, teniendo en cuenta que se desenvuelven en entornos drásticamente diferentes entre sí.<sup>35</sup> Es de suma importancia aclarar que esta investigación le dará – en línea con el campo – un gran peso al papel de los individuos, pero no lo hará sin tomar en cuenta factores estructurales como la política nacional y las circunstancias internacionales.

La contribución de Hill es de gran utilidad en este aspecto de igual manera:

FPA enquires into the motives and other sources of the behaviour of international actors, particularly states. It does this by giving a good deal of attention to decision-making, initially so as to probe behind the formal self-descriptions (and fictions) of the processes of government and public administration. In so doing it tests the plausible hypothesis that the outputs of foreign policy are to some degree determined by the nature of the decision-

---

<sup>32</sup> *Loc. cit.*

<sup>33</sup> *Loc. cit.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 3.

making process. [...] Foreign Policy Analysis can and should be open, comparative, conceptual, interdisciplinary and range across the domestic-foreign frontier.<sup>36</sup>

### *Una breve historia del Análisis de Política Exterior*

El APE como subdisciplina de las Relaciones Internacionales tuvo sus inicios en las décadas de 1950 y 1960. El realismo era la corriente dominante en RRII y las explicaciones de política exterior se obtenían por medio de análisis del Estado como unidad analítica unitaria, con el poder como su fin último. Sin embargo, la llegada del *behaviorismo* trajo nuevas preguntas sobre las relaciones entre política interna y política exterior. Ya no encajaba la noción preconcebida sobre naturaleza humana de Morgenthau y la prevalencia del Estado como agente único comenzaba a perder su atractivo en círculos académicos. De hecho, el APE nació en parte como una alternativa al realismo. Hill escribe:

FPA grew up in reaction to the assumption of classical realism that the state was a single, coherent actor pursuing clear national interests in a rational manner, with varying degrees of success according to the talents of particular leaders and the constraints of circumstance. The work done in FPA invariably challenged the ideas of rationality, coherence, national interest and external orientation – possibly, indeed, to excess. [...] it is fundamentally pluralist in orientation.<sup>37</sup>

Aunque la política exterior siempre ha sido una parte fundamental en Relaciones Internacionales, las mentes fundadoras del APE buscaban métodos y enfoques de investigación más robustos. El Estado era una abstracción de la que era necesario desprenderse; serían los individuos – en un inicio los funcionarios encargados de la política

---

<sup>36</sup> C. Hill, *op. cit.*, p. 10.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 6.

exterior – los que darían las respuestas. La literatura<sup>38</sup> coincide en tres aportaciones paradigmáticas a la disciplina, cada una ligada a una vertiente de APE.<sup>39</sup> Estos trabajos tienen una base teórica que va desde los procesos de toma de decisiones y los perfiles psicológicos de los actores hasta el ejercicio comparativo para encontrar explicaciones para la política exterior.

Las aportaciones son las siguientes:

- *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* de Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin.<sup>40</sup>
- ‘Pre-theories and Theories of Foreign Policy’ de James N. Rosenau.<sup>41</sup>
- *Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* de Harold y Margaret Sprout.<sup>42</sup>

En primera instancia, el trabajo de Snyder, Bruck y Sapin se distancia del ejercicio de visualizar al Estado como un actor monolítico. En cambio, busca adentrarse en la

---

<sup>38</sup> Valerie Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis”, en Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne, eds., *Foreign Policy. Theories, Actors, and Cases*, Oxford University Press, 2a. ed., 2012, pp. 13-14.

<sup>39</sup> Howard Lentner, “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”, en *Review of Policy Research*, vol. 23, n. 1, 2006, p. 173.

<sup>40</sup> Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

<sup>41</sup> James N. Rosenau, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, en R.B. Farrell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966, pp. 115–169.

<sup>42</sup> Harold Sprout y Margaret Sprout, *Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1956.

concepción de Estado-nación y dan con el proceso de toma de decisiones como factor analítico:

We adhere to the nation-state as the fundamental level of analysis, yet we have discarded the state as a metaphysical abstraction. By emphasizing decision making as a central focus we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision makers are viewed as operating in dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision makers. Hitherto, precise ways of relating domestic factors have not been adequately developed.<sup>43</sup>

De esta forma, el enfoque de Snyder y colegas toma al proceso de toma de decisiones como explicación última de política exterior. Es decir, el mismo proceso de toma de decisiones contiene las interrogantes de la política exterior, en contraste con los resultados de ésta en sí. Entonces, explica Hudson, los factores determinantes serían la competencia de los actores, los canales de comunicación entre ellos, los flujos de información que comparten y sus motivaciones personales.<sup>44</sup>

James Rosenau, por su parte, estaba más preocupado por la construcción de una teoría consistente y aplicable a todos los casos de política exterior.<sup>45</sup> No estaba de acuerdo con el método de tratar cada caso con sus particularidades. En cambio, intentó diseñar un esquema teórico y analítico que fuera generalizable en todas sus disposiciones al estudio del comportamiento del Estado-nación en política exterior:

To identify factors is not to trace their influence. To understand processes that affect external behavior is not to explain how and why they are operative under certain circumstances and not under others. To recognize that foreign policy is shaped by internal

---

<sup>43</sup> R. Snyder, H.W. Bruck y B. Sapin, *op. cit.*, p. 53.

<sup>44</sup> V. Hudson, "The history and evolution of foreign policy analysis", p. 16.

<sup>45</sup> H. Lentner, *art. cit.*, p. 173.

as well as external factors is not to comprehend how the two intermix or to indicate the conditions under which one predominates over the other. [...] Foreign policy analysis lacks comprehensive systems of testable generalizations. [...] Foreign policy analysis is devoid of general theory.<sup>46</sup>

Rosenau reconocía explícitamente que la política interna y la política exterior están estrechamente ligadas y que es imposible entender una sin la otra. Estaba de acuerdo en que la información debía ser integrada en varios niveles, desde los individuos hasta el sistema internacional.<sup>47</sup> Naturalmente, el autor no era partidario del análisis caso por caso. En cambio, proponía tratar a la política exterior como “un fenómeno común entre todos los Estados que pudiera explicarse en términos de su conformidad con una cierta clase de fenómenos”.<sup>48</sup> Así, habría un modelo que lograra explicar la política exterior de todos los países soberanos que al mismo tiempo pudiera lidiar con sus idiosincrasias. De esta forma, se formaría una teoría de medio rango que vinculara principios teóricos con la complejidad del mundo real. La reorientación epistemológica impulsada por Rosenau dio lugar a la Política Exterior Comparada (comparative foreign policy o CFP). Desafortunadamente, el empirismo no fue amigable con el CFP; los resultados obtenidos durante este movimiento fueron insatisfactorios y el CFP se abandonó.<sup>49</sup> Hudson reitera que los resultados empíricos

---

<sup>46</sup> James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 98-99.

<sup>47</sup> V. Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis”, p. 16.

<sup>48</sup> Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini, “Editors’ Introduction”, en Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini, eds., *Foreign Policy Analysis*, Londres, SAGE, 2011, vol. 1, p. xxii. Traducción propia.

<sup>49</sup> *Loc. cit.*

no fueron todo lo que se había esperado, lo que trajo un periodo de desencanto hacia el CFP.<sup>50</sup>

Finalmente, Harold y Margaret Sprout sostenían que los resultados de política exterior no pueden entenderse sin conocer primero los procesos que conducen a ellos: el *emprendimiento*.<sup>51</sup> Esto se refiere al acto de un tomador de decisiones de iniciar el proceso de toma de decisiones. Para esto, propusieron adentrarse en el *psycho-milieu* del sujeto tomando las decisiones de política exterior. Consiste en el “entorno o contexto operativo e internacional como es percibido e interpretado por los tomadores de decisiones. Pueden ocurrir incongruencias entre el ambiente operativo percibido y el real, dando pie a decisiones de política exterior poco satisfactorias”.<sup>52</sup> La pareja explicaba así su propuesta:

Instead of drawing conclusions regarding an individual's *probable* motivations and purposes, his environmental knowledge, and his intellectual processes linking purposes and knowledge, on the basis of *assumptions* as to the way people are likely on the average to behave in a given social context, the cognitive behavioralist – be he narrative historian or systematic social scientist – undertakes to find out as precisely as possible how specific persons actually did perceive and respond in particular contingencies.<sup>53</sup>

Estas tres contribuciones sentaron las bases del APE contemporáneo. Snyder demostró que es necesario voltear a ver el proceso de toma de decisiones para realizar un análisis más fructífero de la política exterior y que el Estado como actor unitario no es una

---

<sup>50</sup> V. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, p. 10.

<sup>51</sup> V. Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis”, p. 17.

<sup>52</sup> *Loc. cit.* Traducción propia.

<sup>53</sup> Harold y Margaret Sprout, *op cit.*, p. 118.

variable útil en términos de agencia. Rosenau, por su parte, destacó la invariable relación entre política nacional y exterior y formuló un compromiso por conseguir que el mundo real y la teoría dialogaran. Sprout y Sprout lograron establecer que el contexto en el que toman las decisiones en política exterior es esencial para un estudio completo.<sup>54</sup> Además, todos los modelos concuerdan en varios aspectos: es necesario hacer un análisis multinivel; echar un vistazo por debajo de la concepción de Estado-nación y poner atención a los actores; utilizar herramientas de otras ramas de las Ciencias Sociales.

### *Las debilidades*

A pesar de los grandes avances que se han hecho en la disciplina, el APE no es perfecto y está lejos de poseer un método que los académicos utilicen universalmente. Algunas de sus limitaciones más generales son las mismas que asedian al resto de las Ciencias Sociales, tales como la dificultad para generalizar y predecir resultados, la complejidad de algunas variables, los sesgos regionales y culturales, etc. Es importante recordar que, primordialmente, el objeto de estudio en el campo es el ser humano y la forma que tiene de actuar con sus alrededores. Por lo tanto – y dada la extrema diversidad de la raza humana – es virtualmente imposible generar realidades positivas sobre todos los aspectos que gobiernan a nuestra sociedad.

En términos más específicos, Steve Smith reconoce cinco fallas principales en el estudio de la política exterior, específicamente el APE.<sup>55</sup> En primer lugar, como ya se mencionó en el caso de Rosenau, la disciplina no logró formular una teoría generalizable

---

<sup>54</sup> *Loc. cit.*

<sup>55</sup> Steve Smith, “Theories of Foreign Policy: An Historical Overview”, en Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini, eds., *Foreign Policy Analysis*, Londres, SAGE, 2011, vol. 1, p. 15.

para sus casos.<sup>56</sup> La segunda falla tiene que ver con lo cuantitativo. Smith hace referencia a las bases de datos CREON e IBA (dedicadas a recopilar miles de datos sobre política exterior de distintos países) y critica el hecho de que estos esfuerzos cuantitativos “están más preocupados por describir y no explicar las políticas exteriores de los Estados. A menudo el trabajo cuantitativo termina siendo un ejercicio en matemática elegante, con los hallazgos diciendo no algo sobre política exterior, sino sobre la utilidad de ciertas formas de manipulación de datos”.<sup>57</sup> En tercer lugar, está la aparente renuencia de quienes hacen investigación en APE de comprobar las teorías o modelos formulados por sus colegas.<sup>58</sup> La cuarta falla implica el abuso del concepto de “interés nacional” por algunos académicos. Smith sostiene que, a pesar de las numerosas deficiencias que se han encontrado, esta noción sigue siendo popular debido a que puede “significar lo que uno quiera”.<sup>59</sup> Agrega que es imposible convertir el “interés nacional” en teoría a menos que se regrese a una posición plenamente realista. La última crítica es que no hay un consenso sobre lo que es el Estado y qué diferencia a una política pública nacional de la exterior.<sup>60</sup> Este último es un debate recurrente en la academia, pues hay quienes sostienen que la política exterior no es una política pública y hay quienes abogan por tratar a la política exterior como cualquier otra política gubernamental. Sin embargo, se han propuesto maneras de alcanzar una fertilización cruzada entre ambas.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> *Loc. cit.*

<sup>57</sup> *Loc. cit.* Traducción propia.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>59</sup> *Loc. cit.*

<sup>60</sup> *Loc. cit.*

<sup>61</sup> Howard Lentner expone su caso para alcanzar unidad, paralelismos y superposición entre estudios de política pública y política exterior en “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections,

### *El APE contemporáneo*

En la actualidad, el campo ha vuelto a sus raíces de cierta manera. La toma de decisiones como explicación de la política exterior ha sido el enfoque principal de las últimas décadas.<sup>62</sup> Los actores son estudiados de manera sistemática en un esquema orientado hacia la agencia. A partir de esto, diversos enfoques secundarios han aparecido, concentrados con mayor minucia en las características cognitivas y psicológicas de los actores que en el proceso de toma de decisiones en sí; no obstante, el proceso sigue siendo el punto medular en la investigación. Además, nuevos avances en otras áreas como la neurociencia han presentado la posibilidad de hacer nuevas preguntas y dar nuevas alternativas para responderlas.

### *APE aplicado*

Hay una enorme variedad de enfoques que se pueden utilizar en APE para estudiar un fenómeno y cada uno responde a diferentes necesidades epistemológicas, condicionadas por el número de casos a estudiar o la estructura institucional del país. Para efectos de este trabajo, la metodología utilizada será el análisis de toma de decisiones, de la forma en que Andrés Ruiz Pérez<sup>63</sup> la emplea en su artículo “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, que será de gran apoyo para la presente investigación. Por lo tanto, esta tesis adoptará una metodología similar a la de

---

Exchange”. Aunque reconoce la división entre ambas, asegura que los académicos de los dos lados pueden beneficiarse del intercambio de conocimiento.

<sup>62</sup> W. Carlsnaes y S. Guzzini, *op. cit.*, p. xxiii.

<sup>63</sup> Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, abril-junio 2011, pp. 304-335.

Ruiz Pérez, pero con adiciones y aportaciones propias. Las diferencias entre este trabajo y el de Ruiz Pérez incluyen darle un mayor peso a la variable de circunstancia internacional, y la selección del caso de la Guerra del Golfo Pérsico en 1991 (en vez de la negociación del TLCAN). Además, a este trabajo le interesan específicamente las explicaciones de los factores internos en el posicionamiento *vis a vis* Estados Unidos.

Para la investigación, se utilizará la Unidad Última de Toma de Decisiones (UUTD) como indicador para determinar al actor o actores con mayor importancia. Se define como “el individuo, grupo de individuos o múltiples actores que tienen tanto la habilidad de comprometer o retirar recursos gubernamentales en asuntos exteriores, como el poder o autoridad para evitar que otras autoridades reviertan su posición sin costos sustanciales.”<sup>64</sup> Esta UUTD puede estar determinada por una variedad de factores, desde la política de partidos hasta el tipo de régimen. En el caso de México, es el presidente quien tiene la última palabra. El artículo 89, fracción X de la Constitución sostiene:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 310.

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

No obstante, el Senado cuenta con las facultades de analizar la política exterior desarrollada por el presidente y debe aprobar los tratados que éste celebre con otros países, según el artículo 76, fracción I.<sup>66</sup>

El concepto de “sensibilidad de contexto” es fundamental para este trabajo. Klaus Brummer explica que ciertos conceptos utilizados en métodos de APE orientados hacia líderes y los indicadores asociados con estos conceptos que son válidos en un contexto (casi siempre Occidental) pueden no serlo en otro.<sup>67</sup> Por lo tanto, esta investigación se llevará a cabo sin perder de vista el hecho de que todos los factores estudiados (actores, *drivers*, instituciones, historia, cultura, etc.) poseen características particulares “mexicanas”. De forma más específica, Brummer menciona algunos de estos factores: tamaño del país, recursos a su disposición, pasado colonial, tipo de régimen, integración en la economía mundial y relaciones clientelares.<sup>68</sup> Una ventaja de la selección de casos es que el autor tiene una previa sensibilidad de contexto sobre estos factores.

Para recapitular, esta tesis tiene como objetivo hallar las explicaciones de política interna para la política exterior de México hacia Estados Unidos durante la Guerra del Golfo de 1991 y la Guerra de Irak de 2003. El análisis se llevará a cabo desde el APE y la investigación realizada por Ruiz Pérez se tomará como base metodológica para gestionar y analizar los hallazgos. Con esto dicho, se espera que la investigación contribuya a entender de manera más profunda las relaciones entre los factores de política interna en

---

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> K. Brummer, “Advancing Foreign Policy Analysis by Studying Leaders from the Global South”, p. 406.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 407.

México, llámense coyuntura electoral, cambio de régimen, etc., y la formulación de política exterior del país.

## Capítulo I - Dos naciones, indivisibles

*Los Estados pueden cambiar de aliado o de cliente, pero no de vecino.*

-Alain Rouquié

Pocos países en el mundo se encuentran tan cerca y tan lejos como México y Estados Unidos. Uno es potencia industrial, económica y militar, mientras que otro pertenece al Sur Global y se mantiene en vías de desarrollo. Prácticamente desde su formación como Estados, ambos países han tenido una relación turbulenta, caracterizada por divergencias que han conducido a fricciones que van desde los desacuerdos en temas bilaterales hasta la guerra a gran escala. En este capítulo, se hará un estudio de la política exterior mexicana, la relación de México con Estados Unidos y algunas instancias históricas en donde uno ha entrado en conflicto con el otro. El objetivo es tener un marco conceptual amplio y completo, así como el contexto que contribuya al entendimiento de la forma de actuar de México *vis a vis* Estados Unidos en los casos de la guerra del Golfo de 1991 y la invasión a Irak en 2003.

