

EL COLEGIO DE MÉXICO A. C.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**MÉXICO Y CANADÁ:
Un estudio comparativo de política exterior**

**Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones
Internacionales presenta**

Bruno Hernández Piché

Ciudad de México, 1999

A MI ABUELA, IN MEMORIAM

AGRADECIMIENTOS

A mis padres. Jeannine Piché Demers y Salvador Hernández Padilla.

A mis hermanos Hugo y Jonathan.

A la Dra. Mónica Serrano y a mis profesores de El Colegio de México.

A Luis Eduardo Garzón: Álvaro Uribe: Federico Salas: Arturo Sarukhan Casmitjana: Alejandra García Williams: José Ramón Lorenzo.

A Doña Luz Ma. y Don Carlos Enriquez.

A Uri Raich Portman: Carlos Enriquez Verdura: Víctor Genina: Eduardo de Ollolqui: Ricardo Cayuela Gally: Alejandro Aurrecoechea: Ángel Gurría Quintana: Guillermo de la Mora: Alberto MacLean: Rodrigo Pintado Collet: Vanessa Patiño Bonnemaire.

INDICE

Introducción	1
I El estudio comparativo de la política exterior	8
II Exposición comparativa de las políticas exteriores de México y Canadá	24
III Las políticas exteriores de México y Canadá frente a la Revolución cubana	65
IV La autonomía puesta a prueba: México y Canadá frente a Estados Unidos en tres episodios críticos	108
Conclusiones	142
Bibliografía	151

***En esta tesis decidimos no traducir las citas en inglés por considerar que podía alterarse el sentido o giro particular del texto en su idioma original.**

INTRODUCCIÓN

México y Canadá: coincidencias y contrastes

Apenas recientemente se ha llamado la atención sobre la similitud que existe entre las políticas exteriores de México y de Canadá, especialmente en lo referente a sus principios y objetivos.¹ Desde luego, las políticas de ambos países son el reflejo de dos experiencias nacionales bastante distintas. Aunque, siguiendo al sociólogo estadounidense Seymour Martin Lipset, podría decirse que en su fundación como naciones, México y Canadá comparten un cierto estigma contrarrevolucionario y monarquista. El primero declara su independencia por lealtad a la corona española frente a la invasión napoleónica en la metrópoli, mientras que el segundo se forma en buena medida como reacción a la revolución independentista de las colonias

¹ Véanse por ejemplo Isabel Studer, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 51, 1996-1997, p. 72; Julián Castro Rea, "Canadá, ¿aliado o adversario? Un punto de vista mexicano", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 38, 1993, pp. 42-62. Un primer acercamiento comparativo fue el análisis de un conjunto de países bajo el concepto de potencia media durante los años sesenta y setenta: ejemplo de ello son los libros de J. King Gordon (ed.), Canada's Role as a Middle Power, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1966 y Annette Baker Fox, The Politics of Attraction. Four Middle Powers and the United States, New York, Columbia University Press, 1977. Asimismo, el debate en torno a NAFTA suscitó un segundo acercamiento comparativo: véase por ejemplo, Teresa Gutiérrez y Mónica Vereá (coords.), Canadá en transición, México, UNAM-CISAN, 1994; y más recientemente, Remedios Gómez Arnau, "La incidencia de Canadá en la relación bilateral", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, FCE-ITAM-UNAM-CISAN, 1998, pp. 242-267; véanse, asimismo, los anuarios preparados por El Colegio de México, México-Estados Unidos-Canadá.

americanas, distinguiéndose a su vez por el proclamado respeto a las divisiones de clases, a la religión, la autoridad y la deferencia en la política.²

¿Es posible argumentar con Lipset que, en el proceso independentista que lleva al nacimiento de México, destaca la continuidad histórica como la principal base de legitimidad, tal como ocurre en el caso canadiense? Cualquier respuesta apuntaría, en este sentido, hacia una generalización, es decir, una interpretación de la historia tanto de México como de Canadá. De una u otra manera, el ejercicio comparativo entre México y Canadá no puede dejar de lado las historias nacionales, la identidad nacional y un factor fundamental en la definición de dicha identidad: la vecindad de ambos países con Estados Unidos. Como señala Bernardo Mabire:

Si México y Canadá han manifestado voluntad férrea de forjarse una identidad y consolidarla, en vez de creer que existe de suyo y puede sobrevivir con su propia fuerza, se debe a que comparten un pasado colonial y la vecindad de un país poderoso [...] Más allá de los resultados muy distintos de los colonialismos español e inglés en los territorios que dominaron, México y Canadá se asemejan por su vacilación a medida que cobran conciencia de existir como sociedades singulares, respecto a si debían apegarse a su herencia europea o acentuar los rasgos derivados del arraigo en América: ambos optaron por sugerir una combinación de los dos legados, en la que quisieron ver el fundamento de la originalidad a la que finalmente se apegaron.³

Si bien no puede negarse el atractivo de esta discusión de orden propiamente histórico, para propósitos de este trabajo nos interesa la caracterización de las políticas exteriores de México y Canadá, así como indagar --desde una perspectiva

² La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá, México, FCE, 1993, p 29.

³ "Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá", en Gustavo Vega Cánovas, Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte: Consideraciones Políticas, Sociales y Culturales, México, El Colegio de México, 1993, pp. 419-420.

comparada-- en sus puntos de posible coincidencia y o contraste. El ejercicio comparativo que queremos realizar subraya, desde luego, la vecindad compartida con Estados Unidos. De hecho, éste será un dato esencial a lo largo del trabajo, en tanto que la política exterior de México y de Canadá ha intentado ser, ella también, un elemento de identidad y diferenciación nacional.⁴

Ciertamente, las políticas exteriores de México y Canadá se distinguen en un primer momento por haber sido consideradas como políticas sustentadas en principios. El nacionalismo o la afirmación de la identidad nacional, la no intervención, la solución pacífica de controversias, el bienestar general, la cooperación internacional y el multilateralismo, son algunos de los supuestos que comparten las políticas exteriores de ambos países. A pesar de los contrastes que pudieran surgir de un análisis más detallado, es posible identificar un cúmulo no desdeñable de coincidencias. Ejemplo de ello serían las posiciones que han mantenido México y Canadá en asuntos tales como el desarme nuclear y el derecho del mar.⁵ De hecho, esta coincidencia ha sido reconocida recientemente en la

⁴ Bernardo Mabire destaca, en este sentido, la importancia durante el siglo XX del nacionalismo cultural y económico como "objetivos políticos amplios de independencia y prestigio" que operaban en el contexto interno tanto de México como de Canadá, con el propósito claro de contener la influencia de los Estados Unidos. "Cultura, política y comercio exterior", *loc. cit.*, p. 426.

⁵ El tema de las coincidencias de México y Canadá en asuntos como el desarme, la no proliferación de armas nucleares, el derecho del mar e incluso los más recientes como minas anti-persona, armas biológicas y convencionales, todos ellos llevados en organismos multilaterales, merecería un estudio amplio y detallado que no puede realizarse en este trabajo. Sin embargo, una muestra de esta posible veta de estudio estaría representada en los índices de coincidencia en la Asamblea General de Naciones Unidas para el tema del desarme nuclear, entre 1946 y 1980, entre México y

Declaración de objetivos de la relación México-Canadá, en la cual se destaca que ambos países:

[...] reconocen y aceptan que sus percepciones, criterios e intereses en materia de política exterior no son idénticos. Pero, a la vez, son conscientes de que existe una visión compartida sobre la mayor parte de los problemas más importantes de la agenda internacional.⁶

El estudio de las coincidencias y los contrastes en las políticas exteriores de México y Canadá puede ser muy vasto. Aquí tomaremos en concreto la política de ambos países hacia Cuba, por tratarse de dos casos en los que se trató de seguir un rumbo distinto al de Estados Unidos. A pesar de las diferencias y razones que prevalecieron en cada país por separado, de manera coincidente al seguir un rumbo distinto al propuesto por Estados Unidos, México y Canadá se justificaron, sobre todo, en la retórica de una política exterior fundada en principios inalterables y posiciones tradicionales.

El objetivo de estudiar el caso cubano nos permitirá ver hasta qué punto se siguieron los principios a los que apelan las políticas exteriores de México y Canadá: o bien en qué medida se relajó la aplicación de dichos principios para dar paso a una

Canadá, en donde puede verse que las coincidencias son mayores que las de cada país por separado con Estados Unidos. En el tema del derecho del mar, la relación es menos obvia: no existe un índice por separado para el tema, mismo que se incluye en el más general de "Temas económicos", donde la posición de Canadá estuvo sin embargo más cercana a la de los Estados Unidos, aunque entre 1971 y 1980 (los años de intensa negociación en la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar) muestra un acercamiento considerable hacia México. Véase Miguel Marín Bosch, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, SRE-FCE, 1994, cuadros XIII.14 y XIII.16.

⁶ Declaración de objetivos de la relación México-Canadá, adoptada en Ottawa el 12 de junio de 1996. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 51, 1996-1997.

política que buscaba, ante todo, la defensa del interés nacional. Así, uno de los objetivos fundamentales de este trabajo es analizar hasta qué grado pudo mantenerse una opción distinta de política exterior hacia el régimen revolucionario que tomó el poder en Cuba. Además de tratarse de un suceso que alteró la configuración y el equilibrio geo-político del continente latinoamericano, empujó a México y Canadá hacia una situación de conflicto con su poderoso vecino.

Así pues, la hipótesis que conduce el presente trabajo intenta poner a prueba los dos siguientes supuestos: 1) las posiciones coincidentes de ambos países respecto a Cuba responden a causas de orden interno en el caso de México, e inversamente para Canadá, a consideraciones externas; 2) la política mexicana y canadiense frente a la Revolución cubana pudo alejarse e incluso disentir del curso de acción que siguió Estados Unidos, en tanto no se afectaron directamente los intereses de este último.

A lo largo del presente trabajo, se subrayará la búsqueda de la autonomía por parte de México y Canadá de ambos respecto a Estados Unidos, no sólo como una similitud entre ambas políticas exteriores, sino como un complejo juego de equilibrios en el que están involucrados por un lado los principios de política exterior, así como su articulación en la práctica, por el otro.

En el primer capítulo se esbozan algunas ideas y planteamientos teóricos que, en nuestra opinión, ofrecen un punto de partida para el análisis comparativo de la política exterior de dos países, cuyos regímenes políticos son la representación casi

más exacta de la dicotomía democracia autoritarismo. El objetivo de este capítulo consiste en ver qué tan viable y útil puede ser el ejercicio comparativo.

A la luz de lo anterior, en el segundo capítulo se analizan y comparan las políticas exteriores de México y Canadá tomando en cuenta varios de sus elementos constitutivos, a saber: su definición a partir los principios en que se fundamentan; su evolución en el sistema bipolar que prevaleció desde el final de la segunda guerra mundial, así como el peso de Estados Unidos en la conformación de dichas políticas, tomando como interés primordial la búsqueda de la autonomía. El propósito de este capítulo es trazar las líneas de un primer acercamiento comparativo con el fin de resaltar las similitudes y diferencias básicas entre la política exterior de México y Canadá.

El tercer capítulo aborda, desde una perspectiva comparada, la política que siguieron México y Canadá frente a la Revolución cubana. El objetivo es identificar algunos de los factores que influyeron en la formación de las políticas exteriores de ambos países hacia Cuba. Para ello, nos referiremos en este capítulo a la interpretación mexicana y canadiense sobre la amenaza comunista y los movimientos reformistas surgidos en América Latina al inicio de la guerra fría; a la posición de México y Canadá frente al gobierno reformista de Jacobo Arbenz en Guatemala como antecedente al caso cubano, así como al peso e incidencia de las dimensiones externas e internas en la formulación de la política de cada uno de estos países hacia Cuba.

En el último capítulo, se analizan las respuestas de México y Canadá durante tres episodios críticos de la Revolución cubana. El análisis comparativo tiene dos objetivos fundamentales. En primer lugar, identificar la forma y mecanismos con que ambos países buscaron abrir y mantener un espacio de autonomía respecto al curso de acción que siguió Estados Unidos en cada uno de estos momentos. En segundo lugar, identificar los límites que encontraron las políticas exteriores mexicana y canadiense a sus respectivos márgenes de autonomía.

I. EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

A diferencia del desarrollo y complejidad alcanzados en los enfoques teóricos sobre cooperación internacional, seguridad, economía política y procesos de toma de decisiones, los estudios comparativos de política exterior observan un rezago significativo en tanto que los supuestos básicos y la metodología de esta disciplina no han sido integrados en un corpus uniforme.¹ A pesar de lo anterior, por la vastedad de temas y enfoques, el análisis comparativo de la política exterior es una de las áreas más prometedoras en el estudio de las relaciones internacionales. Como lo sugiere Brian White:

[Foreign policy analysis starts from the premise that] while there are significant differences between the foreign policy of states, there are enough similar and, therefore, comparable patterns of behaviour to enable the observer to make certain generalized statements about, for example, the goals that states pursue, the range of instruments that they use, who actually makes foreign policy as a result of what influences, and so on.²

Así pues, si bien no es posible delinear un planteamiento teórico –único y exclusivo– para el análisis comparativo de las políticas exteriores de México y Canadá, el objetivo de este capítulo es identificar aquéllas herramientas teóricas que

Como muestra de ello basta revisar la amplitud de temas y resultados que contienen algunos de los trabajos de investigación, mismos que sin embargo revelan una total carencia de unificación o integración teórica. Véanse por ejemplo: R. Barry Farrell (ed.), Approaches to Comparative and International Politics, Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1966; C. W. Kegley, Jr., et al. (eds.), International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy, Columbia, SC., University of South Carolina Press, 1975 y Charles F. Hermann et al. (eds.), New Directions in the Study of Foreign Policy, Boston, Allen & Unwin, 1987.

² "Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches", en Michael Clarke & Brian White, Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach, Hampshire, G.B., Edward Elgar, 4a. reimp., 1995, p. 5.

puedan ser útiles para el estudio comparativo de la política exterior de ambos países en dos momentos distintos de su historia.

Aunque en su pesimismo teórico James Rosenau llegó incluso a poner en duda la existencia misma de la política exterior comparada como disciplina, también fue capaz de señalar sus bases teóricas y metodológicas:

It is conceivable that the comparative study of foreign policy is not a field at all. Perhaps the search for its subject matter, viewpoint, and propositions will yield to the conclusion that it is best viewed as a composite of national and international politics –as the appropriate concern of two fields, one treating foreign policy phenomena as dependent variables in the operation of national political systems, and the other, as independent variables in the operation of international political systems.³

A partir de la cita de Rosenau, un primer acercamiento hacia la construcción de un marco teórico para el estudio comparativo de la política exterior puede centrarse en ubicar o identificar tanto las unidades como los niveles de análisis. En este sentido, tendrían que abordarse por un lado la interacción entre los Estados en el nivel y, por el otro, los procesos políticos que se desarrollan en el interior de estos mismos actores. En ambos casos, adoptaremos los conceptos básicos y enfoques del realismo político, en tanto que este paradigma teórico ha incorporado los dos niveles de análisis que propone Rosenau para el estudio comparativo de la política exterior.

Siguiendo a Ole R. Holsti, puede decirse que los realistas comparten por lo menos cinco premisas fundamentales en el desarrollo de sus teorías sobre la política internacional: 1) consideran como preguntas centrales tanto las causas de la guerra

³ "Comparative Foreign Policy: One-Time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field", en Charles W. Kegley, Jr. et al., op. cit., p. 14.

como las condiciones de la paz: 2) en esta perspectiva, la estructura del sistema internacional y su carácter anárquico dan cuenta aunque no de manera absolutamente suficiente— de los diferentes aspectos de las relaciones internacionales; 3) los grupos geográficamente delimitados son protagonistas en el sistema internacional; 4) el Estado nacional es el actor que cumple con tal requisito y por lo tanto es el protagonista primordial; 5) al Estado nacional se le reconoce como un actor unitario.⁴ Es importante destacar que el realismo político hace hincapié en el constante dilema de seguridad que viven los estados, amenaza que surge de la naturaleza anárquica del sistema internacional. En definitiva, nos dice Ole R. Holsti, “dado que los problemas centrales de los estados los define claramente el carácter del sistema internacional, sus acciones son esencialmente reacciones a la dinámica política exterior más que a la interna.”⁵

Aunque la historia de la teoría de relaciones internacionales consigna en Tucídides a su padre fundador, es en el célebre libro de Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations,⁶ donde se establecen los principales conceptos y premisas

⁴ “Modelos de relaciones internacionales y política exterior”, Foro Internacional, vol. XXIX, no. 4, 1989, p. 528 .

⁵ Ibid., p. 529.

⁶ La ficha completa es Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, New York, Alfred A. Knopf, 1985, 6a ed., 1985. En este capítulo, todas las citas de Morgenthau provienen de Politics Among Nations, por lo que se omitirá en lo que sigue la repetición de dicha referencia.

del paradigma realista, en buena medida tal y como se conoce hasta hoy día.⁷ Aparece en un primer plano el poder. Las relaciones internacionales –como cualquier relación social, según dicta el canon realista– se definen alrededor de dicho elemento, o bien, como una competencia constante donde el interés fundamental es el fortalecimiento del poder de los Estados.

La esencia del poder nacional está dada por la suma de aquellos factores que el Estado proyecta hacia el exterior como prueba irrefutable de su posición y capacidades. En este sentido, el orden jerárquico internacional responde a las estimaciones que de dicho poder nacional, hacen entre unos y otros los estados: el poder del Estado es entonces la “moneda” que usan los estadistas en el momento de elaborar una política exterior que tenga como fin incrementar los caudales del poder nacional.⁸

El concepto que se desprende de lo anterior en el paradigma realista de las relaciones internacionales es el interés nacional, mismo que se define, primeramente, por la distribución de poder en el sistema y segundo, por las capacidades mismas del

⁷ Jean-Francois Thibault, “Hans J. Morgenthau, le débat entre idéalistes et réalistes et l’horizon politique de la théorie des relations internationales: une interprétation critique”, Revue d’Études Internationales, vol. XXVIII, no. 3, 1997, pp. 569-591.

⁸ Cabe señalar que el concepto de poder sigue siendo debatido. Ejemplo de ello es la discusión relativa a cómo calcular el poder. Jeffrey Hart ha propuesto que el poder se puede calcular desde tres distintos enfoques: 1) control sobre los recursos; 2) control sobre los actores y 3) control sobre acontecimientos y resultados. Véase su artículo “Three approaches to the measurement of power in international relations”, International Organization, vol. 30, núm. 2, 1976, pp. 289-305.

Estado. es decir. los factores que le permiten emprender la competencia por el poder en la política internacional.⁹

Ahora bien. como planteó Rosenau. el estudio comparativo de política exterior debe tomar en cuenta también al sistema internacional. En este sentido. Kenneth Waltz –en su intento de formalizar las relaciones de poder entre los Estados y ampliar así el espectro explicativo del paradigma realista– concentró el desarrollo teórico del realismo en el análisis sistémico o estructural de las relaciones internacionales. apartándose así el análisis de sus unidades constituyentes. Si bien se concibe al sistema como compuesto por actores en constante interacción. al definirse la estructura del sistema internacional se dejan de lado las características particulares de cada unidad. para concentrarse así en la posición específica que guardan entre ellas. El sistema internacional y su estructura particular. funcionan como principio ordenador.¹⁰ Luego entonces. el movimiento de cada unidad dentro de la estructura del sistema internacional está en correspondencia con sus propias capacidades. pero siempre en función de lo que estimula ese movimiento: la posición del Estado en dicho sistema.

⁹ Morgenthau enumera como elementos del poder nacional los siguientes: la geografía. los recursos naturales. la capacidad industrial y militar. la población y la calidad de la diplomacia de un Estado. Sin entrar en detalles sobre este debate. reconocemos aquí que la vigencia y actualidad de los elementos que toma en cuenta Morgenthau puede ser cuestionada a partir de fenómenos tales como la globalización o la conformación de lo que se ha dado en llamar “la sociedad postindustrial”. Es importante subrayar de nuevo la naturaleza relativa del poder y sus elementos constitutivos. Para una discusión sobre el tema véase W. B. Gallie. “Essentially Contested Concepts”. Meeting of the Aristotelian Society. 21 de marzo de 1956.

¹⁰ Theory of International Politics. New York. Random House. 1979. pp. 40. 79.

Aquí encontramos una diferencia sutil pero importante que hace Waltz en su teoría, ya que cada vez que se origina un contrapeso dentro del sistema internacional –es decir, cuando un Estado pierde o gana poder–, se activa el mecanismo de ajuste que mantendrá el equilibrio general: mientras menos unidades estén en juego, más fácilmente se logrará dicho equilibrio. Es por ello que Waltz argumenta en favor de un sistema bipolar de poder, en donde el mecanismo de ajuste más predecible, estable y en el que sólo intervienen un número limitado de unidades se llama, precisamente equilibrio de poder.¹¹

Al menos tres estudiosos de la teoría de las relaciones internacionales coinciden en la defensa que hacía Waltz del sistema bipolar de poder en términos de la Guerra Fría: según el autor de Theory of International Politics, dicho sistema reducía la inseguridad y era más estable que otras estructuras, al concentrar problemas como la carrera armamentista y la proliferación de armas nucleares, en la responsabilidad exclusiva de dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética.¹² En este sentido, el análisis de Waltz sobre las ventajas y características

¹¹ Ibid., pp. 134-138.

¹² Ole R. Holsti, Art. cit., p. 533 y Martin Griffiths, Realism, Idealism and International Politics. A Reinterpretation, London, Routledge, 1992, pp. 102-126. Griffiths argumenta, no sin cierta pasión, que Waltz construye su teoría estructural de la política internacional con base en el sistema bipolar y el equilibrio de poder, como resultado de su nostalgia por los tiempos estables y predecibles de la guerra fría. Tiene razón, pero en este sentido me parece más sensata y útil, en términos analíticos y teóricos, la acotación que hace Jürg Martin Gabriel al extender la validez del sistema bipolar más allá de los años que comprenden estrictamente a la guerra fría: "Waltz, writing during the Cold War, adapted balance of power theory to bipolarity; he demonstrated the validity of balance of power theory in an age of nuclear superpowers. The theory fits neatly into an anarchic realist

del sistema bipolar resulta de particular interés para los propósitos del presente trabajo, ya que el estudio comparativo de las políticas exteriores de México y Canadá está contextualizado históricamente en un periodo de bipolaridad: la guerra fría.

Como ya se ha mencionado, en sus primeras versiones, el paradigma realista destacó el papel del poder como el dato fundamental de las relaciones internacionales. Importa cómo se define el interés de cada Estado a este respecto, y no tanto la forma en que se relacionan los factores internos y la expresión de dicha relación en la agenda de política exterior. En suma, ya sea en el nivel de los Estados (Morgenthau) o bien en el nivel sistémico (Waltz), el realismo asume como resuelta la relación entre los factores internos y la política exterior y se preocupa por la distribución de poder en el sistema internacional.

Una vez hecha esta rápida revisión de los principales conceptos del realismo en un nivel estructural, abordaremos aquí el otro nivel de análisis sugerido por Rosenau en el estudio comparativo de la política exterior: los procesos políticos que se desarrollan en el interior de los Estados y que inciden de una u otra manera en la política exterior. En un artículo posterior a su Theory of International Politics, Kenneth Waltz se había referido ya a la estructura "doméstica" en la que también interactúan distintos actores internos de acuerdo al principio ordenador de dicha

pattern". Véase su libro Worldviews and Theories of International Relations, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 16.

estructura, a las funciones específicas los actores internos y según la distribución de capacidades que existe entre ellos. Con ello, Waltz desciende de la estructura del sistema internacional e incorpora al paradigma realista la estructura política interna, así como una serie de "unidades" diferenciadas que se desenvuelven en el interior de los Estados.¹³

Para propósitos de este trabajo, la utilidad explicativa de los niveles de análisis en las relaciones internacionales es de particular interés en función de lo que sucede en el interior de los Estados. Para decirlo con Ole R. Holsti, "se necesita la 'tercera imagen' (estructura del sistema) para comprender el contexto del comportamiento internacional, en tanto que las imágenes primera y segunda (la toma de decisiones y los procesos políticos internos) se requieren para comprender la dinámica dentro del sistema."¹⁴ Así pues, es importante destacar la existencia de "subsistemas" conformados por actores que actúan en el nivel interno y que intervienen directa o indirectamente en la conformación de la política exterior.¹⁵

Actores de todo tipo, con las más diversas lealtades y mecanismos de influencia, participan en una compleja red en el interior del Estado. La interacción de todos ellos, así como la preeminencia de unos sobre otros, es parte fundamental de la

¹³ Kenneth N. Waltz, "Political Structures", en Robert O. Keohane (ed.), Neorealism and its Critics, New York, Columbia University Press, 1986, pp. 74-75.

¹⁴ Art. cit., p. 557.

¹⁵ Morton Kaplan, "The National Interest and Other Interests", en James Rosenau (ed.), International Politics and Foreign Policy, New York, The Free Press, 1964, p. 168.

política exterior. En un caso extremo, ésta última podría entenderse como la "proyección" de la relación entre todos los actores y aquellos encargados de la conducción de la política exterior. William D. Coplin llama a dicha relación el sistema de influencia política ("policy-influence system").¹⁶ El concepto de actores políticos ("policy-influencers") designa a cualquier grupo o individuo que tienen voz y capacidad de influir en la formación de la política exterior de un Estado.

Al igual que el sistema internacional, el sistema de influencia política ("policy-influence system") también tiene una estructura básica que aloja diferentes categorías para los diversos tipos de actores con capacidad de influencia política. Aunque dicha premisa se cuestionará más adelante, en un primer momento es importante mencionar que la diferenciación básica en el análisis estructural del sistema está dada por los sistemas políticos "abiertos" o "cerrados". En los primeros se incluyen a las democracias liberales, mientras que en los segundos se toma en cuenta a los sistemas autoritarios y totalitarios en general.¹⁷ Bajo ambos supuestos, los actores actuarán condicionados por el tipo de sistema político en el que se desenvuelven.¹⁸

¹⁶ Introduction to International Politics. A Theoretical Overview, Chicago, Markham, 1971, p. 64.

¹⁷ Barry Farrell, "Foreign Policies of Open and Closed Political Societies", en B. Farrell, (ed.), Approaches to Comparative and International Politics, Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1966, pp. 167-206.

¹⁸ Siguiendo a Gabriel Almond, en un sistema "abierto" pueden diferenciarse cuatro categorías básicas de "policy-influencers": 1) 'Bureaucratic influencers', designa a los individuos y organizaciones que actúan bajo el mando del Poder Ejecutivo. 2) 'Partisan influencers', incluye a los partidos políticos y la presión que éstos ejercen en los órganos legislativos en torno a problemas de política exterior. 3) 'Interest influencers', son grupos de individuos con intereses similares, que

Ahora bien, como lo sugiere Michael Smith, el impacto de las percepciones y la participación de grupos e individuos en la política exterior de un país puede tener una "dimensión comparativa". Como se señaló más arriba, el proceso de formulación de la política exterior en un "régimen abierto" se distingue radicalmente de aquel que se realiza en un "régimen cerrado" por la capacidad de los distintos actores para influir, presionar u obstaculizar dicho proceso. Esta diferenciación responde a una noción estructural o sistémica de la política interna que ha sido bastante común y que toma por sentado que en un sistema político abierto-democrático la capacidad de los distintos actores es considerable, mientras que en un sistema político cerrado-autoritario ésta es prácticamente nula.

