

¿ES POSIBLE EL DESACUERDO EN RELACIONES ASIMÉTRICAS? LA DIVERGENCIA DE BRASIL, CHILE Y MÉXICO ANTE LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE A IRAK EN 2003

Is disagreement possible in asymmetrical relationships? Brazil, Chile and Mexico's divergence with the United States over the invasion of Iraq in 2003

Fidel Pérez Flores¹

¹Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. E-mail: fidel@unb.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9019-0343>

Recebido em: 16 jun. 2022 | Aceito em: 27 set. 2022.

RESUMEN

La desigualdad estructural característica del sistema internacional no siempre garantiza que las preferencias de los más fuertes prevalezcan frente a las de actores periféricos o más débiles. ¿Cómo y bajo qué circunstancias la parte más débil en una relación asimétrica puede sustentar con éxito una posición divergente de política exterior frente a una contraparte más poderosa? Siguiendo una estrategia de comparación de casos diferentes con resultados semejantes, estudio el rechazo de los gobiernos de Brasil, Chile y México a las presiones para apoyar la intervención militar estadounidense contra Irak en 2003. Las evidencias encontradas sugieren que la cobertura multilateral en la que se ventiló la divergencia y el apoyo amplio y diverso que tuvo esa decisión de política exterior entre actores políticos domésticos son parte importante de los factores que hicieron posible y viable sustentar esas divergencias en su contexto asimétrico.

Palabras clave: Relaciones asimétricas; Políticas exteriores latinoamericanas; Relaciones América Latina - Estados Unidos.

ABSTRACT

Structural imbalances characterize the international political system, but the strongest actors don't always succeed in imposing their preferences upon the weakest ones. How and under which circumstances is the weakest side in an asymmetrical dyad able to diverge on a foreign policy issue with their stronger counterpart? Following a most different systems design approach, I compare the refusal of Brazil, Chile, and Mexico to support the 2003 Iraq war despite the pressures coming from the government of the United States. I found evidence supporting that the multilateral environment in which those diplomatic discrepancies arose, and the wide-ranging domestic support enjoyed by those foreign policy decisions were among the relevant factors that made these divergences possible despite a context of asymmetry.

Keywords: Asymmetric relationships; Latin-American foreign policies; Latin America – United States relations.

INTRODUCCIÓN

El entramado moderno de las relaciones internacionales se destaca por la presencia, por un lado, de una comunidad de estados formalmente reconocidos como soberanos y, por otro, de asimetrías acentuadas en relación con las capacidades militares y económicas de cada uno de ellos. La dinámica relacional de esa coexistencia entre actores desiguales incorpora, necesariamente, espacios y situaciones tanto de convergencia como de divergencia o disputa. La asimetría de capacidades que fundamenta tal desigualdad genera la expectativa de que, en caso de divergencia entre pares asimétricos, las preferencias de la parte más fuerte prevalecerán. Sin embargo, no siempre ocurre de esa forma. El desacuerdo que tuvieron tres gobiernos

latinoamericanos con la decisión estadounidense de intervenir militarmente sobre Irak en 2003 ilustra este tipo de situaciones aparentemente anómalas. Este trabajo propone analizar esa coyuntura como parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Bajo qué circunstancias es posible para la parte más débil de una relación asimétrica sustentar con éxito una divergencia en política exterior con una contraparte económica y militarmente superior?

Para avanzar en la búsqueda de respuestas a esa pregunta, analizo en este trabajo tres casos de divergencia en relaciones asimétricas guiado por una estrategia de comparación de casos más diferentes. Basado en el método de la concordancia propuesto inicialmente por John Stuart Mill en el siglo XIX y retomado más recientemente bajo la etiqueta de *most different system design* (Przeworski y Teune, 1970; Landman, 2008), este enfoque está pautado por la selección de casos que son distintos en un conjunto notable de variables de interés, pero semejantes en cuanto a la presencia del fenómeno estudiado. Se espera con esto indagar si existen evidencias de la presencia en común de algún factor o factores que puedan considerarse la causa o parte de la causa de dicho fenómeno.

Seleccioné tres casos de países latinoamericanos cuyos gobiernos rechazaron abiertamente apoyar la intervención militar en Irak orquestada por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en el primer semestre de 2003: Brasil, Chile y México. Elegí estos casos porque en ellos se observa un despliegue explícito e intenso de preferencias divergentes con Washington sobre este tema. Chile y México en su calidad de ocupantes latinoamericanos de asientos no permanentes en el CSONU durante esa crisis. Por su parte, Brasil, aunque no estaba obligado a pronunciarse, mantuvo un activismo sin paralelo en el ámbito latinoamericano en torno de esa cuestión. En los tres casos fue posible sustentar esta divergencia sin atraer consecuencias demasiado traumáticas para la respectiva relación bilateral con Washington, a pesar de que en al menos dos de ellos hubo presión intensa y advertencia de posibles represalias en ámbitos de interés bilateral no vinculados directamente con el asunto de Irak. Estos tres países, por otro lado, son distintos en dimensiones que afectan algunos parámetros orientadores de su política exterior: tamaño de sus economías, cercanía regional y geopolítica con los EUA, intensidad de sus vínculos con la economía estadounidense, perfil político-ideológico del grupo gobernante y, en esa coyuntura específica, su posición como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU). Se utilizaron como fuentes los testimonios publicados de tomadores de decisión en la política exterior de los tres países latinoamericanos, manifiestos y pronunciamientos de actores políticos relevantes, documentos oficiales, textos periodísticos y estudios académicos que construyeron relatos sobre esas coyunturas.