Este capítulo, entonces, se encargará de analizar la política exterior de México y las relaciones con Estados Unidos. En primera instancia, será útil retomar la trayectoria histórica de los dos países, tanto en lo interno como hacia el otro, con el fin de comprender sus posiciones en el sistema internacional y sus idiosincrasias nacionales. Después, se establecerán los principios de la política exterior mexicana para entender cómo opera el país hacia afuera. Finalmente, se revisarán los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada desde la lente de la política exterior

hacia Estados Unidos. Es fundamental para este trabajo tener una imagen clara sobre los avances y retrocesos que la relación bilateral experimentó durante esos años.

Dada la complejidad de la relación entre México y Estados Unidos, es muy difícil hacer un recuento somero que al mismo tiempo considere todos los aspectos históricos de las fricciones y tensiones en las que se han visto envueltos, así como las varias ocasiones en donde han podido cooperar. Por lo tanto, este capítulo hará una pequeña “parada” en los inicios de México y Estados Unidos como naciones independientes y luego hará un salto hacia sus relaciones entre la década de 1990 y la primera mitad de la década de 2000, dado que estos años comprenden los dos objetos de estudio para esta tesis: la guerra del Golfo y la invasión de Irak. La sección de los inicios servirá como base para entender los procesos históricos que llevaron a ambos países adonde se encuentran en la actualidad.

Desde el principio, ha habido asimetría entre los vecinos. Estados Unidos tenía un pasado de colonización británica protestante. México era descendiente de la España católica. Además, los habitantes de las Trece Colonias tuvieron que arreglárselas básicamente por su cuenta debido a los apoyos reducidos que recibían de la corona británica y su incapacidad para dominar a las poblaciones nativas norteamericanas, mientras que los españoles contaron con un enorme financiamiento de la corona española y subyugaron a los indígenas de la Nueva España.<sup>1</sup> Estas condiciones estructurales y culturales causaron que los estadounidenses crearan instituciones robustas basadas en la participación popular. Al mismo tiempo, adoptaron un modelo aislacionista que les permitió desarrollarse libremente. México estuvo sumido en guerras civiles e intervenciones extranjeras

---

<sup>1</sup> Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail*, Nueva York, Crown Publishers, 2012, p. 124.

(incluyendo las de su vecino al norte) que no le permitieron lograr la estabilidad sino hasta ya entrado el siglo XX.

Las diferencias entre ambos países causaron que su relación estuviera repleta de fricciones, desacuerdos e incluso conflictos bélicos; sin embargo, no deben minimizarse los momentos cuando ha habido cooperación. Sobre esta línea histórica, Alain Rouquié propone en su libro *México: un Estado norteamericano* que es esencial revisar la presencia de Estados Unidos como vecino para entender la trayectoria de México desde su creación como país independiente.<sup>2</sup> La tesis principal del autor se centra en analizar de qué manera se ha manifestado la influencia de los estadounidenses en el quehacer político de su vecino al sur y el peso que ha tenido para la trayectoria de México hasta hoy. En otras palabras, Rouquié sostiene que es necesario entender la historia de México en función de su vecindad con Estados Unidos. A pesar de la asimetría inherente, los dos países están estrechamente ligados. En palabras de Jeffrey Davidow, ex embajador de Estados Unidos en México, su país se convirtió en un oso grande y pesado, pero torpe al tratar con el puercoespín mexicano, cuyas púas pueden causarle un daño considerable.<sup>3</sup>

### **1.1 La política exterior de México**

Los objetivos principales de la política exterior mexicana, escribe Roberta Lajous, son los siguientes: afirmar su soberanía e identidad y buscar los recursos económicos y humanos para acelerar su desarrollo.<sup>4</sup> Estos objetivos son perseguidos por los gobiernos mexicanos

---

<sup>2</sup> Alain Rouquié, *México: un Estado norteamericano*, México, Gedisa, 2017, p. 20.

<sup>3</sup> Jeffrey Davidow, “Introducción. Entre la ignorancia y la arrogancia”, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003, p. 15.

<sup>4</sup> Roberta Lajous, “Introducción”, *Historia Mínima de las relaciones exteriores de México*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2022, p. 15.

mediante una serie de principios que guían el quehacer diplomático. Por consiguiente, la política exterior de México es una política de principios. En línea con la definición de política exterior mencionada en la introducción, la política exterior mexicana surgió gradualmente en la intersección de los asuntos internos con los estímulos provenientes del exterior. Mario Ojeda menciona que México, como cualquier país débil emancipado de una metrópoli, adoptó una política exterior para la defensa de los intereses nacionales frente a presiones externas.<sup>5</sup> Es entonces que, durante el primer siglo de independencia, la política exterior de México se caracterizó por la defensa de la soberanía y el posicionamiento a favor de la no intervención. Estos dos propósitos tienen orígenes bastante evidentes: la soberanía fue uno de los pilares filosóficos de la lucha independentista, debido a que la Nueva España había estado subordinada a la metrópoli europea durante trescientos años, y fue reforzada por la pérdida de la mitad del territorio a manos de Estados Unidos; la no intervención se desarrolló paulatinamente en el *imaginarium* de política exterior como consecuencia de las intervenciones de potencias extranjeras y se cimentó con el famoso aforismo de Benito Juárez, “entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.<sup>6</sup> La Doctrina Carranza es una especie de continuación de la no intervención de Juárez. Carrillo Flores, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, menciona que Venustiano Carranza estableció la política exterior del México revolucionario “en términos de un modernismo sorprendente”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Mario Ojeda, “Introducción”, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 3.

<sup>6</sup> Antonio Carrillo Flores, “La política exterior de México”, en *Foro Internacional*, vol. 6, núm. 2.3, octubre 1965-marzo 1966, p. 234.

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

Carranza era creyente en la idea de que debía respetarse la soberanía de otros países para alcanzar un desarrollo armonioso. El presidente expresó así el principio de no intervención:

Las ideas directrices de la política internacional de México son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran.<sup>8</sup>

La Doctrina Estrada, otro de los postulados centrales de la política exterior de México, se refiere al no pronunciamiento del país sobre la legitimidad de otros gobiernos. El excanciller Bernardo Sepúlveda la explica así: “En 1930, don Genaro Estrada, canciller de México, anunció que nuestro país aboliría la práctica de reconocer o no reconocer gobiernos, por estimar denigrante esa conducta, ya que significa emitir un juicio de valor sobre los asuntos internos de un Estado. En cambio, México se limitaría a mantener o retirar su representación diplomática, sin calificar el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar o sustituir a sus gobiernos”.<sup>9</sup>

Además de estar presentes en el discurso y en la práctica, los principios y las doctrinas de política exterior para México están plasmados de manera explícita – pero

---

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

<sup>9</sup> Bernardo Sepúlveda, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana”, en Ilán Bizberg, comp., *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 75.

ciertamente ambigua – en la Constitución. El artículo 89 constitucional, fracción X, establece:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>10</sup>

No es raro que los principios vayan de acuerdo con las cartas fundacionales de organismos internacionales como la ONU. Claude Heller explica que la diplomacia mexicana siempre se ha preocupado por promover el derecho internacional y la igualdad en gran parte como consecuencia de su debilidad material. Como país vulnerable y en vías de desarrollo, la mejor herramienta de México para promover y proteger sus intereses en la arena internacional es el multilateralismo. Martha Bárcena sostiene que naciones como México “encuentran en el derecho internacional su mejor defensa”.<sup>11</sup> Por lo tanto, los principios de igualdad entre los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, promoción de los derechos humanos, solución pacífica de controversias y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza – presentes en el multilateralismo – son parte del modelo mexicano de política exterior.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>11</sup> Martha Bárcena Coqui, “La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, marzo 2002, p. 70.

<sup>12</sup> Claude Heller, “Introducción”, en *Historia Mínima de las Relaciones Multilaterales de México*, México, El Colegio de México, 2021, p. 12.

Como ya se mencionó antes, la política exterior de México está considerablemente influida por lo que hace Estados Unidos. Jorge Schiavon sostiene que “la gran mayoría de los asuntos de política exterior de México están ligados, directa o indirectamente, a su relación con Estados Unidos”.<sup>13</sup> Para el autor, es fundamental entender la relación de México con su vecino del norte para comprender su política exterior. Asimismo, arguye que la posición geográfica ha definido su situación económica, política e internacional.<sup>14</sup> La importancia de esta situación geográfica está determinada por la frontera que México comparte al norte con Estados Unidos. Estados Unidos era la potencia indiscutida en América al término del siglo XIX, ascendió como uno de los dos polos de poder después de la Segunda Guerra Mundial (junto a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y se convirtió en la potencia hegemónica global al final de la Guerra Fría. Como consecuencia de su histórico poderío, escribe Schiavon, México se ha dedicado a *contener* a Estados Unidos como ejercicio de política exterior para mantener la soberanía nacional.<sup>15</sup>

A pesar de poseer principios establecidos, la política exterior mexicana no siempre se ha conducido de manera uniforme o consistente. Por ejemplo, según la conceptualización de multilateralismo adoptada en la introducción de este trabajo,<sup>16</sup> México estaría dejando de lado el multilateralismo cuando adopta actitudes bilaterales con Estados Unidos. Otros ejemplos de la Guerra Fría – donde el margen de maniobra estaba

---

<sup>13</sup> Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 423.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 423-24.

<sup>16</sup> Véase Introducción, p. 11.

considerablemente reducido por la cercanía a Estados Unidos – son relevantes para demostrar que, a veces, el pragmatismo prevaleció por encima de los principios. La intervención militar de Guatemala en 1954, organizada por la CIA para derrocar a Jacobo Árbenz, fue condenada públicamente por Lázaro Cárdenas en nombre de México, pero la posición del gobierno fue más bien de distanciamiento, dada la polarización interna y los sentimientos anticomunistas en el PRI y el PAN.<sup>17</sup> Otro ejemplo interesante, durante la crisis de El Salvador en 1981, México promulgó la Declaración Franco-Mexicana como instrumento para contribuir a la resolución del conflicto armado entre gobierno y guerrilla. La declaración reconocía que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Frente Democrático Revolucionario eran fuerzas políticas representativas.<sup>18</sup> A pesar de las buenas intenciones de México, varios países latinoamericanos lo acusaron de intervenir en los asuntos internos de El Salvador en la Declaración de Caracas.<sup>19</sup> En el caso de la Revolución Cubana, el gobierno de Adolfo López Mateos adoptó una posición pragmática cobijada por los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, a pesar de haberla comparado con la Revolución Mexicana en un principio. El distanciamiento se exacerbó por el acercamiento de Fidel Castro con la URSS y el deterioro en las relaciones entre La Habana y Washington.<sup>20</sup>

En otra línea, durante la intervención estadounidense de Panamá en 1989, México expresó su “más firme condena” de los sucesos:

---

<sup>17</sup> C. Heller, *op. cit.*, p. 203.

<sup>18</sup> Ana Covarrubias Velasco, “La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2013, marzo, p. 39.

<sup>19</sup> C. Heller, *op. cit.*, pp. 228-229.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 222.

Desde el inicio de la crisis panameña – decía el comunicado en su parte medular – México ha promovido una solución por la vía diplomática, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos. En su momento y públicamente, el gobierno mexicano censuró la conducta del señor Manuel Antonio Noriega y reiteró la necesidad de enfrentar radicalmente el narcotráfico. Sin embargo, el combate a los delitos internacionales no puede ser motivo para intervenir en una nación soberana. Por ello, México ha expresado un desacuerdo con la decisión del gobierno de Estados Unidos de intervenir militarmente. En opinión de México, la vía del diálogo y la concertación tienen que seguir ofreciendo la mejor opción para un desenlace pacífico de la situación. La crisis de Panamá debe ser resuelta sólo por el propio pueblo panameño.<sup>21</sup>

El caso de Panamá ilustra la defensa de los principios de soberanía y la solución pacífica de controversias y funciona como precedente para el caso de Irak, pues situó a México en una posición de desacuerdo frente a la intervención armada de Estados Unidos en otro país.

En suma, la política exterior mexicana se caracteriza por la protección y el respeto a la soberanía y por la contención de la política exterior de Estados Unidos, pero también por el pragmatismo y la flexibilidad en la interpretación de los principios. Podría argumentarse que la política exterior de Washington sea antitética a la mexicana, pues los estadounidenses abogan por el expansionismo y la intervención certera en los asuntos internos de cualquier territorio donde puedan tener intereses económicos o políticos, dependiendo del periodo histórico y el caso a tratar. Sin embargo, es un hecho que no siempre están en desacuerdo y sí hay espacio para la cooperación (la Iniciativa Mérida, por ejemplo). Dadas estas diferencias y el objetivo de esta tesis, es importante entonces revisar el periodo y el momento cuando la relación bilateral siguió rutas que parecían imposibles

---

<sup>21</sup> Francisco Gil Villegas, “La Nueva ‘Relación Especial’ de México y Estados Unidos durante 1990: Cordialidad en Medio de Situaciones Conflictivas”, en *México-Estados Unidos*, Gustavo Vega, ed., México, El Colegio de México, 1992, p. 22.

en el pasado (como la integración económica con Estados Unidos): la década de los años noventa y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), respectivamente. Una vez establecidos los principios de política exterior y su relación con el multilateralismo, se puede alcanzar un mayor entendimiento de la participación de México en foros internacionales *vis a vis* Estados Unidos durante las dos intervenciones militares de Irak, en 1990 y 2003.

## **1.2 La relación bilateral desde 1990 hasta 2003**

La década de 1990 representó un parteaguas para el binomio México-Estados Unidos. Por un lado, el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética posicionaron a Estados Unidos como la potencia indiscutida en el nuevo orden internacional unipolar. Esto significó que Washington tenía todavía mayor libertad que antes para perseguir sus intereses y su enorme economía lo había convertido desde hacía tiempo en un socio atractivo. Por otro lado, la apertura económica de México, consecuencia de los fracasos de los años ochenta, y la adopción de políticas neoliberales, acercó más al país hacia su vecino del norte en términos económicos. En años anteriores, el gobierno mexicano había priorizado el mercado interno protegido por aranceles y había mantenido una economía relativamente cerrada. Enrique Cárdenas explica que este arreglo, donde el sector productivo y el Estado estaban estrechamente relacionados, mantuvo en gran medida la estabilidad de precios.<sup>22</sup> Este modelo de sustitución de importaciones, sostiene Cárdenas, tuvo efectos positivos al principio, pero poseía límites evidentes que “no fueron

---

<sup>22</sup> Enrique Cárdenas, “La Economía Mexicana en el Dilatado Siglo XX, 1929-2009”, en Sandra Kuntz Ficker, coord., *Historia Económica General de México: de la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010, pp. 503-504.

enteramente respetados”.<sup>23</sup> La falta de atención a la inflación propiciada por el crecimiento y los excesos presupuestales, de la mano de la negligencia por modificar el modelo, llevaron a su agotamiento en la década de 1980. La enorme deuda que el gobierno tenía mermó considerablemente su capacidad de invertir en la industria nacional y tuvo como resultado la reducción en los niveles de consumo de la gente. Las consecuencias fueron graves para la población, la economía de país y la relación del sector privado con el público con la nacionalización de la banca.<sup>24</sup> Por lo tanto, el gobierno mexicano se alejó de las prácticas proteccionistas, abrió sus mercados y consideró mirar hacia el norte en términos comerciales.

México ingresó al GATT en 1986 en un esfuerzo por insertarse más profundamente al mercado internacional que rápidamente crecía y se expandía. Desde entonces, las barreras al comercio pudieron ser sorteadas con mayor facilidad y el país se hizo presente en diferentes foros comerciales y multilaterales. México logró mitigar los términos del pago de la deuda y, en 1994, ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); además, se unió a las discusiones con la Cuenca del Pacífico.<sup>25</sup> Quedó claro que el mundo ahora era distinto y las autoridades mexicanas comprendieron que sería útil formar parte del nuevo sistema.

*El gobierno de Salinas de Gortari: la profundización y la formalización de la integración económica en América del Norte*

---

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

<sup>25</sup> Víctor Arriaga, “El Manejo de la Relación con Estados Unidos, 1990-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, octubre-diciembre 1994, pp. 576-577.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari es el ejemplo más claro de este reordenamiento comercial y económico de México. A partir de 1990, la relación bilateral adquirió nuevas características que trajeron consigo cambios profundos. Víctor Arriaga explica que la modificación en la relación se dio por reacomodos internos en México, tendencias mundiales hacia el regionalismo y el reordenamiento del sistema internacional por el fin de la Guerra Fría.<sup>26</sup> El 10 de junio de ese año, Washington y Ciudad de México anunciaron planes para “forjar una relación económica vigorosa”.<sup>27</sup> Canadá no tardó en mostrar su interés. Para finales de 1992, el TLCAN ya se había firmado por los tres países y entró en vigor el 1 de enero de 1994. Con la firma del tratado, los tres países conformaron la zona de libre comercio más grande del planeta, donde había un libre flujo de mercancías y servicios.<sup>28</sup> El TLCAN buscó profundizar los lazos económicos mediante la eliminación de obstáculos al comercio, la promoción de condiciones de competencia leal y el aumento sustancial de las oportunidades de inversión, entre otras.<sup>29</sup> Lorenzo Meyer escribe que “la firma del TLCAN [...] fue la formalización de un nuevo modelo económico mexicano, así como la culminación de un gran viraje político en materia de proyecto nacional y de relaciones con el exterior”.<sup>30</sup>

A partir del gobierno de Salinas, México y Estados Unidos lograron *compartamentalizar* la relación. Es decir, situaciones relacionadas con diferentes temas se

---

<sup>26</sup> *Loc. cit.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 572.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 573.