En este sentido, la crítica de Joe D. Hagan a la diferenciación hecha por Barrell entre regímenes abiertos y cerrados, no sólo ha cuestionado la naturaleza, en cierta forma prejuiciada, de esta división irreconciliable entre democracia y autoritarismo, sino que ha logrado además importantes avances teóricos y analíticos en el estudio comparativo de la política exterior. Hagan señala que las capacidades de participación y oposición de distintos actores no dependen del carácter democrático o autoritario de un régimen político y que, por así llamarla, la

por sus características cuantitativas y cualitativas no se preocupan por formar organizaciones de militancia formal. 4) 'Mass influencers', conformados por individuos y organizaciones que tienen como interés primordial el difundir información y generar un clima de opinión sobre un tema en particular. Actúan a través de los medios de comunicación y gracias a ellos se puede llegar a generar un clima de opinión sobre un problema de política exterior en particular. En James James Rosenau, Kenneth W. Thompson y Gavin Boyd, World Politics. An Introduction, New York, The Free Press, 1976, pp. 169-170.

diversidad participativa en la formulación de la política exterior no es una función inmediata de la estructura formal de un régimen político.¹⁹

De acuerdo con Hagan, pocos gobiernos, ya sean democráticos o autoritarios, son inmunes a las presiones y restricciones de origen interno. De hecho, estas presiones pueden llegar a producir divisiones de tipo endógeno que dificulten la formulación de la política exterior. Contra lo que pudiera creerse, las diferencias suscitadas en el interior de un régimen autoritario pueden convertir a una política exterior, tanto en su periodo de formulación como en el de ejecución, en un conflicto de alta y dañina politización. Lo anterior puede ocurrir, primero, porque existen distintas actitudes y posturas dentro del grupo político que tiene el liderazgo, así como por la presencia de intereses y expectativas divergentes a nivel institucional; y segundo, porque en un régimen autoritario, las diferencias y tensiones políticas se intensifican como resultado de la competencia por el poder dentro de las élites y grupos de liderazgo. Esto es así especialmente en momentos de crisis y periodos de sucesión y relevo en cargos de primera importancia política.²⁰

En relación con las posibles fuentes de "oposición" (entendida como capacidad de participación y ejercicio de presión) que pueden resultar significativas, vale la pena mencionar al menos cuatro: 1) divisiones dentro de la élite dirigente,

¹⁹ Joe D. Hagan, Political Opposition and Foreign policy in Comparative Perspective, Boulder, CO., Lynne Reinner, 1993, p. 23.

²⁰ Joe D. Hagan, "Regimes, Political Oppositions, and the Comparative Analysis of Foreign Policy", en Hermann, Charles F. et al. (eds.), New Directions in the Study of Foreign Policy, Boston, Allen & Unwin, 1987, p. 342.

cuyo origen emana de divergencias en los ámbitos personal, faccional o de grupo y burocrático-institucionales; 2) actores afiliados al poder legislativo, así como otros actores que compartan el poder con el ejecutivo; 3) segmentos políticamente activos dentro de la sociedad, que a su vez mantengan una filiación burocrática o una vinculación con algún grupo de interés; 4) la actividad política menos estructurada que pueda expresarse bajo la forma de opinión pública y ocasionalmente de desobediencia civil.²¹

Con base en estas cuatro fuentes opositoras, Hagan introduce los conceptos de "fragmentación" y "vulnerabilidad", para su utilización en el análisis comparativo. El primero de ellos se refiere al grado en que el grupo gobernante sufre fragmentaciones como resultado de continuas divergencias, a su vez generadas por la contienda entre personalidades, instituciones y burocracias, facciones y partidos. Cabe destacar que si bien no todos los grupos o individuos participan en la formulación de una política exterior, lo cierto es que las decisiones alcanzadas por el líder o grupo dominante deben buscar evitar la marginación y alienación de aquellos sectores que no formaron parte de dicho proceso.

Siguiendo a Hagan, los regímenes políticos se pueden clasificar en cinco niveles de fragmentación (o cohesión si se considera la perspectiva opuesta), sin necesidad de tomar en consideración su estructura formal democrática o autoritaria:

²¹ Ibid., pp. 343-344.

1) regímenes políticos dominados de manera individual por un solo líder: 2) regímenes políticos dominados por un único partido o grupo altamente cohesionado, en el que existen además burocracias e instituciones establecidas y autónomas: 3) regímenes políticos dominados por un grupo-facción-partido dominante que sin embargo sufre divisiones internas: 4) regímenes políticos en los que el grupo-facción-partido dominante comparte el poder con algún otro grupo-facción-partido minoritario: 5) regímenes políticos en los que no existe un claro grupo-facción-partido dominante, sino una coalición de grupos autónomos y desvinculados entre sí.²²

En este sentido, resulta interesante señalar que en la clasificación de regímenes a partir de estos cinco niveles de fragmentación, el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos se ubica en el nivel 1, mientras que el del Primer Ministro John Diefenbaker se encuentra en el nivel 2. Aunque hay diferencias sustantivas entre ambos niveles, lo cierto es que durante el periodo que va de 1959 a 1964, tanto México como Canadá coinciden, precisamente, en el espectro de "regímenes altamente cohesionados".²³

Por su parte, el concepto de vulnerabilidad se refiere a la fortaleza y estabilidad del régimen, factores ambos que dependen de las divisiones (o cohesión) del grupo político dominante. En otras palabras, la vulnerabilidad de un régimen

²² *Ibid.*, pp. 345-346, 355 y ss.

político varía en función de las posibilidades y riesgo de que el líder o grupo gobernante sea destituido de su cargo. Lógicamente, la clasificación de regímenes políticos a partir de este concepto se organiza incrementalmente, es decir de la renuncia voluntaria, la sustitución vía elecciones, hasta la destitución por medios violentos.²⁴ En este sentido, cabe señalar que la vulnerabilidad está vinculada a los costos de ejecutar una política exterior determinada en la medida en que excluya o margine a actores inconformes con dicha política. Así, la vulnerabilidad extrema llevaría a la pérdida de legitimidad del régimen y, en consecuencia, aumentaría el riesgo de destitución.

A partir de estos dos conceptos es posible analizar y evaluar la capacidad participativa-opositiva de diversos actores en un régimen político (sin importar su naturaleza democrática o autoritaria) y su relación con asuntos, debates y problemas propios de la formulación de la política exterior. Dicho modelo incluye como variables significativas dos momentos de la formación de cualquier política pública: la prevención de controversias, así como la formación de consensos tendientes a evitar la exclusión.

La pertinencia de dichas variables proviene de que, en un cierto nivel y momento, el líder o grupo gobernante puede verse coartado debido a que ciertas decisiones de política pueden resultar costosas en términos del mantenimiento de la

²⁴ Véase la tabla 17.2 elaborada por Hagan, "Distribution of Regimes across Five Levels of Regime Fragmentation", *Ibid.*, p. 355.

legitimidad y la autoridad. Ello será así si dichas decisiones suscitan acusaciones de "irresponsabilidad", "riesgo innecesario", "pérdida de autonomía" y "entrega de la independencia"), o en caso de que provoquen la exclusión de grupos cuyo desacuerdo y posibles desacato mengüe el capital político del régimen.

En el marco teórico de Hagan, la prevención de controversias y la formulación de consensos mantendrán un vínculo con la política exterior en la medida en que ésta incida en la fragmentación y/o vulnerabilidad del régimen político, independientemente de que se trate de un sistema político "cerrado" o "abierto". Para el caso que se estudia en el presente trabajo, resulta clara la identidad tanto del sistema político mexicano como del canadiense. No hace falta abundar demasiado para afirmar que durante el momento histórico en el que estudiaremos la política exterior de ambos países, México caería dentro de la categoría de los regímenes autoritarios, mientras que Canadá se ubicaría dentro de las democracias occidentales.

Sin embargo, el planteamiento propuesto por Hagan no sólo nos permite tomar en cuenta tanto al sistema internacional como a los procesos políticos nacionales, sino también obviar la diferenciación democracia/autoritarismo para hacer así viable el análisis comparativo de política exterior. Por consiguiente no podremos dejar de lado o ignorar el impacto del conflicto generado en el interior de los Estados en la conformación de sus respectivas políticas exteriores.

²¹ Ibid., pp. 346-348.

En el presente trabajo se buscará analizar comparativamente la política de Canadá y México hacia la Revolución cubana. Para ello se tomará en cuenta la interacción de ambos Estados en el sistema internacional, así como aquellas influencias que estén íntimamente ligadas a la configuración política interna. Es importante subrayar que el caso que estudiamos en esta tesis se inscribe, precisamente, dentro del sistema internacional bipolar en el que rivalizaron Estados Unidos y la Unión Soviética y que caracterizó a las relaciones internacionales durante el periodo conocido como guerra fría.

En este sentido, una de las ideas fundamentales del presente trabajo es identificar en qué medida la política exterior de México y Canadá hacia la Revolución cubana respondió a presiones de índole interna o a consideraciones de naturaleza externa.

II EXPOSICIÓN COMPARATIVA DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE MÉXICO Y CANADÁ.

El presente capítulo tiene como objetivo iniciar el ejercicio comparativo de las políticas exteriores de México y de Canadá, abordando para ello primeramente su definición a partir de los principios que las sustentan; en seguida, se hace un repaso de su evolución desde el fin de la segunda guerra mundial, momento que se toma aquí como de redefinición del sistema internacional y por lo tanto de las políticas exteriores de los Estados que lo integran; en tercer lugar, se presenta un ejercicio de evaluación comparativa de dichas políticas, tanto en términos de sus costos y beneficios como en relación a sus principios y evolución en el sistema internacional bipolar que prevaleció hasta la conclusión de la guerra fría; cuarto y por último, se tratan en forma comparativa las políticas exteriores de ambos países a la luz de su vecino, que aquí consideramos como fuerza determinante no sólo en sus relaciones bilaterales, sino también en las relaciones internacionales de México y de Canadá en su conjunto.

a) Aires de familia: la caracterización análoga de las políticas exteriores de México y Canadá

Si bien es innegable que la irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales ha modificado las concepciones tradicionales de la política exterior,¹

¹ La bibliografía sobre el tema es abundante; para un análisis sobre el caso de México en particular, véase Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Varios autores, La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México-IMRED, 1997, pp. 119-145.

también es cierto que, como afirman K. J. Holsti y James Rosenau, el estudio de la política exterior se puede definir como el análisis de las acciones que emprende un Estado en relación al contexto externo, e igualmente como el estudio de las condiciones –internas u externas– bajo las cuales se formulan y deciden dichas acciones.² La política exterior puede ser definida, asimismo, como “el área de la política que vincula los límites significativos entre el Estado nacional y su entorno internacional.”³

En este sentido, en tanto se considere al Estado como actor principal en las relaciones internacionales como lo hace la tradición del realismo político, es posible reconocer aquellos elementos que, en periodos de tiempo suficientemente amplios, han definido y conducido su acción en el exterior. A continuación se presentan los elementos constitutivos o más reconocibles de las políticas exteriores de México y de Canadá.

Aunque no abordaremos aquí este tema, cabe señalar que en el caso de ambos países, la irrupción de nuevos actores internacionales --entre los que destacan especialmente las organizaciones no gubernamentales y diversos actores no gubernamentales-- ha propiciado el redimensionamiento de sus respectivas políticas exteriores. Quizá el ejemplo más claro de ello sea el involucramiento de ONGs y

² Véanse K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, NJ., Prentice-Hall, 1983, pp. 25-27; y James Rosenau, “Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy”, en Charles F. Hermann et al. (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, pp. 1-4.

³ William Wallace, *Foreign Policy and the Political Process*, London, MacMillan, 1977, p. 7.

grupos humanitarios (la Iglesia católica, la Cruz Roja canadiense) en la formación de la política exterior de Canadá durante el conflicto en Centroamérica durante la década de los ochenta.⁴

Al menos desde 1945 y los años inmediatos al fin de la segunda guerra mundial, el consenso existente en torno a la política exterior mexicana le valió ser caracterizada –en términos casi unánimes– como fundada en principios: defensora por antonomasia de la soberanía nacional, legalista y pasiva, e incluso para algunos abiertamente aislacionista.⁵ Así pues, a la política exterior de México se le confieren como elementos constitutivos: 1) sus principios, que incluyen la no intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias entre las

⁴ Aunque no es este el sitio más apropiado para discutir este tema, vale la pena recordar que algunos especialistas aluden al “carácter práctico” del estudio de la política exterior y las relaciones internacionales en la delimitación misma de la disciplina académica. Para el caso particular de México, véase Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en Varios autores, La política exterior de México, op. cit., pp. 19-44. Asimismo, es importante señalar que el surgimiento de nuevos actores no ha sido el único factor que ha propiciado cambios y transformaciones en el estudio de la política exterior y las relaciones internacionales de México, sino también las limitaciones existentes en las explicaciones centradas en el papel fundamental del Estado: en este sentido ha escrito Jorge I. Domínguez refiriéndose a las relaciones México-Estados Unidos: “[...] la perspectiva dominante ha sido realista y ha analizado al gobierno mexicano como una unidad que actúa de manera racional y calculadora: [sin embargo] muchos sucesos de la relación Estados Unidos-México no se han podido explicar mediante este enfoque.” Véase de este autor “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, FCE-ITAM-UNAM-CISAN, 1998, p. 55.

⁵ Así por ejemplo, afirma Jorge Chabat: “Después del fin de la segunda guerra mundial, México consolidó una política exterior aislacionista, basada en el principio negativo de la ‘no intervención’. La razón de fondo era que, como apuntaba acertadamente Jorge Castañeda en 1956, México no tenía intereses en el exterior de ningún tipo: ni económicos, ni territoriales, ni políticos.” “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”, en Varios autores, La política exterior de México, op. cit., p. 111.

naciones, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la preservación de la paz y la seguridad internacionales;⁶ 2) su continuidad, entendida ésta como el seguimiento explícito de un marco doctrinal de referencia conformado por los anteriores principios,⁷ así como por el mantenimiento de las directrices fundamentales de la política exterior por parte de los distintos regímenes emanados de la Revolución mexicana;⁸ 3) su pertenencia a una tradición progresista y liberal, al asociarse la acción de México a causas como el bienestar global, las luchas legítimas de los pueblos, su independencia y desarrollo, su participación en el diálogo Norte-Sur, entre otros; 4) el consenso y acuerdo a nivel nacional en torno a la conducción de la política exterior y sus objetivos en el ámbito internacional.⁹

⁶ Una enumeración alternativa, aunque tal vez más confusa, es la de John F. McShane: 1) autodeterminación de todas las naciones; 2) no intervención; 3) nacionalismo y derecho a la independencia; 4) seguridad colectiva, desarme y solución pacífica de controversias; 5) igualdad jurídica de todas las naciones; 6) respeto y estricta adherencia a los principios del derecho internacional. "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en E. Ferris y J. K. Lincoln (eds.), Latin American Foreign Policies, Global and Regional Dimensions, Boulder, CO., Westview Press, 1983, p. 192.

⁷ Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 2a. ed., 1984, p. 95.

⁸ Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, p. 408. En la enumeración de los elementos de la política exterior mexicana, sigo esencialmente a Bernardo Sepúlveda y Mario Ojeda.

⁹ A este respecto véanse los ensayos de Blanca Heredia, "La relación entre la política interna y política exterior: Una definición conceptual. El caso de México" y de Mauricio Reyes, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 115-133 y 135-166, respectivamente.

Por su parte, es a partir de la segunda mitad de los años cuarenta cuando a la política exterior de Canadá, se le reconoce, digamos, la plena mayoría de edad. Hasta esa fecha, diversas causas habían limitado su desarrollo. Cabe señalar, primeramente, que no fue sino hasta 1926 cuando, como resultado de la Declaración Balfour (según la cual los dominios ingleses alcanzaban un estatus de equidad e igualdad dentro de una mancomunidad, toda vez que mantenían su lealtad a la Corona), Canadá logró ser reconocido como un Estado autónomo; en segundo término, sólo hasta 1927 dejó de depender de Inglaterra en materia de relaciones diplomáticas, al abrir apenas en ese año su propia embajada en Washington.

Sin embargo, son precisamente los rasgos específicos que adopta la política exterior canadiense desde el fin de la segunda guerra mundial, los que permitirán su caracterización en términos si no familiares, al menos no tan ajenos a México. Así pues, se dice que "en la política exterior de Canadá los elementos de continuidad sobrepasan a los cambios".¹⁰ De hecho, y al igual que el caso de México, debido a su continuidad, la política exterior canadiense ha sido vista como una política de principios y no menos significativo, como una política de Estado antes que de un gobierno en particular.¹¹

¹⁰ Peyton V. Lyon, "The Evolution of Canadian Diplomacy since 1945", en Paul Painchaud (ed.), De Mackenzie King a Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne, Québec, Les Presses de L'Université Laval, 1989, p. 14. Sobre la continuidad de la política exterior canadiense véase también Michael Tucker, Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes, Toronto, McGraw-Hill, 1980.

¹¹ Se trata, desde luego, de generalizaciones que pueden ser matizadas, pero a partir de las cuales es posible el acercamiento comparativo. Así por ejemplo, Peyton V. Lyon concluye que "the

Cabe preguntarse, entonces, cuáles son esos "elementos". Tratando de ordenarlos de acuerdo a su recurrencia en la literatura especializada,¹² se podrían enumerar como sigue: 1) Sustento de la política exterior canadiense en los principios de autodeterminación, respeto de los derechos humanos, solución pacífica de controversias, cooperación internacional para el desarrollo y el bienestar generales, preservación de la paz y la seguridad internacionales; 2) el recurso al derecho internacional y la diplomacia en las acciones de Canadá en el mundo; 3) multilateralismo aplicado en forma extensiva –lo mismo como principio que como estrategia– hacia diversas áreas y prioridades de la política exterior canadiense, como son ayuda y asistencia, comercio, seguridad, desarme y medio ambiente, entre otras; 4) función mediadora y moderadora de Canadá en los conflictos que perturben la paz y seguridad internacionales, a través del mandato específico de las Naciones Unidas (como son operaciones para el mantenimiento de la paz) y demás organismos internacionales de los cuales Canadá es miembro (para el caso la OTAN y la OEA); 5) la política exterior como fuente de unidad y cohesión nacionales, en razón.

differences between the parties, and the much more dramatic contrasts in the personalities of the leaders, have had relatively little impact on policy outputs." *Ibid.*, p. 30. Un ejemplo para el caso mexicano es Guadalupe González y González, "The Foundations of Mexico's Foreign Policy: Old Attitudes and New Realities", en Rosario Green y Peter H. Smith (eds.), Foreign Policy in U. S.-Mexican Relations, San Diego, CA., Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1989, p. 22.

¹² En esta enumeración, utilizo como referencias básicas las siguientes obras: Annette Baker Fox, Canada in World Affairs, Washington D. C., The Association for Canadian Studies in the United States, 1993; Tom Keating, Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy, Toronto, McClelland & Stewart, 1993; David D. Dewitt y John Kirton, Canada as a Principal Power, Toronto, Wiley&Sons, 1983 y Peyton V Lyon y Brian W. Tomlin, Canada as an

primero, de la laxitud que caracteriza a la confederación en la que participan las provincias de Canadá bajo un esquema de amplia autonomía respecto al gobierno federal.¹³ en contraste con el caso de México, donde además de que los gobiernos estatales no tienen un peso evidente en la política exterior, ésta es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo Federal; y segundo, dicha función aglutinadora o cohesionante se ha visto resaltada históricamente por la coexistencia de las “dos naciones fundadoras”, ingleses y franceses, relación no exenta de conflictos y rivalidades, cuya proyección afecta a la noción misma de identidad nacional y la capacidad de las instituciones del Estado para mantener la unidad política de Canadá.

b) Progresismo e internacionalismo: historia de dos tradiciones

Cuando se habla de las tradiciones progresista e internacionalista, se hace referencia sobre todo al proceso de surgimiento y desarrollo de las ideas y principios

International Actor, Toronto, MacMillan, 1979.

¹³ Aunque las provincias no tienen poder para ratificar tratados internacionales, sí tienen la suficiente competencia para entablar acuerdos y contratos de carácter privado con otros gobiernos en materia de comercio, así como para abrir representaciones diplomáticas; asimismo, las provincias reclaman su derecho a participar en los procesos de negociación de tratados internacionales cuando los asuntos en cuestión caigan dentro de su competencia. Asimismo, la relativa laxitud de los acuerdos constitucionales entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal por un lado, y la tradicional importancia del comercio internacional en la economía canadiense y como su exacerbación por efecto de la globalización, por el otro, han impulsado aún más el papel de las relaciones internacionales de provincias de Canadá. Sobre este tema véanse Ronald G. Atkey, “The Role of Provinces in International Affairs”, International Journal, vol. XXVI, no. 1, 1970-71, pp. 249-273; P. R. Johannson, “Provincial International Activities”, International Journal, vol. XXXIII, no. 2, 1978, pp. 357-378, y Robert J. Jackson y Dureen Jackson, Politics in Canada. Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy, Scarborough, Prentice Hall.

que sirven de fundamento, tanto en el discurso como en la práctica, a la política exterior de México y de Canadá. Dicho proceso involucra, a su vez, acontecimientos históricos que se perciben como determinantes en la vida política y social de ambos países, así como los valores y prácticas políticas de sus respectivas sociedades: es decir, la cultura política,¹⁴ o al menos aquéllos de sus contenidos que atañen a la política exterior. En este sentido, la política exterior puede ser transmisora de ciertos contenidos de la cultura política hacia el escenario mundial –como pueden ser el nacionalismo o el rechazo al militarismo– y, en la medida en que la capacidad de convocatoria y conciliación de dichos contenidos sea mayor a las divergencias, constituirse como un aglutinador político interno.

Tanto en México como en Canadá, el progresismo y el internacionalismo de sus políticas exteriores tienen un significado y una expresión que proviene, en buena medida, de la cultura política de ambos países, así como de sus respectivas prácticas e instituciones políticas. Prueba de ello es que en ambos casos, el proceso mediante

1994, pp. 600-602.

¹⁴ Según el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, el término cultura política designa al “conjunto de actitudes, normas, y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos”. Siguiendo a Almond y Verba, en esta misma obra de referencia se definen tres tipos de cultura política: “el primer tipo de cultura política se presenta principalmente en sociedades simples y no diferenciadas en que las funciones y las instituciones específicamente políticas no existen o coinciden con funciones o estructuras económicas o religiosas. El segundo tipo, llamado cultura política de ‘subordinación’, se presenta cuando los conocimientos, los sentimientos y las evaluaciones de los miembros de la sociedad se refieren esencialmente al sistema político en su conjunto. [...] en el tercer tipo de cultura política, llamada de ‘participación’, existen orientaciones específicas que se refieren no sólo a ambos aspectos del sistema sino que prevén también una posición activa del individuo.” En Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1983, tomo I, pp. 415-416.

el cual se han conformado las tradiciones progresista e internacionalista ha incluido desde la adopción de los principios y su conformación en doctrinas, hasta su plena integración al marco jurídico y legal bajo el que se rigen sus respectivos gobiernos y a partir del cual se desarrollan sus acciones diplomáticas.

En su estudio comparativo de los valores y las instituciones de Estados Unidos y Canadá, Lipset destaca que este último "llegó a la libertad a través de la evolución de la lealtad, no por un golpe revolucionario."¹⁵ y coincide con Michael Tucker en lo referente a las implicaciones de la ausencia de una tradición revolucionaria en Canadá en la conformación de su cultura política, misma que ha excluido al militarismo y al nacionalismo de corte agresivo y expansionista.¹⁶ Estos rasgos de la cultura política canadiense se han proyectado, además, en la política exterior bajo la forma de una "cultura diplomática" que tiende a percibir los conflictos internacionales como reflejo de las diferencias de intereses y por lo tanto, sujetos a la negociación y el compromiso.¹⁷

Así pues, el paso del aislacionismo canadiense al activismo en política exterior ha sido visto como sinónimo de su sostenido impulso internacionalista a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, mismo que le ha llevado a desempeñar un papel importante en foros mundiales como Naciones Unidas, en el

¹⁵ Op. cit., p. 74.

¹⁶ Canadian Foreign Policy, op. cit., pp. 2-4.

¹⁷ Lipset, op. cit., p. 260.

desarrollo y codificación del derecho internacional, así como a través de sus incursiones pioneras en misiones para el mantenimiento de la paz (Corea en 1950 y Suez en 1956, por ejemplo) y su participación y liderazgo en materia de desarme, comercio y asistencia para el desarrollo. En este sentido, los principios, objetivos y métodos de su política exterior le han valido a Canadá ser llamada "la primera nación internacional" (*the first international nation*), en alusión a otro conocido estudio comparativo de Lipset: The First New Nation.¹⁸ Así como se dice que la política exterior mexicana forma parte de una tradición progresista y liberal, por sus principios, objetivos y métodos, la política exterior de Canadá se enmarca en la tradición del "internacionalismo". A continuación se esboza una evolución de ambas tradiciones.

La génesis del progresismo de la política exterior de México está asociada al origen y consolidación del Estado emanado de la Revolución de 1910. Aunque "las características sobresalientes de nuestra política internacional aparecen desde la Independencia".¹⁹ los principios más característicos de la política exterior fueron

¹⁸ Barbara Ward, "The First International Nation", en William Kilbourn (ed.), Canada. A Guide to the Peaceable Kingdom. Toronto, McClelland & Stewart, 1970, pp. 45-48 y Joe Clark, "The first international country", International Journal, vol. LII, no. 4, 1997, pp. 539-545.

¹⁹ Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", Foro Internacional, vol. VI, nos. 2-3, 1965, p. 233. El autor fija el origen de los principios de política exterior en la Independencia y el siglo XIX mexicano: "Hidalgo y Morelos la conciben básicamente como un escudo de la soberanía del nuevo país. La actitud cauta y defensiva hacia el mundo exterior se fortalece, como es natural, durante las vicisitudes y tribulaciones del primer medio siglo de vida independiente, cuando además de sufrir múltiples intervenciones, México pierde la mitad de su territorio. La postura anti-intervencionista del país alcanza su máxima expresión en el famoso apotegma del Presidente Juárez: 'el respeto al derecho ajeno es la paz', y más que en palabras, en la larga y aciaga lucha que libró contra la invasión de Napoleón III." Idem.

adoptados en el proceso que va del estallido de la revuelta a la consolidación del Estado revolucionario²⁰ y su articulación dentro del discurso más general del nacionalismo revolucionario.²¹ Es precisamente en éste donde los llamados principios tradicionales de la política exterior se integran y constituyen la Doctrina Carranza.

A partir de los lineamientos enunciados por Venustiano Carranza en su discurso del 29 de noviembre de 1915 en Matamoros, así como en su informe presidencial del 10. de septiembre de 1918, se desprenden cuatro principios básicos: igualdad jurídica de los estados; no intervención; autodeterminación y rechazo al uso de la fuerza en las relaciones entre estados.²² Es importante señalar que los principios contenidos en la Doctrina Carranza retomaban, en buena medida, algunos de los supuestos de la Doctrina Wilson. En la visión liberal y anti-imperialista que sostenía el Presidente Woodrow Wilson sobre un sistema internacional basado en la armonía entre las naciones, destacaban como imperativos el mantenimiento de la

²⁰ Sobre el tema, véanse los ensayos de César Sepúlveda "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano", Relaciones Internacionales, vol. VII, nos. 26-27, 1979, pp. 5-18 y Luis Quintanilla, "La política internacional de la Revolución mexicana", en Política Exterior de México, 175 años de Historia, México, SRE, 1985, pp. 70-74.

²¹ En esta línea argumentativa, véase por ejemplo la definición que hace Robert Freeman Smith: "Nacionalismo revolucionario: combinación de aquellos elementos ideológicos y emocionales que significan algún cambio importante de las estructuras socioeconómicas y políticas del poder; afirmación del control nacional sobre la economía y la sociedad y movimiento de regeneración nacional. La intensidad y los contornos del nacionalismo revolucionario variarán según el país, la época, el medio cultural y las experiencias históricas." En su libro Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México, 1916-1932, México, Extemporáneos, 1972, p. 18.