En las secciones subsecuentes de este artículo, presento el diálogo teórico que subsidia las hipótesis aquí trabajadas, describo brevemente la controversia en torno a la cuestión iraquí en 2003, hago un recuento de las observaciones relevantes sobre los tres casos estudiados y concluyo mostrando implicaciones analíticas de la comparación de estas tres experiencias de divergencia asimétrica.

MÁRGENES DE MANIOBRA EN CONFRONTACIONES ASIMÉTRICAS.

La discusión teórica en torno a las relaciones asimétricas como una característica central de buena parte de las interacciones en política internacional ha avanzado bastante en los últimos años (Musgrave, 2019), pero no todos los enfoques prestan atención de forma específica a la cuestión de los márgenes de maniobra posibles para la parte más débil en un vínculo asimétrico. Hace más de cuatro décadas, Albert O. Hirschman (1978), David Baldwin (1979), Helio Jaguaribe (1979) y Juan Carlos Puig (1980) llamaron la atención sobre la necesidad de incorporar a los esquemas teóricos de las relaciones internacionales la existencia efectiva de esos márgenes para la afirmación de las preferencias de los países periféricos. Y al hacerlo, cuestionaron las limitaciones de marcos analíticos como el realismo estructural y la teoría de la dependencia. Esos enfoques, no obstante, sus notables diferencias, concluyen de forma semejante que la estructura vigente del sistema internacional ofrece poco o ningún espacio para los actores periféricos. En convergencia con resonantes argumentos de Keohane y Nye (1977) sobre algunas de las implicaciones de la creciente interdependencia en la dinámica del sistema internacional, los autores antes mencionados enfatizaban desde entonces que la innegable superioridad estructural de algunos actores no es un predictor suficiente del desenlace de sus disputas ante entidades cuyas capacidades militares y económicas son notablemente inferiores.

Ahora bien, si admitimos que existen esos márgenes que eventualmente juegan a favor de los más débiles, es necesario averiguar qué tipo de mecanismos los sustentan y bajo qué condiciones es posible hacer un uso exitoso de los mismos. En ese sentido, son de gran relevancia las concepciones sobre el poder político que enfatizan su carácter situacional, contextual y no fungible (Baldwin, 1979). Con ellas es posible distinguir entre *poder potencial*, derivado de la posesión efectiva de capacidades materiales, y *poder efectivo*, en donde tales capacidades conducen, o no, a los resultados deseados por sus detentores dependiendo de las circunstancias y de las interacciones concretas (Keohane y Nye, 1977; Baldwin, 1979). Por otro lado, la existencia de brechas de permisividad para los países periféricos (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980), la podemos asociar también a los mecanismos de autocontención estratégica propio del orden hegemónico de la segunda posguerra en el siglo XX (Ikenberry, 1998) y a la necesidad de alcanzar arreglos estables de convivencia entre pares asimétricos que implican el intercambio recíproco de gestos de deferencia y espacios de autonomía (Womack, 2016).

El presente estudio se concentra en el análisis de situaciones de confrontación puntual, no militarizada, que implican una divergencia explícita que se ventila públicamente en torno de un tema concreto y que propicia la movilización de actores políticos diversos. Con esto pretendo poner a prueba dos hipótesis. La primera, que dialoga con proposiciones teóricas de Brantly Womack (2016) y Tom Long (2016), establece que el multilateralismo funciona para los Estados periféricos como un ámbito capaz de amortiguar la confrontación directa con las grandes potencias al ofrecer un marco institucional para la confrontación y las condiciones para tejer alianzas con otros actores. La segunda hipótesis destaca la constelación de disputas inherentes al escenario político doméstico como una variable que se debe tomar en cuenta en el análisis de la

política exterior, ya que el tamaño y alcance de las coaliciones en ese ámbito puede dificultar, limitar o viabilizar la movilización de recursos nacionales por parte de un gobierno concreto en coyunturas de confrontación externa, un factor que ya ha sido propuesto por los enfoques del realismo neoclásico (Rose, 1998) y que ha sido estudiado previamente en otras situaciones de confrontación asimétrica con casos latinoamericanos (Pérez Flores y Cunha Filho, 2020).

LA CUESTIÓN IRAQUÍ EN 2003

La divergencia que es objeto de este estudio emergió en el momento en que el gobierno de George W. Bush ofreció al mundo señales de que podría intervenir militarmente en Irak como parte de los objetivos de su guerra contra el terror, aún si no contaba con el aval de las Naciones Unidas. Estas señales se hicieron públicas y cada vez más incisivas en el segundo semestre de 2002, pero alcanzaron su punto crítico en el primer trimestre de 2003, cuando el tema impregnó las negociaciones en el seno del CSONU en torno a la construcción de una resolución que autorizara explícitamente esa ofensiva. Los gobiernos de Brasil, Chile y México, en convergencia con varios otros gobiernos del mundo, se manifestaron abiertamente contra una acción bélica sin el aval de la ONU.

En el fondo de esta divergencia estaba el rechazo al unilateralismo explícito de la doctrina de política exterior que Bush y el segmento neoconservador de su gabinete intentaban justificar a raíz de los atentados sufridos el 11 de septiembre de 2001. Dicho enfoque se alzaba sobre la certeza en torno de la inigualable supremacía económica y militar de los EUA y la necesidad de eliminar cualquier obstáculo del aún vigente sistema multilateral a los imperativos de seguridad de la superpotencia. En América Latina, actores políticos y sociales de distinta naturaleza se oponían a esa visión. El problema, sin embargo, era ser capaz de encarar a Washington en arenas de decisión relevantes y asumir que otros intereses que dependían de la relación bilateral con EUA se pusieran en riesgo. Veamos entonces cómo fue que desde Brasilia, Santiago y Ciudad de México se construyó la gestión de esa disputa.