<sup>29</sup> Artículo 102, *TLCAN*, p. 7.

<sup>30</sup> Lorenzo Meyer, “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, en *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, julio/septiembre 2006, p. 464.

mantuvieron contenidas dentro de sí mismas sin afectar a otras. Lo particular de la *compartamentalización* en el sexenio de Salinas es que ambos presidentes estaban dispuestos manejar sus diferencias en algunos ámbitos de forma contenida para poder cooperar en otros.<sup>31</sup>

Como parte del esfuerzo interno por adecuar las instituciones hacia la nueva realidad comercial, la Secretaría de Relaciones Exteriores experimentó algunos cambios. Aunque en la punta de la lanza para la negociación y el diseño del acuerdo estaban la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la SRE también tuvo un papel. Por ejemplo, nació la Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero con la misión de promover el TLCAN entre las diásporas mexicanas en Estados Unidos.<sup>32</sup> La Dirección General para América del Norte, encargada de comunicarse con las dependencias públicas para llevar todos los asuntos relacionados con Estados Unidos, fue relegada del espacio de las negociaciones, pero no perdió las atribuciones en materia comercial y económica que tenía asignadas para tratar con Washington. La Secofi, por otro lado, sí tuvo la responsabilidad de establecer el plan de acción para la política económica.

Durante el salinismo, hubo una división bastante marcada entre lo que le tocaba a cada secretaría. Relaciones Exteriores se dedicaría exclusivamente al manejo de los temas de índole política, mientras que la OCP y la Secofi se encargarían de todo aquello que estuviera relacionado con comercio o economía. Aunque este esquema sí consiguió una razonable discriminación de tareas, también aró el campo para la aparición de rivalidades

---

<sup>31</sup> V. Arriaga, art. cit., p. 574.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 579.

burocráticas y descoordinación entre secretarías, además de que “relegó a los diplomáticos a un plano secundario en el manejo de la política internacional de México”.<sup>33</sup>

Un claro ejemplo de la *compartamentalización* de la relación es el Caso Álvarez Machaín. En 1986, un agente encubierto de la DEA, Enrique Camarena Salazar, fue asesinado en Guadalajara. En abril de 1990 – año de negociaciones comerciales – el médico Humberto Álvarez Machaín fue secuestrado y llevado a juicio en Estados Unidos, donde se le juzgó por haber sido partícipe del asesinato de Camarena. A pesar de que distintos medios estadounidenses informaron que Álvarez Machaín había sido entregado a las autoridades texanas por judiciales mexicanos, la identidad de los secuestradores era un misterio.

En un principio, las autoridades mexicanas no actuaron frente a esta violación tan explícita de la soberanía nacional, a pesar de tener conocimiento del secuestro prácticamente desde el principio. Fue más tarde que distintos medios privados y oficiales desde ambos lados de la frontera comenzaron a exigir respuestas. La Procuraduría General de la República desmintió que los secuestradores fueran judiciales mexicanos y su titular, Enrique Álvarez del Castillo, expresó que la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico estaría en peligro si se comprobaba que Álvarez Machaín había sido trasladado de forma ilegal a Estados Unidos por agentes de ese país. Aunque la DEA negó cualquier participación de un agente suyo en los sucesos, se vio obligada a admitir que contrató cazarrecompensas para realizar el secuestro. Las acciones de Estados Unidos provocaron fuertes tensiones con México y la relación se vio severamente fragilizada en materia de

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 581.

seguridad durante los siguientes meses. El conflicto fue particularmente pernicioso para la DEA, pues se vio obligada a reorganizar sus operaciones después de que *Proceso* hiciera públicos los nombres de todos los agentes operando en territorio mexicano.<sup>34</sup> A pesar de la ordalía Camarena-Álvarez Machaín, la buena relación de Salinas con Bush y el compromiso previo de ambos presidentes por discriminar los asuntos bilaterales permitieron que en junio del mismo año anunciaran los preparativos de un tratado de libre comercio.

### *El gobierno de Zedillo: el cambio de milenio*

En lo interno, el gobierno tecnocrático de Ernesto Zedillo experimentó un comienzo ciertamente alebrestado. El candidato priista Luis Donaldo Colosio había sido asesinado en Tijuana el 23 de marzo de 1994 durante un mitin de campaña y varias teorías de conspiración apuntaban hacia la dirigencia del partido. Unos meses después, José Francisco Ruiz Massieu, dirigente nacional del PRI fue asesinado también en la Ciudad de México. A inicios del mismo año, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se había levantado en armas contra el gobierno mexicano y el liderazgo nacional no lograba apaciguar la situación. Asimismo, Zedillo heredaba una grave crisis financiera derivada de políticas monetarias anticuadas que condujeron a una fuerte devaluación del peso. Aunque las turbulencias políticas generadas por el levantamiento del EZLN y el asesinato de Colosio no podían resolverse con un cheque, la crisis financiera era proporcionalmente menos complicada que la que enfrentó Salinas. Bill Clinton decidió apoyar a sus socios al

---

<sup>34</sup> F. Gil Villegas, *op. cit.*, pp. 27-36.

sur con un préstamo de 40 mil millones de dólares, con el que Zedillo logró estabilizar la economía.<sup>35</sup>

Durante el sexenio de Zedillo, la relación bilateral continuó “formalizándose”, pero no atestiguó cambios radicales. Se crearon nuevos mecanismos de cooperación para una variedad de asuntos, pero nada tuvo importancia como el TLCAN. Perduraron temas como la migración y el narcotráfico; la integración económica continuó con la inercia que había dejado Salinas.<sup>36</sup>

José Ángel Gurría, primer secretario de Relaciones Exteriores de Zedillo, expresó que un “nuevo entendimiento” con el vecino al norte incluiría una nueva voluntad por resolver los problemas derivados de la geografía, que terminaría con las acciones unilaterales e impulsaría el apoyo incondicional. Sobre esta línea, escribe Ana Covarrubias, se esperaba que el TLCAN tuviera una especie de “efecto cascada”, que orgánicamente mejorara las relaciones bilaterales y expandiera la cooperación hacia temas más allá de lo comercial. A pesar de que había disposición por parte de las autoridades de ambos países por mejorar la relación y de que el TLCAN ya estaba en vigor, las fricciones continuaron.<sup>37</sup>

Al principio, la atención de Zedillo y sus allegados se desvió de Estados Unidos debido a la fuerte crisis financiera que asediaba al país cuando la nueva administración tomó las riendas del gobierno. La adversidad puso a prueba a Estados Unidos. Washington

---

<sup>35</sup> R. Lajous, *op. cit.*, pp. 341-342.

<sup>36</sup> Miguel Ángel Valverde Loya, “Las Relaciones México-Estados Unidos en el Sexenio de Zedillo”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre/diciembre 2001, p. 672.

<sup>37</sup> Ana Covarrubias Velasco, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, en Blanca Torres, coord., *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, tomo IX, pp. 87-88.

tenía ahora un nuevo entendimiento con su socio del sur y corría el riesgo de que México se desestabilizara y comprometiera al mercado norteamericano. En un inicio, el Congreso aprobó un paquete por 18 mil millones de dólares para aliviar la herida en la economía mexicana, pero no fue suficiente. Como se mencionó anteriormente, el presidente Clinton buscó apoyar a México con un paquete de 40 mil millones de dólares.

No obstante, a Clinton le costó conseguir el apoyo del Congreso dominado por republicanos y encontró oposición intensa dentro de su propio partido. Finalmente, obtuvo los fondos necesarios del Fondo para la Estabilización Cambiaria (Exchange Stabilization Fund), además de que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Canadá contribuyeron para apoyar a Zedillo. El presidente demócrata comprometió un enorme capital político para apoyar a México, pues su propuesta había sido extremadamente impopular para demócratas y republicanos en las cámaras y Estados Unidos encontraba obstáculos económicos propios que resolver internamente. El “Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización de la economía mexicana” predisponía a México a seguir un esquema elaborado por el FMI y otras garantías para solventar la deuda. Aunque Zedillo cumplió a cabalidad con el pago, el acuerdo no estuvo sin sus detractores en México, quienes aseguraban que era una medida violatoria de la soberanía.<sup>38</sup>

La recesión económica en Estados Unidos y los recortes de presupuesto llevaron a que en ciertos estados surgiera hostilidad hacia los inmigrantes, legales o indocumentados. Por lo tanto, surgieron diferentes medidas estatales en contra de los inmigrantes. El

---

<sup>38</sup> M. A. Valverde, art. cit., p. 673-676.

gobernador de California, Pete Wilson, impulsó la Propuesta 187, que negaba los servicios médicos, educativos y de bienestar a aquellas personas que hubieran ingresado al país por medios ilegales. Aunque una parte considerable de esta propuesta fue anulada por una corte federal después, el Congreso, de mayoría republicana, aprobó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés). Esta ley incrementó cuantiosamente el número de oficiales y agentes presentes en la frontera, estableció controles más estrictos y avaló la construcción de una triple cerca de metal en el cruce entre las ciudades de San Diego y Tijuana. Clinton se mostró moderado frente a la Propuesta 187, aunque desplegó recursos federales para reforzar la vigilancia fronteriza en las regiones de San Diego, Arizona, El Paso y la costa de Texas.<sup>39</sup> En cuanto a la IIRIRA, se vio obligado a firmarla en 1996, en medio de presiones del Congreso y la proximidad de las elecciones.<sup>40</sup> Desde México, comenzaron las críticas hacia las nuevas medidas migratorias, pues la modificación en el flujo de indocumentados hacia rutas más peligrosas causó una mayor cantidad de muertes de inmigrantes y de violencia a manos de oficiales fronterizos.<sup>41</sup> Por lo tanto, durante la sesión de la Comisión Binacional en México en 1996, los asistentes formularon un documento que protegía los derechos humanos de los nacionales mexicanos en territorio estadounidense y otorgaba facultades a los consulados en Estados Unidos para involucrarse de forma más directa en la protección de los nacionales mexicanos en ese país. Posteriormente, en 1997, se publicó un estudio

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 679-680.

<sup>40</sup> *Loc. cit.*

<sup>41</sup> *Loc. cit.*

binacional sobre migración. Este estudio sería la fuente de información confiable para Washington y Ciudad de México en su formulación de planes de acción.<sup>42</sup>

Ana Covarrubias arguye que el narcotráfico era la mayor amenaza a la seguridad nacional a ojos del gobierno mexicano durante el mandato de Zedillo, además de que se trataba de un problema que necesitaba de la cooperación internacional para resolverse, siempre en función del respeto a la soberanía. Durante este periodo, se crearon distintos mecanismos bilaterales para combatir al narcotráfico. Surgieron foros como el Grupo Plenario México-Estados Unidos sobre Procuración de Justicia y el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, del cual derivó la Estrategia Binacional México-Estados Unidos.<sup>43</sup> Otro hito de la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico fue la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, anunciada por Clinton y Zedillo en 1997.<sup>44</sup> En este arreglo, ambos gobiernos acordaron la supervisión de barcos y aviones, intercambiar apoyo militar, instalar más agentes de la DEA en territorio mexicano y la creación de Grupos de Tarea bilaterales, entre otras medidas.

En conclusión, el sexenio de Zedillo fue uno de continuidades. Se lograron algunos avances en la relación bilateral, pero no hubo ningún proyecto emblemático con Estados Unidos similar a la negociación del tratado de libre comercio de Salinas o al acuerdo migratorio que pretendió negociar Fox más adelante. Asimismo, la política económica de apertura continuó durante el mandato del tecnócrata en Los Pinos. A pesar de esto, sí se firmaron varios tratados de libre comercio, entre ellos el Acuerdo Global con la Unión

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 679-682.

<sup>43</sup> A. Covarrubias, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 92.

Europea. Una mancha indeleble en el legado de Zedillo fueron las numerosas críticas del exterior que recibió su gobierno por presuntas violaciones de derechos humanos.

*El gobierno de Fox: la alternancia*

Vicente Fox promovió un cambio externo por razones internas. El primer gobierno panista procuró deslindarse de las doctrinas del PRI de gobiernos anteriores y buscó aplicar una “nueva política exterior activa”, basada en la proyección de México hacia el exterior para expandir su influencia en el sistema internacional y contribuir a la construcción del mismo. A pesar de esto, el gobierno mantuvo las políticas neoliberales del PRI de apertura y libre comercio al ser estas la tendencia global.<sup>45</sup> En palabras de Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores con Fox, el proyecto de política exterior del sexenio tendría como propósito “responder, de manera congruente y con visión, a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales, así como al mandato de cambio implícito en la victoria electoral de Vicente Fox. Queremos asegurar y adecuar la protección y la promoción de los intereses del país en el mundo contemporáneo”.<sup>46</sup> En esta línea, los pilares fundamentales para la política exterior panista serían la participación activa en la construcción de un nuevo sistema internacional y la consolidación de una nueva relación estratégica con Estados Unidos y Canadá.<sup>47</sup> Además, un objetivo central de la administración Fox era la conformación de una comunidad económica de América del Norte, similar a la pionera Comunidad Económica Europea (CEE), pero sin el afán de imitarla.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 120.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>47</sup> *Loc. cit.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 122.

Uno de los proyectos emblemáticos de la administración de Fox en política exterior fue indudablemente el acuerdo migratorio con Estados Unidos. El esquema consistía en una idea de “responsabilidad compartida” donde tanto México como Estados Unidos debían hacer esfuerzos para combatir la migración indocumentada en la frontera dentro de un marco de cooperación, comunicación y respeto a la soberanía.<sup>49</sup> Covarrubias explica las particularidades del acuerdo migratorio:

El proyecto constaba de cinco puntos: 1) regularizar la situación de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos; 2) incrementar el número de visas permanentes para mexicanos en Estados Unidos; 3) implantar un programa de trabajadores temporales; 4) aumentar la seguridad fronteriza y 5) crear fondos estructurales que incluyeran recursos estadounidenses (públicos, privados o sociales) para promover el desarrollo económico de las principales zonas expulsoras.<sup>50</sup>

Sin embargo, las negociaciones iniciadas sobre el tema fueron desestimadas por el embajador estadounidense Jeffrey Davidow como “conversaciones” o “discusiones informales”.<sup>51</sup>

Guadalupe González menciona que el cambio que se dio en política exterior durante el sexenio de Fox se debió a tres factores fundamentales que lo diferenciaron de los gobiernos priistas anteriores: el PRI gozaba de gobiernos unificados, es decir, tenía la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso; había una fuerte disciplina al interior del partido, que determinaba el acatamiento de las directrices partidistas de los funcionarios; finalmente, el presidente fungía como el líder del partido que controlaba las

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 126.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 126-127.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 129.

carreras de sus allegados.<sup>52</sup> Por estas razones, el gobierno del PAN tuvo una mayor apertura en la elaboración de su política exterior, pero tuvo al mismo tiempo el efecto de no contar con los recursos y condiciones que gobiernos anteriores habían tenido para lograr sus objetivos, pues no contaba con un gobierno unificado y el gabinete de Fox era mucho menos homogéneo que los priistas anteriores. El PAN tuvo que hacer compromisos en función de las herramientas políticas a su alcance. Esto no necesariamente se va a traducir en cambio significativo en la política exterior, pero sí modificó la forma en que se llevó la relación.

Ahora bien, las diferencias entre los tres sexenios son claras – aunque no completamente evidentes entre Salinas y Zedillo – en cuanto a su forma de llevar la relación con Washington. Salinas se encargó de perfeccionar el pragmatismo en la relación con el inicio de la *compartamentalización*. Se tuvo la disposición con Washington de resolver cada controversia dentro de su propio campo de juego y se priorizó la negociación del TLCAN, aun cuando casos como el asesinato de Camarena en Guadalajara amenazaran con perjudicar la relación. Zedillo, por su parte, se conformó con dejar el arreglo como estaba mientras resolvía la herencia financiera de Salinas, no sin agregarle algunas páginas de combate al narcotráfico. Finalmente, Fox buscó darle vuelta al plan de política exterior que había regido a la diplomacia mexicana durante décadas, pero las limitaciones de su mandato no permitieron la concertación de un plan que, en papel, no sonaba mal. En gran parte, la caída de las Torres Gemelas desvió radicalmente las prioridades de política

---

<sup>52</sup> Guadalupe, González, “Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?”, en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega, eds., *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México / ITAM / CIDE, 2008, pp. 51-52.

exterior de Washington, razón por la cual proyectos como el acuerdo migratorio fueron puestos en pausa y las reacciones desde México (que se verán más adelante) provocaron el enfriamiento de la relación. Fox no contaba con la mayoría en el Congreso, entonces necesitaba prestarle atención a otros actores como la opinión pública en la conducción de su política exterior.

### 1.3 Conclusiones

Para inicios del siglo XXI, México dependía económicamente de Estados Unidos como nunca en su historia.<sup>53</sup> Los años del fin de la Guerra Fría y el reordenamiento del sistema internacional, aunados a la proximidad geográfica, les otorgaron a los gobiernos mexicanos de fin y principio de milenio las herramientas para acercarse a su vecino del norte de nueva cuenta y en nuevos términos. El parteaguas en la relación bilateral personificado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la *compartamentalización* de la relación definirían el futuro próximo de las interacciones diplomáticas entre ambos países y resultan de gran utilidad analítica para comprender la manera de actuar de la diplomacia mexicana durante la Guerra del Golfo de 1990 y la Invasión de Irak de 2003. La nueva idea de cooperación en las mentes de los funcionarios mexicanos y la nueva realidad de integración comercial con el TLCAN serán variables de gran utilidad para entender el proceso de toma de decisiones en los dos casos.