²² César Sepúlveda, Loc. cit., p. 6.

legalidad internacional, el desarme, la promoción del comercio y el respeto a la integridad territorial por parte de las potencias. En el caso específico de América Latina y México, la visión wilsoniana proponía la articulación de la armonía hemisférica a través de la sustitución de la política del poder por el impulso al comercio. La viabilidad y estabilidad de dicho proyecto hemisférico dependía, a su vez, en evitar cualquier intervención armada por parte de las potencias europeas.²³

La ingobernabilidad de un país que llevaba casi seis años en guerra civil, requirió maniobras políticas por parte de Carranza para restablecer el orden interno entre las distintas facciones revolucionarias (cediendo a sus demandas reformistas) y el externo, que se tornaba frágil en la medida en que los intereses extranjeros, especialmente las compañías petroleras, se veían afectados por los decretos que gravaban sus beneficios económicos. De ahí que los principios adoptados por México en la Doctrina Carranza no respondieran a su mero valor moral, sino a necesidades y acontecimientos específicos dentro y fuera de México.²⁴ En este sentido, Hans Werner Tobler habla de la revolución hacia el exterior en cuanto afirmación del nacionalismo, misma que habría de llevar directamente al conflicto con las compañías petroleras extranjeras y sus gobiernos; mientras que, al mismo tiempo, el historiador subraya el conservadurismo carrancista en el interior del país

²³ Sobre este tema véase Gordon Levin Jr., Woodrow Wilson and World Politics. America's Response to War and Revolution, New York, Oxford University Press, 1968, pp. 13-21.

²⁴ Ibid., pp. 100-134

como expresión de una estrategia moderadora en contraste con los mandatos de reforma que se habían aprobado en la Constitución de 1917: una estrategia política dual que promueve la revolución al exterior y el conservadurismo moderador en el interior.²⁵

Es cierto que tan importante como la Doctrina Carranza es la Doctrina Estrada, la cual establece la negativa de México a otorgar reconocimientos a gobiernos extranjeros por considerársele como un acto de injerencia. Sin embargo, si nos hemos alargado en Carranza es porque esta dicotomía política –progresismo en el exterior y moderación en el interior– permanece como rasgo significativo en la conformación del sistema político de la Revolución y sus distintos actores. Entre éstos, la política exterior funciona como un pivote de realineamiento de distintos actores políticos. En el entendido de que el año de 1940 y posteriormente el régimen de Miguel Alemán, representan una reorientación política interna hacia la derecha luego del experimento cardenista, se podría sugerir aquí la idea de que, a pesar de las posiciones conservadoras en los campos económico, agrario, educativo, entre otros, la política exterior mantuvo un carácter progresista,²⁶ que en última instancia fungió

²⁵ La Revolución Mexicana. Transformación social y cambio político, 1876-1940, México, Alianza, 1994, p. 375. Sobre el resultado que muestra esta estrategia política, dice Douglas W. Richmond: "El interés de Carranza en las reformas laborales y agrarias se va reduciendo mientras pone una mayor atención en la definición y conformación de la política exterior mexicana." Venustiano Carranza's Nationalist Struggle, 1893-1920, Lincoln, NE., University of Nebraska Press, 1983, p. XX.

²⁶ Tomo esta idea de Jorge G. Castañeda, quien además hace un comentario interesante en relación a las izquierdas en México y la política exterior: "Las actitudes progresistas en los asuntos internacionales pasaron a ser un elemento importante del sistema político después de la victoria de

durante décadas como factor aglutinante al interior del sistema político.²⁷

Un momento no menos significativo en el desarrollo de la tradición progresista de la política exterior mexicana, fue la incorporación de sus principios a la Constitución el 11 de mayo de 1988, mediante la reforma a la fracción X del artículo 89. De esta manera, la doctrina aceptada y practicada desde los primeros decenios del siglo XX, se tornó en norma elevada al más alto rango jurídico, si bien desde la presidencia de Adolfo López Mateos se había definido a la política exterior como “un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general” y se planteaba ya, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del gobierno de Miguel De la Madrid, la

la derecha en la mayoría de los asuntos internos a partir de 1940. [...] En México –como en muchos otros países– nunca se pensó que el defensor natural de las posiciones del país en política exterior fuera la mayoría de la población. Tampoco pretendían satisfacer a la extrema izquierda revolucionaria, sino más bien a los sectores más progresistas de la clase política tradicional, institucional, que habían quedado excluidos del verdadero poder desde 1940. Es imposible saber cuántos intelectuales, políticos y dirigentes sindicales hubieran roto con el sistema y se hubieran pasado a la oposición por discrepancia de un perfil conservador de México hacia el exterior”. Castañeda y Robert Pastor, Límites en la amistad. México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz, 1989, p. 221. En apoyo a la idea de Castañeda, cabe recordar que es precisamente en 1946, al inicio del sexenio de Miguel Alemán, cuando don Daniel Cosío Villegas publicó su célebre ensayo “La crisis de México”, donde detalla los objetivos de la Revolución, su impulso democrático, su vocación de justicia social y mejoramiento económico, sus proyectos educativos, y llega a la conclusión de que se encontraban, todos, en estado de abandono; en Enrique Krauze (comp.), Daniel Cosío Villegas. El historiador liberal, México, FCE, 1984, pp. 401-419.

- Jorge Chabat coincide con Castañeda, aunque establece el momento límite de la función aglutinante de la política exterior mexicana: “Hasta la década de los ochenta la política exterior fue un punto de consenso para la mayoría de las fuerzas políticas en México”. “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”, *loc. cit.*, p. 116 El debate sobre la política exterior como factor aglutinante en México sigue abierto, en tanto algunos autores han abordado el asunto desde la perspectiva contraria: es decir, al identificar a la política exterior como un elemento desintegrador del consenso político interno. Es a partir de esta premisa que Soledad Loaeza estudia el efecto que tuvo la Revolución cubana en México entre los actores políticos internos. Véase su Clases medias y Política en México. La querrela escolar, 1959-1963, México, El Colegio de México, 1988. Asimismo, puede tomarse como ejemplo de lo anterior la fragmentación política que causaron las posiciones del gobierno mexicano en torno a la crisis de Centroamérica.

importancia de sus principios. Entre las implicaciones de dicha reforma constitucional, destaca el establecimiento y fijación de los parámetros dentro de los cuales se debe conducir la política exterior, en un intento de evitar interpretaciones demasiado amplias de sus principios tradicionales.²⁸

Aunque no se trata en este trabajo el tema específico de la crisis centroamericana, cabe señalar aquí que las implicaciones de la reforma constitucional sobre el artículo 89 puede ser vista a la luz del efecto desintegrador que tuvo la política exterior de México durante la crisis centroamericana, sobre todo si se considera que el activismo del gobierno mexicano en la región llegó a constituir una violación a los principios tradicionales, así como otorgar un mayor grado de predictibilidad a la política exterior por encima de los proyectos o visiones personales de quienes la conducen.²⁹

En el caso de Canadá, la historia de su tradición internacionalista no va más allá del medio siglo, específicamente de los años 1945 a 1947, periodo en el que no sólo la política exterior canadiense pasa por un profundo proceso de revisión, sino en el que además se reconsidera el papel de este país en el nuevo escenario internacional resultado de la segunda guerra mundial. Como parte de este proceso, se delinearon claramente los principios y objetivos de la política exterior de Canadá, mismos que,

²⁸ Jorge Chabat, "La incorporación de los principios tradicionales de la política exterior a la Constitución mexicana", Carta de Política Exterior Mexicana, año VII, nos. 3-4, 1987, p. 51

²⁹ En este mismo sentido podrían abordarse las posiciones del gobierno de México frente a la guerra civil española y a la caída del régimen de Salvador Allende en Chile.

como en el caso de México, han constituido –más allá de su eficacia en términos de costos y desequilibrios– una referencia continua en la formación y práctica de la política exterior. Asimismo, dicha referencia, en su desarrollo y evolución como tradición internacionalista, ha visto el paso de ser un cuerpo doctrinario que rige la política exterior a constituirse en un mandato que han seguido los gobiernos canadienses, indistintamente de sus posiciones ideológicas y partidistas.

Una de las principales consecuencias de la segunda guerra mundial para Canadá, fue el rechazo inmediato al aislacionismo que había prevalecido desde el fin de la guerra de 1914 y durante el periodo de entreguerras. Debido a su creciente acercamiento a Estados Unidos y a su no menos continuo distanciamiento del teatro europeo, y particularmente de Inglaterra, en 1924 el delegado canadiense a la Sociedad de Naciones expresaba --no sin cierto desenfado-- el mismo impulso aislacionista que compartían con sus vecinos estadounidenses: "Canadians live in a fireproof house far from inflammable materials".³⁰ La conducta de Canadá en dicho foro estuvo marcada por la renuencia a involucrarse en conflictos que no afectaban directamente a su seguridad. Así por ejemplo, en 1935 y 1937, cuando la Sociedad de Naciones propuso una serie de medidas represivas para responder a la invasión a Etiopía por la Italia de Mussolini, la delegación canadiense rechazó cualquier compromiso con cualesquiera acciones de seguridad colectiva, por considerar –no sin cierta razón– que se trataba de un compromiso con una guerra de dimensiones

mayores.³¹

Sin embargo, el aislacionismo no evitó la participación de Canadá en la segunda guerra mundial. 42 mil bajas entre 1939 y 1942 convencieron a la clase política canadiense de la necesidad de un cambio drástico dirigido hacia una mayor participación en la política internacional, para evitar la repetición del contraproducente repliegue de entreguerras. Los encargados de actualizar, por así decirlo, la política exterior canadiense en el mundo de la posguerra, tuvieron entonces que meditar a partir del aislacionismo precedente, el costo humano y material de la guerra en Europa; bajo el mismo criterio evaluaron al proteccionismo comercial de los años treinta y sus efectos perversos en la economía mundial. Esta reflexión se hizo de manera general por varias naciones, notablemente Estados Unidos, a quienes Canadá siguió, como antes con el impulso aislacionista, pero con una mayor determinación de participar y buscar su lugar en la comunidad internacional.³² Ciertamente, el país poseía los medios para hacerlo.³³

³¹ Citado por Annette Baker Fox, Canada in World Affairs, *op. cit.*, p. 3.

³² Tom Keating, Op. cit., p. 13. Es interesante notar cómo la permanencia de Canadá en la Sociedad de Naciones, en la medida en que le permitía mantener cierta autonomía respecto a los Estados Unidos, contradecía su pretendido aislacionismo y su política de no involucramiento en conflictos internacionales.

³³ Peyton V. Lyon, "The Evolution of Canadian Diplomacy since 1945" loc. cit., p. 13.

³⁴ Michel Fortman estima que hacia 1945 Canadá era la cuarta potencia militar del mundo. Tenía una flota de 939 barcos, tercera después de Estados Unidos e Inglaterra: las fuerzas armadas gozaban un presupuesto de 1.5 mil millones de dólares, 44 veces más que todo el presupuesto de defensa nacional entre 1938 y 1939. En 1945, la ayuda directa de Canadá a Europa fue de 2.5 mil millones de dólares, cantidad significativa si se considera que la población del país en ese mismo año era de 11 millones de habitantes y un producto interno de 11.8 mil millones de dólares. "La

Este nuevo enfoque de la política exterior canadiense, que marca el inicio de su tradición internacionalista, estuvo determinada por cuatro elementos constitutivos que se mantienen hasta la fecha: 1) Una noción de responsabilidad como precepto distintivo de los estados en la conducción de la política internacional, en cuyo interés está participar jugando un papel constructivo para evitar el conflicto inherente al sistema internacional; 2) el recurso del multilateralismo que, como medio para diluir y desactivar el choque de intereses y la guerra dentro del sistema, demuestra a los estados las desventajas de actuar unilateralmente y los beneficios subyacentes a mantenerse dentro del orden alcanzado por la comunidad internacional en su conjunto; 3) el compromiso con las instituciones y organismos internacionales, ya que el multilateralismo sólo funciona institucionalmente como medio para contener los impulsos unilaterales; 4) se considera que el apoyo a estas instituciones debe concretarse a través de compromisos previos, como son la asignación y canalización de recursos nacionales hacia el sistema internacional.³⁴

Estos elementos, que el futuro Premio Nobel de la Paz Lester B. Pearson había delineado por primera vez en enero de 1942, fueron hechos públicos en 1947 por el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Louis St. Laurent, en la Universidad de Toronto. En ocasión de la *Gray Lecture*, St. Laurent expuso los

politique de défense canadienne". en Paul Painchaud (ed.), De Mackenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne, 1945-1985. Quebec, Les Presses Universitaires de l'Université Laval, 1989, p. 473.

³⁴ Kim Richard Nossal, The Politics of Canadian Foreign Policy, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1996, p. 155.

principios y lineamientos básicos de la política exterior de Canadá: la unidad nacional, promovida por una política exterior aceptable tanto para el Canadá inglés como para el francés; la formación de una comunidad formada por Estados que comparten valores propios de la civilización judeo-cristiana como la libertad y que apoyan las instituciones democráticas; la responsabilidad internacional en la conducción de la política exterior; el imperio del derecho en las relaciones entre Estados; la cooperación internacional, en especial la promoción de la ayuda y la asistencia en el marco de las instituciones internacionales.³⁵

Sin embargo, es importante destacar que el internacionalismo canadiense surgió en el contexto de las rivalidades entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en las horas tempranas del sistema bipolar de la guerra fría. Como señala Kim Richard Nossal, el alineamiento militar con Estados Unidos y Europa occidental, en contra del bloque socialista dirigido por la URSS, subyace como "idea dominante" al impulso multilateralista e institucional de la tradición internacionalista.³⁶ En otras palabras, el internacionalismo de Canadá no es imparcial ni carente de una alineación ideológica clara: se dirigía hacia la contención de la URSS; prueba de ello fue la importancia que para Canadá tuvo la creación de la OTAN, en buena medida una iniciativa conjunta de este país con Estados Unidos.³⁷

³⁵ David D. Dewitt y John Kirton, op. cit., pp. 48-50.

³⁶ Idem.

³⁷ La creación de la OTAN ha sido vista como uno de los capítulos más ilustrativos de la capacidad

En este sentido, así como la Doctrina Carranza adoptaba principios ya existentes en el sistema internacional para la conformación de una política exterior acorde y protectora del Estado revolucionario, el internacionalismo de Canadá incorpora los principios predominantes al final de la segunda guerra mundial, como son la solución pacífica de controversias, el comercio y la cooperación, la preservación de la paz y la seguridad internacionales, los cuales fundamentaban también a la Organización de Naciones Unidas, al Plan Marshall y a la Comunidad Económica Europea en sus primeros pasos –por ejemplo el Tratado de París de 1951.

En ese mismo orden de ideas, un contexto internacional dominado por el estado más bien exhausto de las potencias al final de la guerra y el incipiente proceso de descolonización en Asia y África, propició un papel más activo para la política exterior canadiense. Como ya se mencionó, hacia 1945 Canadá era el cuarto poder militar del mundo, y al igual que Estados Unidos, no había sufrido destrucción

de iniciativa y maniobra de la diplomacia de Canadá en la posguerra. Fue precisamente un canadiense, Escott Raid, quien propuso por primera vez la creación de una alianza para la defensa de Europa en agosto de 1947, sobre la base del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y a partir del “primer deber de las potencias occidentales” de contener a la Unión Soviética. Así, el paso de un sistema de seguridad colectiva articulado alrededor de la ONU, a un sistema de defensa regional, recibió el apoyo de Canadá, Estados Unidos e Inglaterra. De manera secreta, representantes de los tres países se reunieron en marzo de 1948 en Washington, en donde se sentaron las bases para las negociaciones que llevaron a la Resolución de Vandenberg, la cual ataba de manera explícita la seguridad de Europa a Estados Unidos y Canadá. Para éste último país, era fundamental incluir en lo particular a Francia y en lo general a Europa occidental, en una organización multilateral que promovería la estabilidad política necesaria para detener el avance de la URSS. El énfasis político que otorgaba Canadá a una alianza de carácter militar es un dato más que significativo, pues según Michel Fortman, fue así como “la iniciativa canadiense se fundó sobre la tradición internacionalista. En ese sentido, la contribución prevista por Canadá resultó más política que militar.” “La politique de défense canadienne”. *loc. cit.*, p. 483.

alguna de su planta industrial y productiva: además, recibía de ese país su propio Plan Marshall desde 1939, en la forma de créditos, inversión y una balanza comercial favorable que, para 1945, rebasaron en conjunto los 5 mil millones de dólares.³⁸ Así pues, se tenían los medios y las circunstancias favorables para participar más activamente en el mundo de la posguerra. En este sentido, lo que podría llamarse el primer internacionalismo canadiense, que la historiografía ubica entre 1947 y 1957, tuvo un carácter eminentemente "funcional", asociado a la noción de potencia media.³⁹

Aunque la dificultad para definir a las potencias medias dificulta la comparación, cabe aquí abrir un paréntesis y llamar la atención sobre la similitud en la caracterización de potencias medias que se ha hecho de México y de Canadá. En ambos casos, su estatus de potencias medias ha estado vinculado a la doble dimensión del concepto: por un lado a los atributos de poder que deben reunirse

³⁸ Robert Bothwell, Canada and the United States. The Politics of Partnership, New York, Twayne, 1992, p. 20.

³⁹ La literatura sobre las potencias medias es tan abundante como su definición. Casten Hoolbrad, por ejemplo, ofrece una definición a partir de atributos de poder: "Middle powers can be distinguished best in terms of the strength they possess and the power they command. If the power of a nation is defined as its ability to impose its will on other states and to resist attempts by other states to impose on itself, the force, the strength, of a nation may be defined as the means by which it exercises this power": Middle Powers in International Politics, New York, St. Martin's Press, 1972, p. 78. La ambigüedad inherente a este tipo de definiciones fundadas en atributos cuantitativos de ejercicio del poder, es cuestionada por Fen Osler Hampson, bajo el argumento de que, primero, el poder y la cantidad de éste, por sí mismo, no está sujeto a definiciones precisas; y segundo, las definiciones de este tipo marginan a Estados que han jugado a través de su influencia diplomática un papel atribuible al de las potencias medias, pero que no cuentan con sus atributos cuantitativos: "A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?", en Brian L. Job (ed.), The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 192-193.

para alcanzar dicho estatus y, por el otro, al comportamiento y capacidad de influencia en el sistema internacional que una potencia media puede ejercer.

Así por ejemplo, luego de enumerar los atributos de México según el paradigma del realismo y establecer la "privilegiada" ubicación internacional del país en relación a su territorio, población, PIB absoluto y PIB *per capita*, Mario Ojeda concluyó en 1984 que factores como la condición dependencia externa y el peso de la deuda, forzaban a matizar la caracterización de potencia intermedia al funcionar como limitantes de la acción internacional de México.⁴⁰ En el caso de Canadá, la definición de potencia media se refiere sobre todo al comportamiento y rol de ese país en el sistema internacional, antes que a sus propios atributos o elementos de poder.⁴¹ Si bien la ambigüedad asociada a la doble dimensión del concepto dificulta la caracterización tajante, lo cierto es que tanto México como Canadá han desempeñado un papel de potencias medias en distintos momentos: notablemente durante dos episodios críticos de la guerra fría: la Revolución cubana y la crisis centroamericana.⁴²

⁴⁰ "El lugar de México en el mundo contemporáneo". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, p. 417.

⁴¹ Peyton Lyon, "The Evolution of Canadian Diplomacy since 1945" loc. cit., p. 18.

⁴² Siguiendo una definición "conductista" enfocada al comportamiento y capacidad de influencia de las potencias medias, Charles-Philippe David y Stéphane Roussel asocian la capacidad de las potencias medias de actuar como tales con la existencia de un sistema bipolar, ya que éste les permite acrecentar su margen de acción e influencia en la medida en que cualquiera de las grandes potencias promueve de manera explícita o apoya implícitamente la apertura de dicho margen. "Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide". International Journal, vol. LII, núm. 1, 1996-1997, p. 47.

Regresando al tratamiento de la política exterior canadiense, es importante destacar que el internacionalismo de la posguerra vino a significar, en sus propios términos, una revolución. A partir de la Gray Lecture, el internacionalismo generó una política exterior inimaginable para la generación anterior: el compromiso con las Naciones Unidas, cuya primera medida concreta se dio en la guerra de Corea y en sucesivas operaciones para el mantenimiento de la paz: el apoyo a una Mancomunidad multi-étnica tras la independencia de la India, Pakistán y Ceilán, así como la creación de una alianza “para la paz” (OTAN), que para 1951 requirió de destacamentos permanentes de tropas canadienses.⁴³ El sentido y legitimidad de dicha “revolución” –según la expresión de un notable diplomático, John W. Holmes– a los ojos de la comunidad internacional, además de la importancia de la política exterior como elemento aglutinante, condujo a los gobiernos canadienses a plasmar los principios y objetivos de la acción de Canadá en el mundo, fijando así en una política de Estado lo que St. Laurent había establecido anteriormente como marco doctrinal en la Gray Lecture.⁴⁴ En 1968, el gobierno liberal de Pierre Eliot Trudeau, llevó a cabo la elaboración de un documento llamado Foreign Policy for Canadians, que definía los principales lineamientos y prioridades de la política exterior

⁴³ Kim Richard Nossal, op. cit., p. 157.

⁴⁴ Cabe mencionar como razones adicionales en este proceso, la alta profesionalización e importancia política de la burocracia encargada de la política exterior –Department of External Affairs, rebautizado en 1994 como Department of Foreign Affairs–, así como al destacado papel que han tenido los diplomáticos canadienses, por ejemplo Lester B. Pearson, Premio Nobel de la Paz en 1957.

canadiense.⁴⁵ Desde entonces, los sucesivos gobiernos han basado su política exterior en documentos similares, siendo el último *Canada in the World. Foreign Policy by Canadians*, publicado por las prensas de Su Majestad la Reina, en 1995.⁴⁶

c) El debate gemelo de dos políticas exteriores distintas: los principios vs. los intereses

En el presente apartado se analizarán brevemente los cuestionamientos y críticas hechas a la política exterior de México y Canadá, en términos primeramente de la contradicción que puede surgir entre los principios y los intereses nacionales; en segundo lugar, se retomará la crítica que identifica la naturaleza universal de los principios que las políticas exteriores de México y Canadá presentan como propios; y por último, se abordará la crítica que señala los costos y beneficios que puede

⁴⁵ Este documento, parte de una serie conocida como *The White Papers*, destaca los siguientes objetivos de política exterior: promoción del crecimiento económico; defensa de la soberanía y la independencia; mantenimiento de la paz y la seguridad; promoción de la justicia social; mejoramiento de la calidad de vida y protección del medio ambiente. Asimismo, enumera las áreas de interés geográficas y temáticas para Canadá: América Latina; Asia-Pacífico; Europa; Naciones Unidas y Desarrollo Internacional.

⁴⁶ El dato no es ocioso, pues en Canadá la Reina de Inglaterra sigue figurando como "Head of State", es decir, está por encima del jefe de gobierno, que pertenece a un partido político. En este documento fechado en 1995, se establecen como objetivos de política exterior: la promoción de la prosperidad y el empleo; la protección de la seguridad, en el marco de un sistema global estable; la proyección de la cultura y valores canadienses y la asistencia internacional. Por su parte el Parlamento ha tenido un papel tradicional en la definición de los principios y objetivos de política exterior, a través de comités especiales que han trabajado hasta la fecha de manera explícita en el tema, al contrario del caso de México, donde los principios prácticamente fueron escasamente discutidos como parte del proceso de su integración al del artículo 89 constitucional; un ejemplo reciente de la participación del Parlamento en la formación de la política exterior fue la 35a. Legislatura, que produjo el documento *La politique étrangère du Canada: principes et priorités pour l'avenir. Rapport du Comité mixte spécial de l'examen de la politique étrangère du Canada*, septiembre de 1995.

acarrear el hecho de mantener una política de principios en los dos casos que nos ocupan.

En el debate sobre los principios de la política exterior de México y la búsqueda de sus intereses nacionales, se ha dicho que la falta de contrapesos a los "principios básicos" (a la manera de "no intervención solidaridad internacional") ha resultado no sólo en la ambivalencia de las posiciones de México, sino en la limitación de sus acciones positivas en foros multilaterales. A la ausencia de este "equilibrio teórico" se suma la percepción de los postulados de la política exterior como inmutables.⁴⁷

Por otra parte, en este debate también se ha sostenido que, al contrario de las versiones que desestiman el contenido de los principios y su relación con estrategias de política, existe un estrecho vínculo entre los intereses nacionales y los principios que suscribe la política exterior de México. Se trata de una visión que rechaza las imputaciones de juridicismo y supuesto desapego conceptual de la política exterior de México, al argumentar que detrás de cada principio específico hay un interés nacional:

[...] al postular la no intervención, el Estado mexicano, que nunca ha tenido un proyecto imperial, está definiendo el código de conducta obligatorio que deben observar otros Estados en su relación con México. Prohibir interferencias externas en asuntos mexicanos y asegurar autonomía en las decisiones políticas fundamentales es un interés vital que se corresponde con un principio de política exterior. Parte de la seguridad nacional es eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ser vecino de una primera

⁴⁷ Jorge Alberto Lozoya, "México y la diplomacia multilateral". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, p. 437.

potencia obliga, por elemental astucia, necesidad y afán de sobrevivencia, a encontrar vías pacíficas para dirimir las controversias. Emparejar legalmente lo que es disparate en términos de poder es otro interés esencial consagrado en los principios de política exterior y que establece la igualdad jurídica de los Estados. Para un país no industrializado, fomentar la cooperación internacional para el desarrollo es un imperativo categórico, si se han de aprovechar los recursos externos para complementar y fortalecer el proyecto nacional de desenvolvimiento económico. Todo ello no podrá ocurrir si no hay condiciones para la paz y si el Estado mexicano no encuentra un entorno propicio que le garantice su propia seguridad.⁴⁸

Ciertamente, algunos elementos de este debate pueden hacerse extensivos al caso de la política exterior de Canadá. De hecho, al internacionalismo canadiense de la posguerra se le llegó a ver, igualmente, como un desequilibrio entre la política exterior y la búsqueda del interés nacional, como en el caso mexicano, referido al divorcio entre los principios y los intereses. Fue durante los años sesenta cuando la crítica se concentró, sobre todo, en el supuesto idealismo que mostraba la política exterior canadiense al involucrarse, a través de Naciones Unidas, en conflictos más allá de sus fronteras, sobre los cuales no tenía control alguno y en ocasiones ni siquiera intereses inmediatos en juego: se decía entonces que la política exterior respondía más a exigencias del sistema internacional –y a su rígida estructura bipolar que facilitaba las oportunidades de intermediación o ‘broker’ para Canadá– que a las necesidades estrictamente nacionales.

Aunque en este trabajo no se aborda el tema de la crisis centroamericana, cabe señalar que tanto en el caso de México como en el de Canadá, el resultado de este desequilibrio entre la política exterior y la búsqueda del interés nacional se hizo

⁴⁸ Bernardo Sepúlveda. “Los intereses de la política exterior”, en César Sepúlveda (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta. México, FCE, 1994, p. 18.

patente durante el conflicto acontecido en dicha región. Ciertamente, ambas políticas exteriores fueron sumergidas en dos dinámicas que terminaron sobrepasando las capacidades de los gobiernos mexicano y canadiense: por un lado, el involucramiento de México y la incondicionalidad del gobierno conservador de Brian Mulroney respecto a la política de Estados Unidos hacia Centroamérica, representaron costos innecesarios que se evidenciaron en un posterior cambio o rectificación hacia el multilateralismo en Contadora; por otro lado, al menos en el plano de la retórica oficial, la defensa y mantenimiento de los principios por parte de México y Canadá les restó, a ambos, márgenes de maniobra que de otra manera hubiera permitido a sus respectivos gobiernos no incurrir en compromisos innecesarios o demasiado costosos.