BRASIL: ARTICULACIÓN FUERA DEL CSONU

En Brasil, esa coyuntura coincide con el triunfo en la elección presidencial del candidato del Partido de los Trabajadores (PT), la primera victoria electoral de un partido de izquierda desde su redemocratización. Ya en los primeros contactos Luiz Inácio Lula da Silva con Bush, aún como presidente electo, quedó claro que Brasilia no apoyaría una ofensiva unilateral y ajena a los mecanismos de la ONU para la cuestión iraquí (Spektor, 2014). A pesar de no ocupar en ese momento un asiento en el CSONU, en los primeros meses de 2003 la cancillería brasileña intentaba impulsar soluciones por la vía de encuentros y llamadas telefónicas con líderes del mundo que apuntaban en dirección muy distinta a las preferencias de Washington. Tanto el presidente Lula como el canciller Celso Amorim establecieron contactos de alto nivel con sus contrapartes de Francia, Rusia, Alemania, Chile y Angola, representados directamente en el CSONU. También con el secretario general de la ONU, a quien le propusieron organizar una

cumbre mundial sobre el tema (Amorim, 2011, 2013). En instancias latinoamericanas, el gobierno brasileño promovió que en el Mercosur se manifestara la oposición a la intervención en Irak (Bywaters, 2012, p. 22) y que en el Grupo de Río condenara la invasión (Amorim, 2013, pp. 18–19).

A pesar de la retórica amenazante que frecuentemente se escuchaba desde la Casa Blanca en relación a los países que no apoyaran el capítulo iraquí de su cruzada antiterrorista, no hubo consecuencias negativas relevantes para Brasil por la actitud de su gobierno. Aún antes del inicio de los bombardeos a Bagdad, la embajadora estadounidense en Brasilia calificó como comprensible la actitud del gobierno brasileño y llegó a admitir explícitamente su derecho a la divergencia sin que otros temas de la agenda bilateral fueran afectados². La percepción de que no habría mayores represalias contra Brasil se consolidó durante la estancia de Lula en Washington en junio de 2003. En esa visita, que en sí ya era un gesto fehaciente de la continuidad de la relación bilateral bajo cauces de normalidad, se reiteró la no intromisión de la divergencia sobre Irak en el flujo de la cooperación bilateral, que en esa ocasión ganó nuevos bríos con la creación de grupos de trabajo en varios temas (Amorim, 2013).

En el ámbito doméstico, la postura del gobierno en este tema tuvo la aprobación o adhesión explícita de amplios sectores del espectro político. El embajador de Brasil en Washington, Rubens Barbosa, le había recomendado en diciembre de 2002 al equipo de transición del entonces presidente electo Lula que en el tema de Irak lo mejor era mantener un bajo perfil para no arriesgar otros intereses del país (Spektor, 2014, p. 159). Sin embargo, ya con la discusión a todo vapor en el primer trimestre de 2003, la recomendación de Barbosa no tuvo gran efecto. Líderes del principal partido de oposición, el PSDB, se manifestaron en sintonía con la actitud del gobierno³.

En el cónclave de movimientos sociales en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre, que contó ese año con la presencia de Lula, hubo manifestaciones antibelicistas (Heine, 2003) y de ahí se promovió el financiamiento para un viaje a Irak de una delegación de diputados cercanos al gobierno para expresar solidaridad⁴. En sintonía con movilizaciones organizadas a escala mundial, el 15 de febrero las calles de las principales ciudades del país fueron ocupadas por miles

² Ver, Werner, Leonardo. 2003, 27 de febrero. "EUA Entendem Receio Do País, Diz Embaixadora." *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 18 de julio de 2021 de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2702200310.htm>; *Folha Online*. 2003, 20 de marzo, "Embaixadora Dos EUA Diz Que Chegou a Hora de Forçar o Desarmamento,". Recuperado el 21 de julio de 2021 de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u53278.shtml>.

³ Ver, Marra, Livia. 2003, 20 de marzo, "Alckmin Diz Que Ataque Dos EUA Contra o Iraque é 'Inconcebível.'" *Folha Online*. Recuperado el 18 de julio de 2021 de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u53310.shtml>; Izidoro, Alencar y Lilian Christofoletti. 2003, 10 de marzo. "Lula Sente Como é Difícil Governar, Diz FHC." *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 18 de julio de 2003 de: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1003200303.htm>.

⁴ Ver, Grabois, Ana Paula. 2003, 2 de febrero. "Deputados Do Brasil Levam Apoio a Bagdá." *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 17 de julio de 2021 de: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0502200304.htm>.

de manifestantes contra la guerra⁵, mientras las encuestas de opinión registraban en torno de 80% de rechazo a la invasión (Heine, 2003). Por su parte, canciller Amorim escuchó manifestaciones de apoyo a la política exterior del gobierno en ese tema por parte de todos los senadores que hicieron uso de la palabra en la reunión extraordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores celebrada el 27 de febrero de 2003, incluidos los representantes de los opositores PSDB y Partido del Frente Liberal.⁶

CHILE: LIBRE COMERCIO EN RIESGO.