---

<sup>53</sup> L. Meyer, art. cit., p. 464.

## **Capítulo II - Fuego en Medio Oriente: México ante la Guerra del Golfo**

Este capítulo estará dedicado a la respuesta de México al conflicto en el Golfo Pérsico, derivado de la invasión de Irak a Kuwait. La investigación consistirá en la revisión de diversos documentos oficiales, notas periodísticas, discursos y fuentes académicas. La estructura es la siguiente. En primer lugar, se explicará de forma somera el funcionamiento y peso del Consejo de Seguridad, el órgano de Naciones Unidas que desempeñó el papel más importante durante el conflicto. Segundo, se pondrá en contexto la crisis de Golfo Pérsico con el fin de tener una imagen clara sobre los hechos. Tercero, se observará la manera en la que el gobierno mexicano reaccionó a dos acontecimientos clave: primero, a la invasión iraquí de Kuwait y, segundo, a la entrada militar de la coalición liderada por Estados Unidos a la zona. Cuarto, se hará el análisis sobre la forma en la que México condujo la relación con Washington con el telón de fondo de la crisis en el Golfo. Como se mencionó en la introducción, este análisis será desde el Análisis de Política Exterior y se tomarán en cuenta factores internos para el proceso de toma de decisiones. Finalmente, se darán algunas conclusiones sobre el capítulo.

### **2.1 El Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad es el organismo de Naciones Unidas que tiene la responsabilidad y la capacidad de regular la acción militar y los términos de la agresión bélica de sus Estados miembros. El Consejo de Seguridad es la autoridad suprema de alta política en el sistema internacional en términos de multilateralismo. Las Naciones Unidas tienen la

autoridad de imponerse en disputas que atenten contra la paz internacional.<sup>1</sup> Por lo general, hacer caso omiso de las resoluciones que el Consejo emite tiene consecuencias difusas, dependiendo del Estado que cometa las faltas. En el caso de Estados Unidos, en su calidad de miembro permanente, es natural que haya una reacción menos grave. Sin embargo, las resoluciones del Consejo de Seguridad son vinculantes y generalmente son acatadas por los Estados miembros.

La Carta de las Naciones Unidas contiene varias cláusulas en relación con el Consejo de Seguridad y las obligaciones que los miembros signatarios adquieren una vez que forman parte de la organización. El artículo 24 establece que las Naciones Unidas le confieren la responsabilidad del mantenimiento de la paz al Consejo de Seguridad. A partir de esta premisa, el Consejo de Seguridad cuenta con diversas facultades. Por ejemplo, el Consejo deberá determinar la existencia de actos o eventos que pongan en peligro la paz internacional y decidirá qué medidas deberán tomarse al respecto (artículo 39).<sup>2</sup> Los artículos 41 y 42 se refieren a las medidas que el Consejo determine como necesarias para enfrentar la crisis. El artículo 41 establece que el Consejo decidirá cuáles medidas no violentas aplicar, mientras que el 42 autoriza el uso de la fuerza si las anteriores no funcionan.<sup>3</sup> Este fue el caso para Irak: la Resolución 678 autorizó el uso de la fuerza si el gobierno de Hussein no acataba las resoluciones anteriores antes de una fecha determinada (estas resoluciones se verán a continuación).

---

<sup>1</sup> Ian Hurd, *International Organizations. Politics, Law, Practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2021, p. 82.

<sup>2</sup> United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, 1 UNTS XVI.

<sup>3</sup> I. Hurd, *op. cit.*, p. 81.

Es importante mencionar que el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas obliga a los Estados miembros a aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad. Aunque, en términos estrictamente legales, los Estados están obligados a cumplir, el Consejo no posee los instrumentos para hacer cumplir sus reglas por sí solo más allá de las sanciones. El Consejo no tiene un ejército propio; todas las tropas que se utilizan en sus operaciones son proporcionadas por Estados miembros y se mantienen bajo la jurisdicción de sus respectivos gobiernos. Según Ian Hurd, “es rara la situación en que el Consejo alcanza sus objetivos por su propia cuenta. Sus logros casi siempre son el resultado de su habilidad de influenciar Estados en la dirección que desea”.<sup>4</sup> Esta distinción es relevante para el texto en tanto demuestra que los Estados no siempre cumplen con las disposiciones presentes en las resoluciones aprobadas por el Consejo. No obstante, las sanciones impuestas sobre los miembros que no cumplan pueden causarles problemas a los afectados y restarles prestigio internacional. Para México, en los años noventa, era de suma relevancia para el proyecto salinista mantener una buena reputación debido a las aspiraciones de involucrar al país en mayor medida al mercado internacional y de atraer inversiones para complementar la apertura de la economía mexicana.

## **2.2 La Guerra del Golfo**

El conflicto en el Golfo Pérsico llevaba gestándose ya un tiempo. Por un lado, la cercanía entre la Unión Soviética e Irak era contraria a los intereses del Departamento de Estado estadounidense, así como el apoyo de Bagdad a grupos militantes palestinos anti-Israel. En la década de 1980, Irak invadió Irán e inició un conflicto que duró ocho años. A pesar de

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 88. Traducción propia.

sus posiciones con respecto al gobierno de Hussein, Estados Unidos apoyó a Irak, pues sus intereses se alineaban más con una derrota de Irán. Las ventas de armas a Irak también se incrementaron considerablemente. Por otro lado, Irak había recibido un enorme apoyo económico por parte de sus vecinos Arabia Saudita y Kuwait. La deuda que el gobierno iraquí había adquirido era astronómica y la alta producción de petróleo de Kuwait había causado que los precios globales bajaran de manera significativa.<sup>5</sup> La crónica reducción de los ingresos petroleros de Irak poco a poco desesperó a Hussein. Necesitaba encontrar una manera de resolver sus problemas económicos, como fuera.

Las tensiones con Kuwait escalaron gradualmente. Los kuwaitís se negaron a condonar la deuda y continuaron con su política petrolera de apertura. La situación cada vez se volvía más difícil para Irak; a mediados de 1990, Hussein comenzó a concentrar tropas en la frontera con Kuwait. Finalmente, con el pretexto de que Kuwait estaba en tierras que históricamente le pertenecían a Irak y necesitaban reunificarse con la “madre patria”, Irak invadió a su vecino y ocupó el territorio por completo en dos días.<sup>6</sup> Las Naciones Unidas inmediatamente condenaron la invasión y el Consejo de Seguridad impuso varias sanciones al agresor. En 1991, una coalición encabezada por Gran Bretaña y Estados Unidos, la más grande desde la Segunda Guerra Mundial, invadió Irak y derrotó a las tropas de Hussein en cien días.<sup>7</sup> La operación militar llevó la nomenclatura de “Tormenta del Desierto”.

---

<sup>5</sup> Lawrence Freedman y Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 40.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 75.

El momento en el que Irak invadió Kuwait en el verano de 1990, el Consejo de Seguridad tomó cartas en el asunto y se movilizó rápidamente para combatir la agresión contra un Estado miembro. Los cinco miembros permanentes estuvieron de acuerdo durante el proceso. Es pertinente resaltar la importancia de la cooperación entre los miembros; cada uno de ellos tiene derecho al veto. Desde la creación del Consejo, Rusia ha vetado 158 iniciativas, mientras que Estados Unidos lo ha hecho 92 veces.<sup>8</sup> De forma casi inédita, todos los miembros permanentes mostraron una actitud cooperativa frente a la crisis, pues las condiciones de la invasión eran poco ambiguas en cuanto a las violaciones al derecho internacional. Por lo tanto, la toma de decisiones fue ágil y se pasaron doce resoluciones diferentes con respecto a la invasión.<sup>9</sup>

La Resolución 660 del 2 de agosto establecía que el Consejo de Seguridad condenaba enérgicamente la invasión iraquí de Kuwait y exigía que Hussein retirara sus tropas incondicional e inmediatamente a las posiciones en donde se encontraban el día anterior a la invasión. Además, exhortaba con fervor a que los gobiernos de Irak y Kuwait se reunieran para iniciar negociaciones con el objetivo de resolver sus diferencias. Finalmente, el Consejo acordaba volver a reunirse en caso de ser necesario para adoptar medidas adicionales para hacer cumplir la resolución.<sup>10</sup> Cuatro días después y como consecuencia de la falta de cumplimiento de la resolución por parte de Bagdad, el Consejo redactó la Resolución 661, donde estableció que los Estados miembros debían impedir la

---

<sup>8</sup> CFR.org Editors, “The UN Security Council”, *Council on Foreign Relations*, 9 de septiembre de 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/un-security-council>

<sup>9</sup> Margaret Karns y Karen A. Mingst, *International organizations: the politics and processes of global governance*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, p. 298.

<sup>10</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 660”, 2 de agosto de 1990.

importación de todos los productos provenientes de Irak y la venta de productos a Irak, con la excepción de medicinas y víveres con fines humanitarios. Además, prohibió a los Estados proveer cualquier tipo de ayuda financiera al gobierno de Irak o a cualquier empresa operando en el territorio de Irak y Kuwait y se alentó el apoyo al gobierno legítimo de Kuwait en el exilio.<sup>11</sup>

El 9 de agosto, el Consejo aprobó la Resolución 662, la cual exigía de nueva cuenta la retirada de todas las tropas iraquíes de territorio kuwaití, negaba totalmente la legalidad de la anexión de Kuwait a Irak y exhortaba a los Estados de la comunidad internacional a seguir su ejemplo. El Consejo acordó también mantener el tema activo en la agenda y continuar con el seguimiento a la situación.<sup>12</sup>

La Resolución 664 del 18 de agosto hacía referencia principalmente a los nacionales de terceros países presentes en la zona de conflicto. El Consejo le ordenaba al gobierno de Irak permitiera y facilitara la salida de ciudadanos de otros países en Irak y Kuwait, que contribuyera a que el personal consular correspondiente accediera a dichos ciudadanos y que se abstuviera de adoptar prácticas que pusieran en riesgo a aquellos que buscaban partir. El texto de la resolución además reiteraba la nulidad legal de la anexión y solicitaba un informe al secretario general de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de las sanciones lo antes posible.<sup>13</sup>

El 25 de agosto, fue aprobada la Resolución 665. La resolución instaba a los Estados miembros que apoyaban al gobierno de Kuwait a detener todo transporte marítimo que

---

<sup>11</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 661”, 6 de agosto de 1990.

<sup>12</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 662”, 9 de agosto de 1990.

<sup>13</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 664”, 18 de agosto de 1990.

entrara y saliera de la zona para verificar que cumplieran con las disposiciones de la Resolución 661, además de que pedía a los demás Estados que les brindaran la asistencia que requirieran.<sup>14</sup>

Para el 13 de septiembre, Hussein no mostraba indicios de querer cumplir con las demandas del Consejo. Por lo tanto, siguieron las resoluciones. La 666 “esperaba” que Irak acatara sus obligaciones establecidas en la Resolución 664 en cuanto a los nacionales de terceros países. Asimismo, el Consejo solicitaba la información necesaria para determinar si una misión humanitaria para suministrar alimentos a las poblaciones afectadas por medio de las Naciones Unidas era necesaria y solicitaba la cooperación del secretario general para la distribución.<sup>15</sup>

Aprobada el 16 de septiembre, la Resolución 667 condenaba categóricamente la violencia ejercida contra el inmobiliario y el personal diplomático en Kuwait, que incluía el secuestro de nacionales extranjeros que se encontraban ahí. El Consejo exigía la liberación inmediata de los rehenes y la garantía de su protección por parte de Irak. Finalmente, le recordaba a los Estados miembros que debían observar con rigor las resoluciones anteriores.<sup>16</sup>

Durante la sesión del 24 de septiembre, el Consejo aprobó la breve Resolución 669, la cual se refería a las peticiones de asistencia recibidas en el marco del artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas en lo relativo al conflicto. El Comité debía examinar las

---

<sup>14</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 665”, 25 de agosto de 1990.

<sup>15</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 666”, 13 de septiembre de 1990.

<sup>16</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 667”, 16 de septiembre de 1990.

solicitudes para realizar las recomendaciones pertinentes al presidente del Consejo.<sup>17</sup> Al día siguiente fue redactada la Resolución 670. Esta llamaba de nuevo a todos los Estados a cumplir con las sanciones establecidas en las resoluciones previas y que limitaran el tráfico aéreo tanto desde la zona de conflicto como hacia ella.<sup>18</sup>

Más adelante, el 29 de octubre, fue adoptada la Resolución 674, cuyo texto se enfocaba en los nacionales de terceros países. El Consejo exigía que las fuerzas de ocupación pararan de tomar como rehenes a ciudadanos de terceros países y que cesaran la opresión hacia los kuwaitíes. De nuevo, solicitaba que Hussein facilitara la salida de extranjeros y garantizara su seguridad.<sup>19</sup> La penúltima resolución, la 677, condenaba las acciones de Irak en su intento por alterar los registros demográficos de Kuwait con la destrucción de libros de registro civil.<sup>20</sup>

El líder iraquí se rehusó a cumplir con las directrices del Consejo y continuó con la ocupación de su vecino. Una vez que las sanciones económicas y los bloqueos fallaron, el Consejo redactó la Resolución 678, indudablemente la más notable de la Guerra del Golfo. La resolución era una especie de ultimátum, donde el Consejo le daba una “última oportunidad” a Irak de retirarse de Kuwait antes del 15 de enero de 1991. En caso de no cumplir, el Consejo autorizaba a los aliados de Kuwait a utilizar todas las medidas necesarias para restablecer la paz internacional y la seguridad en el área.<sup>21</sup> Cuando llegó el día y Hussein no mostraba intención alguna de cumplir, Estados Unidos se movilizó. Dos

---

<sup>17</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 669*, 24 de septiembre de 1990.

<sup>18</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 670*, 25 de septiembre de 1990.

<sup>19</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 674*, 29 de octubre de 1990.

<sup>20</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 677*, 28 de noviembre de 1990.

<sup>21</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 678*, 29 de noviembre de 1990.

días después, una coalición de países conformada por Arabia Saudita, Argentina, Australia, Alemania, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Canadá, Catar, Checoslovaquia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Francia, Grecia, Honduras, Hungría, Italia, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Marruecos, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Suecia, Siria, Turquía y liderada por Washington, se desplazó hacia Irak vía Arabia Saudita. Una vez que el Consejo avaló la intervención, el resto del conflicto se desarrolló sin mayores controversias legales. De hecho, la operación fue bien recibida por la comunidad internacional, pues se le consideró como una primera instancia en donde el Consejo de Seguridad funcionó para lo que había sido creado y se había formado una alianza entre naciones para combatir a un agresor.<sup>22</sup> El éxito se debió a que ninguno de los cinco miembros permanentes estuvo en desacuerdo y la comunidad internacional compartía la simpatía por Kuwait. Este hecho es sumamente destacable.

Cuando las tropas de Hussein fueron derrotadas por la coalición y se restauró el gobierno en Kuwait, el Consejo de Seguridad elaboró una resolución adicional. La Resolución 687 del 3 de abril de 1991 le impuso una serie de sanciones y obligaciones a Irak. En primer lugar, Irak debía respetar la integridad territorial de su vecino con el fin de evitar futuras disputas geográficas. En segundo lugar, Irak debía, sin ninguna excepción, destruir o deshacerse de todas sus armas de destrucción masiva (químicas o biológicas) y discontinuar todos sus misiles balísticos con un alcance mayor a 150 kilómetros. Además, el gobierno iraquí debía comprometerse a no desarrollar armas nucleares en concordancia

---

<sup>22</sup> L. Freedman y E. Karsh, *op. cit.*, p. XXIX.

con el Tratado de No Proliferación Nuclear. En último lugar, Irak debía compensar económicamente a Kuwait por los daños materiales causados a su territorio.<sup>23</sup> Esta resolución resulta interesante, pues, años después, el secretario de Estado Colin Powell se remitiría a ella frente al Consejo de Seguridad para justificar la invasión a Irak en 2003.

### 2.3 México opina

Desde el principio de la crisis, el gobierno mexicano se pronunció abiertamente en contra de la agresión iraquí. El mismo día de la invasión, México condenó explícitamente la invasión iraquí al territorio de Kuwait y exigió la retirada inmediata de las tropas de Hussein. El comunicado declaraba que “el uso de la fuerza por cualquier Estado en contra de la soberanía de otro, constituye una intervención y es contraria a los principios que norman las relaciones internacionales”.<sup>24</sup> Unos días después, el embajador de México en Arabia Saudita, Raphael Steger Cataño, reafirmó en una entrevista la posición del gobierno: “[...] la posición mexicana se inclina por el retiro inmediato de las tropas que invaden Kuwait”.<sup>25</sup> El gobierno se movilizó rápidamente, pues el día 14 del mismo mes la SRE anunció que dieciséis de los veinte mexicanos que se encontraban en Kuwait habían logrado trasladarse a Arabia Saudita.<sup>26</sup>

Por su parte, en una declaración posterior a la intervención estadounidense, el representante permanente de México ante las Naciones Unidas, Jorge Montaña, dijo que “por razones de principio, de derecho y de historia, México rechaza categóricamente la

---

<sup>23</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 687*, 3 de abril de 1991.

<sup>24</sup> “Cronología de Noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29, invierno de 1990, p.71.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.72.

<sup>26</sup> *Loc. cit.*

invasión y la pretendida anexión de Kuwait por parte de Irak. Esta agresión viola los principios de la convivencia internacional. Por ello, apoyamos la Resolución 660 aprobada por este Consejo de Seguridad el mismo día de la invasión e hicimos nuestra, desde un principio, la exigencia de que Irak retire todas sus fuerzas del territorio de Kuwait.”<sup>27</sup> Más adelante se verá que Montaña no demostró el mismo entusiasmo por la violencia desatada en la Tormenta del Desierto.