En este sentido, para el caso canadiense la contradicción entre los principios y los intereses se hizo evidente cuando el consenso prevaleciente en torno a los principios del primer internacionalismo –también llamado ‘pearsoniano’, en obvia alusión a Lester B. Pearson– y los intereses nacionales de Canadá, comenzó a fragmentarse de manera creciente al desplazarse las prioridades de la política exterior desde el mantenimiento del equilibrio bipolar hacia asuntos como el desarrollo, la ecología y el medio ambiente.⁴⁹ Con la llegada de Pierre Trudeau al frente del gobierno liberal en 1968, se evaluó críticamente al internacionalismo a

⁴⁹ Michael Tucker, Canadian Foreign Policy, *op. cit.*, pp. 9-10.

partir de estos supuestos en el 'White Paper' Foreign Policy for Canadians, mencionado en el apartado anterior. La política exterior debería entonces responder a prioridades estrictamente nacionales, antes que a las exigencias del sistema internacional, buscando abandonar una política reactiva a los conflictos internacionales para implementar una política de planificación y racionalización en equilibrio con la definición dominante de interés nacional.⁵⁰

Si bien no se trata con detalle el tema en este trabajo, aquí también cabe llamar la atención sobre las similitudes de México y Canadá al tomar cuenta que, en ambos casos, el repliegue en Centroamérica y su enfoque multilateralista en Contadora significó en buena medida un intento de reconciliación entre los intereses y los principios en sus respectivas políticas exteriores.

Otra de las críticas recurrentes, sobre todo en el caso mexicano, es aquella que identifica la naturaleza universal de los principios de política exterior. Tanto por parte de sus estudiosos como entre los encargados de implementarla, ha sido común reconocer la universalidad de los principios que fundamentan la política exterior mexicana. A don Alfonso García Robles se le atribuye la frase: "lo que es bueno para el derecho internacional es bueno para México".⁵¹ O bien en palabras de Humberto Garza Elizondo: "Es difícil no estar de acuerdo con los principios de la

⁵⁰ Peyton V. Lyon, "The Trudeau Doctrine", International Journal, vol. XXVI, núm. 1, 1970-71, p. 22.

⁵¹ Citado por Antonio Gómez Robledo, "Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana", Foro Internacional, vol. VI, nos. 2-3, 1965, p. 280.

política exterior de México, en la medida en que éstos son también principios universales del derecho internacional. En este sentido, los principios son válidos y virtualmente incuestionables.”⁵²

Sin embargo, cabe preguntarse si los principios y objetivos que sustentan las políticas exteriores de México y de Canadá son en realidad un rasgo característico de las mismas, en la medida en que dichos principios son compartidos por una mayoría considerable en la comunidad internacional.

En respuesta a la crítica que considera a los principios de la política exterior de Canadá como indistinguibles de otras políticas, se ha dicho –análogamente al caso mexicano– que son precisamente sus principios los que le permiten alcanzar sus objetivos específicos, sobre todo cuando se define al multilateralismo no sólo como un conjunto de prácticas que coordinan las políticas nacionales de tres o más estados, sino que lo hacen con base en los principios que “ordenan” las relaciones entre esos estados.⁵³

Si bien todos los países tienen intereses nacionales, ha dicho un ex Ministro de Asuntos Exteriores, “Canadá ha definido su interés nacional de manera más

⁵² “Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México”. Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, p. 444.

⁵³ Según la definición de multilateralismo por John Ruggie en respuesta a Robert Keohane: “What is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, but it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states.” Citado por Tom Keating, Canada and World Order, op. cit., 12.

amplia, menos egoísta que muchos otros.”⁵⁴ Aunque resulta difícil determinar el grado de egoísmo implícito en el interés nacional, lo cierto es que, en la tradición internacionalista, el multilateralismo ha sido visto como el medio más eficaz en la defensa y búsqueda del interés nacional, incluida la omnipresencia de Estados Unidos –la cual a se ha logrado “diluir” en un grado importante a través de los foros e instituciones multilaterales.⁵⁵

En otras palabras, la devoción canadiense por el multilateralismo no ha seguido impulsos meramente altruistas, sino la consecución de intereses nacionales específicos, muchos de ellos generados en el nivel de la política interna, como el involucramiento de ONGs y grupos de defensa de los derechos humanos durante la crisis centroamericana así como en el reclamo de grupos ecologistas y compañías pesqueras por la protección de las costas adyacentes y la fauna marina; o bien en el nivel sistémico, como son la defensa y la seguridad a través de alianzas institucionales como la OTAN. Es interesante subrayar el hecho de que tanto la política exterior de México como la de Canadá coinciden --a veces en el mismo momento como lo fue Contadora—en su apreciación del multilateralismo. De manera muy semejante al tratamiento que sobre este mismo tema hizo Bernardo Sepúlveda, Tom Keating sostiene que el multilateralismo --y los principios que lo fundamentan-- es la estrategia más adecuada para proteger los intereses nacionales

⁵⁴ Joe Clark, *loc. cit.*, p. 541.

⁵⁵ Annette Baker Fox, *Canada in World Affairs*, *op. cit.*, p. 5.

de Canadá:

Thus it would be misleading to assume that in the pursuit of multilateralist goals, policy-makers were sacrificing the country's national interests. [...] Multilateral organizations would best protect Canadian interests in such matters as security, trade and currency stability and would enhance political contacts. Multilateralism was also the most effective strategy for advancing such interests in an anarchical international system.⁵⁶

Al hablar en términos de costos y beneficios de las políticas exteriores de México y Canadá, podrían señalarse entonces como costos principales para ambos países el supuesto divorcio entre principios e intereses y la reducción de su margen de maniobra como resultado de mantener un apego a los principios rectores: por otra parte, también sería posible hablar del exceso de compromisos que obliga a asumir una política exterior de principios, sin duda la crítica más recurrente al internacionalismo canadiense. Sin embargo, la otra cara de la moneda en este asunto muestra que una política de principios, cuya universalidad y legitimidad son indiscutibles e indisputables, permite cumplir con algunos imperativos del interés nacional. Para el caso de México y Canadá, el recurso a una política de principios se ha manifestado también en que ambos "han buscado contrarrestar el peso específico de su vecino poderoso mediante la consolidación de un prestigio internacional, creado a través de la diplomacia multilateral".⁵⁷ A dicho vecino nos referimos en el siguiente y último apartado de este capítulo.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁷ Isabel Studer, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51, 1996-1997, p. 72.

d) Estados Unidos en la política exterior de México y de Canadá: los principios y la búsqueda de la autonomía

Resulta interesante, posiblemente paradójico, que tanto en el caso de México como el de Canadá, se acuda al crudo realismo de la geopolítica para dar argumentos contundentes a los principios de sus respectivas políticas exteriores.⁵⁸ La contundencia está representada, desde luego, por la vecindad de ambos países con Estados Unidos. Si bien no pueden tratarse aquí los detalles y especificidades de una larga historia marcada por grandes conflictos políticos y territoriales –por sólo mencionar dos de ellos– que además se remontan al nacimiento de las tres naciones en cuestión, lo cierto es que a partir de la segunda mitad del siglo XX, las relaciones de México y Canadá con su poderoso vecino poseen la misma o a veces mayor importancia que el resto de sus relaciones con el mundo: lo menos es decir que pertenecen a un subsistema distinto del internacional.⁵⁹ Aun así, en la discusión sobre los fines y objetivos de las políticas exteriores de México y Canadá, ha sido común destacar entre éstos la búsqueda de una mayor autonomía respecto a Estados Unidos.

Antes de continuar, vale la pena definir aquello que se entiende por

⁵⁸ Guadalupe González y González, “The Foundations of Mexico’s Foreign Policy”, *loc. cit.*, p. 29 y Michael Tucker, *Canadian Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁵⁹ Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: las etapas de una relación difícil”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm. 4, 1984, p. 9; Annette Baker Fox, *Canada in World Affairs*, *op. cit.*, p. 33. Tomo de ésta última la idea de la relación de México y Canadá con los Estados Unidos como un subsistema internacional.

autonomía. En términos etimológicos, "se llama autónoma la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, *que no depende de una norma que no sea la suya*."⁶⁰ Para el estudio de las relaciones internacionales, la autonomía también se entiende como capacidad de gobierno y decisión propias frente al *exterior*, en un *contexto* (es decir el sistema internacional) que previene o ejerce presión contra ello.⁶¹

Siguiendo a Andrew Hurrell, nos interesa aquí utilizar el concepto de autonomía no tanto a en un sentido estático e inamovible, sino a partir de los grados en que la autonomía puede efectivamente variar entre países y periodos históricos, manifestándose así su carácter relativo en contraposición a su opuesto, la *dependencia*:

Autonomy can be defined as the degree of effective independence that a state is able to attain. It is thus a relative concept with all states finding themselves on a continuum between autonomy on the one hand and dependence on the other. [...] Autonomy does not involve withdrawal from the international system. [...] Increased autonomy is not incompatible with a high degree of involvement in the international political and economic system. Autonomy implies an ability to independently and coherently determine national policies, to resist attempts at outside control, to adapt flexibly and exploit favourable trends

⁶⁰ Rodrigo Borja, Enciclopedia de la Política, México, FCE, 1997, p. 56. [El subrayado es mío]

⁶¹ A partir de la definición que da G. K. Roberts en su A Dictionary of Political Analysis, New York, St. Martin's Press, 1971, p. 15. Blanca Heredia, por su parte, define la *autonomía frente al exterior* como la "maximización de la capacidad de aquellos que se encargan de la toma de decisiones colectivas dentro de una comunidad política determinada para limitar la influencia de actores externos sobre la definición y la instrumentación de los objetivos de dicha colectividad. Esa capacidad involucra dos dimensiones centrales: la gama de temas de interés colectivo sobre los cuales una determinada comunidad política decide; y el rango de opciones que esa comunidad tiene en relación con los temas y las áreas que conforman su ámbito de competencia." En "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México". Varios autores, La política exterior de México. Enfoques para su análisis, op. cit., pp. 85-86.

in the international environment and to limit and control the effects of unfavourable ones.⁶²

En este sentido y como lo ha señalado Mario Ojeda, resulta simplista suponer que se ha ejercido una política exterior fundada en principios y dirigida a ampliar sus márgenes de autonomía por el mero gusto de oponerse a Estados Unidos y ofrecer una imagen de absoluta independencia.⁶³ En el caso de Canadá, Peyton V. Lyon ha subrayado la constante preocupación entre los encargados de la política exterior canadiense por mantener una mayor autonomía frente a Estados Unidos, tanto en un contexto global como en el de la alianza atlántica —este último especialmente significativo hasta el fin de la guerra fría.⁶⁴

Es por ello que resulta importante destacar el carácter *relativo* de la autonomía alcanzada por México y Canadá en distintos momentos y periodos, en oposición a su definición como un *absoluto* que debe cumplirse a lo largo del tiempo. Ahora bien, la noción misma de una autonomía definida como relativa sugiere, precisamente, la existencia de áreas específicas de la relación con Estados Unidos donde la autonomía pueden ser mayores que en otras donde no lo son tanto: por el contrario, como extremo hipotético, la autonomía definida de manera absoluta

⁶² The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985, Tesis de Doctorado, Faculty of Social Studies, University of Oxford, 1986, pp. 2-3.

⁶³ "La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos", Revista Mexicana de Política Exterior, vol. 1, núm. 2, 1984, p. 6.

⁶⁴ "Problems of Canadian Independence", International Journal, vol. XVI, núm. 3, 1961, pp. 250-259. Sobre este mismo tema véanse Lyon y Tomlin, Canada as an International Actor, *op. cit.*, p. 4; Annette Baker Fox, Idem.

entraña la ausencia de la relación misma, como sugiere la definición de Andrew Hurrell citada más arriba.

Para conocer y delinear dichas áreas, y por lo tanto poder establecer el grado o escala de autonomía lograda en ellas, es necesario diferenciar la estructura general de la relación en dos bloques, a saber: la parte de la estructura que corresponde a la relación estrictamente bilateral por un lado, y aquella otra parte de la estructura de la relación que involucra al conjunto del sistema internacional, por el otro. En este sentido, es importante señalar que en el conjunto de la relación de México y Canadá con Estados Unidos, los grados de autonomía que puedan alcanzar estos países están determinados asimismo por la contigüidad territorial.

A continuación se aborda primeramente la parte que toca a la relación bilateral, tratando de aislarla de la parte sistémica, la cual es tratada inmediatamente después en función de los márgenes de autonomía que las políticas exteriores de México y de Canadá buscan en el nivel sistémico de la relación con Estados Unidos..

Es imposible negar que los múltiples asuntos bilaterales de México y de Canadá con Estados Unidos han ocupado casi todo el espacio en la estructura general de la relación, al formar por su importancia y prioridad, un subsistema y una agenda política apartes, aunque lejos están de darse en completa desvinculación de asuntos sistémicos. A partir del fin de la segunda guerra mundial, dichos temas han abarcado lo que se conoce como problemas inter-domésticos: el comercio, la

migración, diversos asuntos fronterizos que incluyen el uso y administración de aguas fluviales, la preservación de recursos naturales y energéticos en la frontera y su paso por ella (sobre de todo gas y petróleo), entre otros. Cabe señalar que en materia de intercambio comercial, tanto México como Canadá han mostrado un comportamiento proporcionalmente similar: alrededor del 70 por ciento de sus exportaciones tiene como destino a Estados Unidos, mientras que la misma cifra da cuenta de las importaciones provenientes de ese país.⁶⁵ En ambos casos, la concentración de las relaciones comerciales con Estados Unidos ha sido vista como un síntoma de vulnerabilidad.

En general, los conflictos específicos en varios de estos temas han sido atendidos en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos, que en ambos casos ha desarrollado una reconocida tendencia hacia a la búsqueda callada del buen entendimiento, o "quiet diplomacy", así como en la estandarización de los conflictos en "problemas técnicos" que excluyen la confrontación directa.⁶⁶

Un cuadro distinto presentan las relaciones de México y Canadá con Estados Unidos consideradas desde y como parte del sistema internacional en su conjunto. Al concluir la segunda guerra mundial y hasta el final de la guerra fría, existieron espacios no tanto para las divergencias abiertas, sino para la ampliación de la

⁶⁵ Naciones Unidas, 1993 International Trade Statistics Yearbook, New York, United Nations, 1994, pp. 148-149 y 619-620.

⁶⁶ Para un tratamiento sobre este aspecto de la relación Canadá-Estados Unidos véase K. J. Holsti, "The United States and Canada", en Steven L. Spiegel y Kenneth N. Waltz (eds.), Conflict in World Politics, Cambridge, Mass., Winthrop Publishers, 1971, pp. 375-396.

autonomía relativa de las políticas exteriores de ambos países respecto a su vecino. Ha sido precisamente en esta parte de la estructura general de la relación, es decir, en la que corresponde a asuntos del sistema internacional, donde la aplicación de una política de principios ha abierto los márgenes de autonomía para México y Canadá.

Sin descontar las explicaciones que parten de las características mismas del sistema y sus arreglos institucionales (i.e. los regímenes internacionales), nos interesa subrayar aquí que a diferencia de otros casos, la vecindad de México y Canadá con Estados Unidos obligó a ambos países a mostrar una mayor autonomía en asuntos propiamente sistémicos.⁶⁷ En otras palabras, así como la contigüidad ha mostrado ventajas comparativas, en términos de política exterior resultó, al menos hasta 1989, en la necesidad obsesiva y recurrente de mostrar su autonomía respecto al poderoso vecino,⁶⁸ a pesar de compartir ambos la visión estadounidense del mundo de la guerra fría como dividido en dos polos de poder.⁶⁹

⁶⁷ Annette Baker Fox ha demostrado que la distancia y lejanía geográfica aumentó la incondicionalidad de algunos países respecto a los Estados Unidos: sus dos ejemplos más claros en este sentido son Australia y Brasil, mismos que se plegaron a los preceptos y requerimientos estadounidenses de la Guerra Fría sin temor a ser señalados como poco independientes o estados títeres. *The Politics of Attraction*, *op. cit.*, pp. 201-203 y 216.

⁶⁸ Peyton V. Lyon, "Problems of Canadian Independence", *International Journal*, vol. XVI, núm. 3, 1961, p. 251 y Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, *op. cit.*, p. 79.

⁶⁹ Sin duda, la filiación anti-comunista durante la guerra fría es más evidente en Canadá —por su sola pertenencia a la OTAN, por ejemplo— que en México, donde según Jorge G. Castañeda "tanto las características del país como las implicaciones de su situación geográfica han llevado a los mexicanos a adoptar una *visión estratégica o geopolítica del mundo* que, aunque *no es diametralmente opuesta* a la de Washington, *sí contrasta* con ella." Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad*, *op. cit.*, p. 216 (Los subrayados son míos). Para ilustrar la primera parte del argumento de Castañeda, es decir la referente a la adopción mexicana de una visión geopolítica del mundo no opuesta a los Estados Unidos, basta recordar la conocida posición de México durante la

Ejemplo de lo anterior sería la forma en que Estados Unidos concibió la seguridad y defensa de sus fronteras a partir de la relación específica con cada uno de sus dos vecinos. En uno de los pocos estudios comparativos que existen sobre el tema, se ha hablado de la existencia de una comunidad de seguridad⁷⁰ formada por Estados Unidos y sus dos vecinos (y dos de sus aliados lejanos: Australia y Brasil).⁷¹ En este tema en específico, si bien México y Canadá coincidieron en la esencia de la fatalidad geográfica —es decir, estar bajo la “sombra de seguridad” o ser considerado un “imperativo categórico” por Estados Unidos—,⁷² lo cierto es que

VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Punta del Este, 1962, en relación a la incompatibilidad de la pertenencia a la OEA y la profesión política del marxismo-leninismo. Otro posible parámetro sobre este mismo asunto podría ser la cercanía con los Estados Unidos en Naciones Unidas: Canadá aparece en los cuadros que muestran al 10% de los miembros más cercanos a esta potencia entre 1946 y 1994, mientras que México no aparece en el 10% más cercano, aunque tampoco en el cuadro correspondiente al 10% más lejano de los Estados Unidos durante el mismo periodo. Véase Miguel Marín Bosch, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, op. cit., cuadros XII.5 y XII.6, pp. 208-209.

⁷⁰ Una comunidad de seguridad se define como un conjunto de países en que, por similitud ideológica y el acuerdo en torno a la acción pacífica como único método legítimo para el cambio internacional, los conflictos se solucionan de manera pacífica sin recurrir al enfrentamiento bélico. Jorge I. Domínguez, “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Fernández de Castro y Weintraub (coords.), op. cit., pp. 35-36.

⁷¹ Annette Baker Fox, The Politics of Attraction, op. cit., p. 3.

⁷² En términos de la comunidad de seguridad referida arriba entre Estados Unidos y sus dos vecinos en un sistema internacional bipolar, la importancia puesta en México como “imperativo categórico” por parte de Estados Unidos, así como la extensión del sistema de defensa de este último país a Canadá, pueden explicarse ambos como resultado del “dilema de inseguridad” que enfrentan los Estados débiles según la tipología de Brian L. Job. Siguiendo a este autor, el dilema de inseguridad de México provenía de la vulnerabilidad del Estado frente a amenazas internas; mientras que para Canadá, el mismo dilema se explicaría a partir de la incapacidad —económica— del Estado para garantizar la protección y defensa de la población en un territorio tan extenso como es el canadiense, escenario de ataques aéreos y/o nucleares. Véase Brian L. Job, “The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World”, en Job, The Insecurity Dilemma, op. cit., pp. 11-35.

han divergido diametralmente en la forma: mientras Canadá posee un sistema compartido de defensa militar, México se ha negado a cooperar institucionalmente en este rubro e históricamente no ha sido un receptor importante de asistencia militar por parte de Estados Unidos.⁷³ Según Annette Baker Fox, en materia de defensa, México no se sintió obligado a “compartir la carga” que Canadá sí asumió, sobre todo como una forma de evitar ser defendido unilateralmente por Estados Unidos.⁷⁴ En todo caso, la “carga” de México era mantener su estabilidad política, factor que además le otorgaba un margen mayor de negociación frente a su vecino;⁷⁵ mientras que para el caso de Canadá, “la estabilidad política interna o el signo ideológico de los gobiernos canadienses no eran fuentes de preocupación para la seguridad

⁷³ El NORAD (North American Air Defense Command) fue establecido en 1958 e integró los sistemas de alerta temprana, detección e intercepción de ataques aéreos compartidos por Canadá y los Estados Unidos desde la segunda guerra mundial. Asimismo, formalizó la producción conjunta de tecnología defensiva. El Apéndice II muestra un cuadro comparativo de las ventas militares y los programas de asistencia de los Estados Unidos hacia México y Canadá en ese rubro, entre los años 1950 y 1973.

⁷⁴ Annette Baker Fox, *The Politics of Attraction*, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁵ Mario Ojeda, “El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos”, *loc. cit.*, p. 389. Cabe señalar que los cambios en el sistema internacional, así como los síntomas más recientes de inestabilidad en México, no han fracturado la lógica ni las prioridades que operan en la comunidad de seguridad que integran México y los Estados Unidos: “El final de la Guerra Fria [...] no modificó la convicción de que la Unión Americana seguía teniendo intereses vitales en la gobernabilidad de México y en la preservación de un gobierno en ese país que no fuera hostil a los intereses estadounidenses en la región. La política de seguridad de los Estados Unidos hacia México se mantuvo estable y constante en sus fundamentos desde el gobierno de Bush hasta los primeros tres años de la presidencia de Clinton. Esa estabilidad se reflejó en la negociación del TLC, en la postura estadounidense frente a las elecciones presidenciales mexicanas en agosto de 1994, en la rápida respuesta de los Estados Unidos a la crisis del peso en diciembre de 1994 y en el creciente mejoramiento de la cooperación militar”. John Bailey y Timothy Goodman, “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Fernández de Castro y Weintraub (coords.), *op. cit.*, p. 208.

estadounidense. Lo era la defensa del espacio aéreo continental.”⁷⁶

En este sentido, cabe señalar que si bien Estados Unidos no propició la búsqueda de una mayor autonomía relativa por parte de México y Canadá, tampoco la obstaculizaron, en ambos casos como resultado del ejercicio de acuerdos tácitos o “pactos no escritos”: mientras que los gobiernos estadounidenses valoraban la estabilidad política interna de México por encima de sus posiciones internacionales,⁷⁷ también permitían la autonomía de Canadá en la medida que aprovechaban su reputación como mediador “honesto y neutral” en el sistema internacional.⁷⁸

En los dos casos operó la conocida regla del entendimiento con Estados Unidos propuesta por Mario Ojeda y K. J. Holsti, en el sentido de que aquel país acepta la disensión en todo aquello que les resulte fundamental a México y Canadá y no afecte directamente los intereses de Estados Unidos.⁷⁹ Específicamente, nos interesa señalar aquí que, los márgenes de autonomía que buscaban las políticas exteriores de México y Canadá podían ampliarse en aquellos asuntos que no incidieran directamente en los intereses de Estados Unidos. Es importante enfatizar

⁷⁶ Isabel Studer, “Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá”, art. cit., p. 51.

⁷⁷ Carlos Rico F., “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la ‘paradoja del precipicio’”, en Humberto Garza Elizondo, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, op.cit., p. 62.

⁷⁸ Annette Baker Fox, The Politics of Attraction, op. cit., p. 200.

⁷⁹ Alcances y límites, op. cit., p. 93. Para una formulación canadiense del “entendimiento” con los Estados Unidos, véase K. J. Holsti, “The United States and Canada”, loc. cit., p. 378.

sobre el hecho de que, haciendo eco de la definición de autonomía presentada más arriba, dichos márgenes de autonomía tampoco se amplían de manera absoluta e irreversible. De hecho, éstos pueden irse modificando una vez que los intereses de Estados Unidos son afectados crecientemente.

Es así como en el siguiente capítulo veremos la forma específica en que se establecieron inicialmente los márgenes de autonomía frente a Estados Unidos en la política que siguieron México y Canadá respecto a la Revolución cubana, así como los factores internos y sistémicos que determinaron la apertura de esos márgenes.

III. LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE MÉXICO Y CANADÁ FRENTE A LA REVOLUCIÓN CUBANA.

El objetivo de este segundo capítulo es analizar comparativamente la política exterior de México y Canadá frente a la Revolución cubana. El estudio de este caso buscará delinear tanto las similitudes como las divergencias en la política exterior de ambos países hacia los movimientos reformistas en América Latina, y más concretamente hacia la Revolución cubana. Este ejercicio comparativo toma como factor fundamental la expresión de la hegemonía de Estados Unidos en este contexto.

Para ello, en el primer apartado del capítulo se revisa la posición y papel de América Latina en el contexto de la guerra fría; en el segundo apartado, se analizan las interpretaciones mexicana y canadiense de los movimientos políticos en el hemisferio asociados al comunismo y su articulación en sus respectivas políticas exteriores; en seguida, se abordan las diferencias y similitudes de las políticas exteriores de México y Canadá frente a la Revolución cubana a partir del peso de las variables internas y sistémicas en la configuración de dichas políticas, así como el ejercicio de los acuerdos tácitos de los dos países en su entendimiento con Estados Unidos.

a) El clima bipolar en América Latina y la nueva hegemonía estadounidense: las implicaciones para México y Canadá

Poco tiempo después de finalizada la segunda guerra mundial y, en buena medida como resultado de ella, el sistema internacional sufrió una transformación

determinada por el choque de intereses y objetivos entre Estados Unidos y la URSS. Las diferencias entre las dos superpotencias de la posguerra tuvieron un impacto mundial que dio pie a un nuevo tipo de conflicto centrado más en la ideología y en la competencia por esferas de influencia.

El sistema internacional *bipolar* reflejó no sólo la contraposición de las ideologías, sino también, en términos estratégicos, la división del mundo en dos polos enfrentados entre sí: el Oeste, liderado por Washington, *versus* el Este, a la cabeza del cual estaba la Unión Soviética y que incluía a los países de Europa oriental recién integrados al bloque socialista. En un primer momento, la "contención" fue la principal herramienta estratégica de Estados Unidos para limitar la expansión del comunismo; la cual fue seguida, bajo los mismos preceptos pero tratando de incorporar las nuevas circunstancias geo-políticas y tecnológicas, por la "represalia masiva" y la "disuasión múltiple".¹ En ambos casos, todo movimiento y avance de la Unión Soviética era visto como una alteración peligrosa del equilibrio de poder que impactaba en todo el sistema internacional bipolar y a la cual debía responderse oportunamente.

Este enfrentamiento tuvo consecuencias directas para América Latina, siendo la principal de ellas el establecimiento de un sistema hegemónico por parte de Estados Unidos que resultó en un "cierre hemisférico" y gracias al cual, Washington

¹ Para un análisis detallado de la guerra fría y de la política de seguridad estadounidense, véase John Lewis Gaddis, Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra, Buenos Aires, GEL, 1989, pp. 39-104 y 219-260.

logró controlar las relaciones de los países latinoamericanos y dirigir en su propio beneficio las políticas exteriores de los países de la región. al demarcar las pautas de lo que era o no permisible.² Como afirma Andrew Hurrell, la guerra fría propició el aseguramiento e institucionalización de la hegemonía estadounidense en la región mediante cuatro "pilares": 1) La disposición de Washington a intervenir, sin exclusión del uso de la fuerza, en los asuntos hemisféricos; 2) la integración de América Latina al sistema de seguridad del Oeste; 3) la preeminencia de Estados Unidos como principal socio de esa región en materia de comercio e inversiones, así como en asistencia económica y militar y, 4) la ausencia de una amenaza externa a su hegemonía regional.³

Aunque no ha concluido la discusión sobre la importancia relativa de América Latina en la política estratégica de Estados Unidos durante la guerra fría continúa estando a discusión.⁴ lo cierto es que Washington se preocupaba por propiciar la lealtad de los países de la región, logrando así su inserción en el conflicto sistémico

² Andrew Hurrell, "The United States and Latin America: Neorealism Re-examined", en Ngaire Woods(ed.), Explaining International Relations Since 1945, London, Oxford University Press, 1996, pp. 155-156.