Chile pasó a ocupar un asiento no permanente en el CSONU justo cuando Washington inicia su intento de aprobación por esa instancia de una resolución que autorizara acciones bélicas contra Irak, en el primer trimestre de 2003. La posición del gobierno de Ricardo Lagos⁷ defendía el agotamiento de todos los mecanismos de inspección y negociación multilateral antes de aprobar cualquier ofensiva militar. Esta postura no compaginaba con la prisa de Bush y sus aliados, para quienes la reticencia de los chilenos representaba un obstáculo real a sus propósitos de legitimación de los ataques por la vía multilateral.

La divergencia chilena en ese tema se manifestó también en la articulación activa, junto a México⁸ y otros miembros no permanentes del CSONU, en la búsqueda de una resolución alternativa que Washington rápidamente calificó de gesto no amistoso (Muñoz, 2008, p. 57). Lagos y Fox establecieron desde mediados de febrero un canal de coordinación explícita de sus posiciones, el cual era reforzado por las relaciones de amistad que ya existían entre sus embajadores en la ONU, Gabriel Valdez y Adolfo Aguilar Zinser, respectivamente (Lagos *et al.*, 2012, p. 208). Este esfuerzo conjunto fue importante no solo para la construcción de una plataforma común entre actores a los que Washington les estaba solicitando un voto a favor, sino que también proporcionó insumos relevantes de información con los que Lagos y Fox pudieron alimentar su criterio para evaluar la veracidad de las alegaciones de Washington para justificar la ofensiva contra Irak e intercambiar detalles sobre el tipo de presiones que estaban recibiendo también de los aliados europeos de la Casa Blanca (Muñoz, 2008; Lagos *et al.*, 2012).

Las presiones al gobierno de Chile para apoyar una resolución convergente con Washington incluían insinuaciones de que la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) recientemente negociado entre ambos gobiernos podría estar en riesgo (Aguilar Bustos, 2016, pp.

⁵ Ver, *Folha Online*. 2003, 15 de febrero. “Manifestações Contra Guerra Reúnem 6.400 Em 6 Capitais Brasileiras “. Recuperado el 17 de julio de 2021 de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u51722.shtml>.

⁶ Ver, Ata da Comissão Permanente do Senado Federal, Referente a 2a Reunião Extraordinária de 27/02/2003 da Comissão: CRE - Comissão de Rel. Exteriores e Def. Nacional, 56.980, Senado Federal, 2a Reunião Extraordinária (2003). Recuperado el 20 de noviembre de 2021 de <https://legis.senado.leg.br/sicon/index.html;jsessionid=890DBDC9319C1857A397DF0F014EE8D2.tomcat-2#/pesquisa/lista/documentos>

⁷ Ricardo Lagos fue electo presidente de Chile para el mandato 2000-2006 por la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de fuerzas políticas de centro y centroizquierda, incluido el Partido por la Democracia, al que Lagos estaba formalmente afiliado.

⁸ Gonzalo Montaner (2020) ofrece un amplio recuento de la coordinación diplomática chileno-mexicana en esta coyuntura.

276–280). Aún así, Lagos dejó claro a Bush en sus conversaciones telefónicas que no estaba en condiciones de apoyarlo. Esa misma fue su postura ante los emisarios de la Casa Blanca y de Londres que viajaron a Santiago con ese propósito, así como ante el primer ministro británico Tony Blair cuando también se comunicó con el mandatario chileno vía telefónica (Muñoz, 2008).

En las semanas siguientes al inicio de las hostilidades contra Bagdad, el presidente Bush llegó a expresar públicamente que se sentía muy decepcionado con la actitud de Lagos. Robert Zoellick, principal negociador comercial de los EUA, declaró que la fecha para la firma del TLC ahora era incierta. Un tratado similar con Singapur, que se había negociado en forma paralela, fue firmado en la Casa Blanca a inicios de mayo. Sin embargo, el enfriamiento de la relación duró poco: el 6 de junio se firmó en Miami el TLC con Chile y su ratificación legislativa quedó bien encaminada. A nivel de declaraciones, el secretario Collin Powell admitió que no tenían en la mesa ninguna represalia contra Chile, Canadá o México y en su visita a Santiago para la Asamblea General de la OEA en junio dejó claro que las decepciones con Chile por el tema de Irak eran cosa del pasado. En términos semejantes se expresó el propio Bush en su visita a Santiago durante la cumbre del Foro de Cooperación Asia Pacífico (Muñoz, 2008).

En la arena doméstica, las investigaciones de Pablo Cuéllar (2013) y Andrés Aguilar (2016) sugieren que hubo reticencias iniciales al interior del gabinete de Lagos, principalmente entre aquellos que estaban más directamente involucrados en las negociaciones del TLC con Estados Unidos o que les preocupaban las consecuencias negativas que pudiera tener en ese ámbito un rechazo a Bush. Sin embargo, esas reticencias no tuvieron repercusión pública relevante en ese momento y Lagos pudo conducir el proceso contando con la cohesión de su equipo de gobierno. Contó también con el apoyo de un amplio espectro de actores sociales y políticos, aunque hubo voces que se hicieron notar en la esfera pública para alertar sobre los riesgos de no apoyar a Bush en esta coyuntura.