El 22 de agosto, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó en el Diario Oficial de la Federación una circular redactada por el canciller Fernando Solana donde México anunciaba su compromiso con la Resolución 661 del Consejo de Seguridad. De esta forma, el país se comprometió a la abstención de toda actividad comercial con Irak, con la excepción de las exportaciones de alimentos y medicamentos acorde a la resolución del Consejo.<sup>28</sup>

El 25 de agosto, el presidente Salinas de Gortari declaró frente a los medios que México estaba completamente dispuesto a enviar tropas a combatir a Irak si las Naciones Unidas lo solicitaban. Salinas se jactó de que “nosotros participamos en la Segunda Guerra Mundial con una fuerza con los Aliados y ciertamente responderíamos a cualquier petición de la ONU”.<sup>29</sup> El 8 de septiembre, Salinas de Gortari declaró a la prensa que México estaría obligado a enviar tropas al Golfo si el Consejo de Seguridad así lo quisiera. El presidente

---

<sup>27</sup> Jorge Montaña, “México ante el conflicto del Golfo Pérsico”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 31, *op. cit.*, p. 79.

<sup>28</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Circular por la que se da a conocer la Resolución 661 de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada el 6 de agosto de 1990”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1990.

<sup>29</sup> *Uno más Uno*, 25 de agosto de 1990, p. 25.

explicó que México tenía un compromiso internacional que adquirió al haber firmado la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Unos días después, el secretario de Marina, Luis Carlos Ruano Angulo, aseguró que las tropas regulares de la Armada estarían listas para el despliegue en caso de que el presidente lo ordenara.<sup>30</sup> A todas luces, para este momento era claro que el gobierno de México estaba completamente dispuesto a participar militarmente en el conflicto.

Durante su intervención frente en la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre, el presidente Salinas de Gortari reiteró su compromiso con las resoluciones previamente mencionadas:

El Consejo de Seguridad ha condenado el uso de la fuerza, ha dictado medidas para sancionar y desalentar al agresor y se han señalado los caminos para que dichas sanciones sean efectivas. México hace suyas las resoluciones del Consejo de Seguridad y ha adoptado ya, en su ámbito, las decisiones correspondientes a su ejecución. Exigimos la retirada inmediata e incondicional de las tropas iraquíes actualmente presentes en Kuwait, la liberación inmediata de los rehenes detenidos por la arbitrariedad de la fuerza y el respeto irrestricto a las convenciones de Viena sobre inmunidades diplomáticas y consulares de personas y recintos. Si la vigencia de los derechos humanos es la idea más poderosa de la era moderna, la invasión es la forma más acabada de su violación. La diplomacia internacional enfrenta aquí un nuevo reto.<sup>31</sup>

En el mismo discurso, el presidente habló sobre la aspiración de México – recurrente en su gobierno – de “participar en todos los bloques económicos, establecer los acuerdos que le

---

<sup>30</sup> “Cronología de Noticias”, *op. cit.*, núm. 29, p. 77.

<sup>31</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso del presidente Carlos Salinas de Gortari, ante la XLV Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, primavera de 1991, p. 105.

permitan asegurar mercados y atraer inversiones”.<sup>32</sup> Desde su primer informe de gobierno en 1989, Salinas aseguró que “por la seriedad de su esfuerzo y por su contribución positiva a la paz y a la cooperación mundial, México es más respetado en el concierto de las naciones”.<sup>33</sup> Por lo tanto, no es inusual que, conforme evolucionaba el conflicto, México se mostrara participativo en foros multilaterales y el discurso aparentaba un entusiasmo genuino por formar parte del nuevo arreglo de la post Guerra Fría.

En una línea similar, el canciller Fernando Solana se refirió a la situación de crisis en el Golfo Pérsico en su comparecencia frente al Senado de la República en diciembre y al compromiso de México por acatar las resoluciones del Consejo de Seguridad. Solana explicó que “el conflicto en el Golfo Pérsico representa un reto sensible para la comunidad de naciones, fundamentalmente por el impacto que tiene en los esquemas de seguridad global [...] México ha pedido el retiro de las tropas iraquíes de Kuwait y acata las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, pero ha instado a las partes en conflicto a resolver sus diferencias por la vía pacífica”.<sup>34</sup>

El panorama cambió cuando empezó 1991. Mientras que México suscribió a la Resolución 678, la cual autorizaba a los Estados miembros a “utilizar todos los medios necesarios” para liberar a Kuwait, Salinas anunció el 3 de enero que México no enviaría tropas a la región, pues el país “siempre ha condenado el uso de la fuerza y ha defendido

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>33</sup> C. Salinas de Gortari, “Capítulos referentes a la política exterior en el I Informe de Gobierno del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 26, primavera 1990, p. 78.

<sup>34</sup> Fernando Solana, “Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, ante el Senado de la República”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 30, *op. cit.*, p. 149.

la solución pacífica de controversias”.<sup>35</sup> A partir de este momento, la diplomacia mexicana se dedicó a abogar por la solución pacífica del conflicto, aunque reconociendo la legitimidad de la Resolución 678. Un día antes de la entrada de las fuerzas de la coalición a la zona, Salinas se reunió con su gabinete para analizar los efectos que una guerra podía tener para el sistema internacional y para México.<sup>36</sup> Poco después, anunció que los efectos no se sentirían en el país, pero que tomaría las precauciones necesarias en cuanto al alza de los precios del petróleo.

Después de unas semanas en México, la realidad de la guerra liderada por Estados Unidos ocasionó que grupos de la sociedad civil demostraran su inconformidad. Una marcha realizada en el centro de la Ciudad de México por entre cuarenta y cincuenta mil personas exigió al gobierno mexicano mantenerse al margen de la contienda bélica y a hacer un llamado a que las partes involucradas resolvieran sus diferencias sin un mayor derramamiento de sangre.<sup>37</sup> Asimismo, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión instó al gobierno a continuar con todos sus esfuerzos en los foros multilaterales para resolver el problema por la vía diplomática. El llamado multipartidista exigía el cese de las hostilidades y el restablecimiento de la paz en la región.<sup>38</sup> El 6 de febrero, el subsecretario Sergio González Gálvez afirmó que México condenaba el abuso del derecho de veto<sup>39</sup> en el Consejo de Seguridad, pues entorpecía las posibilidades de encontrar una resolución

---

<sup>35</sup> C. Salinas de Gortari, “Cronología de Noticias”, *op. cit.*, núm. 31, p. 61.

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>38</sup> *Loc. cit.*

<sup>39</sup> Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen el derecho a vetar cualquier resolución o iniciativa con la que no estén de acuerdo.

pacífica en el Golfo.<sup>40</sup> No está muy claro a qué se refería González Gálvez, pues no hubo vetos en las resoluciones previas referentes a la crisis en el Golfo.<sup>41</sup>

Finalmente, en un discurso dirigido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 16 de febrero de 1991 – a más de un mes del inicio de Tormenta del Desierto – el embajador Jorge Montaña resaltó la necesidad de buscar una solución pacífica al conflicto. La posición de México, según Montaña, era de entendimiento a las consecuencias globales que el conflicto tuvo, tenía y tendría para incluso aquellos que se encontraban lejos de la región. El embajador exhortaba al Consejo de Seguridad a abrir nuevos canales de diálogo para disipar la violencia sufrida por el pueblo iraquí. Para Montaña, era “sin duda irónico que de la misma manera como la Resolución 678 abrió un espacio para la diplomacia, el mismo texto legitima las acciones que ahora presenciamos”.<sup>42</sup>

## 2.4 México con Estados Unidos

Como se mencionó en el primer capítulo, Carlos Salinas de Gortari tenía una buena relación con el presidente George H. W. Bush. El 15 de agosto, el presidente Bush agradeció en Washington a Salinas de Gortari y a su gobierno la cooperación ante la crisis en el Golfo y se mostró satisfecho con México.<sup>43</sup> Reunidos en Monterrey los días 26 y 27 de noviembre, los presidentes Salinas de Gortari y Bush ofrecieron un comunicado conjunto donde recuperaron los temas de la agenda bilateral que discutieron durante sus conversaciones.

---

<sup>40</sup> “Cronología de noticias”. *op. cit.*, núm. 31, p. 63.

<sup>41</sup> United Nations, Resolutions adopted by the Security Council in 1991,

<https://main.un.org/securitycouncil/en/content/resolutions-adopted-security-council-1991>

<sup>42</sup> J. Montaña, *op. cit.*, p. 79.

<sup>43</sup> “Cronología de Noticias”, *op. cit.*, núm. 29, p.73.

En lo referente al Golfo Pérsico, ambos presidentes estuvieron de acuerdo en que la situación necesitaba una solución pacífica en concordancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad y reafirmaron sus demandas para que el ejército iraquí se retirara de Kuwait inmediatamente, además de exigir la pronta liberación de los rehenes en el país.<sup>44</sup> Como consecuencia de esta reunión, el subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger, aseguró que México apoyaría una solución militar al conflicto en el Golfo bajo una resolución del Consejo de Seguridad.<sup>45</sup>

Aunque México hubiera estado en desacuerdo con la violencia, la nueva atribución de *compartamentalización* en la relación se hizo presente. El 21 de enero, el embajador de Estados Unidos en México, John Dimitri Negroponte, afirmó que “pese a la guerra en el Pérsico, el compromiso del presidente George Bush para suscribir el Acuerdo de Libre Comercio con México está firme, y que él espera obtener la autorización del Congreso en las próximas semanas [...]”.<sup>46</sup>

## 2.5 Factores internos

Como ya se mencionó, el Análisis de Política Exterior busca encontrar las relaciones entre los factores internos y la política exterior. Variables como una oposición fuerte en un sistema pluralista o un sistema con fuertes contrapesos pueden determinar el futuro de una política exterior. Esta sección tiene en cuenta dentro de la sensibilidad de contexto<sup>47</sup> el dominio total del PRI, tanto en el gobierno como en las cámaras, la reciente apertura de la

---

<sup>44</sup> Carlos Salinas de Gortari y George H.W. Bush, “Comunicado de los presidentes de México y Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, *op. cit.*, p. 139.

<sup>45</sup> “Cronología de Noticias”, *op. cit.*, núm. 30, p. 95.

<sup>46</sup> “Cronología de Noticias”, *op. cit.*, núm. 31, p. 63.

<sup>47</sup> Véase p. 27.

economía mexicana, los perfiles del presidente Salinas de Gortari y su gabinete y los principios de política exterior de México.

En el caso de este sexenio, la UUTD fue indiscutiblemente la figura del presidente. Constitucionalmente, tenía la última palabra para formular la política exterior del país, en ciertos casos sujeta a revisión y ratificación por el Senado. Sin embargo, el PRI contaba con la mayoría en ambas cámaras y el 90% del gabinete de Salinas pertenecía al partido.<sup>48</sup> Por lo tanto, “la alta disciplina dentro del partido mayoritario y [...] que el presidente sea el líder del partido centralizado, hacían del Congreso un actor puramente formal”.<sup>49</sup> En la época de Salinas, aunque la oposición comenzaba a cobrar fuerza en el PAN y el PRD, el PRI seguía siendo la fuerza dominante en el sistema político mexicano. Por lo tanto, la doctrina oficialista donde el presidente tenía la última palabra seguía vigente.

Salinas era un hombre sumamente inteligente y ambicioso. Había sido educado en Harvard y su formación había estado fuertemente influenciada por el neoliberalismo, moda del momento. En esta línea, es importante destacar que conformó su gabinete con egresados de varias universidades prestigiosas, todas estadounidenses. Del Massachusetts Institute of Technology (MIT) venía Pedro Aspe, quien presidió la Secretaría de Hacienda. Manuel Camacho Solís, jefe de gobierno del Distrito Federal, se había graduado de Princeton University. Luis Donald Colosio, presidente del partido y posible sucesor de Salinas en la presidencia, era egresado de Northwestern University. El titular de Programación y Presupuesto, y quien terminó sucediendo a Salinas, Ernesto Zedillo, provenía de Yale

---

<sup>48</sup> Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, abril-junio 2011, p. 313.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 315.

University. Finalmente, la Secretaría de Comercio fue para Jaime Serra Puche, también de Yale.<sup>50</sup> La trayectoria académica del gabinete delató un claro sesgo estadounidense; todos habían tenido una formación neoliberal. El presidente escogió cuidadosamente a los miembros de su círculo más cercano con perfiles afines a su ideología, que le dio apoyo total a sus iniciativas. Tal era el dominio presidencial del PRI, que Salinas no consultó a otros actores para formular políticas públicas.<sup>51</sup> Alba Eritrea Gámez Vázquez destaca que la política exterior de este sexenio no fue definida por un proceso de negociación entre grupos burocráticos.<sup>52</sup> Esto coincide con la idea mencionada previamente donde la SRE tuvo un papel secundario en la conducción de política exterior en algunos temas entre 1988 y 1994.

Internacionalmente, el panorama también es importante. Las reformas de Gorbachov habían cambiado a la Unión Soviética para siempre y el capitalismo estaba cerca de prevalecer sobre el comunismo. Empezaba una nueva era donde el futuro era prometedor, donde el libre mercado tenía algo que ofrecer para todos. Salinas quería formar parte de estas tendencias. Como lo decía en sus discursos, “México ahora era más respetado” “quiere unirse a todos los bloques económicos y atraer inversión”.<sup>53</sup> Es posible que pensara que obtenía puntos de buena voluntad con Estados Unidos como recompensa adicional al apoyar un sistema ostensiblemente controlado por Washington.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 314.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 315.

<sup>52</sup> Alba Eritrea Gámez Vázquez, “Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, p. 497.

<sup>53</sup> Véanse páginas 60 y 61.

Varios miembros de la oposición en el Congreso expresaron su desacuerdo con la Resolución 678 y el uso de la fuerza en la región, además de que exigieron al presidente que usara todos los medios a su alcance para evitar que la violencia escalara.<sup>54</sup> Utilizaron los argumentos de que el conflicto no amenazaba la paz mundial como estaba estipulado en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Incluso Roberto Robles Garnica, senador del PRD, llamó a Bush dictador y rechazó sus afirmaciones de que Estados Unidos debía asumir el liderazgo del nuevo orden internacional.<sup>55</sup> Al igual que cuando expusieron sus quejas sobre el TLCAN,<sup>56</sup> la oposición no consiguió su objetivo. De nuevo el presidente tenía un tal dominio sobre el sistema político mexicano, que no era necesario considerar los costos que no escuchar voces disidentes pudiera tener.

## 2.6 Conclusiones

En este capítulo se revisó la manera en la que México condujo su relación con Estados Unidos en el marco de la Guerra del Golfo de 1991. En realidad, no fue difícil para el país adoptar un posicionamiento afín con su vecino del norte. No era ningún secreto que Salinas tenía un particular interés por acercarse a Estados Unidos, probablemente como resultado de su formación académica. La personalidad de Salinas, complementada por su elección de subordinados y la supremacía estructural del PRI en básicamente todos los aspectos de la política mexicana permitieron que el país pudiera llevar una buena relación con Estados

---

<sup>54</sup> Roberto Robles Garnica, Discurso frente al Senado, Legislatura LIV – Año III, 30 de enero de 1991.  
<https://cronica.diputados.gob.mx/Debates/54/3er/CPerma1/19910130.html>

<sup>55</sup> *Loc. cit.*

<sup>56</sup> A. Ruiz Pérez, art. cit., p. 319.

Unidos. El concepto de *compartamentalización* no resulta de mucha utilidad aquí, pues no hubo disidencia hacia alguna política de Washington.

En términos de la política exterior y los principios, el resultado es sencillo. La promoción del derecho internacional y el respeto a la soberanía fueron impulsados enérgicamente por México durante todo el proceso. La invasión a Kuwait fue condenada universalmente y sin mayores controversias, entonces el país no tenía razones para disentir de las sanciones impuestas al régimen de Hussein. Cabe destacar que no hubo vetos en el Consejo de Seguridad y los cinco miembros permanentes apoyaron la intervención unánimemente. El tema del uso de la fuerza es más interesante, pues la proscripción del uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias también forman parte de los principios. Como ya se mencionó, en un principio Salinas mostró mucho entusiasmo por enviar tropas a la región en caso de que fueran solicitadas. Esto pudo haber sido una estrategia para “quedar bien” con los estadounidenses en un principio sin comprometerse demasiado, pues eran ellos quienes iban a liderar la coalición. Una posible explicación de esto pueden ser las negociaciones que se estaban haciendo para el TLCAN. El embajador Miguel Ruiz Cabañas conjetura que el presidente tenía intenciones de acercarse a Estados Unidos, aunque desconoce si hubo presiones de Estados Unidos para apoyar la coalición.<sup>57</sup> Sin embargo, es difícil entender las razones del cambio de parecer de Salinas en cuanto al envío de tropas mexicanas, pues justificó su negativa con la condena al uso de la fuerza, como si ésta nunca hubiera sido opción. Conocía bien la política exterior de México, entonces el ofrecimiento de las tropas pudo ser simplemente un gesto cooperación frente a la comunidad internacional, a sabiendas de que no tendría que enviarlas. Es muy probable

---

<sup>57</sup> Santiago Rodríguez Maldonado, entrevista a Miguel Ruiz Cabañas, 22 de mayo de 2025.

que sus generales le hayan comunicado en privado las implicaciones que enviar tropas tendría.