³ Ibid., pp. 156-157.

⁴ Parte de este debate proviene de la escuela realista y se fundamenta en las conocidas frases que Henry Kissinger pronunció ante el Ministro de Asuntos Exteriores de Chile en 1969 con respecto a la importancia de América Latina en el mapa de la política internacional: "Nothing can come from the South. The axis of history starts in Moscow, goes to Bonn, crosses over to Washington, and then comes to Tokio". Citado por Andrew Hurrell, loc. cit., p. 176. Por su parte, Robert A. Pastor asegura que "América Latina, que durante las primeras cuatro décadas del siglo XX había sido el escenario principal de la política exterior norteamericana, pasó a la periferia de las preocupaciones estratégicas de Washington": en Límites en la amistad, op.cit., p. 198.

Este-Oeste. En el caso particular de México, se ha hablado de una "buena vecindad" con Estados Unidos fincada no sólo en el espíritu de cooperación impulsado durante la segunda guerra mundial, sino también en la creciente coincidencia con la ideología estadounidense de la guerra fría.⁵ Washington valoraba el anti-comunismo de la clase política de México así como la estabilidad del sistema político, y estaba a tal grado familiarizado con su nacionalismo que ponía a este país como ejemplo a seguir en todo el hemisferio.⁶

De hecho, el gobierno estadounidense demostró estar convencido del lugar que ocupaba México no sólo en materia de seguridad hemisférica, sino que además – sin exagerar su importancia– vinculaba dicho lugar con el conjunto del sistema internacional bipolar. En palabras del Secretario de Estado John Foster Dulles:

A pesar de una aparente falta de preocupación por el comunismo en el país (donde no tiene un número significativo de seguidores) y de una actitud poco comprometida con los esfuerzos de Estados Unidos en la lucha Este-Oeste, es indudable que si surgiera una crisis, México estaría de nuestro lado.⁷

Así pues, mientras a México no se le otorgaba una gran importancia

⁵ Con respecto al anti-comunismo oficial en México, Olga Pellicer señala que "el pensamiento oficial en México había ido evolucionando hasta coincidir, en diversos aspectos, con la ideología norteamericana de la guerra fría; las declaraciones pronunciadas con motivo de las entrevistas de altos funcionarios de México y los Estados Unidos fueron prueba de ello". Véase de esta autora "Las relaciones exteriores", en Olga Pellicer y Esteban L. Mancilla, Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador, México, El Colegio de México, 1978, tomo 23, p 87.

⁶ Ibid., pp. 88-90.

⁷ Citado por Laurence Whitehead, "México y la 'hegemonía' de Estados Unidos: pasado, presente y futuro", en Riordan Roett (comp.), Relaciones exteriores de México en la década de los noventa, México, Siglo XXI, 1991, p. 330.

estratégica pero se apreciaba su anti-comunismo. en el caso de Canadá su reorientación hacia Estados Unidos fue resultado de un proceso que incluyó una creciente integración económica y su incorporación a la política estadounidense de seguridad hemisférica. Así, un cúmulo de factores provocó la redefinición de la relación bilateral con Washington, por un lado y la inmersión de Canadá en el conflicto bipolar, por el otro.

De hecho, fueron los propios estadounidenses quienes tempranamente emprendieron la revisión de sus relaciones con Canadá, como lo muestra un "Policy Statement" del Departamento de Estado fechado en 1951, donde se definían las prioridades de la política hacia ese país a partir de múltiples razones, algunas de ellas ya existentes pero replanteadas de manera un tanto insólita a raíz de la reconfiguración del sistema internacional de la guerra fría:

[...] to insure general recognition in the United States and in Canada that a special relationship does, in fact, exist between the two countries, by reason of their geographical proximity, cultural and social similarity and economic and military independence. [...] the United States and Canada constitute a single unit for hemispheric defense purposes.⁸

En el nivel del sistema internacional, la disminución en la importancia e influencia relativas de Inglaterra, el surgimiento de Estados Unidos como potencia

⁸ Robert Bothwell, Canada and the United States, op. cit., pp. 47-48. La importancia de Canadá en términos económicos y estratégicos creció en este mismo sentido, ya que según el Departamento de Estado, la inversión directa de Estados Unidos aumentó, entre 1950 y 1957, de 3.58 mil millones de dólares a 8.33. Por su parte, los canadienses estimaban el total de inversiones provenientes de ese país en 16.72 mil millones de dólares, lo cual representaba el 75% de inversión extranjera en Canadá. No menos significativa resulta la importancia de Canadá como proveedor de materias primas en el mundo de la guerra fría; en un reporte preparado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, se señalaba que los recursos estratégicos canadienses eran una garantía "tan buena en caso de emergencia como los que se generan en Estados Unidos". Citado en Thompson y Randall, Canada and the United States, op. cit., p. 203.

mundial y su hegemonía militar, política y económica en la posguerra, así como la intensificación del clima de guerra fría, empujaron definitivamente a Canadá hacia el campo liderado por su vecino sureño. Al igual que en el caso mexicano, entre las élites políticas de Canadá campeaba el anti-comunismo y la concepción de un sistema internacional dividido en dos frentes antagónicos. Ante esto, la posición de Canadá respecto a Estados Unidos se perfilaba con mayor claridad:

If it is important that Canada and the United States should co-operate with one another in trade and industrial development, defence and defence production, it is even more important that we stand united ideologically and politically.⁹

Sin embargo, la identificación ideológica y política entre ambos países no implicó el fin de la ambivalencia sistémica referida en el capítulo anterior: de hecho, constituirse en aliado –aunque ambivalente– de Washington, implicó para Canadá la necesidad de buscar formas de aumentar sus espacios de autonomía respecto a ese país. Con este fin Canadá asumió el papel de mediador internacional en los conflictos de la guerra fría y, como lo sugiere la experiencia cubana, buscó en lo posible atemperar la confrontación bipolar. En este sentido, la vecindad geográfica y la coincidencia ideológica con Estados Unidos arrastró de manera inevitable a Canadá en las decisiones y acciones internacionales de los Estados Unidos. No es sorprendente pues que, en este contexto, la política exterior canadiense se vio prácticamente obligada a buscar posiciones de equilibrio y compromiso durante los

⁹ "The Unity between Canada and the United States", discurso pronunciado por el Primer Ministro John G. Diefenbaker en el Club de Rotarios de Chicago, 3 de septiembre de 1961.

momentos de crisis en la guerra fría.¹⁰

Como lo han señalado dos estudiosos de las relaciones Canadá-Estados Unidos, prácticamente todos los primeros ministros de la posguerra –desde Mackenzie King hasta sus sucesores Louis St. Laurent, John Diefenbaker y Lester Pearson– y sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores coincidieron con la estrategia estadounidense de contención del comunismo, pero diferían en sus tácticas y fórmulas de llevarla a cabo.¹¹ De manera similar a como ocurriera en el caso de México, esta diferencia se reflejaría con toda claridad tanto en las interpretaciones con respecto al cambio político en América Latina, como en las respuestas consideradas por los sucesivos gobiernos canadienses frente a estos movimientos reformistas.

b) La interpretación en México y Canadá de la amenaza comunista en América Latina, su traducción en la política exterior y el antecedente guatemalteco.

Si bien los gobiernos de Ottawa y Washington compartían visiones y objetivos políticos comunes en América Latina, lo cierto es que no existía un acuerdo sobre los medios para alcanzar esos fines. Los análisis y conclusiones de Canadá sobre la situación política y económica en el hemisferio no se apegaban a las doctrinas de seguridad de Estados Unidos. Así por ejemplo, mientras Estados Unidos

¹⁰ Melvin Conant, "Canada's Role in Western Defense", *Foreign Affairs*, vol. 40, núm 3, 1962, p.435.

¹¹ Thompson y Randall, *Canada and the United States*, op. cit., p. 190.

consideraba que el rasgo dominante de América Latina era el cambio en los frentes *social y económico* y que éste debía ser encauzado de manera tal que se conjurara la amenaza de una revolución de corte "sovietizante".¹² Canadá también diagnosticaba la ola de cambio que recorría al hemisferio pero la calificaba como un conjunto de "revoluciones sociales genuinas", comparables a las ocurridas en África, el Sureste Asiático y Medio Oriente.¹³ Sin embargo, ambos países consideraban no sólo que América Latina era un campo fértil para ideologías subversivas o disruptoras del orden social –que incluían por igual fascismo y al nacionalismo–, sino que además la región representaba un enclave potencialmente atractivo para la URSS y el comunismo internacional en el dominó de la guerra fría.¹⁴

La interpretación sobre el cambio político en América Latina que realizaban

¹² El subsecretario para Asuntos Inter-americanos del Departamento de Estado, Wymberley DeR. Coerr, reconocía tres tipos de revolución en América Latina: las revoluciones palaciegas como método tradicional para alternar el poder; las revoluciones sociales que alteran la distribución del poder político entre grupos con poder económico (donde por cierto ponía como ejemplo a la Revolución mexicana) y, como tercer tipo la revolución sovietizante infiltrada y dirigida por el comunismo internacional. En "Forces of Change in Latin America", Department of State Bulletin, Washington D.C., Department of State, vol. XLIV, núm. 1130, 1961, pp. 251-257.

¹³ John D. Harbron, "Crisis and Change in Latin America", Behind the Headlines, vol. XX, núm. 2, 1960. No está de más señalar que Behind the Headlines era publicada por el Canadian Institute of International Affairs, el *think tank* del Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá en el que hasta la fecha se sigue formando a los cuerpos diplomáticos.

¹⁴ Así, mientras el subsecretario de Estado Wymberley DeR. Coerr advertía lo siguiente: "International communism views the force of change in Latin American nations as the potencial source of new revolutions with which to destroy existing governments and institutions for its own objectives", un analista canadiense cuya opinión era atendida en Ottawa afirmaba: "Soviet Communist leaders have always given Latin America their special attention. Not only does the continent possess the ideal Marxist social and economic circumstances in which 'exploited peoples' find themselves, but also conquest by ideological means of any one of the Latin American republics would lead to a physical bridgehead for World Communism in the Western Hemisphere". Véase John D. Harbron, "Castro in the Americas", Behind the Headlines, vol. XXI, núm. 3, 1961.

los círculos académicos vinculados con los funcionarios y diplomáticos canadienses, coincidía en algunos puntos con los escasos análisis hechos sobre el mismo tema en México. Resulta interesante notar cómo, en uno de ellos, se señalaba el carácter nacionalista de las revoluciones en la región, así como el peligro de su conversión al comunismo por efecto de las difíciles condiciones económicas y el peso aplastante de la hegemonía estadounidense, en otras palabras, por “la presencia de un poder imperial de magnitud colosal” en estos países.¹⁵ Ante la disyuntiva de optar entre el apoyo a dictaduras militares con graves consecuencias para la viabilidad democrática de la región o fomentar el comercio, Canadá eligió esta última. En consecuencia, la inclinación de Canadá en favor de profundizar los lazos económicos y comerciales con la región, marcó una diferencia con la estrategia de contención del comunismo de Estados Unidos, misma que incluía mantener dictaduras impopulares a un cada vez más alto costo político y económico —es decir, la receta de Washington.¹⁶

¹⁵ Daniel Cosío Villegas, “El comunismo en la América Latina”. En este texto de 1953, que había sido concebido originalmente como una conferencia para el seminario “The Impact of Soviet Imperialism on the Free World” en Johns Hopkins University, Cosío Villegas delineaba claramente el mapa político e ideológico del hemisferio a mediados de los años cincuenta y, casi de manera profética, advertía sobre el posible surgimiento de un movimiento revolucionario en Cuba: “La magnitud del peligro de una revolución nacionalista tardía puede medirse si se considera que en sólo dos países la ha habido oportunamente (México y Argentina); que en dos países la está habiendo (Guatemala y Bolivia), con resultados hasta ahora inciertos; en tres países (Perú, Colombia y Venezuela) brotó todavía a tiempo, pero fue frustrada; en diez países (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Haití, Santo Domingo, Cuba, Ecuador, Brasil y Paraguay) no la ha habido y es probable que la haya”; en Daniel Cosío Villegas, Problemas de América, México, Cílo-El Colegio Nacional, 1997, p. 176.

¹⁶ John D. Harbron, “Crisis and Change in Latin America”, op. cit., p. 9.

Pese a que desde 1946 al anti-comunismo oficial mexicano se aunó la suspicacia de amplios sectores de la sociedad hacia movimientos políticos de signo comunista,¹⁷ en términos de su política hemisférica México no asumió por entero los designios de Estados Unidos. En cierta manera, México –como Canadá– también era un “aliado ambivalente” ya que su diagnóstico para prevenir brotes comunistas en la región difería de las estrategias de contención de Estados Unidos. Esto fue más evidente cuando los gobiernos mexicanos empezaron a manifestar su reticencia ante las iniciativas hemisféricas de seguridad promovidas por Washington. Ya desde 1948 en Bogotá, México había propugnado por otorgar a la OEA facultades limitadas y prevenir el establecimiento de un consejo de defensa interamericana, además de insistir en el alcance del Tratado de Río al rechazar que el proyecto se convirtiera en una “alianza bélica”.¹⁸

Sin embargo, el punto de mayor tensión en la relación con Estados Unidos durante los primeros años de la guerra fría resultó de la posición asumida por México frente a las presiones que Washington ejerció en contra del gobierno progresista de Jacobo Arbenz en Guatemala. Como sus colegas canadienses, los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que asistieron a la X

¹⁷ Soledad Loaeza, Clases Medias y Política en México. La querrela escolar, 1959-1963, México, El Colegio de México, 1988, pp. 188-197 y Mauricio Reyes, “Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964”, en Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, op. cit., p. 146.

¹⁸ Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, op.cit. pp. 45-46.

Conferencia Interamericana de Caracas, consideraban que el único antídoto contra el comunismo era el progreso económico.¹⁹

Si bien no podemos tratar aquí los pormenores de la posición de México y su abstención a la resolución condenatoria del gobierno de Arbenz promulgada en el marco de esa reunión, es importante destacar “la habilidad del gobierno que, sin abandonar la defensa de los principios de la no intervención y la autodeterminación, se detiene en los límites más allá de los cuales podría correrse el riesgo de enfrentarse con los grupos de presión internos o con la abierta oposición de Estados Unidos.”²⁰ Si bien durante la caída de Arbenz en 1954 el gobierno mexicano fue capaz de mantener una “distancia relativa” respecto a la posición de Washington, lo cierto es que la experiencia guatemalteca vino a demostrar la inserción definitiva de México en el clima general de guerra fría en el hemisferio. Adicionalmente, el conflicto Este-Oeste, cuyas implicaciones era obvias en el sistema internacional, logró reproducirse en el contexto interno.²¹

En este sentido, el caso de Guatemala fue un antecedente en términos de la política que habría de seguirse frente a la Revolución cubana. En el caso de Guatemala, como en el de Cuba años después, las iniciativas reformistas de Arbenz

¹⁹ Los delegados mexicanos eran el Secretario Luis Padilla Nervo, el Subsecretario José Gorostiza y Roberto Córdova.

²⁰ Olga Pellicer, “Las relaciones exteriores”, *loc. cit.*, pp. 109-110. Véase también Blanca Torres, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, 1991, Tomo VII, pp. 116-120.

²¹ Clases Medias y Política en México, *op. cit.*, pp. 188-191.

terminarían por provocar el reacomodo de las fuerzas políticas tanto internas como externas. En ambos casos la experiencia reformista puso al gobierno de México ante tres opciones: 1) mantenerse al margen justificándose en el principio de no intervención; 2) apoyar e incluso apostar por el curso reformista en esos países y, 3) sumarse a Estados Unidos. Sin duda, la segunda opción aportaba dos beneficios fundamentales. El primero de ellos consistía en presentar a México como un régimen moderado, mientras que el segundo le aportaba un margen de inmunidad frente a la amenaza subversiva apoyada desde los países donde tuvieran lugar los movimientos reformistas. Sin embargo, esta segunda alternativa mostró pronto implicaciones graves ya que sometió al gobierno de México a dos tipos de presiones: por un lado, la crítica de Estados Unidos y, por el otro, los efectos perversos en la política interna que provocaba el apoyo a movimientos reformistas.

En este mismo contexto dominado por la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el gobierno canadiense dejó ver su propia interpretación acerca de los movimientos reformistas en el continente. Dentro de un espectro que abarcaba desde el socialismo al fascismo, desde la perspectiva canadiense estos movimientos podían ser útiles y favorecer la causa del "mundo libre". En la contención del comunismo, los movimientos de corte reformista eran sin duda preferidos por Canadá sobre la Iglesia católica y las fuerzas armadas, ya que estos últimos representaban, en la visión canadiense, una amenaza para la democracia.²² Sin

²² En el caso específico de Argentina, la diplomacia canadiense había tratado con reticencia al

embargo, es importante señalar que si bien el desarrollo democrático fue uno de los objetivos de la política exterior de Canadá hacia la región, lo cierto es que durante los años de la guerra fría dicho objetivo fue supeditado al "imperativo categórico" de contener cualquier avance del comunismo.²³

Así, en Perú y Colombia el diagnóstico canadiense con respecto a la amenaza comunista difería de la interpretación estadounidense, en tanto Canadá proponía prescripciones de contención alternativas al estrangulamiento económico o la intervención militar. En los casos de Guatemala y Cuba, aunque la percepción canadiense y estadounidense sobre la amenaza comunista tendió a coincidir, la política de Canadá buscó mantener un margen de autonomía.

Hacia el final de la década de los cincuenta, los embajadores canadienses en Perú y Colombia coincidían con el gobierno de Estados Unidos en la necesidad de mantener a salvo del comunismo a estos países y al resto del continente. Sin embargo, es importante señalar que ambos diplomáticos profesaban un acercamiento al problema de la subversión mucho menos ortodoxo que el del gobierno estadounidense. Aunque en Perú se identificaba la infiltración comunista en los sindicatos nacionales como un "peligro claro y presente", el representante canadiense confiaba en que dicha amenaza podía desactivarse con la sola presencia y

peronismo por considerarlo un movimiento fascista. Sin embargo, en el nuevo contexto de la guerra fría, se empezó a ver a Perón como un actor político capaz de contener al comunismo en Argentina. Véase James Rochlin, Discovering the Americas. The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, p 36.

²³ Ibid., p. 37.

ejemplo de los líderes sindicales provenientes de Canadá. Por otra parte, en Colombia el embajador canadiense no sólo cuestionaba la propuesta estadounidense centrada en la eliminación de los grupos subversivos, sino que además percibía como una amenaza mayor la disminución en la asistencia por parte de Washington. Los funcionarios de la cancillería canadiense consideraban además que los recortes en la asistencia para el desarrollo de toda la región obligarían a los gobiernos latinoamericanos a buscar ayuda en el bloque soviético.²⁴

La filiación anti-comunista de Canadá y su alineamiento ideológico con Estados Unidos se había mostrado con toda claridad desde los inicios de la guerra fría, notablemente en Europa y no en menor grado en el continente latinoamericano. Así por ejemplo, el capítulo crítico del ascenso de Jacobo Arbenz a la presidencia de Guatemala demostró que Canadá, al igual que el gobierno estadounidense, veía con desconfianza a los movimientos políticos de izquierda y que consideraba a América Latina como un aliado obligado en la configuración del sistema bipolar de la guerra fría. En el caso concreto de Guatemala, los despachos del agregado comercial de la Embajada de Canadá no se diferencian mucho, en el tono ni en el contenido, de la forma en que la CIA y otras oficinas estadounidenses veían al gobierno reformista de Arbenz:

Businessmen and landowners do not have any cause to view the prospect of Arbenz

²⁴ Carta del Embajador de Canadá en Colombia al Ministro de Asuntos Exteriores, "The Place of Latin America in a World of New Power Relationships", octubre de 1957, citado en Rochlin, *Ibid.*, p. 42.

as future president with any optimism. He is unscrupulous, daring and ruthless, and not one to be allayed in his aims by bloodshed or killing.²⁵

En Guatemala fue particularmente claro que, ante una amenaza que pudiera modificar el equilibrio de poder en el sistema bipolar de la guerra fría, la política exterior canadiense optaría por alinearse con las prioridades de seguridad de Estados Unidos en la región. De hecho, los cuerpos diplomáticos canadienses destacados en varios países del hemisferio compartían con sus contrapartes estadounidenses la creencia en que Guatemala era parte de una conspiración de la Unión Soviética para promover el comunismo.²⁶

Pese a la creciente coincidencia entre Canadá y Estados Unidos, es importante subrayar los desacuerdos con Washington en relación, por un lado, con los medios que debían emplearse para mantener alejada a la causa comunista del hemisferio al rechazar la opción de la intervención armada y, por el otro, con las consideraciones estratégicas de una posible expansión comunista desde Guatemala. Así, cuando se descubrió un cargamento de armas para Guatemala proveniente de Suecia, Estados Unidos tomó el hecho como evidencia de que la expansión comunista en América latina pasaba por ese país centroamericano, mientras que un funcionario canadiense

²⁵ "A Record of Events Leading Up to Present Tense Situation in Guatemala", agosto de 1950. Citado en Rochlin, *Ibid.*, p. 35.

²⁶ Resulta curioso aunque no del todo sorprendente notar que dentro de este esquema conspiratorio, incluso la Embajada de la URSS en México era considerada una base desde la cual se dirigían operaciones en apoyo a Guatemala. En 1951, el jefe de la misión canadiense, Jules Leger, reportaba que: "there are indications that the Soviet Embassy here is the contact through which Communists in Guatemala are directed". Carta del Embajador de Canadá en México al Ministro de Asuntos Exteriores, "Communism in the Caribbean", noviembre de 1953, citado por Rochlin, *Ibid.*, p.40.

señalaba desde Londres que:

Guatemala has, at present at least, no aggressive designs on neighbouring states, being too much plagued with domestic problems to embark on external adventures; [and] ... that the Guatemalan Government is itself nervous of attacks from Honduras, and to a lesser extent from Nicaragua and Salvador.²⁷

En este sentido, estas diferencias con Estados Unidos en relación a la amenaza representada por el gobierno de Arbenz pueden ser vistas como un antecedente a la Revolución cubana, en tanto la lectura canadiense del problema y su tratamiento político-diplomático contrastó con la política abiertamente intervencionista de Washington.

En todo caso, un síntoma más explícito del interés de Canadá por mantener una mayor autonomía con respecto a los asuntos hemisféricos pudo verse en su negativa a ingresar a la OEA y en preferir a las Naciones Unidas como el foro multilateral a través del cual se ventilarían dichos asuntos. En este sentido, la posición desplegada por el gobierno canadiense hacia la ONU tendría claros paralelos con la línea seguida por México, como se vio en el conflicto hemisférico ocasionado por la Revolución cubana y la posición mexicana respecto a la primacía del foro mundial por encima del órgano regional.²⁸

En el caso de Canadá, se juzgaba que la plena membresía a la OEA obligaría

²⁷ Carta del Alto Comisionado de Canadá en Londres al Subsecretario de Asuntos Exteriores, "Shipment of Arms to Guatemala", junio de 1954, citado en Rochlin, *Ibid.*, p. 41.

²⁸ Véase Luis Padilla Nervo, "Presencia de México en las Naciones Unidas. El caso de Cuba", *Cuadernos Americanos*, vol. CXVI, núm. 3, pp. 72-83.

al gobierno a apoyar institucionalmente a Estados Unidos cuando surgieran disputas en el seno de esa organización. Esto fue claro en ocasión de la X Conferencia Interamericana de Caracas cuando, refiriéndose implícitamente a los acontecimientos ocurridos en Guatemala, el representante canadiense señaló que a pesar del desacuerdo de Canadá, de haber sido miembros permanentes “hubieramos coincidido en la mayoría de los casos con Estados Unidos.”²⁹ Ciertamente, algunos de estos rasgos de la política exterior canadiense no sólo permanecerían inalterados en la conformación de su posición frente a la Revolución cubana, sino que serían sometidos a grandes presiones por parte de Estados Unidos hasta alcanzar puntos extremos, sobre todo en términos de la autonomía y los acuerdos tácitos que se ejercían con ese país.

En el caso de México, pese a su participación en el órgano regional, el gobierno buscó mantener un margen mínimo de autonomía respecto a Estados Unidos justificándose en las posiciones tradicionales que sostenía en el tratamiento de los asuntos hemisféricos.

c) México y Canadá frente la Revolución cubana: diferencias, convergencias y las bases del entendimiento con Estados Unidos.

Durante los años de la guerra fría los países de América Latina subordinaron sus políticas exteriores a los objetivos estratégicos de Estados Unidos. Sin embargo,

²⁹ “Canada’s Relations with the Inter-American System”, sin fecha, citado por Rochlin, Discovering the Americas, op. cit., p. 45.

es importante reconocer que una serie de movimientos políticos de corte nacionalista, asociados a los gobiernos de Perón y Frondizi en Argentina, Arbenz en Guatemala y Quadros y Goulart en Brasil, desafiaron este patrón. Estos fueron, como señala Mario Ojeda, excepciones a una tendencia general: sin embargo, "Cuba constituyó en sí misma la completa excepción a partir de 1959".³⁰

No resulta necesario abundar aquí sobre el significado que tuvo para el sistema de seguridad hemisférica de Estados Unidos el triunfo de la Revolución cubana. En términos de la confrontación Este-Oeste, caracterizada por una estricta delimitación de esferas de influencia por parte de las superpotencias, el arribo al poder del movimiento dirigido por Fidel Castro fue percibido como la implantación del comunismo en el hemisferio a través de un gobierno revolucionario inspirado en las tesis del marxismo-leninismo.

Los cambios que produjo la Revolución cubana en el sistema interamericano y la confrontación con Estados Unidos, tuvieron consecuencias directas en la vida política interna de los países de la región. En este sentido, México no sólo no fue inmune a esta tendencia de polarización de los actores políticos internos frente a Cuba, sino que, a diferencia de otros países, la victoria de la Revolución desempeñaría un papel relevante en la configuración tanto de su política exterior

³⁰ Alcances y límites de la política exterior de México. op.cit. p. 43.

como de la política interna.³¹

Como veremos, en el caso específico de México la Revolución cubana tuvo dos efectos básicos: primero, como movimiento reformista tomó el lugar de México como régimen progresista y, segundo, obligó al gobierno mexicano a optar por una política de apoyo a Cuba. El resultado de ambos efectos se tradujo en la reacción tanto de la izquierda mexicana como de sectores de la derecha, así como en la presión de Estados Unidos por redefinir la política de México hacia Cuba.

Así, mientras que en el caso de Canadá el factor fundamental que va a determinar su política exterior hacia Cuba va a ser en última instancia el mantenimiento del equilibrio bipolar, en México encontramos que las variables de orden interno --a diferencia del caso canadiense-- van a adquirir importancia en la formulación de la política hacia la Revolución cubana.

Una constante en los estudios de la política de México hacia la Cuba revolucionaria ha destacado la necesidad de "observar el grado en que dicha política refleja la relación entre las fuerzas políticas internas, y los límites hasta los cuales se lleva, por ejemplo, la defensa del principio de no intervención."³² Específicamente,

³¹ Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, 1959-1988, Tesis de Doctorado, Faculty of Social Studies, University of Oxford, 1994, p. 78.