Hernán Felipe Errázuriz, que fuera canciller de Chile durante el régimen de Pinochet, era de los que rechazaban abiertamente la postura del gobierno (Bywaters, 2012). En un análisis sobre esa coyuntura, el propio Errázuriz (2003), sin embargo, admite que el gobierno contaba con la adhesión de importantes actores de la escena política nacional, como los partidos políticos de oposición, grupos con capacidad de movilización callejera y buena parte de la prensa. Y aunque algunos parlamentarios y empresarios pudieran estar en contra, preferían guardar silencio. Parte de ese apoyo amplio de las fuerzas políticas domésticas se construyó con la participación activa del propio Lagos, que promovió reuniones directas con los dirigentes de todos los partidos políticos para tratar de este tema específico (Heine, 2003), además de que ya contaba con una plataforma sólida de interlocución con estos actores desde el 2002 en el contexto de las negociaciones del TLC con Estados Unidos (Aguilar Bustos, 2016, pp. 288–289). Por su parte, tanto la Cámara de Diputados como el Senado aprobaron acuerdos que se pronunciaban en sentido

convergente a la postura del gobierno.⁹ Ya a nivel de la opinión pública general, el rechazo a la guerra llegó al 93% en algunos registros (Araya Dujisin, 2003).

MÉXICO: VACILACIONES ENTRE CLIVAJES INTENSOS

El gobierno de México había buscado ocupar un asiento no permanente para el bienio 2002-2003 como parte del nuevo perfil de la política exterior diseñado por el grupo encabezado por el presidente Vicente Fox, cuyo triunfo electoral en 2000¹⁰ abrió caminos para una transición que dejaría atrás más de 70 años de un régimen de partido hegemónico. Sustentado por un partido de centroderecha cercano a los principales grupos empresariales del país, la política exterior del nuevo gobierno visualizaba como uno de sus ejes principales una mayor integración con los socios comerciales de América del Norte, especialmente con Estados Unidos (Castañeda, 2001). Esto no impidió que, en el tema de Irak, el gobierno mexicano expresara abiertamente su divergencia y se negara a apoyar las iniciativas de Bush y aliados en el CSONU. A pesar de las señales ambiguas que en febrero de 2003 dejaban abierta la posibilidad de que Fox colaborara con Bush,¹¹ el presidente mexicano terminó evadiendo las presiones de su homólogo estadounidense (Bush, 2010 cap. 8). Y a pesar de que no hubo necesidad de emitir un voto en el CSONU, Fox dejó clara su discrepancia con la decisión de actuar militarmente contra Irak sin el aval de instancias multilaterales en un mensaje televisado¹².

De forma análoga a lo que ocurría en relación a Chile, Washington presionó al gobierno de México de diversas formas: mediante conversaciones telefónicas directas entre los presidentes¹³, a través de declaraciones de altos funcionarios de la diplomacia estadounidense y con visitas a México de emisarios de Bush para persuadir a Fox. Estos mandatarios habían establecido desde el inicio de sus respectivos mandatos una estrecha relación personal, ampliamente exhibida en términos de una amistad inédita entre los jefes de Estado de ambas naciones. En consecuencia, Bush esperaba el alineamiento de su contraparte mexicana y afirmaba abiertamente que se decepcionaría si así no ocurriera. En declaraciones públicas, el estadounidense llegó a advertir sobre posibles reacciones adversas de empresarios y llegó a mencionar la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias.¹⁴ En ese mismo sentido llegaron a expresarse el secretario de Estado, Collin

⁹ Sobre el proyecto de acuerdo aprobado en el Senado, ver: Proyecto de acuerdo mediante el cual proponen solicitar al Ejecutivo que realice, en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, todos los esfuerzos destinados a lograr una solución pacífica a la crisis de Irak, conforme a los principios del derecho internacional, Senado, sesión 30, en 5 de marzo de 2003. Recuperado de https://www.senado.cl/appsenado/templates/consultas_as_oa/listadoAS.html?boletin=659-12; Sobre la discusión equivalente en la Cámara de Diputados, ver: REPÚBLICA DE CHILE. Diario de sesiones. Sesión 52ª, en miércoles 5 de marzo de 2003. Recuperado de <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verDiarioDeSesion.py?id=654600#akn654600-ds3-ds11>

¹⁰ Vicente Fox fue electo presidente de México por el Partido Acción Nacional, de centroderecha, para el mandato 2000-2006.

¹¹ Ver, Núñez, Ernesto, 2003, 01 de marzo. "Estima Chrétien indefinido a Fox". *Reforma*, Ciudad de México.

¹² Ver: Venegas, Juan Manuel, 2003, 18 de marzo. "La fuerza sólo se justifica cuando las otras vías fracasan, dice Fox". *La Jornada*, Ciudad de México.

¹³ Ver, Venegas, Juan Manuel. 2003, 07 de marzo. "Desarme en Irak sin guerra, reitera Fox a Bush vía telefónica", *La Jornada*, Ciudad de México.

¹⁴ Ver, González, Maribel. 2003, 05 de marzo. "Exige Bush alinearse; Fox no teme castigos" *Reforma*, Ciudad de México.

Powell,¹⁵ el embajador de EUA en México¹⁶ y el secretario de Estado adjunto, Richard Armitage.¹⁷ El expresidente George Bush padre estuvo en la Ciudad de México por esos días como “invitado especial” en un evento de la empresa Daimler Chrysler en el que también participó Fox.¹⁸ Mandatarios aliados de Washington también intentaron persuadir a Fox ya sea mediante llamadas telefónicas, como en el caso de los primeros ministros de Reino Unido y Japón, o con visitas a México, tal como lo hizo el entonces presidente del gobierno de España, José María Aznar (Fox, 2006).