Este es un caso que demuestra que las democracias y los sistemas abiertos son mucho más difíciles de estudiar que los regímenes autocráticos o cerrados. El autoritarismo del PRI y el predominio total de la figura presidencial como explicaciones de política exterior para la Guerra del Golfo proporcionan las herramientas para dirigirse al caso de la Guerra de Irak, pues ya son en sí dos variables que no están presentes allí. Asimismo, es de suma importancia destacar el hecho de que la resolución 678 había sido aprobada por el Consejo de Seguridad. México no habría tenido mucho espacio para disentir, aunque hubiera querido, al ser un miembro fundador del sistema de Naciones Unidas y fiel partidario del derecho internacional.

### Capítulo III - ¿La enchilada completa? México en el 2003

*Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists.*

-George  
W. Bush

La invasión de Irak en 2003 por Estados Unidos ha sido motivo de gran discusión en círculos tanto académicos, políticos y legales. Los detractores han alegado la operación como un capricho unilateral de la potencia hegemónica del momento unipolar en la primera década de los 2000, mientras que los partidarios han justificado las decisiones del presidente George W. Bush con base en la retórica de la seguridad nacional y las presuntas violaciones de derechos humanos que estaba cometiendo el régimen de Hussein. Lo cierto es que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se rehusó a autorizar el uso de la fuerza hasta que no se agotaran todas las medidas pacíficas a su disposición. Entonces, la invasión fue ilegal en los términos más estrictos del derecho internacional. ¿Dónde encaja México aquí? ¿Cuál fue su posición? ¿Por qué? ¿Qué significó para la relación bilateral?

Este capítulo tiene como objetivo analizar la forma de México de llevar la relación con Estados Unidos durante la invasión de Irak de en 2003. En primer lugar, se revisará el comportamiento diplomático del país a la luz de los atentados terroristas al World Trade Center en 2001, ya que son el punto de partida para el reordenamiento de la política exterior estadounidense. Segundo, se describirán los acontecimientos alrededor de la invasión en 2003, tomando en cuenta los procesos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los antecedentes de la agresión estadounidense y el papel de México, tanto en el Consejo como en el ámbito bilateral. Tercero, desde el Análisis de Política Exterior, se hará un

análisis que intentará explicar los factores internos que motivaron la oposición a la intervención. Finalmente, se darán algunas consideraciones finales.

### **3.1 Las Torres Gemelas**

Para comprender los hechos de 2003 en Irak, es necesario remontarse a los atentados de Nueva York en 2001. El 11 de septiembre de 2001 marcó un parteaguas para la política exterior estadounidense y la política internacional en general. La caída de las Torres Gemelas reveló la vulnerabilidad de Estados Unidos que, hasta entonces, parecía impenetrable. Los ataques, dirigidos por la organización yihadista al-Qaeda causaron un trauma significativo en todos los niveles de la sociedad estadounidense. A partir de este momento, las prioridades en Langley, Arlington y D.C. se voltearon hacia la lucha contra el terrorismo transnacional. La política exterior de Estados Unidos se redirigió hacia la protección de sus fronteras con la creación del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security en inglés).

La nueva vulnerabilidad percibida por Washington trajo consigo cambios y tensiones en la relación bilateral. Varios analistas consideran que el acuerdo migratorio, proyecto emblemático de política exterior para el presidente Vicente Fox y su canciller Jorge Castañeda, fracasó debido a las nuevas medidas que Bush adoptó para reforzar su frontera sur.<sup>1</sup> No obstante, Jesús Velasco sostiene que el acuerdo estaba destinado a fracasar debido a que el Congreso estadounidense “no presentaba las condiciones óptimas a fin de permitir la consecución del amplio acuerdo migratorio propuesto por la administración de

---

<sup>1</sup> Mencionados en Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, enero-junio 2008, p. 151.

Fox”, aunque admite que hay algo de verdad en la otra perspectiva.<sup>2</sup> Asimismo, el embajador Ruiz Cabañas sostiene que el acuerdo no habría sucedido aunque no hubieran caído las Torres Gemelas.<sup>3</sup> Además, Bush había sido claro en que necesitaba la ayuda de todos sus aliados en la guerra contra el terror y quien no cooperara sería considerado un enemigo. México tendría que adaptarse a la nueva situación bilateral o arriesgarse a enfriar los contactos.

La relación en los días previos parecía encontrarse en buenos términos. Fox visitó Washington D.C. del 4 al 6 de septiembre de 2001 – poco menos de una semana antes de los atentados – por motivo de la XVIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. La reunión fue buena, pues se alcanzó un acuerdo en el marco de la lucha contra el narcotráfico entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Departamento de Justicia, sobre Compartición de Bienes Decomisados a Narcotraficantes.<sup>4</sup> Durante esos días, Fox dio un discurso frente al Congreso estadounidense donde aseguró que su gobierno estaba decidido a promover los valores de la democracia, y celebraba la hermandad entre ambos países.<sup>5</sup>

El 11 de septiembre, según la SRE, el presidente emitió una declaración sobre los atentados a las Torres Gemelas desde los Pinos. En él, el presidente expresó su solidaridad con las víctimas y anunció que se había mantenido en comunicación con su contraparte

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>3</sup> Santiago Rodríguez Maldonado, entrevista a Miguel Ruiz Cabañas, 22 de mayo de 2025.

<sup>4</sup> “Julio-septiembre 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, p. 239.

<sup>5</sup> Vicente Fox, “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, p. 189.

estadounidense para extenderle su apoyo, además de asegurar que el gobierno de México condenaba la violencia y hacía un llamado a la paz.<sup>6</sup> Sin embargo, según el embajador Jeffrey Davidow, Fox no se comunicó directamente por teléfono con Bush sino hasta dos días después de la tragedia.<sup>7</sup> Unos días más tarde, el canciller Jorge Castañeda expresó de igual forma su indignación frente a los ataques en la 23 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Castañeda aseguró en su intervención la disposición del país de cooperar en todos los aspectos necesarios para disminuir, contrarrestar y combatir cualquier amenaza terrorista en el futuro.<sup>8</sup>

El 4 de octubre, posiblemente tantos días después debido a la indecisión, el panista visitó a su contraparte George Bush para transmitirle sus condolencias. Según la SRE, Bush admitió que la primera llamada que recibió después de los atentados fue la de Fox. En un mensaje dado a los medios, el ejecutivo mexicano prometió que su gobierno colaboraría con todos los recursos necesarios para combatir al terrorismo.<sup>9</sup> Además, aseguró que la relación seguía siendo muy buena. Es importante destacar que México apoyó plenamente la ofensiva militar llevada a cabo por Estados Unidos y una coalición militar en Afganistán en los meses posteriores al 11 de septiembre:

---

<sup>6</sup> “Julio-septiembre 2001”, *op. cit.*, núm. 64, octubre 2001, pp. 242-243.

<sup>7</sup> Jeffrey Davidow, “Despejar el terreno”, en su libro *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, p. 23.

<sup>8</sup> Jorge G. Castañeda, “Intervención del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante la 23 Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, pp. 221-224.

<sup>9</sup> “Octubre-diciembre 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, febrero 2002, p. 210.

El jefe del Ejecutivo manifestó el apoyo del gobierno de México a las acciones realizadas por Estados Unidos y Gran Bretaña en Afganistán, en virtud de que cuenta con la seguridad – por parte de quienes encabezan la operación – de que éstas no se dirigen en contra de la población civil, credo, ideología o religión alguna, sino que se concentran en combatir el flagelo del terrorismo en todas sus manifestaciones.<sup>10</sup>

Podría parecer extraña la negativa de México de respaldar la intervención en Irak, pues el caso de Afganistán tuvo características similares; sin embargo, tenía una base legal por medio de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad. El texto de la resolución contenía disposiciones que todos los Estados miembro de las Naciones Unidas debían adoptar para combatir el terrorismo. Éstas incluían la supresión de cualquier tipo de fondos hacia organizaciones o individuos vinculados a grupos terroristas, la prevención de actos terroristas en sus respectivos territorios, el apoyo total en el intercambio de inteligencia sobre terrorismo y fuertes controles fronterizos para mermar la movilidad de grupos terroristas.<sup>11</sup>

El 10 de noviembre, Fox se presentó frente a la Asamblea General de la ONU en Nueva York. En su discurso, reconoció el valor del organismo para el orden internacional y resaltó el compromiso de México con el seguimiento del derecho internacional. En sus palabras: “La Organización de las Naciones Unidas constituye el ejemplo más acabado de representación mundial, donde las voces de todos se entremezclan para conformar el

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>11</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 1373*, 28 de septiembre de 2001, (DE, 30 de marzo, 2025: [https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_english.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf)).

verdadero concierto de las naciones”.<sup>12</sup> Esto es naturalmente importante porque demuestra que había una clara disposición por parte del gobierno mexicano de respetar la vía multilateral y los mecanismos de cauce.

Al mismo tiempo, el presidente mexicano expresó su preocupación por el hecho de que los responsables por los atentados del 11 de septiembre y otros grupos terroristas pudieran tener acceso a armas de destrucción masiva (ADM), además de que reiteró que el terrorismo internacional era una amenaza para toda la comunidad internacional. De esta manera, México rechazó categóricamente cualquier argumento que justificara actos terroristas y condenaba todo tipo de actividad terrorista o patrocinio de ésta. Asimismo, Fox declaró las intenciones de su gobierno de cumplir a cabalidad las disposiciones de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, la cual enumeraba distintas vías para combatir al terrorismo internacional.<sup>13</sup> Al final, Fox celebró la membresía no permanente de México en el Consejo de Seguridad y aseguró que México aprovecharía este privilegio en esta nueva lucha.<sup>14</sup>

### **3.2 El Bis de Saddam**

El país norteamericano no había sido atacado desde la ofensiva a Pearl Harbor en 1941 y jamás había sido agredido en su territorio continental. El líder global en 2001, Estados Unidos, sufrió golpes fuertes a sus núcleos económicos y militares. Sin embargo, el golpe

---

<sup>12</sup> Vicente Fox, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, febrero 2002, p. 165.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 169.

más fuerte fue a su reputación. El líder indiscutido del sistema internacional había sido humillado por una banda de terroristas precariamente equipados. Por lo tanto, la política exterior estadounidense dio un giro radical hacia el combate contra el terrorismo. Bush inauguró la “Guerra contra el terror” y puso a Estados Unidos a la cabeza del esfuerzo internacional encargado de enfrentar la nueva amenaza. La invasión a Afganistán como consecuencia de los atentados del 9/11 fue el primer paso en la larga lucha que Estados Unidos libró contra el terrorismo, pero no fue tan polémica como lo fue la invasión a Irak en 2003.

Los antecedentes de la guerra de Irak son bastante claros si se conoce lo que ocurrió en la guerra del Golfo una década antes: el ejército de Saddam Hussein había sido derrotado por la coalición occidental y la capacidad militar del régimen iraquí había sido desmantelada según la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>15</sup> La hostilidad entre ambas naciones era evidente; el presidente Bush había endurecido la política exterior en torno a Irak incluso antes de los atentados. Aunado a lo anterior, Irak no había cumplido cabalmente con sus obligaciones de desarme, desde la Resolución 687.<sup>16</sup> Las inspecciones de la ONU constantemente encontraban discrepancias en los reportes y el gobierno iraquí era muy poco transparente. Además, todavía había sospechas de que el gobierno de Irak patrocinaba grupos terroristas, entre ellos al-Qaeda. El terreno era fértil y motivos no faltaban. El gabinete de Bush no dudó en proponer una ofensiva militar tan pronto se dieron los ataques en Nueva York. Entre los que estaban a favor se

---

<sup>15</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 687*, 3 de abril de 1991.

<sup>16</sup> Véase capítulo 2, pp. 62-63.

encontraban el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el vicepresidente Dick Cheney.<sup>17</sup> Bush también quería la guerra, pero necesitaba una vía legal para ponerla en marcha.

Después de conversar con Colin Powell, su secretario de Estado, y Tony Blair, primer ministro de Reino Unido, Bush llegó a la conclusión de que la mejor forma de conseguir la autorización de las Naciones Unidas era mediante el argumento de las armas de destrucción masiva.<sup>18</sup> Desde enero de 2002, Bush y Cheney habían sido asertivos en su discurso al público donde aseguraban que Bagdad poseía armas de destrucción masiva y planeaba utilizarlas para dominar Medio Oriente.<sup>19</sup> Sin evidencia, era muy difícil para los estadounidenses construir un caso coherente que presentarle al Consejo de Seguridad. Todo cambió cuando el Consejo emitió la Resolución 1441 a principios de noviembre de 2002, en la cual se le ordenaba a Irak comprobar que no tenía armas de destrucción masiva y se le presionaba por no cumplir con sus obligaciones de la Resolución 687.<sup>20</sup> Irak tuvo que abrir sus puertas a un escrutinio mucho más profundo por parte de los inspectores de Naciones Unidas. En noviembre de 2002, Bagdad recibió a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC, por sus siglas en inglés) y al Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA), después de cuatro años de negarse a hacerlo.<sup>21</sup> Después de que el inspector en jefe, Hans Blix, comentó que un reporte de doce mil páginas entregado por Irak contenía poca información nueva, Estados Unidos y Reino Unido acusaron a Hussein de violar la Resolución 1441; no obstante, para finales de

---

<sup>17</sup> Rick Fawn y Raymond Hinnebusch, *The Iraq War: Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 2006, p. 2.

<sup>18</sup> *Loc. cit.*

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

<sup>20</sup> Consejo de Seguridad, *Resolución 1441*, 8 de noviembre de 2002.

<sup>21</sup> R. Fawn y R. Hinnebusch, *op. cit.*, p.3

diciembre, Blix reveló que, tras visitar 150 sitios, los inspectores de la ONU no habían encontrado rastro alguno de AMD.<sup>22</sup> Más adelante, el 9 de enero de 2003, Blix reportó que no se encontraba nada aún, pero que la declaración iraquí estaba incompleta y el gobierno de Hussein no revelaba los nombres de los científicos sospechosos de desarrollar armas.<sup>23</sup> El 27 de enero, bajo “intensa presión de Estados Unidos”, Blix anunció que Irak no había aceptado sus obligaciones de desarme.<sup>24</sup> Para el 14 de febrero, Blix de nuevo informó que no había razón alguna para creer que Irak contaba con AMDs.<sup>25</sup> Debido a que Irak no se encontraba en violación de la Resolución 1441, el uso de la fuerza no estaba autorizado. Durante todo este proceso, la posición de México estaba orientada hacia exigir el desarme total de Irak y apoyar medidas como más tiempo para las inspecciones.<sup>26</sup>

Estados Unidos se negó a aceptar la decisión del Consejo. Desde el 11 de octubre de 2002, el Congreso estadounidense había aprobado una resolución donde autorizaba a Bush a tomar medidas militares contra Irak en caso de que fuera necesario.<sup>27</sup> Desde la perspectiva nacional, el uso de la fuerza estaba permitido y era completamente legal. Adquirir la legitimidad internacional sería más complicado. Los gobiernos de Francia, Rusia y Alemania decidieron no involucrarse en los planes para intervenir. Alemania incluso mencionó que no lo haría, aunque existiera autorización de Naciones Unidas.<sup>28</sup> El gobierno estadounidense aseguró que tenía inteligencia que confirmaba la posesión de

---

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>26</sup> Redacción, “La crisis de Irak y la posición de México”, en *Proceso*, 1 de marzo de 2003.

<sup>27</sup> R. Fawn y R. Hinnebusch, *op. cit.*, p.2.

<sup>28</sup> *Loc. cit.*

armas de destrucción masiva por parte de Irak. Tanto los británicos como los estadounidenses confirmaron que sus respectivas agencias e investigaciones habían arrojado evidencia de que Hussein estaba intentando desarrollar armas nucleares por medio de la adquisición de uranio africano.<sup>29</sup> La guerra se combatió en gran parte con este discurso. Tiempo después, diversas fuentes y los mismos líderes del momento reconocieron que las aseveraciones carecían de verificación. Powell, por ejemplo, admitió en febrero de 2004 que la presentación que hizo frente al Consejo en febrero de 2003 contenía inteligencia errónea.<sup>30</sup> Al final, el 19 de marzo de 2003, el gobierno estadounidense invadió Irak completamente al margen del marco legal de la Organización de las Naciones Unidas y su imagen frente a la comunidad internacional quedó severamente manchada.

### 3.3 ¿Qué opinó México?

México tuvo un papel importante en el asunto debido a su posición como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde enero de 2002.<sup>31</sup> El 5 de febrero de 2003, Luis Ernesto Derbez, el sucesor de Jorge Castañeda, quien había renunciado, expresó en el Consejo de Seguridad que la posición mexicana seguía siendo de total apoyo al proceso organizado y pacífico del desarme iraquí. Derbez agradeció y reconoció el mérito de la famosa presentación que hizo Colin Powell durante la misma sesión – donde alegaba que Washington tenía información sólida sobre las intenciones de Hussein de fabricar armas de destrucción masiva – pero se mantuvo firme en el rechazo a

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>31</sup> Consejo de Seguridad, “Participaciones de México en el Consejo de Seguridad de la ONU”, Consejo de Seguridad, <https://consejodeseguridad.onu.org.mx/mexico-y-el-consejo/participaciones-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>

la violencia. En palabras de Derbez, “la posición de México dentro del Consejo de Seguridad se ha orientado inequívocamente a alcanzar el desarme de Iraq [sic.] de la manera más eficaz y por la vía pacífica, procurando en todo momento que esta meta se logre al más bajo costo en términos de sufrimiento humano e inestabilidad económica”.<sup>32</sup> Asimismo, reiteró el compromiso de México con la Resolución 1441 e hizo un llamado al gobierno iraquí para que cooperara en las inspecciones y cumpliera con sus obligaciones de desarme, a fin de no seguir exacerbando sus problemas.<sup>33</sup> Cabe destacar aquí que México no exhibió un comportamiento abiertamente antagónico hacia Estados Unidos, aunque sí mostró una posición certera en cuanto a sus deseos de encontrar una solución pacífica y en el marco del derecho internacional.