³² Olga Pellicer, "Las relaciones exteriores", *loc. cit.*, p. 96. Véanse también: de la misma autora su libro clásico sobre el tema, México y la Revolución Cubana, México, El Colegio de México, 1972; Arthur K. Smith, Mexico and the Cuban Revolution: Foreign Policy Making in Mexico under President Adolfo López Mateos (1958-1964), Tesis de Doctorado, The Graduate School, Cornell University, 1970; Ana Covarrubias, *supra*; Blanca Torres, México y el mundo, *op. cit.*; Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)" y Mauricio Reyes, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en Garza Elizondo

esto significó la transmisión de un conflicto desde el nivel sistémico al interno o doméstico que venía a alterar los acomodos del sistema político mexicano.

En el estudio de la política exterior mexicana y la Revolución cubana se han delimitado tres periodos en términos cronológicos: 1) 1959, año en que la política de México sigue cauces tradicionales y busca definir su relación con Cuba como contrapeso al acercamiento con Estados Unidos; 2) 1960-1962 como un periodo crítico en el cual se hace patente la incidencia de las relaciones políticas internas en la conformación de la política exterior frente a Cuba y. 3) 1962-1964 como el regreso al *statu quo* luego de la crisis de los misiles y la expulsión de Cuba del sistema interamericano.³³

Así pues, la respuesta inicial de México ante la Revolución cubana siguió las pautas tradicionales, al abstenerse de comentar sobre la situación interna de la isla. El 5 de enero de 1959, el gobierno mexicano se limitó a anunciar que las relaciones con Cuba seguirían su curso normal. Sin embargo, con este gesto México se convirtió en la primera nación del continente en ratificar la existencia de relaciones diplomáticas con la Cuba revolucionaria. Esta actitud inicial del gobierno mexicano estuvo marcada por un sentimiento general de simpatía por la Revolución cubana y por el interés en identificarla con el proceso revolucionario de 1910.³⁴ De hecho, el

(comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México.

³³ Mauricio Reyes, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", loc. cit., p. 155.

³⁴ Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana. op. cit., pp. 18-19.

desarrollo posterior de las relaciones bilaterales entre ambos países demostraría que la "compatibilidad" de las revoluciones entre México y Cuba llegaría a convertirse en un "vínculo revolucionario/progresivo" cuya función sería servir como medio de comunicación entre ambos gobiernos.³⁵ En este sentido, la visita que realizó el Presidente Dorticós a México en junio de 1960 constituyó la ocasión en que más explícitamente se hizo énfasis en las similitudes de las experiencias revolucionarias por parte de los mandatarios mexicano y cubano.³⁶

Por su parte, la recepción que tuvo en México la llegada de Castro al poder se manifestó de manera entusiasta principalmente entre distintos grupos de la izquierda. El caso más notable fue, sin duda, el del ex-Presidente Lázaro Cárdenas, entonces considerado el ala izquierda del régimen y quien viajó hasta Cuba para aparecer junto a Castro una manifestación en la Plaza Cívica de la Habana el 26 de julio de 1959. Al apoyo de Cárdenas lograron sumarse grupos de estudiantes e intelectuales y escritores como fueron el Movimiento de Liberación Nacional o el Frente Estudiantil en Defensa de la Revolución cubana, junto con los dos partidos marxistas del país, el

³⁵ Sobre este tema véase Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, op. cit., pp. 144-146.

³⁶ Ibid., p. 166. En su discurso de bienvenida a Dorticós, López Mateos se refirió a los procesos revolucionarios de México y Cuba en los siguientes términos: "Nosotros que hemos recorrido etapas semejantes comprendemos y valoramos el esfuerzo de transformación que Cuba está llevando a cabo. También aquí la reforma agraria ha sido factor determinante de la patria nueva de que estamos orgullosos. Confiamos en que la Revolución cubana sea, como lo ha sido la mexicana, un paso más hacia la grandeza de América". Citado por Olga Pellicer en México y la Revolución Cubana, op. cit., p. 21.

PPS y el PCM.³⁷ En este sentido, se ha señalado que la importancia real de estos grupos considerados bajo el rubro general de la izquierda independiente era muy limitada.³⁸ Sin embargo, también es innegable que el entusiasmo que suscitó la Revolución cubana desembocó por un lado en la organización de actividades políticas en México y, por el otro, en un cisma desestabilizador en los más altos niveles del sistema político, centrado en la figura y personalidad del general Cárdenas.

Como ejemplo de lo primero pueden mencionarse los casos de las manifestaciones en repudio a los actos de intervención en contra de la Revolución cubana perpetrados Estados Unidos, como fueron las marchas y plantones en repudio a la invasión de Playa Girón que llegaron a reunir a cerca de 80 mil personas, así como la realización de la Conferencia Latinoamericana para la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz en marzo de 1961.³⁹

En el caso del activismo pro-cubano de Cárdenas, si bien su influencia y margen de acción reales podían llegar a ser limitados, lo cierto es que fue visto por el Presidente Adolfo López Mateos como un desacato frontal a la norma no escrita que llamaba a los ex-presidentes a no involucrarse en actividades políticas. Siguiendo a Ana Covarrubias, las pronunciaciones y el activismo del ex-presidente en favor de

³⁷ Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana, op. cit., pp. 89-91.

³⁸ Soledad Loaeza, Clases medias y política en México, op. cit., p. 201.

³⁹ Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana, op. cit., pp. 94-97.

Cuba no repercutían en el plano internacional, aunque sí tuvieron un impacto importante en el interior de México.⁴⁰ Las entrevistas entre ambos personajes demuestran, acaso en un sentido mínimo pero significativo, la importancia que otorgaba el Presidente López Mateos al activismo de Cárdenas, llegando incluso a señalarle a éste que “se dice que los comunistas lo están encerrando en una madeja peligrosa.”⁴¹ Aunque no se puede afirmar que fueron los comunistas quienes efectivamente encerraron a Cárdenas, al menos el Presidente López Mateos sí juzgó peligroso que el general partiera hacia la isla en plena invasión de Playa Girón, por lo que impidió su vuelo hacia la isla.⁴²

Algunas interpretaciones sobre la política exterior de México frente a la Revolución cubana han tomado como causa suficiente del mantenimiento de relaciones con ese país, la necesidad por parte del gobierno mexicano de evitar la polarización de las fuerzas políticas internas.⁴³ Asimismo, en estudios más recientes no se ha desestimado el enfoque que privilegia el peso de defender el principio de no intervención en tanto México, en su condición de país débil dentro del sistema internacional y vecino contiguo de Estados Unidos, ha utilizado dicho principio

⁴⁰ Mexican-Cuban Relations, *op. cit.*, p. 183.

⁴¹ Citado por Enrique Krauze en La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), México, Tusquets, p. 252.

⁴² Carlos Fuentes, Tiempo mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1973, p. 107.

⁴³ Notablemente Olga Pellicer en México y la Revolución Cubana, *op. cit.*, y Mario Ojeda en su estudio general de política exterior mexicana, Alcances y límites de la política exterior de México, *op. cit.*.

como un arma diplomática.⁴⁴

En este sentido, Olga Pellicer --quien realizó su estudio clásico sobre el tema desde una interpretación que se enfoca principalmente sobre la política interna-- retomó esta discusión a partir de otros factores determinantes en la política exterior de México, como podrían ser el peso de la vecindad con Estados Unidos y el antecedente guatemalteco de 1954, coincidiendo así con estudios más recientes:

La preocupación predominante de la política exterior mexicana en el caso de Cuba no fue la defensa de la revolución de ese país; el problema fundamental era mantener la tradición en materia de política exterior que había ido tomando forma desde las primeras reuniones panamericanas y se había confirmado, plenamente, en la reunión de Caracas de 1954. [...] *los elementos constitutivos de esa tradición eran el apego al principio de la no intervención, la oposición al otorgamiento de poderes excesivos a la OEA, y el interés por conservar independencia de criterio frente a los Estados Unidos en la interpretación de los acuerdos interamericanos.*⁴⁵

La postura de simpatía hacia Cuba mostrada por México, empero, no significó en lo absoluto un estrechamiento de las relaciones económicas y políticas entre los dos países: acaso reveló más claramente el peso relativo de dos de los factores arriba señalados en la política hacia Cuba: la situación política interna y la búsqueda de la

⁴⁴ Ana Covarrubias, *Mexican-Cuban Relations*, op. cit., pp. 61-62. Aunque este tema se trató en el capítulo anterior, es importante destacar que, como señala esta autora, esta condición de debilidad relativa está íntimamente vinculada con el recurso de los Estados débiles a políticas exteriores fundadas en principios: "The most common explanation of a 'policy of principles' alludes to the relative weakness of the country in the international system and the repeated intervention, military or otherwise, by foreign powers since Mexico became independent. [...] Such a foreign policy has basically translated itself into defensive and legalistic behaviour regardless of periods of passive or active involvement of the country in international affairs. *This very much reflects the continuous relative weakness of the country in the international system living next to a not only powerful neighbour but one of the world superpowers since the Second World War.*" *Ibid.*, p. 62-64. [El subrayado es mío]

⁴⁵ "Las relaciones exteriores", *loc. cit.*, p. 122. [El subrayado es mío]

autonomía respecto a Estados Unidos. En la cronología de la relación entre México y Cuba que establece Olga Pellicer, define a 1960 como el año en que el gobierno mexicano tuvo que convertirse en un defensor más explícito de Cuba. “empujado por presiones de orden interno”⁴⁶ y en demérito de una interpretación que tomara en cuenta las implicaciones internacionales del ascenso de un régimen revolucionario en el hemisferio, así como su contextualización en términos del conflicto Este-Oeste.. Lo anterior fue claro durante la VII Reunión de Consulta de Ministros de la OEA, en la cual “los diplomáticos mexicanos no consideraron el problema de las relaciones crecientes con los países socialistas”.⁴⁷

Así, es a partir de la radicalización del proceso revolucionario cubano cuando la situación política interna iría adquiriendo un peso mayor en la conformación de la política exterior mexicana, en la medida que la Revolución de 1910 debía recuperar su lugar frente a la Revolución en Cuba. De esta manera:

La Revolución cubana [...] colocó al sistema mexicano frente a un espejo, y la imagen que le devolvía ponía en duda la legitimidad de sus pretensiones populares, sobre todo a medida que se fue radicalizando.⁴⁸

Aunque fuese en el plano de la retórica oficial, las coincidencias y similitudes entre las revoluciones mexicana y cubana, las identidades culturales, así como la cercanía geográfica con Estados Unidos, provocaron un símil entre los

⁴⁶ México y la Revolución Cubana, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁷ Ibid., p. 25.

⁴⁸ Soledad Loaeza, Clases Medias y Política en México, *op. cit.*, p. 257.

acontecimientos cubanos y la realidad mexicana.⁴⁹ En este sentido, la Revolución cubana tuvo un impacto sobre el proyecto político de Adolfo López Mateos: especialmente si se toma en cuenta que desde antes de llegar a la presidencia, López Mateos desempeñó un papel determinante en la neutralización de los movimientos opositores al régimen encabezados por ferrocarrileros y maestros hacia finales del sexenio de Adolfo Ruiz Cortines y al comenzar la nueva administración en diciembre de 1958.⁵⁰

Aunque no se puede tratar aquí con detalle la historia de los movimientos laborales de la época, interesa para efectos del presente trabajo señalar que éstos causaron una aguda crisis de legitimidad en el sistema político, cuyo efecto más importante fue obligar a López Mateos a restaurar el consenso mediante el recurso al nacionalismo por considerarlo una solución de los resquebrajamiento del consenso interno.⁵¹ En buena medida, la respuesta del gobierno mexicano ante la Revolución cubana entre 1960 y 1962 puede ser vista también a la luz del realineamiento ideológico hacia el nacionalismo revolucionario, mismo que se manifestó en declaraciones presidenciales como la de Guaymas⁵² e incluso en acciones de

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Olga Pellicer y José Luis Reyna, Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política, México. El Colegio de México, tomo 22, pp. 131-156 y pp. 173-182.

⁵¹ Soledad Loaeza, Clases Medias y Política en México, op. cit., p. 200.

⁵² Es bien conocida la afirmación hecha por el Presidente López Mateos ante periodistas el 1º de julio de 1960 en Guaymas, Sonora: "Nuestra Constitución es una constitución de origen popular de

política como la nacionalización de la industria eléctrica, la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos o la implementación de programas nacionales de salud.⁵³

Sin embargo, la restauración nacionalista de López Mateos --por así decirlo-- suscitó una profunda oposición en el polo opuesto de la sociedad mexicana en lo que sería la segunda etapa de las relaciones entre México y la Cuba revolucionaria, es decir entre 1960 y 1962. Como se señaló más arriba, las simpatías y referencias a la Revolución cubana por parte del gobierno mexicano estaban dirigidas a exaltar el legado y vigencia de la propia Revolución mexicana como una forma de neutralizar a los grupos más orientados hacia la izquierda. Este apoyo ocasionó, sin embargo, intensas reacciones de grupos conservadores organizados en torno a asociaciones vinculadas con la Iglesia Católica y la empresa privada. La respuesta de estos sectores se dio en la forma de una movilización en contra de algunas medidas

izquierda, en el sentido que se le quiera dar a la palabra izquierda en México. Ahora, mi gobierno es dentro de la Constitución de extrema izquierda". Citado por Loeza en Clases Medias y Política en México, op. cit., p. 262.

⁵³ El 27 de septiembre de 1960, a medio siglo de ocurrido el estallido de la Revolución, se nacionalizó la industria eléctrica. A diferencia de lo acontecido con el petróleo en 1938, el costo político y económico de esta decisión fue mucho menor para el gobierno mexicano, ya que las dos compañías eléctricas que se nacionalizaron --Bond & Share de Estados Unidos y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, de propiedad belga-- habían estado interesadas en vender desde tiempo atrás. Conflictivas o no para el gobierno, en todo caso este tipo de políticas nacionalistas del Presidente López Mateos se inscribían dentro del siguiente esquema de estrategias económicas del gobierno mexicano: "a) incrementar la producción bienes intermedios y de capital mediante un control más riguroso de las importaciones y una intervención más decidida del Estado en favor de la explotación de materias primas industriales; b) participación del Estado en actividades productivas; c) acentuación del proceso de 'mexicanización' de la industria y d) aceleración del reparto de tierras con el propósito de reducir las tensiones sociales en el campo." Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana, op. cit., pp. 57-58.

gubernamentales que se calificaban como comunistas.⁵⁴ De esta manera, se configuró un escenario político en el que se concatenaban factores externos e internos:

A la situación de inestabilidad creada por la polarización izquierda-derecha que inducía el contexto internacional, se añadieron las presiones del sector privado que se negó a invertir en tanto no hubiera recibido garantías de la filiación ideológica y política del gobierno a la democracia liberal, el capitalismo y Washington.⁵⁵

El gobierno de López Mateos, sin verse obligado a modificar sustancialmente el curso de la política frente a Cuba, pudo encontrar una fórmula conciliatoria hacia los empresarios, así como hacia los sectores de la derecha que veían con suspicacia la simpatía oficial hacia la Revolución en aquel país.⁵⁶ Resulta curioso notar el tipo de declaraciones oficiales que llegó a causar la Alianza por el Progreso.⁵⁷ Así como

⁵⁴ El ejemplo más ilustrativo y citado del malestar empresarial fue el desplegado aparecido en los periódicos nacionales el 24 de noviembre de 1960. "¿Por cuál camino, señor presidente?", firmado por las tres organizaciones más poderosas de la iniciativa privada en México: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales y la Confederación Patronal de la República Mexicana. Por su parte, la Iglesia Católica hizo explícita su posición respecto al apoyo del gobierno a Cuba hacia finales de 1960 durante la celebración de la Asamblea del Episcopado Mexicano, al aprobar un manifiesto donde se advertía que México estaba en peligro de ser víctima del comunismo; igualmente, este mismo temor, por así llamarlo, se manifestó en una parte de la sociedad mexicana a través de distintos actos públicos y en la difusión de la leyenda "Cristianismo Sí Comunismo No".

⁵⁵ Soledad Loaeza, "La visita del General De Gaulle a México: el desencuentro franco-mexicano", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 2, 1990, p. 302.

⁵⁶ De esta manera, el Presidente López Mateos pudo responder al desplegado del 24 de noviembre de 1960 a través de su Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, quien aseguró a empresarios que el objetivo del régimen era "favorecer el desarrollo económico del país sin competir con la iniciativa privada". Citado en Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, op.cit., p. 269.

⁵⁷ La ALPRO se estableció formalmente en agosto de 1961 como resultado de la revisión de la política estadounidense hacia América Latina tras ocurrir la Revolución cubana. En principio, la ALPRO tenía como objetivo combinar la ayuda financiera de Estados Unidos con el apoyo para proyectos económicos redistributivos. Sin embargo en la práctica, dice Mario Ojeda, "la nueva

antes se había hecho el símil entre las experiencias revolucionarias de México y Cuba. con la ALPRO se establecía una identificación ideológica con estados Unidos que no podía significar sino una señal de realineamiento con Washington. Así, se tranquilizaba además a los sectores más conservadores dentro de México, como sucedió en ocasión de la visita del mandatario estadounidense a México en junio de 1962:

El presidente Kennedy reconoce que los fines fundamentales de la Revolución Mexicana son los mismos de la Alianza para el Progreso: justicia social y progreso económico dentro de un marco de libertad tanto individual como política.⁵⁸

Una vez hecha esta breve radiografía de la situación política interna al iniciarse la década de los sesenta, nos interesa enfatizar aquí el impacto y peso de los factores internos --ya sea la presión ejercida desde el espectro izquierdo del sistema político o bien las denuncias provenientes del polo opuesto-- en la conformación de la política de México frente a la Revolución cubana, a diferencia de los factores sistémicos que condicionaron y determinaron la política de Canadá ante el mismo suceso.

Como ha dicho James Rochlin, el Departamento de Asuntos Exteriores canadiense identificó casi en forma profética a Cuba como un importante foco revolucionario 1950, así como el poder del discurso comunista al mezclarse con un

colaboración hemisférica venía a formularse, como en el tiempo de la guerra, sobre la base de la cooperación económica a cambio de la cooperación política." Alcances y límites de la política exterior de México, op. cit., p. 39.

⁵⁸ Comunicado final de la visita de Estado del Presidente Kennedy a México, citado por Olga

sentimiento nacionalista. Así, se afirmaba en un reporte de la Cancillería canadiense:

The Communist Party of Cuba has been allowed a much freer line than most of others, and this undoubtedly accounts for a considerable part of its success. [...] Its platform is the usual popular one of nationalism, nationalization and industrialization, involving even co-operation with native capitalists to overcome United States imperialism.⁵⁹

Como en muchas partes del mundo, a su triunfo la Revolución cubana fue vista en Canadá como el fin de una dictadura brutal. Canadá no escatimó su reconocimiento al nuevo gobierno. De hecho, siete días después de haber sido derrocado el régimen de Batista, Ottawa intercambió cartas credenciales --el ocho de enero de 1959, un día después de que los Estados Unidos hicieran lo propio--. Al igual que en el caso de la política de reconocimiento a nuevos gobiernos por parte de México, en el mantenimiento de las relaciones de Canadá con Cuba también se adujo el apego al "principio tradicional" de su política exterior según el cual se reconocía a un gobierno distinto independientemente de su ideología.⁶⁰ Esta fue una posición en la que el primer Ministro Diefenbaker se mantuvo hasta el final de su gobierno y que se convirtió en uno de los argumentos más fuertes para responder a las presiones de Washington en su acoso al nuevo régimen cubano:

[...] I think I should refer to misunderstandings that have arisen over the respective attitudes of the United States and Canada to Cuba. The Canadian Government is as concerned as any other government over the Communistic trends of the Cuban

Pellicer, México y la Revolución Cubana, op. cit., p. 77.

" "Communism in Latin America", reporte del Departamento de Asuntos Exteriores, noviembre de 1950, citado en James Rochlin, Discovering the Americas, op. cit., p. 37.

" John Kirk, Back in business. Canada-Cuba relations after 50 years, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 9.

Government. However, Canada, while deploring various actions and practices of the Cuban Government, has not considered such disapproval to constitute a reason for departing from the normal relations which the Canadian Government has endeavoured to maintain with various countries whose philosophies are repugnant to us.⁶¹

Asimismo, el gobierno conservador de John Diefenbaker se ufana de "no haber sucumbido a las peticiones de armamento y equipo militar para Batista",⁶² con lo cual se puede tener una idea sobre qué tan benigna fue la reacción de Canadá al cambio político en Cuba. En este sentido, incluso se llevó a cabo un esfuerzo por entender a la Revolución cubana en los más altos niveles del gobierno canadiense, como queda claro en el memorándum de lineamientos que escribió el Ministro de Asuntos Exteriores, Howard Green, a su embajador en Cuba, Allan Anderson en septiembre de 1959: resulta interesante notar además que no sólo los mexicanos encontraron símiles entre su revolución y la cubana:

*It may be worth bearing in mind that the revolution which was victorious in Cuba on January 1 of this year is not necessarily a mere change of guard at the top, as is so common in Latin America. There is a chance that it may be a deeply popular revolution of the type which began in Mexico almost fifty years ago and was only brought to a successful conclusion after years of bloodshed and suffering. As the representatives in Cuba of a friendly country, you and the members of your mission will, therefore, display as much patience and understanding as are computable with your functions and seek ways to reconcile Canadian political and economic interests with a revolution which cannot be stabilized until the deep grievances that produced it have redressed.*⁶³

⁶¹ "Hemisphere and Global Problems", discurso del Primer Ministro John G. Diefenbaker pronunciado en Toronto el 3 de julio de 1961.

⁶² Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, Sidney Smith, en el Comité ad-hoc para Asuntos Exteriores, 5 de marzo de 1959.

⁶³ Carta del Ministro Howard C. Green al Embajador de Canadá en Cuba Allan Anderson, septiembre 25, 1959. Citado en John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, Mimeo. pp. 67-68. [El subrayado es mío]

Por el contrario, los medios de comunicación recibieron la noticia del ascenso al poder del movimiento 26 de julio con cierta cautela, especialmente a causa de las suspicacias causadas por la presencia de elementos comunistas dentro del nuevo régimen. Fue en los periódicos donde se ventilaron estos temores: así por ejemplo, en una editorial del Winnipeg Free Press se rechazaba la supuesta inclinación comunista del nuevo gobierno en la isla: "El programa de gobierno de Castro no es más comunista que el del Primer Ministro Attlee en Inglaterra".⁶⁴

En los círculos políticos y diplomáticos de Ottawa, incluso se simpatizaba con la causa de Castro en tanto los canadienses se identificaban y veían a Cuba como una pequeña nación enfrentándose a una superpotencia de la cual también recelaban: Estados Unidos. Empero, lo anterior no significó que Canadá no se alineara claramente en la confrontación Este-Oeste, como escribió John Holmes, uno de los "mandarines" más influyentes de la Cancillería canadiense:

A small country, somewhat concerned itself with the overweening economic power of the United States, has a certain sympathy with aspects of Castroism. All middle and small countries, I am afraid, have a kind of permanent grudge against large countries, and this conditions even when it does not determine their policies. Canadians, nevertheless, are committed to the defense of democracy and have no desire to abet the introduction of Communism into the Americas.⁶⁵

En efecto, esta simpatía hacia la lucha de Castro y Cuba en contra del poderoso vecino de Canadá disminuyó como resultado del juicio público y ejecución

⁶⁴ Citado en Robert W. Reford, Canada and Three Crises, Lindsay, Ontario, The Canadian Institute of International Affairs, 1968, p. 157.

⁶⁵ "Canada and the United States in World Politics", Foreign Affairs, vol. 40, núm. 1, 1960, pp. 106-107. [El subrayado es mío]

de los colaboradores simpatizantes del régimen de Batista, echando así una sombra de duda sobre la buena voluntad de Castro al frente de la Revolución. Uno de los pocos diarios de circulación nacional en Canadá, The Globe and Mail, denunció las ejecuciones y cuestionaba: "Al sustituir aparentemente la venganza por la justicia y al someter otra vez a Cuba a un nuevo baño de sangre, el señor Castro ha puesto una mancha sobre el idealismo que caracterizaba al movimiento revolucionario que él encabeza."⁶⁶

La pronta respuesta en el pleno del Parlamento canadiense por parte del Primer Ministro conservador, John Diefenbaker, a las ejecuciones se inclinaba hacia la prudencia y aconsejaba vigilar atentamente el desarrollo de los acontecimientos, especialmente en lo relativo al respeto de las libertades civiles en Cuba.⁶⁷ La visita de Estado que realizó Fidel Castro a Washington en abril de 1959 --que incluyó a su regreso una escala en Montreal--, logró calmar los ánimos de manera general al garantizar que los intereses norteamericanos no serían afectados en forma alguna.

Para efectos del presente trabajo, es importante señalar que al contrario de las adhesiones que suscitó la Revolución cubana en México e incluso dentro del sistema político mismo, en Canadá predominó una cierta desconfianza tanto en el partido gobernante --Conservador-- como entre las filas del Partido Liberal y el Partido

⁶⁶ Citado en Reford, Canada and Three Crises, op. cit., p. 157.

⁶⁷ Luc Baudouin St-Cyr, Canadian Policy Towards Cuba: A Case Study in US Influence and External Constraints on Canadian Foreign Policy, Tesis de Maestría, McMaster University, Canadá, 1987, p.8.

Social demócrata --CCF--, ambos en la oposición. El hecho de que la Revolución no encontrara una adhesión significativa dentro de Canadá puede detectarse en la ausencia de reacciones en contra de la invasión de Bahía de Cochinos. Otro ejemplo de ello sería la ocasional desconfianza entre cubanos y canadienses, especialmente entre miembros de la clase política. Así por ejemplo, el Embajador de Cuba en Canadá, Américo Cruz, reportó desde Ottawa el resultado de su entrevista con el líder social demócrata, Hazen Argue, quien le señaló que el gobierno de la isla no recibiría respaldo alguno "en tanto que se considera comunista a Cuba y por lo tanto sería políticamente desastroso para el CCF seguir la causa cubana".⁶⁸ En peores términos se expresó el Embajador Cruz acerca de los liberales canadienses, a quienes consideraba "eminentemente pro-yankees".⁶⁹

Al contrario de lo anterior, el proceso de radicalización de la Revolución cubana tuvo, como en el caso de México, un impacto significativo en la conformación de la política de Canadá hacia la isla. En mayo de 1959, un mes después del viaje de Castro a Estados Unidos, en el que había asegurado que no se afectaría de ninguna manera la propiedad privada, fue anunciada la reforma agraria. Esta nueva medida del régimen no ordenaba la confiscación inmediata de tierras, pero estipulaba que los tenedores de acciones de las compañías que administraran

⁶⁸ Despacho del Embajador de Cuba en Canadá al Dr. Carlos Olivares Sánchez, 25 de abril de 1961. Citado en John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, op.cit., p. 52.

⁶⁹ Idem.

plantaciones tendrían que ser ciudadanos cubanos, abriendo con ello el camino a la nacionalización de empresas estadounidenses o de otras nacionalidades.

Las suspicacias, principalmente por parte de Estados Unidos, aumentaron cuando el jefe de la Fuerza Aérea cubana decidió exiliarse y compareció en Washington ante un comité del Congreso estadounidense, en donde aseguró que Cuba estaba siguiendo la vía comunista y que las expropiaciones de compañías y propiedades estadounidenses continuaría;⁷⁰ como de hecho sucedió poco más tarde, una vez que, entre septiembre y octubre de 1960 Castro anunciara la nacionalización del sector bancario. Lo anterior es importante por la forma en que estas políticas empezaron a amenazar los intereses canadienses en la isla. No están claras las razones del nuevo régimen para mantener fuera de estas medidas a los dos bancos canadienses que operaban en la isla, el *Royal Bank of Canada* y el *Bank of Nova Scotia*, pero lo cierto es que ambos casos fueron interpretados como un gesto de buena voluntad por parte del gobierno cubano hacia Canadá por no haber seguido a Estados Unidos al pie de la letra en la disputa con Cuba.⁷¹

En ese momento, uno de los principales síntomas de suspicacia respecto a Cuba por parte de Estados Unidos y otros países del hemisferio se manifestaba en el

⁷⁰ Ibid., p. 10.