Los costos más explícitos que el gobierno de Fox tuvo que asumir en el ámbito bilateral se manifestaron con el cierre parcial de los canales de comunicación con Bush, quien dejaba pasar varios días antes de devolverle las llamadas telefónicas y algunos actos simbólicos en que ambos participarían fueron cancelados (Schiavon, 2004). Los proyectos de entendimiento en materia migratoria que había impulsado con fuerza el gobierno mexicano en sus primeros contactos con la administración de Bush tampoco prosperaron, pero resulta difícil atribuir ese fracaso a la divergencia en el CSONU durante el 2003, pues antes de esa coyuntura ya había señales de que no había mucho interés por parte de la Casa Blanca ni de otros actores internos con poder de veto en avanzar en esa materia (Davidow, 2003; Velasco, 2008; Covarrubias, 2010).

Por otro lado, las tensiones en el CSONU no impidieron que los canales de cooperación ya vigentes continuaran y fueran incluso reforzados, como lo ilustra el hecho de que México atendiera la solicitud de refuerzo con efectivos militares y personal de inteligencia en las fronteras del país para contener amenazas de infiltración terrorista que preocupaban a Washington (Schiavon, 2004; Chabat, 2009). En materia económica, los flujos del intercambio económico amparados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1994, continuaron normalmente y ninguno de los escenarios más catastróficos que habían previsto empresarios y otras voces críticas de las decisiones adoptadas en relación con la cuestión iraquí.

Algunos de esos temores estaban presentes entre miembros del propio gabinete presidencial. Los secretarios de Hacienda y Turismo, así como el coordinador de políticas públicas, argumentaban en las reuniones internas con base en el hecho de que la estructura de la economía mexicana estaba altamente vinculada a la estadounidense.¹⁹ Posición semejante tenían el líder del oficialismo en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón, que terminaría siendo el sucesor de Fox en la presidencia. El senador y excandidato presidencial Diego Fernández de Cevallos también se

¹⁵ Ver, Cason, Jim. 2003, 05 de marzo. “Telefonemas de Powell al canciller mexicano”, *La Jornada*. Retirado de: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/05/006n3pol.php?origen=politica.html> Consulta el 03/08/2012.

¹⁶ Ver, Ferris, Susan. 2003, 10 de marzo de 2003. “Advierten cambio de actitud de EU”. *Reforma*, Ciudad de México.

¹⁷ Ver, Carreño, José, 2003, 01 de marzo de 2003. “Esperamos que México vote con nosotros, dice Armitage”. *El Universal*, Ciudad de México.

¹⁸ Ver, Venegas, Juan Manuel, 2003, 04 de marzo de 2003. “Fox ‘coincidió’ en un acto de Chrysler con George Bush padre”, *La Jornada*. Retirado de: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/04/019n2pol.php?origen=politica.html> Consultado el 03/08/2012.

¹⁹ Estas posturas están registradas en el recuento sobre el gobierno de Fox publicado años después por Rubén Aguilar y Jorge Castañeda (2007), pero no fueron necesariamente del conocimiento público en aquel momento.

inclinaba en esa dirección. En contrapartida, los miembros del gabinete que ocupaban los puestos clave en la formulación de la política exterior, como el canciller y los embajadores en Washington, en la ONU y ante la Unión Europea, se manifestaron claramente a favor de la determinación presidencial de no seguir las iniciativas de Bush en el CSONU (Aguilar y Castañeda, 2007),

El tema movilizó a actores importantes de la arena política nacional. Las organizaciones empresariales de cúpula, afines al gobierno de Fox en otros asuntos de su interés, se expresaron en su mayoría de forma clara a favor del alineamiento a Bush.²⁰ En ese mismo sentido, parte de las opiniones publicadas en diarios de circulación nacional exhortaban al presidente a guiarse más por los intereses que por los principios, mientras que otras se decantaban por seguir el apelo antibelicista sin dejarse llevar por el temor a represalias.²¹ Por su parte, los dos principales partidos de oposición, PRI y PRD, exhortaron al presidente a no seguir a Washington y cuando la decisión fue anunciada en ese sentido hubo respaldo público al presidente por parte de los respectivos dirigentes.²² Jerarcas de la Iglesia Católica en México también levantaron sus voces contra la guerra, mientras que grupos de la sociedad civil se coordinaron con sindicatos, grupos de derechos humanos e intelectuales para organizar movilizaciones públicas que exigían al presidente votar contra la guerra en el CSONU.²³ Mientras tanto, diversas encuestas de opinión estimaban que entre 70% y 80% de los mexicanos estaban en contra del alineamiento de México contra la guerra de Bush,²⁴ lo cual era un dato importante en los cálculos electorales del presidente y su partido frente a las elecciones parlamentarias que se realizarían en julio de ese año.

CONCLUSIÓN

Al analizar tres casos latinoamericanos de divergencia explícita con preferencias de Washington en materia de política exterior, se constató que la manutención de posiciones discordantes fue viable y los costos fueron bastante moderados o soportables para los tres países. Las evidencias presentadas en este estudio contribuyen para destacar la importancia del multilateralismo y de la existencia de una constelación de actores políticos domésticos convergentes como factores que contribuyeron para que esa divergencia fuera posible.