Un mes más tarde, Derbez intervino de nuevo tras conocerse el informe de la UNMOVIC. El informe detalló que la actitud del gobierno iraquí había sido extremadamente reticente a la cooperación, pero las inspecciones no arrojaban indicios de la existencia de armas de destrucción masiva. Ante la creciente presión de algunos miembros (Reino Unido y Estados Unidos) por tomar las armas, el secretario de Relaciones Exteriores destacó que la diplomacia multilateral todavía estaba vigente.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Luis Ernesto Derbez, “Discurso del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, p. 183.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 184-185.

<sup>34</sup> L. Derbez, “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, p. 187.

Derbez mencionó que “a lo largo de toda su trayectoria en política exterior, México ha puesto siempre su mayor empeño en proponer iniciativas que fortalezcan los foros multilaterales y el entendimiento entre los pueblos, en apego al derecho internacional”.<sup>35</sup> Agregó que el país abogaba por “la adopción de medidas de presión cada vez más efectivas para obligar a la cooperación que todos demandamos de Iraq [sic]. Esa cooperación activa es indispensable para conocer con absoluta certidumbre el paradero del armamento iraquí de destrucción masiva y proceder, en su caso, a su eliminación.”<sup>36</sup> La parte más importante de discurso, sin duda, fue el cierre. El canciller puso énfasis en la idea de alcanzar una solución en el marco del foro y mediante la diplomacia, a fin de evitar que se tomaran decisiones por la vía unilateral para alcanzar el desarme de Irak.<sup>37</sup>

En un mensaje dirigido a la nación el 17 de marzo – tres días antes de la invasión – el presidente Fox enunció la posición de México en cuanto a la situación en Irak. Remarcó que el país seguía siendo un fiel creyente en la resolución de controversias por la vía multilateral y pacífica y que el uso de la fuerza solo debía ser el último recurso. Del discurso destaca la diferencia directa con Washington: “Compartimos valores, metas y propósitos con Estados Unidos, Reino Unido y España. No obstante, discrepamos en esta ocasión con los tiempos y los procedimientos. Mantenemos nuestra creencia de que las vías diplomáticas para lograrlo aún no se han agotado”.<sup>38</sup> Dada la certeza de las palabras de

---

<sup>35</sup> L. Derbez, “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, pp. 187-191.

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 190-191.

<sup>38</sup> V. Fox, “Mensaje a la nación del presidente Vicente Fox Quesada, con motivo de los acontecimientos en relación con Iraq”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, pp. 193-195.

Bush en el caso de los países que no quisieran apoyarlo,<sup>39</sup> resulta desconcertante que Fox siguiera su discurso con “nuestra relación con Estados Unidos, nuestro socio más cercano, nuestro vecino y amigo, no debe cambiar”.<sup>40</sup> Asimismo, Adolfo Aguilar Zinser, representante permanente de México ante la ONU, sostuvo en público que el país era ferviente opositor a la guerra y votaría en contra del uso de la fuerza en caso de que el Consejo lo sometiera a una segunda votación.<sup>41</sup> Era obvio que no pasaría desapercibido mostrarse tan abiertamente en contra de Bush.

Con estas declaraciones, estaba bastante claro que México no apoyaría una invasión a Irak en ninguna circunstancia. Incluso recibió presiones diplomáticas por parte de Bush y el embajador Tony Garza, quienes se comunicaron con el gobierno mexicano para garantizar que el país apoyara a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad o se enfrentara a las consecuencias.<sup>42</sup> A pesar de todo, el gobierno mexicano se mantuvo firme en su decisión de seguir con el proceso de inspección hasta que arrojara evidencia suficiente para justificar la búsqueda de medidas alternativas para el desarme de Irak. Es cierto que México se había comprometido a apoyar a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo desde

---

<sup>39</sup> A lo largo de la guerra contra el terror, Bush mantuvo una retórica maniquea sobre la situación. Quienes no apoyaran explícitamente las iniciativas de Estados Unidos eran automáticamente considerados adversarios.

<sup>40</sup> V. Fox, art. cit., núm. 69, junio 2003, pp. 193-195.

<sup>41</sup> Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 457.

<sup>42</sup> Ana Covarrubias Velasco, “El Partido Acción Nacional en el poder”, en *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, en Blanca Torres, coord., *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, tomo IX, p. 161.

2001 y estaba dispuesto a acatar con cabalidad las resoluciones del Consejo de Seguridad. No obstante, la situación era distinta aquí; el gobierno de Bush no contaba con pruebas fehacientes que respaldaran sus acusaciones a Hussein y no había obtenido suficiente apoyo de los miembros permanentes del Consejo. Por lo tanto, no es de extrañar que México se opusiera a una ofensiva sin el proceso debido, aunque la opción racional habría sido mantener un perfil más bajo *vis a vis* su vecino.

### 3.4 Factores internos

En lo internacional, es importante recordar que el único aliado importante que Estados Unidos tuvo en el proceso para intervenir fue Reino Unido. Francia, Bélgica y Alemania bloquearon todas las preparaciones posibles dentro del marco de la OTAN.<sup>43</sup> Asimismo, miembros de los gobiernos francés y alemán criticaron abiertamente las intenciones estadounidenses de invadir, además de incrementar el número de inspectores en Irak para contrarrestar el escepticismo de Washington; aunado a esto, hubo cientos de protestas y manifestaciones en contra de la guerra alrededor del mundo, incluyendo Londres.<sup>44</sup>

En cuanto a Consejo de Seguridad, los demás miembros permanentes demostraron que no estarían de acuerdo con una resolución adicional a la 1441. Jacques Chirac, presidente de Francia anunció que su país no participaría en la guerra y vetaría una segunda resolución, mientras que el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia dijo que Moscú haría lo mismo.<sup>45</sup> Aquí es fundamental agregar que, mientras los miembros permanentes que estaban a favor y en contra competían por asegurar los votos de otros miembros no

---

<sup>43</sup> R. Fawn y R. Hinnebusch, *op. cit.*, p. 5.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 6.

permanentes en caso de que una segunda resolución se sometiera a votación, Fox le dijo a Chirac que prefería que una resolución fuera vetada por los miembros permanentes para eximir de culpa a los Estados más pequeños en caso de que Washington y Londres perdieran la guerra.<sup>46</sup>

Las condiciones internas de la presidencia de Fox fueron muy diferentes a las de la de Salinas. Por primera vez en setenta años, un partido que no era el PRI estaba en la presidencia de la república. Por lo tanto, para el PAN (y Fox) era imperativo hacer todo lo necesario para desprenderse del pasado autoritario y diferenciarse de sus predecesores. El *motif* de la democracia y la apertura del sistema político habían sido los emblemas de la campaña foxista. Entonces, el primer gobierno panista sentía la necesidad de ser lo más democrático posible.<sup>47</sup>

El gabinete de Fox, por ejemplo, era solamente 36% panista.<sup>48</sup> Esta heterogeneidad en sus secretarios era intencional, pues Fox era fiel creyente de que trabajarían mejor si cada uno seguía su propio método y no respondían a un plan.<sup>49</sup> Rubén Aguilar, vocero del presidente, y Castañeda aseguraron que Fox no se sentía comprometido con nadie y por eso sentía que tenía la autoridad para elegir a los miembros que considerara más adecuados para liderar las secretarías.<sup>50</sup> Es un poco irónico que Castañeda critique esta situación, dado que el embajador Davidow escribió que había logrado caerle mal a la mayoría de sus

---

<sup>46</sup> *Loc. cit.*

<sup>47</sup> Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, abril-junio 2011, p. 313.

<sup>48</sup> *Loc. cit.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 316.

<sup>50</sup> Rubén Aguilar V. y Jorge Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p.

colegas y a los grupos políticos más importantes del país por su forma tan abierta de decir lo que pensaba.<sup>51</sup>

El papel de Castañeda también es un factor notable que explica la poca comunicación entre Secretarías. Ruiz Cabañas sospecha que dejó la cancillería por no querer tener que oponerse directamente a los designios de Estados Unidos sobre la guerra de Irak.<sup>52</sup> Al parecer, poco antes de que Aguilar Zínser fuera enviado a Nueva York, tuvieron un desencuentro grave. Davidow describe así el asunto y sus consecuencias en política exterior:

A fines de 2001, Castañeda atravesaba un periodo difícil debido a su divorcio. Aguilar Zínser, quien había conocido tanto a Castañeda como a su esposa durante décadas, expuso su opinión y, al parecer, ofendió a su viejo amigo. El fin de la amistad se hizo público. Castañeda se opuso a la nominación de Aguilar Zínser para ocupar el puesto en Nueva York, pero Fox insistió. Castañeda entonces decidió que jamás le dirigiría la palabra a Aguilar Zínser. Y así fue: durante el siguiente año, el secretario de Relaciones Exteriores no le dirigió una sola palabra a su embajador ante la ONU. Sobra aclarar que la falta de coordinación tuvo un papel estelar. Esto dejó a Aguilar Zínser con las manos más libres de lo que normalmente hubiera tenido. Con su facilidad para emocionarse, exacerbó la tensión con Estados Unidos a través de su enfoque demasiado agresivo.<sup>53</sup>

Los desacuerdos en todos los niveles de gobierno sobre cómo mostrarse frente a Estados Unidos fueron numerosos. Las secretarías de Hacienda, Turismo y Economía se pronunciaron a favor de la ofensiva de Washington, mientras que Aguilar Zínser, Derbez y Santiago Creel, secretario de Gobernación, se mostraron en contra.<sup>54</sup> Aquí es relevante la

---

<sup>51</sup> J. Davidow, *op. cit.*, p. 24.

<sup>52</sup> Santiago Rodríguez, *op. cit.*, 22 de mayo de 2025.

<sup>53</sup> J. Davidow, “Termina la luna de miel”, *op. cit.*, p. 366.

<sup>54</sup> A. Ruiz Pérez, *art. cit.*, p. 323. Derbez y Creel se mostraron más prudentes en su negativa, pues reconocían la complejidad de la relación bilateral y prefirieron moverse con cautela.

posición de Derbez, pues Fox carecía de conocimiento en política exterior y se limitaba a tomar decisiones en función de lo que sus cancilleres le decían.<sup>55</sup> La oposición en el Congreso criticó fuertemente la entrada de México al Consejo de Seguridad, pero instaba a Fox a no antagonizar a D.C.<sup>56</sup> Aunado a esto, la bancada del PAN alegaba que los costos bilaterales serían más altos que los costos internos si se tomaba una posición disidente.<sup>57</sup>

Puede argüirse que el mensaje a la nación de Fox y la insistencia de México por declarar que se habría opuesto también a una segunda votación en el Consejo fueron demasiado antagónicas. La realidad es que había elecciones legislativas en julio de ese año y Fox no contaba con un gobierno unificado. Dada la profunda oposición que había en la población a la invasión – aproximadamente el 80% de los mexicanos estaba en contra<sup>58</sup> – no es descabellado pensar que el presidente haya decidido posicionar la negativa de México tan abiertamente por razones internas. Sin embargo, Ruiz Pérez destaca que “el que México se haya mostrado renuente a posicionarse desde un principio [sic] el tiempo que se tardó en tomar una decisión definitiva, muestran también la dificultad y la lentitud en el proceso de toma de decisiones”.<sup>59</sup>

Otro aspecto importante para el análisis es el peso de la opinión pública. Reynaldo Ortega explora la relación entre la opinión pública y la política exterior con base en el consenso Almond-Lippmann.<sup>60</sup> El consenso tiene tres propuestas centrales: la opinión

---

<sup>55</sup> Santiago Rodríguez, *op. cit.*, 22 de mayo de 2025.

<sup>56</sup> A. Ruiz Pérez, art. cit., p. 323.

<sup>57</sup> *Loc. cit.*

<sup>58</sup> A. Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 162.

<sup>59</sup> A. Ruiz Pérez, art. cit., p. 324.

<sup>60</sup> Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, “The United States-Iraq war and Mexican public opinion”, en *International Journal*, vol. 61, núm. 3, verano 2006, p. 651.

pública es altamente volátil, ergo da explicaciones cuestionables de política exterior; las actitudes del público hacia asuntos internacionales carecen de estructura y coherencia; la opinión pública tiene, sin embargo, un impacto limitado en la formulación de política exterior.<sup>61</sup> Para comprobar esta relación, Ortega se refiere a encuestas realizadas sobre la guerra al público mexicano.

En una línea similar a lo discutido en las páginas anteriores, Ortega arguye que es razonable pensar que la apertura democrática de la alternancia política se tradujera en un mayor vínculo entre la opinión pública y la política exterior, aunque aclara que su objetivo no es comprobar esta hipótesis.<sup>62</sup> Más bien, Ortega busca comprobar si los postulados del consenso Almond-Lippman se confirman mediante la revisión de tres factores: la consistencia de la opinión pública durante el conflicto, las principales percepciones de los mexicanos sobre el conflicto y hasta qué punto hubo congruencia entre la política exterior y la opinión pública. Es importante hacer la aclaración de que solamente una de las encuestas fue realizada antes de la invasión; no obstante, los hallazgos de Ortega contribuyen a esta investigación en tanto que confirman la correlación entre opinión pública y política exterior.

En la primera encuesta, realizada el 20 de enero, 82% de las personas encuestadas respondió que México debía mantener una posición neutral cuando se preguntó si México debía apoyar a Estados Unidos, Irak o mantener una posición neutral, en caso de que estallara la guerra.<sup>63</sup> Al mismo tiempo, cuando se preguntó cómo debía votar México en el

---

<sup>61</sup> *Loc. cit.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 653.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 654.

Consejo de Seguridad, 95% respondió que debía votar en contra de una guerra.<sup>64</sup> Es interesante la relación que puede haber entre estos resultados y el mensaje a la nación de Fox del 17 de marzo:

Somos una nación pacifista, somos un gobierno pacifista; nos define una clara vocación por la paz y por la plena vigencia de los mecanismos institucionales acordados por la comunidad internacional [...] Hoy, al igual que el resto de las naciones, México reitera la necesidad de asegurar su [Irak] desarme. Compartimos valores, metas y propósitos con Estados Unidos, Reino Unido y España. No obstante, discrepamos en esta ocasión con los tiempos y los procedimientos. Mantenemos nuestra creencia de que las vías diplomáticas para lograrlo aún no se han agotado.<sup>65</sup>

Este mensaje parece haber incrementado el índice de aprobación de Fox por cuatro puntos.<sup>66</sup> Ortega menciona que es posible corroborar la empatía de la población al gobierno de Fox.<sup>67</sup>

Aunque Ortega reconoce que sería necesario analizar también cómo los tomadores de decisiones perciben la opinión pública, menciona que la relevancia de la opinión pública crece cuando actores centrales en el proceso de toma de decisiones hacen alusiones a la opinión de la gente.<sup>68</sup> Además, su investigación refuta el consenso Almond-Lippman, pues halló que la opinión pública no fue volátil durante el proceso de la guerra (las encuestas posteriores al 20 de marzo), el público sí tuvo posiciones claras frente al conflicto; sin

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 655.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 657.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 659.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 660.

<sup>68</sup> *Loc. cit.*

embargo, el tercer postulado del consenso – donde la opinión pública sí influye en la política exterior – se mantuvo.<sup>69</sup>

Como era de esperarse, los comentarios de Fox y las negativas de su gobierno en el Consejo de Seguridad no fueron bien recibidos en Washington. Claude Heller confirmó que varios voceros de gobierno se mostraron disgustados con la falta de apoyo por parte de México durante todo el proceso en Irak.<sup>70</sup> Mientras que la relación no se quebró en sí – esto es básicamente imposible – sí se generaron tensiones entre ambos gobiernos y la disposición de Estados Unidos para cooperar con México fue mermada. Jorge Schiavon menciona que, aunque Washington no tomó represalias ni impuso sanciones oficiales en contra del país, sí hubo un distanciamiento simbólico entre los presidentes y sus gobiernos.<sup>71</sup> Algunos ejemplos son la cancelación de la fiesta del 5 de mayo en la Casa Blanca ese año, la evidente renuencia de Bush por responder las llamadas de Fox y la poca disposición para organizar encuentros entre ambos presidentes.<sup>72</sup>

### 3.5 Conclusiones

La actuación de México y su manejo de la relación con Estados Unidos pueden entenderse desde Fox como objeto de análisis y las características del sistema político mexicano. El presidente estaba obsesionado con la opinión pública y no era muy hábil políticamente, y su partido no contaba con la mayoría en el Congreso previo a las elecciones intermedias, ni tenía un gabinete cohesionado. El posicionamiento frente a la decisión de invadir puede

---

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

<sup>70</sup> A. Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 163.

<sup>71</sup> J. Schiavon, *op. cit.*, p. 458.