⁷¹ Es posible que la decisión de no nacionalizar los bancos canadienses respondiera, asimismo, a la necesidad del régimen revolucionario de mantener cierto contacto financiero con alguna economía de mercado, como sugiere Luc Baudouin St-Cyr, op. cit., p. 12. De todas maneras, los bancos en cuestión cerraron poco tiempo después por considerar que el ambiente en ese momento no era propicio para los negocios, terminándose las negociaciones sobre su liquidación hasta noviembre de 1981.

temor a que el nuevo régimen "exportara" la revolución más allá de sus fronteras. La serie de reformas impulsadas por el gobierno cubano eran interpretadas dentro del contexto específico de la guerra fría, como parte de la confrontación ideológica entre las superpotencias. Se empezó a hablar entonces del supuesto apoyo militar que Cuba estaba recibiendo de la URSS. Lo anterior sería confirmado cuando el 9 de julio de 1960, el mismo Nikita Khrushchev sugirió que la Unión Soviética ofrecería ayuda militar a Castro en caso de una intervención para derrocar al régimen revolucionario.⁷²

El acercamiento explícito entre Cuba y la URSS tuvo un doble significado en términos de la política exterior canadiense: por un lado, la política hacia la isla se fundamentó en las implicaciones sistémicas de la creciente relación entre Cuba y la Unión Soviética, así como en una posición ambivalente respecto al apoyo incontestable que, como su aliado en la guerra fría, debía prestar a Estados Unidos en relación con Cuba. Podemos decir que a diferencia del caso mexicano --donde las condicionantes internas de la política hacia Cuba tuvieron un peso determinante-- en el caso de Canadá la política seguida hacia el régimen revolucionario estuvo motivada por consideraciones estratégicas en el nivel del sistema bipolar. Sin embargo, ello no implicó que la posición canadiense aceptara sin rechistar el curso de acción propuesto por Estados Unidos y, más concretamente, estuviera de

⁷² Idem.

acuerdo con las políticas de ese país basadas en el estrangulamiento económico y la intervención militar.

Como lo señaló en su momento el diplomático canadiense John Holmes, Canadá y Estados Unidos coincidían en el objetivo de mantener al comunismo fuera del hemisferio, pero diferían en las tácticas para lograrlo.⁷³ De hecho, la primera vez que los canadienses mostraron sus reservas a Estados Unidos sobre la forma en que podía evitarse que la Revolución cubana siguiera la vía comunista ocurrió durante una reunión secreta en julio de 1960, en el Club Seignury de Montebello, Quebec. En el encuentro, funcionarios estadounidenses hablaron de imponer sanciones económicas a Cuba y sugirieron que Canadá podría contribuir con Washington congelando las cuentas cubanas en bancos canadienses. La respuesta de sus contrapartes canadienses fue clara: la política agresiva que impulsaba Washington terminaría por empujar definitivamente a Cuba hacia la Unión Soviética y el bloque socialista.⁷⁴ A diferencia de México, los canadienses desestimaban que Cuba pudiera "exportar" la revolución a su país. Llama la atención que el Embajador de Canadá en Estados Unidos, Charles Ritchie, abordara no sólo el problema del comunismo y Cuba en este mismo sentido, sino que además articulara de manera pragmática la posición de Ottawa en relación a cómo evitar que un país fuera atraído hacia el campo soviético refiriéndose a la China de Mao:

⁷³ "Canada and the United States in World Politics", art. cit., p. 107.

⁷⁴ J. L. Granatstein, Canada 1957-1967. The Years of Uncertainty and Innovation, Toronto.

It is unthinkable that anything similar to the developments in Cuba should occur in Canada, but if it did, should we not regard this as our own business and resent intervention? In general our dealings with Communist countries we have tended to be against the policies of economic strangulation (even more against military intervention). Presumably this is the philosophy behind our trade with China. Of course, our economic interests are the concrete reasons for the policy, but in the background is a philosophical difference as to how best to deal with Communist countries and our position, though obscurely defined, is basically different from that of the United States.⁷⁵

Ciertamente, los argumentos de la diplomacia canadiense sobre la ineptitud de Washington para tratar el problema de Cuba probaron poco tiempo después su efectividad, notablemente tras la llegada de Kennedy a la Casa Blanca en enero de 1960 y lo que se consideró su primer gran fiasco: el frustrado ataque de Bahía de Cochinos, mismo que contó con el respaldo de la nueva administración. Fue así como, a partir de una interpretación más flexible del juego bipolar de guerra fría que la estadounidense, la política de Canadá hacia Cuba entró en una encrucijada en cierta medida semejante --aunque condicionada por variables inversas-- a la mexicana:

It was clear to Canadian diplomats that the Cuban question was fast assuming an emotional dimension that blinded, or at the very least blinkered, a rational response from the Kennedy administration. Accordingly Canada soon found itself in a unfortunate 'no man's land' between, on the one hand, their traditional allies in Washington, and on the other the socialist government of Fidel Castro.⁷⁶

McLelland & Stewart, 1986, p. 113.

⁷⁵ Citado en John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, op. cit., p. 25. [El subrayado es mío] Véase también el reporte anual del Departamento de Asuntos Exteriores para el año de 1960: "During the past year a tense situation has developed in the Caribbean, largely as a result of a rapid and fundamental changes in Cuban domestic and foreign policies. Cuba's traditional connections with neighbouring countries, especially with the United States, have been seriously affected by the establishment of new bonds with Eastern Europe and mainland China." External Affairs Bulletin, vol. XIII, núm. 3, 1961, p. 98.

⁷⁶ John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, op.cit., p. 36.

En este sentido, resulta interesante señalar la coincidencia de México y Canadá en un asunto y momento específicos del conflicto en el nivel sistémico que se estaba presentando entre Estados Unidos por un lado, y Cuba y la URSS por el otro. Al ofrecimiento hecho por Khrushchev mencionado más arriba, Fidel Castro dejó entender que aceptaba la oferta. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México emitió un boletín de prensa respondiendo a las declaraciones del Diputado Emilio Sánchez Piedras, criticando la decisión del Congreso de Estados Unidos de imponer un embargo azucarero a Cuba e instando a ese país y a Cuba para encontrar una solución dentro del sistema interamericano.⁷⁷ Paralelamente, el gobierno de México se prestó a fungir como mediador junto con otros dos países: Brasil y Canadá. En esta propuesta de mediación de los tres países, podemos rastrear la coincidencia con Canadá en tanto que "los diplomáticos mexicanos insistieron en que el interés principal de su Gobierno era evitar que Cuba se alejara del sistema interamericano y se inclinara definitivamente por el socialismo."⁷⁸ Sin embargo, como en el caso de Canadá, el proyecto de mediación no prosperó al tiempo que continuaron recrudeciéndose las relaciones entre

⁷⁷ En su conocida declaración del 8 de julio de 1960, el Diputado Sánchez Piedras afirmaba: "En este momento cuando nuestro vecino del norte parece cerrar las puertas de su amistad a los anhelos del pueblo cubano de vivir en libertad e independencia económica, nosotros, los representantes del pueblo de México, le reiteramos al pueblo cubano nuestra actitud de solidaridad." Citado en Olga Pellicer, México y la Revolución cubana, op. cit., p. 21.

⁷⁸ Blanca Torres, México y el mundo, op. cit., p. 152.

Washington y La Habana.

Tanto México como Canadá enfrentaron el incremento de la presión proveniente de Estados Unidos. Las posiciones de Canadá respecto a Cuba irían causando la irritación del gobierno estadounidense, al considerar que aquel país no estaba respondiendo como un aliado incondicional ante lo que se veía como la infiltración del comunismo en el hemisferio desde la Cuba revolucionaria. Las recriminaciones de Washington hacia el gobierno de Ottawa por mantener relaciones con Cuba se dirigían sobre todo a acusaciones de oportunismo por parte de Canadá, al buscar este país desplazar a los Estados Unidos como principal socio comercial, lo cual de mostró ser totalmente falso en tanto que, entre 1960 y 1963, las exportaciones canadienses a la isla descendieron de manera continua.⁷⁹ Al mismo tiempo --como ya se señaló más arriba--, Canadá justificó su política hacia Cuba bajo el argumento de continuar normalmente sus relaciones diplomáticas con la isla.⁸⁰

En este sentido, la política de Canadá frente a Cuba durante los primeros años de la Revolución estaría determinada por tres elementos constantes que, según James Rochlin, conformaron una posición de ambivalencia pragmática respecto a la amenaza que representaba Cuba para el equilibrio hegemónico de los Estados

⁷⁹ Julia Sagebien, Canada-Cuban Diplomatic and Trade Relations From 1959 to Mid-1995, Discussion Papers in International Business, Centre for International Business Studies, Dalhousie University, 1995, p. 3.

⁸⁰ Ver nota 58 supra.

Unidos en América Latina. Esos elementos son: primero, el rechazo sistemático de los diplomáticos y funcionarios canadienses a emitir opiniones adversas u hostiles respecto a Cuba en aras de garantizar la integridad los intereses y negocios de Canadá aún no afectados por la Revolución; segundo, Ottawa, paradójicamente, también trataba de evitar una confrontación con Washington por el caso cubano que desembocara en un daño significativo para su relación con los Estados Unidos y, por último, Canadá buscaría reducir el costo de mantener una política autónoma respecto a Cuba ofreciendo a cambio su cooperación en materia de inteligencia. Para ello, el gobierno canadiense se valió de cualquier medio –incluyendo la facilitación de información recabada en la Embajada de Canadá en La Habana que pudiera ser de interés para Washington.⁸¹ Es interesante señalar la coincidencia con México a este respecto, pues el gobierno mexicano también cooperaba --“por debajo de la mesa”– permitiendo operaciones de espionaje que realizaban agencias de inteligencia estadounidenses en el país.⁸²

Así pues, las bases del entendimiento de ambos países con los Estados Unidos se establecieron a partir del ejercicio del mismo acuerdo tácito: los Estados Unidos reconocían y aceptaban el derecho de México y de Canadá a mantener un curso independiente en su política exterior, siempre y cuando lo hicieran en aquellos

⁸¹ James Rochlin, Discovering the Americas, *Op. cit.*, p. 56.

⁸² Véase Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, *op. cit.* pp. 66-67 y Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, *op. cit.*, pp. 129-130.

asuntos que no fueran de fundamental importancia para aquel país y sí para ellos. A cambio de ello, Canadá y México cooperaban en los temas que, no siendo de su prioridad, fueran fundamentales para Estados Unidos.⁸³

Si bien los condicionantes de mayor peso fueron distintos, tanto en el caso de México como en el de Canadá se puede decir que sus respectivas políticas hacia Cuba estuvieron caracterizadas por márgenes relativamente amplios de autonomía. Sin embargo, el rumbo que fue tomando la Revolución en ese país, así como el impacto e implicaciones que fue adquiriendo en términos de la guerra fría, provocaron que se marcaran de manera más evidente los límites de dicha autonomía.

Así pues, al comparar las políticas exteriores de Canadá y México hacia Cuba, encontramos que en el primer caso la dimensión externa dictó en buena medida la política hacia el nuevo régimen revolucionario, mientras que en el segundo caso los factores internos --claramente ausentes en Canadá-- incidieron en la conformación de la política de México frente a Cuba. Asimismo, en cuanto a las similitudes en sus respectivas políticas, es importante mencionar: 1) las diferencias de ambos países respecto a los Estados Unidos en términos de cómo proceder ante la Revolución cubana; 2) La presión generada por Washington ante el desacuerdo mexicano y canadiense; 3) la conformación de acuerdos tácitos que regulan la política de México y Canadá hacia Cuba por un lado, así como relación de ambos

⁸³ Isabel Studer, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá", *art. cit.*, p. 52.

países con los Estados Unidos por el otro: 4) tanto Canadá como México buscaron reducir los costos de disenter del curso adoptado por Washington respecto a Cuba mediante la cooperación en materia de inteligencia.

IV LA AUTONOMÍA PUESTA A PRUEBA: MÉXICO Y CANADÁ FRENTE A ESTADOS UNIDOS EN TRES EPISODIOS CRÍTICOS

En este último capítulo, se analizará la política que siguieron México y Canadá en lo que fueron a nuestro juicio, tres de los episodios más críticos de la Revolución cubana: la imposición del embargo comercial a la isla por parte del gobierno de los Estados Unidos; el esfuerzo liderado por este país para expulsar a Cuba de la OEA y, la crisis de los misiles en octubre de 1962. La idea de abordar comparativamente las políticas de México y Canadá es evaluar la capacidad de ambos países para abrir y mantener un margen de autonomía respecto a la política adoptada por el gobierno de Estados Unidos en estos tres casos. De esta manera, se intenta dilucidar la forma específica en que ambos países buscaron establecer y ampliar sus propios márgenes de autonomía, en un contexto dominado por el aumento en la presión ejercida por Washington en relación a Cuba.

Queremos aclarar aquí que la comparación realizada entre la política de Canadá frente al embargo por un lado, y la posición de México respecto a la expulsión de Cuba de la OEA, no intenta explicar de manera uniforme dos sucesos distintos. Sin embargo, el ejercicio comparativo se justifica a partir del recurso de ambos gobiernos a la retórica de una política de principios en sus esfuerzos por mantener y ampliar su propia autonomía respecto a la política de Washington hacia Cuba. Es decir, en ambos casos, el discurso de una política exterior apoyada en una serie de principios permitió disentir, hasta cierto punto, de la política estadounidense.

a) Primera prueba: el embargo y la expulsión de Cuba de la OEA

La decisión de Washington de imponer un embargo comercial a Cuba fue anunciada el 19 de octubre de 1960, en medio de la campaña presidencial en la que contendían el Vice-Presidente Richard Nixon y el entonces Senador John F. Kennedy. En alusión a la nacionalización de propiedades y compañías estadounidenses, el Departamento de Estado justificó el embargo como una respuesta a "la serie de medidas discriminatorias e ilegales tomadas en contra de los intereses de los Estados Unidos desde el inicio de la revolución."¹ De esta manera, el embargo se aplicaría a todo el comercio entre los Estados Unidos y Cuba, a excepción de comestibles y medicinas.

Empero, la reacción del gobierno canadiense al embargo fue clara desde el principio: los Estados Unidos podían cortar sus intercambios comerciales con Cuba si así lo querían, pero en este punto específico Canadá actuaría siguiendo sus propias pautas. El desacuerdo en un asunto como este, en el que, como se verá más adelante, no estaban en juego volúmenes considerables de comercio cuya interrupción pudiese llegar a afectar la balanza comercial de Canadá, tuvo como objetivo fundamental la apertura de los márgenes de autonomía.

Como señala Luc Baudouin St-Cyr, las objeciones al embargo por parte del gobierno de Diefenbaker se centraron esencialmente en dos argumentos: 1) como país que impulsaba el comercio internacional, Canadá no consideraba necesaria la exclusión de mercados potenciales aun si éstos estaban dentro del bloque de países comunistas; 2) el gobierno canadiense negaba la efectividad de

¹ Citado por Luc Baudouin St-Cyr, Canadian Policy Towards Cuba, *op. cit.*, p. 13.

medidas represivas como un embargo comercial para obligar a Cuba a rectificar el rumbo de la Revolución.²

Resulta interesante subrayar que la racionalidad detrás de este último punto siguió una pauta semejante a la decisión previa de mantener relaciones con Cuba y de evitar en lo posible una política de confrontación que pudiera empujar a la isla hacia la esfera soviética. Tanto el Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Howard Green, como Norman Robertson, Subsecretario del mismo ramo, estaban convencidos de que el embargo provocaría un efecto contrario al que deseaba Washington y que, en el largo plazo, terminaría reforzando las relaciones entre Cuba y la URSS, como de hecho sucedió. Ambos personajes tuvieron, en este sentido, un papel determinante en la decisión del gobierno canadiense de mantener relaciones comerciales con Cuba.³

El 7 de diciembre, apenas un par de meses después de haber sido impuesto el embargo estadounidense, Fidel Castro anunció que una delegación cubana visitaría Ottawa para tratar asuntos relacionados con el comercio entre ambos países. El mandato de la delegación era incrementar las relaciones comerciales con Canadá de manera tal que este país ocupara el mercado que antes ocupaban los Estados Unidos. Específicamente, Cuba quería negociar la compra de equipo para la industria azucarera, ganado y manufacturas varias. El Ministro de Comercio canadiense, George Hees, se mostró más que cordial con la delegación

² Ibid., p. 14.

³ John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, op.cit., p. 30.

al declarar que “no se pueden hacer mejores negocios ni encontrar mejores socios en otra parte.”⁴

Ciertamente, la anterior declaración era congruente con el objetivo del gobierno de Diefenbaker de impulsar e incrementar las relaciones comerciales de Canadá de manera general. De hecho, un día después, el 8 de diciembre, el Ministro de Comercio planteó en el Parlamento que “el gobierno canadiense está ansioso por aumentar sus exportaciones a todo el mundo”.⁵ Fue el mismo Diefenbaker quien, en cierta manera, remató lo dicho por el Ministro de Comercio respecto a la política comercial de Canadá al referirse explícitamente a Cuba, estableciendo que su gobierno no pondría barreras a los intercambios comerciales con ese país: sin embargo, Canadá tomaría las medidas necesarias para asegurar que se controlaran y regularan las exportaciones de “naturaleza estratégica”.⁶ Adicionalmente, el Primer Ministro afirmó entonces que dada la identificación de Cuba y el Caribe como “área sensible”, se prohibirían los envíos de armamentos y municiones. Si se toma en cuenta la tradicional posición pacifista de la política exterior de Canadá, las razones de Diefenbaker para condicionar el comercio con Cuba y la región parecen lógicas. Sin embargo, la explicación ofrecida por el Primer Ministro apunta, en todo caso, al mantenimiento relativo de su autonomía con respecto al embargo que había impuesto Washington: “No tenemos la intención de permitir que materiales de

⁴ Citado por Robert Spencer en “External Affairs and Defence”, en John T. Saywell (ed.), Canadian Annual Review for 1960, Toronto, Toronto University Press, 1961, p. 137.

⁵ Idem.

⁶ Luc Baudouin St-Cyr, Canadian Policy Towards Cuba, *op. cit.*, p. 15.

esa naturaleza provenientes de los Estados Unidos sean infiltrados a Cuba desde territorio canadiense”.⁷

Así, el gobierno de Canadá pudo capotear, por decirlo de alguna manera, la posible impugnación de Estados Unidos hacia esta política con argumentos referidos a su credo librecambista y pacifista, así como a la práctica y usos internacionales en materia de comercio. En el reporte anual del Departamento de Asuntos Exteriores para 1961 se articularon dichos argumentos:

The Prime Minister pointed out, in a series of statements, that in maintaining this peaceful trade, Canada had simply followed common international practice. No country except the United States has placed a comprehensive ban on trade with Cuba. Embargos and trade controls are powerful and sometimes double-edged weapons. As a country that lives by international trade, Canada cannot lightly resort to the weapons of a trade war. Nevertheless, certain controls on military and strategic material apply to Canadian trade with Cuba under existing regulations. The Canadian Government has not licensed for export to Caribbean countries, including Cuba, any shipment of arms, ammunition, military or related equipment, or material of a clearly strategic nature. This is consistent with Canada's general policy of refraining from the export of such goods or commodities to areas of tension anywhere in the world.⁸

En este sentido, si bien Washington nunca hizo una reclamación formal a Canadá, lo cierto es que en diversas declaraciones encontramos explicaciones no pedidas como referencias a la presión ejercida por Estados Unidos. De hecho, en una carta a Raúl Roa, entonces Embajador de Cuba en Ottawa, el Ministro de Comercio le hizo saber de “la enorme presión que el gobierno canadiense está recibiendo por parte de los Estados Unidos debido a la cálida recepción que se dio a la delegación comercial cubana.”⁹

⁷ Citado por Robert Spencer en “External Affairs and Defence”, *loc. cit.*, p. 137.

⁸ External Affairs Bulletin, vol. XIII, núm. 3, March 1961, p. 99.

⁹ Citado por John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, *op. cit.*, p. 29.

Tomados en su conjunto, estos factores fueron definiendo la política comercial que seguiría Canadá hacia Cuba, así como la forma en que el gobierno de Diefenbaker abordaría el embargo de los Estados Unidos a la isla. El 12 de diciembre, el primer Ministro se refirió a ambos asuntos recurriendo a las posiciones tradicionales de la política exterior de Canadá con el objetivo claro de justificar ante Washington el mantenimiento de sus relaciones comerciales con Cuba:

With respect to other goods of Canadian origin, there can be no valid objection to trade with Cuba as with other countries. The businessmen concerned will have to make their own judgements on the prospects for advantageous transactions. It is our wish, consistent with our relations with other countries, to maintain the kind of relations with Cuba which are usual with the recognized government of another country.¹⁰

Según Robert Spencer, para el gobierno de Diefenbaker, el efecto político de mantener relaciones comerciales con Cuba fue inmediato y se expresó, sobre todo, en el apoyo interno que recibió su decisión de no acatar el embargo.¹¹ En otras palabras, su decisión de abrir un margen de autonomía respecto a la política de los Estados Unidos en este punto en particular, fue objeto de simpatía por varios sectores canadienses.

Por otra parte, si bien en Washington se vio con recelo la política seguida por Canadá, la cual fue incluso descrita por el Senador David Croll como “un ejemplo rebelde de que por un dólar fácil se puede hacer cualquier cosa”,¹² lo cierto es que el descenso en los intercambios comerciales con Cuba y el control selectivo de las exportaciones permitió a Canadá mantener su posición sin afectar

¹⁰ Citado por Basil Robinson, Diefenbaker's World, p. 147.

¹¹ “External Affairs and Defence”, loc. cit., p.138.

¹² Citado por Luc Baudouin St-Cyr, Canadian Policy Towards Cuba, op. cit., p. 17.

directamente los intereses de los Estados Unidos. Así lo expresó con detalle el Ministro de Asuntos Exteriores, Howard Green durante su mensaje al Parlamento el 26 de abril de 1961:

There have been serious problems in connection with Cuba. As you know, Mr. Speaker, Canada has continued to maintain normal diplomatic and commercial relations with Cuba through these recent troubled months. In doing so, Canada has acted in a manner consistent with common international practice. [...] I am sure members would be interested to know that Canada's exports to Cuba in November of last year amounted to US \$ 1.4 million compared with US \$ 1.7 million in November of 1959. In each of these months last year the United States sold more than twice as much to Cuba as Canada did in spite of all the restrictions the Americans have imposed. For the whole of the year 1960 our exports to Cuba amounted to US \$ 13 million whereas in 1959 they were US \$ 15.1 million or US \$ 2.1 million higher than in 1960.¹³

En la comparación entre Canadá y los Estados Unidos sobre sus respectivos volúmenes de comercio con Cuba presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores, es posible hacer una lectura entre líneas de la justificación planteada por el gobierno canadiense para mantener relaciones comerciales con Cuba y, en consecuencia, establecer un margen de autonomía respecto a Washington. Pese a la renuencia a adoptar el embargo, el gobierno canadiense buscó controlar todas las exportaciones consideradas estratégicas, lo que en la práctica evitó un incremento en los volúmenes de intercambio con la isla. Mientras esto sucediera, Washington no se vería en la necesidad de tomar represalias en contra de Canadá por su desacato del embargo, como de hecho jamás sucedió.¹⁴

¹³ "Canadian Efforts in the World Today", Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores, Howard Green, pronunciado en la Cámara de los Comunes, 26 de abril de 1961, p. 16.

¹⁴ Es posible que el propio gobierno de Estados Unidos decidiera reducir la tensión y evitar que el gobierno canadiense rompiera definitivamente sus relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, esperando así que Ottawa representara un vínculo con otros países del hemisferio. De cualquier manera, las relaciones comerciales entre ambos países siguen teniendo hasta la fecha un alto valor simbólico en términos de la autonomía con respecto a los Estados Unidos. Como señala Julia Sagebien: "Canada's policy of support towards Cuba is, nevertheless, highly

En su memorias, el propio Diefenbaker reiteró la posición de Canadá al esbozar las razones por las cuales su gobierno no siguió a Washington en el embargo, entre las cuales estuvieron aquellas que, primero, se justificaban en los principios de la política exterior de Canadá y, segundo, aquellas que surgieron de la búsqueda de la autonomía frente a los Estados Unidos. Entre las primeras estaban el derecho y deber de Canadá de mantener relaciones con un gobierno previamente reconocido; la aceptación de las diferencias ideológicas por encima de la confrontación, así como la convicción de que en el trato con la Cuba revolucionaria debía imperar el principio de no intervención. En relación a la política que seguían los Estados Unidos frente a Cuba, Diefenbaker argumentó por un lado, que su gobierno veía el embargo como una interpretación extrema de la doctrina Monroe y que Washington no se estaba conduciendo de manera adecuada en su propia esfera de influencia; y por el otro, que al optar por el embargo Estados Unidos había perdido la oportunidad de ejercer una influencia sobre el desarrollo de la Revolución cubana.¹⁵

En cualquier caso, la manera en que Diefenbaker maniobró entre su interpretación de la política exterior canadiense y su negativa a romper relaciones comerciales con Cuba, demostró no sólo que los principios de política exterior podían ser aplicados de manera pragmática, e incluso realista, sino que además

symbolic. Ottawa has traditionally felt the need to follow policies that suggest that Canada is capable of following an independent course *vis-a-vis* the United States. For example, in the 1990s, Canada's policy toward Cuba was particularly important in the country's strategic positioning as a friendly, upright and determined nation in the eyes of Latin American countries eagerly seeking closer economic relations with each other and with their neighbours to the North." Canada-Cuban Diplomatic and Trade Relations, *op.cit.*, p. 5.

¹⁵ John Diefenbaker, One Canada: The Years of Achievement, Toronto, MacMillan, 1976, pp. 173-174.

Canadá podía abrir un margen de autonomía respecto a Washington en aquellos asuntos que no contrariaran su interés nacional en forma directa.

En cierta forma, el punto de equilibrio entre los principios y la praxis que encontró la política exterior canadiense en el asunto del embargo, puede ser comparada con la política que siguió México en la OEA y su tratamiento del problema de la Revolución cubana. Al apelar a una política exterior basada en principios, el gobierno mexicano pudo desprenderse del liderazgo estadounidense en ese órgano regional, logrando así un margen de autonomía que no tuvieron otros países latinoamericanos. De hecho, como señala Olga Pellicer, tradicionalmente el recurso al "juridicismo" de la política exterior de México permitió a este país evitar involucrarse en aquellos conflictos en los que la potencia hegemónica del continente tenía intereses en juego:

México se ha refugiado en el juridicismo debido quizá al deseo de no comprometerse, de manera directa, en los conflictos surgidos en el seno de la OEA, principalmente los que se han presentado entre los Estados Unidos y algún país latinoamericano.¹⁶

Como se mencionó en el capítulo anterior, en la reticencia de Canadá a ingresar a la OEA pesó bastante la negativa de este país a verse forzado a asumir abiertamente las mismas posiciones de los Estados Unidos en relación a los asuntos hemisféricos. En este sentido, en el caso específico de Cuba, la pauta que siguió México durante las Reuniones de Consulta demuestra que si bien el gobierno mexicano no aceptó enteramente las resoluciones acordadas ahí,

¹⁶ "México en la OEA", Foro Internacional, vol. VI, núms. 2-3, 1966, p. 290.

tampoco puso en entredicho los objetivos y políticas del órgano regional.¹⁷ Las posiciones sostenidas por la delegación mexicana durante la VIII Reunión de Consulta de la OEA muestran también la búsqueda de un equilibrio entre los principios de política exterior y su aplicación práctica. En otras palabras, el recurso al “juridicismo” va a funcionar como una palanca sobre la que se asienta por un lado la búsqueda de la autonomía, y por el otro, la presión que ejerce Estados Unidos sobre dicha autonomía.