El tema sobre el que se dirimieron las divergencias se ventiló en un ámbito multilateral en el que los gobiernos de Brasil, Chile y México pudieron sentirse arropados e hicieron frente común con otras fuerzas. En el ámbito más específico del CSONU, el anuncio por parte de Francia y Rusia

²⁰ Ver, De la Torre, Hugo. 2003, 12 de marzo de 2003. "Demanda IP votar con EU". *Reforma*, Ciudad de México.

²¹ En su revisión de los diarios El Universal, La Jornada y Reforma, Luis Ochoa (2011) encontró 16.6% de las columnas que se expresaron a favor de apoyar a Estados Unidos, no por estar a favor de la guerra, sino para cuidar los intereses nacionales.

²² Ver, Méndez, Enrique. 2003, 18 de marzo. "Respaldo de partidos y legisladores a Vicente Fox". *La Jornada*. Retirado de: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/18/015n1pol.php?origen=politica.html> Consulta el 13/08/2012.

²³ Ver: Román, José. 2003, 17 de marzo. "La Iglesia católica no apoyará a Fox si opta por la guerra: Norberto Rivera." *La Jornada*. Retirado de: <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/17/013n1pol.php?origen=politica.html> Consultado el 13/08/2013.

²⁴ Ver, por ejemplo, Moreno, Alejandro, 2003, 07 de marzo. "Encuesta: Apoyan mexicanos abstención". *Reforma*, Ciudad de México.

de su intención de vetar la resolución estadounidense autorizando acciones bélicas inmediatas contra Irak ofreció una cobertura a la posición de países como México y Chile, que en ese foro multilateral estaban sumando esfuerzos para construir una posición intermedia. Así, la confrontación no era sólo de Brasil, Chile y México, en sus planos bilaterales respectivos, contra una posición de la Casa Blanca. Ni siquiera era la disputa de países latinoamericanos contra los EUA, sino de un segmento bastante relevante de actores estatales y no estatales frente a una iniciativa que se percibía como inaceptable por su unilateralismo y débil justificación.

Así mismo, fue posible observar en los tres casos la existencia de un conjunto amplio y heterogéneo de actores políticos domésticos que se movilizaron o apoyaron de forma explícita la posición del gobierno en este tema, aunque muchos de esos actores fueran opositores o sostuvieran con frecuencia posiciones contrarias a las del gobierno en otros asuntos. Importantes cuadros dirigentes de los principales partidos de la oposición en Brasil, Chile y México expresaron de diversas formas su apoyo a la política exterior gubernamental, sumándose así a las movilizaciones de actores de la sociedad civil y grupos de presión en ese mismo sentido. En escenarios de ese tipo resulta más complicado para el lado más fuerte, en este caso el gobierno de los EUA, incidir con éxito en la arena doméstica para elevar los costos políticos de las posturas desafiantes de su contraparte más débil.

Hay también, a pesar de los elementos comunes, algunas diferencias del proceso en los respectivos contextos de asimetría que es importante reconocer. Si bien la mayor o menor dependencia económica y proximidad geopolítica de los tres países analizados en relación con EUA no parece haber sido determinante para disuadir en ningún caso la adopción de una posición divergente, sí fue posible observar diferencias en la configuración de la disputa entre actores internos que pueden estar vinculados con ese factor. El caso de México es más acentuado en ese sentido. Miembros del gabinete presidencial y empresarios evocaron la intensa vinculación entre las economías mexicana y estadounidense como elemento que hacía inviable la divergencia con la Casa Blanca en momentos en los que solicitaba con mucho apremio el apoyo de México. Por ello ese país fue el que presentó un escenario de división más acentuado en esa coyuntura.

En Chile, la preocupación por las posibles consecuencias adversas para la firma TLC con EUA también llegaron a motivar expresiones de cautela o crítica a las intenciones del Ejecutivo, pero la determinación del presidente Lagos en esa materia terminó por sofocar cualquier divergencia entre miembros de su gobierno. Esto contrastó con la postura por momentos más ambigua e indecisa de Vicente Fox en México. Por su parte, Brasil, que de los tres es el que tiene una vinculación económica con EUA menos intensa, fue el país en el que prácticamente no se observó una controversia relevante entre actores domésticos en torno de esta cuestión. Aunque esto debe ser matizado por el hecho de que Brasil no era parte del CSONU y, por lo tanto, no sufrió presiones con la misma intensidad que Chile y México.

El perfil ideológico de los gobiernos involucrados también es un factor que hay que considerar en cuanto sus diversos impactos. Una vez más, México se destaca por tener en ese

momento un presidente oriundo de un partido de centroderecha favorable a un proyecto de inserción internacional de asociación más intensa con EUA. Y aún así decidió oponerse a Bush en la cuestión iraquí, contra toda expectativa derivada de la constatación de ese perfil político-ideológico. Los casos de Chile, con Ricardo Lagos, y de Brasil con Lula da Silva, por su asociación con perfiles de izquierda o centroizquierda, se adecuan mejor a un patrón esperado de distanciamiento de Washington y búsqueda de la ampliación de sus márgenes de autonomía.