<sup>72</sup> *Loc. cit.*

explicarse desde el firme compromiso con el derecho internacional como uno de los pilares de la política exterior mexicana; si la invasión no había sido avalada por el Consejo de Seguridad, entonces el país no tenía razón alguna para apoyarla, dado que se habían acatado todos los protocolos necesarios presentes en las resoluciones. Finalmente, la relación bilateral se vio perjudicada y a la dupla Bush-Fox se le terminó su “luna de miel”. Sin embargo, una vez que Estados Unidos tomó Bagdad e instaló un gobierno afín, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución donde reconocía la nueva estructura en Irak; México votó a favor de una resolución adicional que legitimaba la coalición encabezada por Estados Unidos como garante de la seguridad y estabilidad del país, pero la Secretaría de Relaciones Exteriores justificó esta acción con el argumento de que era necesario que la comunidad internacional participara sin trabas en la reconstrucción.<sup>73</sup>

Entonces, las decisiones de política exterior de este momento pueden explicarse desde la necesidad interna de Fox de diferenciar su gobierno de los anteriores, de la poca cohesión entre los miembros de su gobierno, la descoordinación entre secretarías, la falta de control político del PAN por no ser un gobierno unificado, la poca destreza política de Fox, en conjunto con su obsesión con la opinión pública y los principios de política exterior de México. Al final, la figura del presidente seguía siendo la UUTD, pero ahora había numerosos actores adicionales a los que tenía que prestar atención para decidir cómo llevar la relación bilateral. Los elementos internos del gobierno de Fox no explican por sí mismos la posición que adoptó México, pero sí ayudan a entender cómo se manejó la relación con Estados Unidos. La falta de experiencia de Fox en asuntos internacionales influyó en su

---

<sup>73</sup> A. Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 165.

estilo poco diplomático hacia Bush, mientras que la autonomía con la que operaba Aguilar Zinser en la ONU permitió su reacia oposición. A esto se suman la ausencia de un gobierno cohesionado (que limitaba el espacio de maniobra para el ejecutivo) y la proximidad de las elecciones intermedias, lo que incentivó al foxismo a buscar respaldo popular mediante una posición visible ante la guerra. Al expresar públicamente su rechazo, Fox se aseguraba de que su mensaje llegara al electorado. Aunque no puede afirmarse con certeza, es razonable suponer que México habría adoptado una política similar incluso si Fox hubiera contado con los recursos estructurales de Salinas, ya que su decisión se alineó con los principios de no intervención, solución pacífica de los conflictos y respeto al derecho internacional. Lo que probablemente habría cambiado sería la forma en que se gestionó el desacuerdo con Washington, posiblemente con mayor discreción.

## Conclusiones

La política exterior mexicana se ha caracterizado siempre por apearse a una serie de principios fundamentales, forjados por la experiencia histórica como nación colonial y moldeados por la vecindad con Estados Unidos. La política exterior de nuestro país también ha destacado por su pragmatismo, ya que los principios fundamentales no cuentan con una jerarquía clara y están redactados de manera ambigua. En dos ocasiones diferentes, Estados Unidos intervino en Irak. La primera contaba con el aval del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mientras que la segunda fue puesta en marcha al margen del derecho internacional. En ambos casos, México actuó en congruencia con sus principios de política exterior; sin embargo, el trato diplomático con la Casa Blanca fue diferente. En el primer caso, México llevó la relación bilateral de manera amigable y cooperativa. En el segundo, el gobierno mexicano se mostró reacio y en desacuerdo.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta “¿cómo se explican las diferencias en la forma de llevar la relación con Estados Unidos del gobierno de México durante las intervenciones militares en Irak durante 1991 y 2001?” puede redactarse de la siguiente forma: las diferencias se explican desde las condiciones internas del país en ambos casos. Dado que la variable del presidente como el actor con la última palabra en política exterior se mantuvo igual en los dos casos, las divergencias vienen desde variables internas como el número efectivo de partidos en cada cámara, la composición del gabinete presidencial en cuanto a uniformidad, el peso de la opinión pública una vez que el sistema político se abrió y los proyectos en curso con Estados Unidos.<sup>1</sup> El tipo de conflicto probó ser una

---

<sup>1</sup> Las negociaciones del TLCAN mostraban promesa con Salinas, mientras que con Fox el acuerdo migratorio estaba congelado.

variable externa de suma importancia para los actores internos: la ilegalidad de la invasión en 2003 contribuyó a que México optara por pronunciarse en contra.

Los factores internos de Salinas tuvieron sentido para la forma en la que se llevó la relación con Estados Unidos por distintas razones. El partido hegemónico dominaba básicamente todas las esferas de la vida pública, por lo que no tenía la necesidad (ni el deseo) de escuchar a otros actores internos. Además, está la figura de Salinas de Gortari. Su formación académica neoliberal en una universidad estadounidense significó una alineación con el modelo practicado al norte de la frontera y el presidencialismo del PRI le daba la última palabra. La homogeneidad del gabinete salinista y la mayoría en el Congreso le dieron al presidente una enorme agencia para perseguir sus intereses. Estos intereses incluían la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos como herramienta para consolidar la apertura de la economía mexicana y la visibilidad de México en la comunidad internacional. Para cumplir con todos estos objetivos, particularmente la negociación del tratado, era necesario llevar una relación amistosa con el vecino. Hay aquí una posible explicación al ofrecimiento de enviar tropas al Golfo Pérsico unos meses antes de la entrada de la coalición. Salinas era un estadista hábil y conocía los principios de la política exterior mexicana.<sup>2</sup> Por lo tanto, ofrecer tropas a la coalición en caso de que fueran solicitadas debió ser una estrategia discursiva de buena voluntad frente a la ONU y Estados Unidos, por extensión.

El presidente Fox se encontró con un escenario mucho más complicado. Su partido estaba por primera vez en los Pinos, por lo que carecía de la pericia política que el PRI

---

<sup>2</sup> Véase p. 66.

llevaba setenta años construyendo. Además, no poseía la mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso ni contaba con un gabinete unificado bajo un mismo plan de gobierno. Aunado a esto, la personalidad de Fox dejaba mucho que desear en lo que a sus habilidades políticas se refiere: estaba obsesionado con la aprobación del público y a menudo hablaba fuera de tiempo. Al estar tan preocupado por la opinión pública – que rechazaba la intervención – Fox decidió ir un paso más adelante con su mensaje público a la nación. Habría sido suficiente con oponerse a una resolución del Consejo de Seguridad en caso de haber una, pero Fox decidió comunicarle directamente a la población mexicana el desacuerdo de su administración con los planes de invasión en Washington.

Los factores internos de la presidencia de Fox no explican el posicionamiento de México en sí. Más bien, arrojan luz sobre la **forma** en la que México llevó la relación con Washington. La ignorancia en temas de política exterior de Fox ocasionó que careciera de una actitud diplomática en su trato con Bush, mientras que la libertad con la que Aguilar Zinser operaba en Nueva York dio cabida a su energética disensión. Asimismo, la inexistencia de un gobierno unificado y la cercanía de las elecciones intermedias fueron tierra fértil para que el gobierno foxista buscara obtener una mayor popularidad con el electorado. Al hacer tan pública la oposición a la guerra, Fox se aseguraba de que toda la población conociera sus intenciones. No es posible saberlo con total certeza, pero es acertado escribir que el posicionamiento de México frente a la guerra habría sido el mismo, aunque Fox contara con las ventajas estructurales de Salinas, pues el panista se apegó a los principios de no intervención, solución pacífica de controversias y respeto al derecho internacional. La distinción recae en que seguramente se habría tratado el desacuerdo con Estados Unidos con mayor cautela.

Ambos gobiernos compartieron la ventaja de tener a la figura del presidente como la UUTD y actuaron de manera congruente en cuanto a los principios de política exterior mexicana. Por lo tanto, los factores internos ya mencionados que se modificaron con la alternancia política, en conjunto con los factores externos del apoyo internacional (o falta de) a la intervención ayudan a explicar la manera en que México llevó sus relaciones diplomáticas con Washington. Para Fox, el factor interno fue considerablemente más influyente que para Salinas.

El argumento central de esta tesis es, entonces, que la forma en la que México lleva su relación con Estados Unidos puede cambiar dependiendo de factores internos como la personalidad del presidente (que es la UUTD), el nivel de apertura del sistema político, la mayoría en el Congreso, la composición del gabinete y los principios de política exterior mexicana. Naturalmente, los factores externos van a modificar el posicionamiento que adopte México, pero los internos afectarán la manera en que se conduce la diplomacia con la Casa Blanca. En ambos casos, el consenso internacional sobre la decisión de intervenir fue clave para el posicionamiento de México. En 1991, el uso de la fuerza fue autorizado por el Consejo de Seguridad y todos los miembros permanentes votaron a favor de la resolución 678. Asimismo, la combinación de los factores internos de la negociación del TLCAN, el perfil académico-personal de Salinas y el dominio total del PRI en el sistema político mexicano permitió que la relación con Estados Unidos se llevara tranquilamente. En realidad, no había incentivos – internos ni externos – para estar en desacuerdo. En 2003, los factores externos eran distintos. La comunidad internacional, incluyendo los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad, había expresado su desaprobación sobre la decisión de intervenir. México actuó en congruencia con sus principios de política

exterior, pero la realidad interna provocó que la relación con su vecino se llevara con mayor tensión.

Está de sobra escribir que la relación bilateral entre México y Estados Unidos dio, da y seguirá dando múltiples razones para investigar. La profunda asimetría que gobierna las interacciones entre ambos no muestra indicios de desaparecer en el futuro cercano. Por consiguiente, lo que queda es encontrar la mejor forma de explicar estas interacciones para así desarrollar nuevas formas de conducir la relación.



## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Nueva York, Crown Publishers, 2012.
- Aguilar V., Rubén y Castañeda, Jorge, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007.
- Arriaga, Víctor, “El Manejo de la Relación con Estados Unidos, 1990-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, octubre/diciembre 1994, pp. 572-591.
- Bárcena Coqui, Martha, “La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, marzo 2002, pp. 65-81.
- Brummer, Klaus, “Comparative Analyses of Foreign Policy.”, en Curini, Luigi y Robert Franzese, eds., *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, Vol 2. Los Angeles, Sage, 2020, pp.1148-1166.
- , “Advancing Foreign Policy Analysis by Studying Leaders from the Global South”, en *International Affairs*, vol. 97, núm. 2, 2021, pp. 405–421.
- Bush, George H. W. y Salinas de Gortari, Carlos, “Comunicado de los presidentes de México y Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, primavera de 1991, pp. 137-139.
- Cárdenas, Enrique, “La Economía Mexicana en el Dilatado Siglo XX, 1929-2009”, en Sandra Kuntz Ficker, coord., *Historia Económica General de México: de la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010, pp. 503-548.

Carlsnaes, Walter y Guzzini, Stefano, *Foreign Policy Analysis*, Londres, SAGE, 2011, vol.

1.

Carrillo Flores, Antonio, “La política exterior de México”, en *Foro Internacional*, vol. 6, núm. 2.3, octubre 1965-marzo 1966, pp. 233-246.

Castañeda, Jorge G., “Intervención del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante la 23 Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, pp. 221-224.

CFR.org Editors, “The UN Security Council”, *Council on Foreign Relations*, 9 de septiembre de 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/un-security-council>

Consejo de Seguridad, *Resolución 660*, 2 de agosto de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/94220?ln=es&v=pdf>).

-, *Resolución 661*, 6 de agosto de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/94221?ln=es&v=pdf>).

-, *Resolución 662*, 9 de agosto de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/94573?v=pdf>).

-, *Resolución 664*, 18 de agosto de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/95133?v=pdf>).

-, *Resolución 665*, 25 de agosto de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/95664?v=pdf>).

-, *Resolución 666*, 13 de septiembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/96569?v=pdf>).

- , *Resolución 667*, 16 de septiembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/96599?v=pdf>).
- , *Resolución 669*, 24 de septiembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/97342?v=pdf>).
- , *Resolución 670*, 25 de septiembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/97522?v=pdf>).
- , *Resolución 674*, 29 de octubre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://digitallibrary.un.org/record/100468?ln=es&v=pdf>).
- , *Resolución 677*, 28 de noviembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>).
- , *Resolución 678*, 29 de noviembre de 1990, (DE, 21 de septiembre, 2024: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>).
- , *Resolución 687*, 3 de abril de 1991, (DE, 21 de septiembre, 2024: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20KW\\_910403\\_SCR\\_687%281991%29\\_0.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20KW_910403_SCR_687%281991%29_0.pdf)).
- , *Resolución 1373*, 28 de septiembre de 2001, (DE, 30 de marzo, 2025: [https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_english.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf)).
- , *Resolución 1441*, 8 de noviembre de 2002, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441.pdf>).
- , “Participaciones de México en el Consejo de Seguridad de la ONU”, Consejo de Seguridad, <https://consejodeseguridad.onu.org.mx/mexico-y-el-consejo/participaciones-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>, consultado el 30 de marzo de 2025.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Covarrubias Velasco, Ana, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, en Blanca Torres, coord., *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, tomo IX.

-, “La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2013, marzo, pp. 39-62.

“Cronología de Noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29, invierno de 1990, pp. 68-81.

“Cronología de Noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, primavera de 1991, pp. 87-102.

“Cronología de Noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 31, verano de 1991, pp. 61-70.

Davidow, Jeffrey, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003.

Derbez, Luis Ernesto, “Discurso del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, pp. 183-185.

-, “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, pp. 187-191.

Fawn, Rick y Hinnebusch, Raymond, *The Iraq War: Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.

Fox, Vicente, “Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en la sesión especial del Congreso de los Estados Unidos de América”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, pp. 187-197.

-, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, febrero 2002, pp. 165-171.

-, “Mensaje a la nación del presidente Vicente Fox Quesada, con motivo de los acontecimientos en relación con Iraq”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, junio 2003, pp. 193-196.

Freedman, Lawrence y Karsh, Efraim, *The Gulf Conflict 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Gámez Vázquez, Alba Eritrea, “Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, pp. 474-500.

Gil Villegas, Francisco, “La Nueva ‘Relación Especial’ de México y Estados Unidos durante 1990: Cordialidad en Medio de Situaciones Conflictivas”, en Gustavo Vega, ed., *México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.

González, Guadalupe, “Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?”, en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega, eds., *El mundo desde*

- México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México / ITAM / CIDE, 2008, pp. 47-89.
- Heller, Claude, *Historia Mínima de las Relaciones Multilaterales de México*, México, El Colegio de México, 2021.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Hudson, Valerie, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, 2005, pp. 1-30.
- , “The history and evolution of foreign policy analysis”, en Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne, eds., *Foreign Policy. Theories, Actors, and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2a. ed., 2012, pp. 13-34.
- Hurd, Ian. *International organizations: politics, law, practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 81-108.
- “Julio-septiembre 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre 2001, pp. 226-245.
- Karns, Margaret y Karen A. Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, pp. 297-327.
- Lajous Vargas, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México*, México, El Colegio de México, 2ª. ed., 2022.
- Lentner, Howard, “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”, en *Review of Policy Research*, vol. 23, núm. 1, 2006, pp. 169-181.

- Meyer, Lorenzo, “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, en *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, julio/septiembre 2006, pp. 421-464.
- Montaño, Jorge, “México ante el conflicto del Golfo Pérsico”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 31, verano de 1991, pp. 78-80.
- “Octubre-diciembre 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, febrero 2002, pp. 209-237.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, “The United States-Iraq war and Mexican public opinion”, en *International Journal*, vol. 61, núm. 3, verano de 2006, pp. 648-660.
- Redacción, “La crisis de Irak y la posición de México”, en *Proceso*, 1 de marzo de 2003.
- Robles Garnica, Roberto, Discurso frente al Senado, Legislatura LIV – Año III, 30 de enero de 1991, (DE: 30 de septiembre, 2024: <https://cronica.diputados.gob.mx/Debates/54/3er/CPerma1/19910130.html>).
- Rosenau, James N., “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, en R.B. Farrell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966, pp. 115–169.
- , “Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model”, en *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, pp. 365–387. <https://doi.org/10.2307/421308>.
- Rouquié, Alain, *México: un Estado norteamericano*, México, Gedisa, 2017.

- Ruggie, John Gerard, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 3, verano 1992, pp. 561-598.
- Ruiz Pérez, Andrés, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, abril-junio 2011, pp. 304-335.
- Salinas de Gortari, Carlos, “Capítulos referentes a la política exterior en el I Informe de Gobierno del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 26, primavera 1990, pp. 77-78.
- , “Discurso del presidente Carlos Salinas de Gortari, ante la XLV Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 30, primavera de 1991, pp. 103-107.
- Schiavon, Jorge A., “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, eds., *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 423-462.
- Sepúlveda, Bernardo, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana”, en Ilán Bizberg, comp., *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.49-76.
- Smith, Steve, “Theories of Foreign Policy: An Historical Overview”, en Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini, eds., *Foreign Policy Analysis*, Londres, SAGE, 2011, vol. 1, pp. 3-23.
- Snyder, Richard, Bruck, H.W. y Sapin, Burton, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

- Solana, Fernando, “Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, ante el Senado de la República”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 30, primavera de 1991, pp. 139-151.
- Sprout, Harold y Sprout, Margaret, *Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1956.
- Tago, Atsushi, “Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 22 de agosto de 2017, pp. 1-15. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449>, consultado el 31 de marzo de 2025.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1 de enero de 1994.
- United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, 1 UNTS XVI, (DE: 21 de septiembre, 2024: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>).
- , Resolutions adopted by the Security Council in 1991, <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/resolutions-adopted-security-council-1991>, consultado el 30 de marzo de 2025.
- Uno más Uno*, 25 de agosto de 1990, p. 25.
- Valverde Loya, Miguel Ángel, “Las Relaciones México-Estados Unidos en el Sexenio de Zedillo”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre/diciembre 2001, pp. 672-693.
- Velasco, Jesús, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, enero-junio, 2008, pp. 150-183.

## Otros materiales

### Entrevistas

**Ruiz Cabañas, Miguel (Ciudad de México) – 22 de mayo de 2025**

Representante permanente de México ante la Organización de Estados Americanos (2001-2004)