En este estudio implementé una estrategia de comparación de casos latinoamericanos con diferencias marcadas en dimensiones relevantes, que sin embargo apuntan hacia un desenlace semejante en cuanto a la posibilidad de sustentar una divergencia en el contexto de su relación asimétrica con Estados Unidos. Esto nos permitió verificar la existencia de dos factores concretos que, de forma semejante, contribuyeron para ese desenlace. No obstante, este tipo de estrategia tiene limitaciones. Por ejemplo, con ella no tenemos base suficiente para establecer cuál de esos dos factores es más relevante: si el amortiguamiento en la dimensión multilateral o la existencia de una constelación de apoyos amplia y plural en la arena política doméstica. O si es la presencia conjunta de ambos lo que potencializa los mecanismos favorables. Para testar nuevas hipótesis en esa dirección será necesario incorporar al análisis más casos de divergencia asimétrica, especialmente de situaciones en los que la divergencia no pudo concretarse o se concretó a un costo muy alto. De esa forma se podrá verificar en qué medida la ausencia de las condiciones asociadas a esos factores dificultan efectivamente la perspectiva de gobiernos que intentan resistir a presiones desde una contraparte más fuerte. En todo caso, esta investigación pretendió llamar la atención sobre dos elementos que una agenda de investigación empírica más amplia podrá verificar en cuanto al tamaño de su importancia para la comprensión de la confrontación asimétrica y sus dinámicas, dentro y fuera del ámbito latinoamericano.

Esta investigación contó con el apoyo financiero de la Universidad de Brasilia, a través de los decanatos de investigación, innovación y de posgrado (Edital DPI/DPG n. 02/2021).

Bibliografía

Aguilar Bustos, A. (2016) *El proceso de toma de decisiones en la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/39240/> (Consultado: el 17 de septiembre de 2021).

Aguilar, R. y Castañeda, J. G. (2007) *La diferencia: radiografía de un sexenio*. Ciudad de México: Grijalbo Mondadori.

Amorim, C. (2011) *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.

Amorim, C. (2013) *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.

Araya Dujisin, R. (2003) "Irak: el éxtasis de la comunicación y la primavera ciudadana", *Nueva Sociedad*, (185), pp. 149–163.

- Baldwin, D. A. (1979) "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies", *World Politics*, 31(2), pp. 161–194. doi:10.2307/2009941.
- Bush, G. W. (2010) *Decision Points*. New York: Broadway Books.
- Bywaters, C. (2012) "La posición de Chile en el debate en torno a la invasión a Irak en el Consejo de Seguridad en 2003". ADICA/IDEA-USACH.
- Castañeda, J. G. (2001) "Los ejes de la política exterior de México", *Revista Nexos*, pp. 66–74.
- Chabat, J. (2009) "La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera", *Documentos de trabajo del CIDE*. (Documentos de Trabajo del CIDE), 189, p. 30.
- Covarrubias, A. (2010) *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Cuéllar Becerra, P. (2013) *El día que Chile le dijo "No" a Estados Unidos: el camino para la firma del TLC y la Guerra de Irak*. Tesis de pregrado. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/132703> (Consultado: el 27 de septiembre de 2021).
- Davidow, J. (2003) *El oso y el puercoespin*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Errázuriz Correa, H. F. (2003) "La diplomacia chilena en la segunda guerra de Irak", *Estudios Internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 36(142), pp. 113–120.
- Fox, V. (2006) "La política exterior de México en el siglo XXI", en *Antología de Política Exterior de México II*. Cidade do México: UNAM, pp. 383–388.
- Heine, J. (2003) "¿Nuevo imperio, viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra en Irak", *Estudios Internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 36(142), pp. 97–111.
- Hirschman, A. O. (1978) "Beyond asymmetry: critical notes on myself as a young man and on some other old friends", *International Organization*, 32(1), pp. 45–50.
- Ikenberry, G. J. (1998) "Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order", *International Security*, 23(3), pp. 43–78. doi:10.2307/2539338.
- Jaguaribe, H. (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, 12(46), pp. 91–130.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lagos, R., Hounshell, B. y Dickinson, E. (2012) *The Southern Tiger: Chile's Fight for a Democratic and Prosperous Future*. New York: Palgrave MacMillan.
- Landman, T. (2008) *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3a ed. Routledge.
- Long, T. (2016) "Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power¹", *International Studies Review*, 19(2), pp. 185–205. doi:10.1093/isr/viw040.

Montaner Peralta, G. (2020) *Están con nosotros o con los terroristas : El efecto Al Qaeda y la Guerra de Iraq en América Latina*. Santiago: Ariadna Ediciones (Historia). Disponible en: <http://books.openedition.org/ariadnaediciones/5942> [Consultado: el 17 de septiembre de 2021].

Muñoz, H. (2008) *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*. Fulcrum Publishing.

Musgrave, P. (2019) "Asymmetry, Hierarchy, and the Ecclesiastes Trap", *International Studies Review*, 21(2), pp. 284–300. doi:10.1093/isr/viz002.

Ochoa Bilbao, L. (2011) *Los intelectuales mexicanos frente al poder estadounidense*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa / BUAP.

Pérez Flores, F. y Cunha Filho, C. M. (2020) "The Oil Nationalizations in Bolivia (1937) and Mexico (1938): A Comparative Study of Asymmetric Confrontations with the United States", *Latin American Research Review*, 55(4). doi: <https://doi.org/10.25222/larr.514>.

Przeworski, A. y Teune, H. J. (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons Inc.

Puig, J. C. (1980) *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar.

Rose, G. (1998) "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, 51(1), pp. 144–172. doi: 10.1017/S0043887100007814.

Schiavon, J. A. (2004) "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", *Revista Mexicana de Política Exterior*, (72), pp. 195–222.

Spektor, M. (2014) *18 dias: Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Velasco, J. (2008) "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", *Foro Internacional*. El Colegio de México, A.C., XLVIII(1–2), pp. 150–183.

Womack, B. (2016) *Asymmetry and International Relationships*. New York: Cambridge University Press.