La posición de México respecto a que las competencias y atribuciones OEA era ya bien conocida. El gobierno mexicano se había opuesto a ampliar las áreas de competencia del órgano regional que pudieran desembocar en intervenir en los asuntos internos de sus miembros. Así lo había demostrado sus reservas a la Declaración de Caracas de 1954 en ocasión de la crisis de Guatemala, así como la tradicional posición mexicana en distintas conferencias panamericanas. Lo anterior fue ratificado cuando en octubre de 1961 el gobierno de Colombia solicitó al Consejo de la OEA la realización de una Reunión de Consulta con base en el Artículo VI del TIAR para “considerar las amenazas a la paz y la independencia de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”. En realidad, los objetivos de convocar a tal reunión eran aislar al régimen revolucionario de Cuba y lograr la adhesión de la mayoría de los países del hemisferio a dicha política, así como determinar el tipo de medidas que pudieran

¹⁷ Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, op. cit., p. 76.

avalar la aplicación del Artículo V de la Carta de la OEA para garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisféricas.¹⁸

La representación mexicana ante el órgano regional se opuso a la celebración de una Reunión de Consulta argumentando que, al contrario de lo estipulado en el TIAR, la propuesta de Colombia se basaba estrictamente en la posibilidad de una agresión o ataque armado, situación que a los ojos de México era todavía hipotética mientras no se refiriera a hechos concretos. Adicionalmente, la propuesta permitía suponer que se pretendía la ampliación del TIAR en el sentido de otorgarle mayores facultades para legitimar acciones militares en cualquier punto del hemisferio.¹⁹

Paralelamente, según el Canciller Manuel Tello y de acuerdo a la exposición que hizo el Embajador de los Estados Unidos, Thomas C. Mann, los objetivos específicos que perseguía Washington eran los siguientes:

1o.) Reconocimiento de que Cuba se ha convertido en un Estado comunista y ha caído dentro de la órbita de la Unión Soviética; 2o.) Como consecuencia de ello se romperían relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con Cuba; 3o.) Creación de una patrulla aérea y naval para vigilar e impedir que se envíen tropas o elementos bélicos desde Cuba a países latinoamericanos; 4o.) Constitución de un comité de 6 u 8 países que se encargaría de observar el cumplimiento de todas aquellas resoluciones relacionadas con Cuba y que, al mismo tiempo, vigilaría que no conculcara la libertad en América.²⁰

Ciertamente, el Canciller subrayó ante Mann la "enorme diferencia" que existía entre las posiciones estadounidense y mexicana: mientras la primera se fundamentaba en una política intervencionista colectiva, la posición de México

¹⁸ Blanca Torres, México y el mundo, op. cit., p. 165.

¹⁹ Manuel Tello, México: una posición internacional, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 123.

²⁰ Ibid., p. 106.

anteponía los principios básicos de su política exterior: la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Asimismo, es importante señalar la coincidencia entre la posición de Diefenbaker en relación al embargo y la respuesta que ofreció el Canciller Tello al Embajador estadounidense sobre el efecto contraproducente de aislar diplomática y comercialmente a Cuba por efecto de empujarla sin más hacia la "órbita de la Unión Soviética": "[...] era de esperarse que el comercio con Cuba, una vez suprimido el que mantenía con los Estados Unidos, se dirigiría principalmente a Europa y, dentro de Europa, a los países socialistas."²¹

Ante la falta de consenso --Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador tampoco apoyaron en un principio celebrar la reunión-- la votación sobre la convocatoria se pospuso hasta el mes de diciembre. El gobierno de México mantuvo su posición original y emitió un voto en contra que suscitó una fuerte reacción tanto en la prensa estadounidense como entre los sectores más conservadores en ambos países. De hecho, la presión de los Estados Unidos empezó a manifestarse mediante rumores sobre una probable fuga de capitales, la cancelación de préstamos negociados con aquel país, el descenso en las reservas internacionales de México y una disminución del turismo estadounidense en nuestro país.²²

En este sentido, dichos rumores obligaron al gobierno de López Mateos a considerar el impacto económico que podía generar la posición de México en la

²¹ Idem.

²² Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, op. cit., p. 90.

OEA. El temor a las represalias por parte de los Estados Unidos se convertiría así en un ingrediente importante en las decisiones del gobierno mexicano en relación a Cuba. Así, la posición que habría de seguir México frente a la cuestión cubana --siguiendo a Ana Covarrubias-- requirió un tratamiento pragmático fundado en los imperativos del realismo político.²³

Si bien puede decirse que la política de México hacia el hemisferio aconsejaba el mantenimiento de su posición tradicional respecto a la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, lo cierto es que los intereses en juego --concretamente la relación con los Estados Unidos y el temor a posibles represalias económicas-- también sugerían moderar aquellas posiciones que pudieran perjudicar al país. El planteamiento del problema se presentaba entonces en forma similar a como lo había abordado el Primer Ministro Diefenbaker. Ambos países se rehusaban a aceptar la intervención directa como la mejor fórmula para derrocar al régimen revolucionario, a la vez que consideraban las ventajas de ofrecer su consentimiento y apoyo parcial a la política de Washington. Como se señaló, Ottawa había optado por restringir de manera selectiva su comercio con Cuba dependiendo de la "naturaleza estratégica" de las exportaciones a la isla. México procedió de manera similar:

According to British documents, the position of Minister Tello [...] was that "provided the Castro regime is not subjected to outside interference it will fall in due course by its own weight". A subsequent document dated in December 19, quotes President López Mateos declaring that the Mexican Government no longer had any sympathy for the Castro regime and that was co-operating with the U. S. in hindering the transit of supplies to Cuba from the U. S., it was not exporting petroleum products to Cuba, and it was restricting the exports of foodstuffs.²⁴

²³ Idem.

²⁴ Ibid., p. 91.

En este sentido, resulta interesante subrayar la coincidencia de México y Canadá en su apelación a los principios rectores de su política exterior y en la aplicación práctica de la misma. Mientras Canadá rechazaba formalmente el embargo impuesto a Cuba y en la práctica lo implementaba selectivamente para no herir la susceptibilidad de Washington, México enarbolaba la defensa de sus principios, mantenía sus posiciones tradicionales en la OEA pero mostraba enorme cuidado en no afectar directamente a Estados Unidos. Este triple juego de equilibrios entre los principios, la práctica y la autonomía se pudo apreciar en los mecanismos a los que recurrió el gobierno de México al enfrentarse a la movilización lograda por Washington en el órgano regional.

Poco antes de celebrarse finalmente la VIII Reunión de Consulta en enero de 1962, Fidel Castro hizo declaraciones sobre la naturaleza marxista-leninista de la Revolución cubana. Paradójicamente, estas declaraciones permitieron a México encontrar el punto de equilibrio para mantener los principios de autodeterminación y no intervención, y a la vez justificar su alineamiento con Estados Unidos en términos ideológicos y políticos.

Cualquiera que haya sido su origen, la "tesis de la incompatibilidad" de un régimen marxista-leninista con su participación en un órgano cuyo ideal común es la democracia representativa, fue la expresión más clara del triple juego de equilibrios que siguió el gobierno mexicano.²⁵ Mientras México se opuso a la expulsión de Cuba del órgano regional bajo el argumento de que en la Carta de la

²⁵ Se ha dicho que la paternidad de esta fórmula es lo mismo argentina que incluso cubana.

OEA no existía una cláusula que autorizara la expulsión o exclusión de cualquiera de sus miembros, el Canciller Manuel Tello expuso en ese foro que:

Parece, pues, indudable que existe una incompatibilidad radical entre la pertenencia a la Organización de los Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista, como lo sería también con una profesión monárquica absoluta. Con la misma energía con que defendemos el derecho de autodeterminación de los pueblos, del pueblo cubano por consiguiente, sostenemos que es inconciliable la calidad de miembro de nuestra Organización con la adopción de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas.²⁶

La respuesta a la posición mexicana en los Estados Unidos fue inmediata. Las transacciones financieras entre ambos países alcanzaron niveles inusitados, se aprobaron préstamos de bancos estadounidenses para la industria minera en México y, con la aprobación del Banco Interamericano de Desarrollo se obtuvieron recursos estadounidenses para estabilizar el mercado cafetalero mexicano y de otros países latinoamericanos. El entendimiento entre México y los Estados Unidos se hizo todavía más patente cuando, durante la visita de Estado del Presidente Kennedy a finales de junio de 1962, ambos gobiernos emitieron un comunicado conjunto en el que reiteraban el respeto a los principios de autodeterminación y no intervención, así como la defensa de la democracia y el rechazo a las instituciones totalitarias opuestas a los principios democráticos.²⁷

La posición de México en la VIII Reunión de Consulta de la OEA permitió, de esta manera, que nuestro país pudiera apegarse a los principios de su política exterior y mantener su autonomía frente a las propuestas de expulsar a Cuba del órgano regional, y a la vez protegerse de posibles represalias económicas. En este sentido, es importante subrayar la similitud con la

²⁶ México: una posición internacional, op. cit., p. 132.

experiencia canadiense en la aplicación selectiva del embargo montada igualmente en un complejo juego de equilibrios.

b) Segunda prueba: la crisis de los misiles

La crisis internacional que suscitó la instalación de misiles nucleares soviéticos de alcance intermedio en Cuba, durante octubre de 1962, significó probablemente el punto más álgido de la confrontación de las superpotencias durante la guerra fría. En términos de sus implicaciones para América Latina, la detección de los misiles el 14 de octubre de 1962 significó un cambio inesperado en la percepción de Washington respecto a Cuba: de ser vista como un foco de infiltración comunista por el apoyo que Castro podía prestar a otros movimientos revolucionarios en el hemisferio, Cuba fue percibida como una amenaza militar significativa al frente de la cual estaba la Unión Soviética.²⁸

La crisis de los misiles desató un conflicto en el interior del gobierno de Canadá al incidir de manera clara en la relación con Estados Unidos. De un golpe, la crisis de los misiles demostró los límites de la autonomía de la política exterior canadiense. De igual modo, el apoyo casi inmediato que el gobierno mexicano ofreció a Washington evidenció que, en un capítulo crítico para la superpotencia, los márgenes de la autonomía de México frente a Cuba podían acortarse en forma contundente.

²⁷ Ana Covarrubias, Mexican-Cuban Relations, op. cit., p.

²⁸ Mónica Serrano, Common Security in Latin America. The 1967 Treaty of Tlatelolco, London, Institute of Latin American Studies, University of London, Research Papers 30, 1992, p. 20.

En ningún otro momento el desacuerdo entre Ottawa y Washington respecto a Cuba, logró incidir en las relaciones bilaterales de los dos vecinos como durante la crisis de octubre. Como se señaló en el capítulo anterior, si bien la penetración del comunismo en América Latina era motivo de preocupación para Canadá, las divergencias con Washington en términos de cómo contener esa amenaza, se reflejaron en una percepción más moderada de las intenciones expansionistas de la Unión Soviética en el hemisferio. Para seguir el argumento de John Kirk, la crisis de los misiles llevó a cristalizar la "dimensión emocional" que permeaba a la política estadounidense hacia Cuba.²⁹ al tiempo que puso a prueba un dato esencial de la búsqueda de la autonomía canadiense con respecto a Estados Unidos y la rivalidad Este-Oeste: Canadá apoyaba la contención del comunismo, pero prefería la moderación frente a la confrontación innecesaria, ya fuera ésta diplomática o militar.³⁰

Entre los factores que determinaron el desacuerdo entre Ottawa y Washington, cabe mencionar en primera instancia la llegada de Kennedy a la Presidencia de los Estados Unidos y su inmersión casi instantánea en el conflicto con Cuba. El fracaso de Bahía de Cochinos en abril de 1961, consolidó, en este sentido, la posición del gobierno canadiense con respecto a la intervención armada como el método más ineficaz en la contención del comunismo. Sin embargo, al mismo tiempo puso en evidencia un síntoma claramente contradictorio de la política canadiense hacia Cuba, mismo que amenazaba con

²⁹ Véase nota 76 del capítulo III.

reducir los márgenes de autonomía. frente a Estados Unidos. El 19 de abril, dos días después de la invasión de Bahía de Cochinos, el Primer Ministro Diefenbaker se refirió a Cuba como una "cabeza de playa del comunismo internacional que amenaza a todo el hemisferio, un peligro ante el cual Canadá no puede permanecer indiferente".³¹ Al igual que México, pese a la retórica divergente de la posición oficial de Estados Unidos, el alineamiento explícito de Canadá con la causa de Washington ponía a este país en una posición ambigua en la que los márgenes de autonomía corrían el peligro de reducirse.

Por su parte, en México la invasión de Bahía de Cochinos tuvo un impacto que incluso llegó al corazón del sistema político --como se mencionó en el capítulo anterior--ya que provocó un enfrentamiento entre el Presidente López Mateos y el General Lázaro Cárdenas. Paradójicamente, a la vez que se ofreció como mediador, el gobierno de México instó a las partes a que el problema fuera llevado a las Naciones Unidas para su solución, antes que al órgano regional, la OEA.. La respuesta de Estados Unidos a esta propuesta fue igualmente paradójica ya que si bien se comprendía la actitud del gobierno mexicano, según el Embajador estadounidense en México, Thomas C. Mann, se "juzgaba preferible que mantuviéramos [los mexicanos] nuestra política de no colaborar en

³⁰ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, "Confronting Kennedy and the Missiles in Cuba, 1962", en Don Munton y John Kirton (eds.), Canadian Foreign Policy. Selected Cases, Scarborough, Prentice-Hall, 1992, p. 78.

³¹ Citado en Richard Preston, Canada in World Affairs, 1959-1961, Toronto, Oxford University Press, 1965, p. 181.

ninguna acción en contra del gobierno de Cuba, a que tratáramos de encabezar un nuevo movimiento de mediación".³²

La declaración de Diefenbaker refiriéndose a Cuba como "cabeza de playa del comunismo internacional" fue bien recibida en Washington. De hecho, a Kennedy se le informó que las palabras del Primer Ministro habían sido una inspiración propia, no obstante el riesgo de ser fuertemente criticado en su país y de desatender la recomendación expresa del Departamento de Asuntos Exteriores.³³ Pese a las concesiones del Primer Ministro canadiense, las asperezas entre Estados Unidos y Canadá no se limaron del todo.

Un segundo factor que contribuyó a acentuar el conflicto entre Canadá y Estados Unidos está vinculado con la misma contradicción planteada en el párrafo anterior. Se trata de un tema de la agenda bilateral que estuvo presente desde la primera mitad de 1962 y que vino a complicarse con la crisis de los misiles: la reticencia de Canadá de aceptar la instalación de armas nucleares estadounidenses en su territorio como parte del pacto de defensa común firmado cuatro años antes, NORAD.³⁴ A la vez que Washington presionaba al gobierno canadiense para proceder a la instalación de armas nucleares en su territorio el Ministro de Asuntos Exteriores, Howard Green promovía iniciativas para detener la carrera armamentista, específicamente una resolución para establecer una moratoria a los ensayos nucleares en las Naciones Unidas.

³² Citado por Manuel Tello, México: una posición internacional, *op.cit.*, p. 105.

³³ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, "Confronting Kennedy and the Missiles in Cuba", *loc. cit.*, p. 79.

³⁴ Véase nota 73 del capítulo II.

La respuesta de Washington fue clara y en breve mostró que el espacio en el que la política exterior canadiense encontraba mayores márgenes de autonomía --específicamente los asuntos de nivel sistémico tratados en foros multilaterales que no afectaran directamente los intereses de la superpotencia-- podía acotarse drásticamente. El 19 de octubre de 1962, apenas unos días antes de estallar la crisis, el Presidente Kennedy había enviado una carta personal a Diefenbaker en la que desaconsejaba el voto a favor de la iniciativa en contra de la carrera armamentista, argumentando que "sería equivalente a abandonar la solidaridad del Oeste por parte de Canadá, lo cual además causaría un serio daño a nuestra posición en el asunto esencial de la seguridad occidental."³⁵

Fue este el contexto en el que se desató la crisis de los misiles. Sin entrar en los detalles de la evolución de los acontecimientos, es interesante para los propósitos de este trabajo analizar las implicaciones de este suceso para las políticas exteriores de México y Canadá.

Desde el 4 de septiembre, Kennedy expresó su preocupación ante la presencia de técnicos y armamento soviético en Cuba y advirtió que si bien esto no demostraba una capacidad ofensiva significativa, "los Estados Unidos harían todo lo necesario para proteger su seguridad y la de sus aliados".³⁶

Sin detenernos en las razones que llevaron a Kruschchev a continuar con el despliegue de los misiles,³⁷ cabe señalar aquí que durante los primeros momentos

³⁵ *Ibid.*, p. 80.

³⁶ Citado en Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, *loc. cit.*, p. 81.

³⁷ Para una breve revisión de las distintas posiciones que se sostienen en la literatura sobre este tema, véase Mónica Serrano, *Common Security in Latin America*, *op. cit.*, pp. 19-21.

de la crisis Canadá interpretó la instalación de armamento nuclear en Cuba como una decisión con claros objetivos defensivos por parte de la URSS. En consecuencia, la respuesta estadounidense resultaba en un primer momento exagerada. Incluso, un diplomático canadiense destacado en Washington se sorprendió de manera irónica ante “la extraordinaria fuerza que ha adquirido la preocupación de los Estados Unidos por Cuba y su archi-villano, Fidel Castro.”³⁸

Aunque de manera tardía, en este punto existió una coincidencia con la interpretación mexicana sobre el despliegue de los misiles en Cuba y sus fines defensivos. Al ser informado en camino a México luego de una gira por Asia, el 23 de octubre el Presidente López Mateos se refirió al problema en los siguientes términos: “en tanto que Cuba se arme defensivamente, no creo que ello pueda representar peligro alguno para la paz, pero si, por el contrario, Cuba se arma en forma ofensiva, podría representar un serio peligro para ella”.³⁹

La primera reacción oficial de Canadá se dio mucho antes, el 16 de octubre --dos días después de que los Estados Unidos detectaran las bases de los misiles--, cuando el Primer Ministro se refirió al asunto en el Parlamento haciendo una extraña alusión a la crisis de Berlín ocurrida un año antes: “No parece haber justificación alguna para mezclar o relacionar las cuestiones de Cuba y Berlín. De hecho, existen indicaciones de que la Unión Soviética está a punto de precipitar una nueva y aun más grave crisis en esa ciudad. En cualquier

³⁸ Basil Robinson, Diefenbaker's World. A Populist in Foreign Affairs, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p. 283.

³⁹ Citado por Manuel Tello, México: una posición internacional, op.cit., p. 157.

caso, a través de las Naciones Unidas se puede ofrecer una oportunidad para asegurar que se den todos los pasos para alcanzar una solución pacífica."⁴⁰

En cierta manera, no hay que ver en este primer acercamiento del Primer Ministro canadiense una impugnación ni mucho menos un desafío hacia Washington. De hecho, como lo sugirió Robert W. Reford, al insistir en llevar el conflicto a Naciones Unidas, la posición de Canadá estaba siguiendo una pauta tradicional: el mantenimiento de la autonomía frente a los Estados Unidos por un lado, así como el recurso al multilateralismo y la solución de controversias por medios no violentos, por el otro.⁴¹ En este sentido, la posición de México no estuvo muy distante de la canadiense, sobre todo en lo relativo al principio tradicional de recurrir a medios pacíficos en la solución de controversias, como señaló el Presidente López Mateos en un momento avanzado de la crisis:

México reitera su posición pacifista. Nosotros sabemos que tenemos un credo permanente en el que se han basado nuestras relaciones internacionales. Somos partidarios de la paz, del desarme completo y general, de la proscripción de las pruebas nucleares con fines bélicos, del empleo y tenencia de bombas atómicas.⁴²

Una diferencia fundamental en ambos casos tuvo que ver en la actitud del gobierno estadounidense. Mientras que a México no se le informó de la crisis sino hasta su fase avanzada, a Canadá --al igual que el resto de los miembros de la alianza atlántica-- no se le tomó en cuenta durante la semana del 14 al 20 de octubre. Este fue el periodo en el que Kennedy decidió implementar un cerco

⁴⁰ Citado por Peyton V. Lyon, "Prime Minister Diefenbaker and the Cuban Missile Crisis", en Thomas A. Hockin (ed.), Apex of power. The Prime Minister and Political Leadership in Canada. Scarborough, Prentice-Hall, 1977, p. 294.

⁴¹ Canada and Three Crises, *op. cit.*, p. 214.

⁴² Citado por Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana, *op. cit.*, p. 36.

naval a Cuba por cuarenta días para bloquearle el paso a la Unión Soviética. Aunque hubo una demora menor en el caso de Canadá en comparación con México, fue sólo hasta el día 22 que se notificó de esta decisión al gobierno canadiense, alrededor de dos horas y media antes de que Kennedy anunciara públicamente la cuarentena impuesta a Cuba.

De manera un tanto paradójica, al dirigirse a Diefenbaker el Presidente Kennedy insistió largamente en la necesidad de involucrar a las Naciones Unidas en la solución de la crisis. Su propuesta específica tuvo un doble sentido: primero, que Canadá apoyara una declaración condenando el despliegue de los misiles soviéticos --dificultando así la posición de los canadienses en esta fase de la crisis ya que habían considerado que se trataba de un movimiento defensivo de la URSS-- y, segundo, que un equipo de verificación de Naciones Unidas realizara una inspección en el terreno.

Ante esta disyuntiva, el gobierno canadiense buscó con éxito presionar a Washington y lograr que el Embajador estadounidense en Canadá convenciera a los asesores del Presidente Kennedy de borrar una referencia explícita al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética en el mensaje que pronunciaría horas más tarde el mismo día 22.⁴³ Canadá lograba con ello hacer presente su desacuerdo en el tratamiento que daba Washington al problema, preservando al mismo tiempo un margen mínimo de autonomía. Sin embargo, el curso que estaba a punto de tomar la crisis de los misiles demostraría también los límites de esa autonomía.

⁴³ Basil Robinson, Diefenbaker's World, op. cit., p. 285.

Resulta importante señalar que, durante todo el proceso de la crisis de los misiles, el gobierno del Primer Ministro Diefenbaker estuvo sometido al constante escrutinio de la oposición del Partido Liberal, cuyo líder Lester Pearson, ex-ministro de Asuntos exteriores y premio Nobel de la Paz, era entonces uno de los estadistas más reconocidos en asuntos internacionales dentro y fuera de Canadá. Su exigencia de mantener una posición autónoma respecto a Washington pesó de manera clara sobre las decisiones de Diefenbaker. Prueba de ello fueron sus declaraciones en el sentido de que Canadá debía apegarse a los principios tradicionales de su política exterior y contribuir, mediante el recurso al multilateralismo, a moderar la impugnación hacia Cuba que los Estados Unidos empézanaban a organizar en el seno de la ONU y más enérgicamente en la OEA:

It would be possible for Canada to take part in the discussions that will be held before the Organization of American States because then President [Kennedy] referred to them as western hemisphere discussions. While we are not a member of the Organization of American States, this would be a suitable occasion for Canada to participate in this particular meeting.⁴⁴

Si bien México nunca tuvo un pacto de defensa común con los Estados Unidos, tanto para Washington como para el gobierno mexicano resultaba claro que, de darse una crisis hemisférica, México tendría que asumir sus compromisos por efecto de haber suscrito el TIAR. Dentro de una contradicción similar a la canadiense, las declaraciones del Presidente López Mateos constituyeron, en cierta medida, una reiteración de los principios tradicionales de su política exterior:

⁴⁴ Citado por Peyton. V. Lyon, "Prime Minister Diefenbaker and the Cuban Missile Crisis", loc. cit., p. 296.

Hay la circunstancia de que México suscribió el Tratado de Río de Janeiro. Dentro de él están previstos aquellos casos en que algún país del continente americano pueda sufrir una agresión y los métodos que se aplicarían en ese caso. México se atenderá al contenido de ese Tratado en esta ocasión. Por otra parte, tenemos conocimiento de que el señor Presidente Kennedy ha pedido que se convoque al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al Consejo de la Organización de Estados Americanos para plantear esta nueva cuestión. Seguramente en las reuniones de esos organismos se aportarán las pruebas que pueda tener el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica sobre la existencia de armas ofensivas en Cuba, y será, a través de ellos, donde se adopten las medidas conducentes.⁴⁵

Gracias al bloqueo naval, Washington logró situarse a medio camino entre la inacción y la posibilidad de tomar medidas represivas, y así dejar en manos de Krushev la entera responsabilidad de una escalada subsecuente en la crisis.⁴⁶ Adicionalmente, la cuarentena a Cuba ofrecía la ventaja de obtener una justificación legal en tanto fuera autorizada por la OEA bajo los términos del TIAR. Al actuar siguiendo los artículos 6 y 8 de la Carta del Tratado de Río, la OEA podía validar legalmente el recurso al uso de la fuerza si se ponía en peligro la paz hemisférica. Así, el 23 de octubre el Consejo de la OEA adoptó una resolución solicitando el retiro de los misiles en Cuba y llamando a los Estados

⁴⁵ Citado por Manuel Tello, México: una posición internacional, op.cit., p. 158.

⁴⁶ Mónica Serrano, Common Security in Latin America, op.cit., p. 21.

miembros a tomar medidas colectivas o individuales --incluida el uso de la fuerza-- para lograr tal objetivo.⁴⁷

Como veremos más adelante, a diferencia de Canadá, la resolución del Consejo de la OEA prácticamente determinó la posición de México durante el transcurso de la crisis. En cierta medida, el hecho de que el organismo regional interviniera en la crisis adoptando medidas circunscritas en el marco de la legalidad, facilitó la condena del gobierno de México al emplazamiento de los misiles soviéticos en Cuba, sin violentar sus relaciones con ésta y permitiéndole, a la vez, realinearse claramente como aliado de Estados Unidos. Gracias a estos artilugios, el gobierno mexicano pudo expresar su autonomía ya que, junto con otros tres países, México adoptó una reserva en el sentido de que la resolución no permitía la ampliación de poderes del Consejo de la OEA para autorizar el uso de la fuerza.⁴⁸ Sin embargo, hay que reconocer también que el representante ante la OEA recibió la instrucción de modificar su abstención por un voto aprobatorio de la resolución, luego de una petición expresa del Secretario de Estado Dean Rusk al gobierno mexicano⁴⁹. Pese a ello, gracias a la reserva impulsada por la delegación mexicana, México pudo así apartarse de las posiciones más rígidas hacia Cuba, e intentar de esta manera abrir nuevamente un margen de autonomía respecto al liderazgo hemisférico de Washington, sobre todo ante la eventualidad de que se decidiera optar por una invasión militar a la isla.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Mónica Serrano, Common Security in Latin America, op. cit., p. 22.

⁴⁹ Blanca Torres, México y el mundo, op. cit., p. 174.

Sin embargo, quizá es necesario reconocer que a pesar del valor inmediato que tuvo la reserva de México, la aprobación de la resolución de la OEA condenando el emplazamiento de los misiles en Cuba representó, como lo señala Mario Ojeda, "un cambio sustancial"⁵⁰ en la posición del gobierno mexicano frente al conflicto.

A medida que avanzó la crisis tanto el gobierno mexicano como su contraparte canadiense vieron cómo sus márgenes de autonomía se estrecharon rápidamente. Empero, ambos gobiernos intentaron mantener, a través del forcejeo retórico, un margen mínimo de autonomía que terminaría por evaporarse.

Una vez que la crisis de los misiles había sido inscrita dentro de la rivalidad de las dos superpotencias, los márgenes de la autonomía mexicana respecto a los Estados Unidos se vieron acotados de manera evidente. En este sentido, resulta curioso notar que, en coincidencia con Canadá, el repliegue de la autonomía de México y su realineamiento con Washington se justificó en términos de su apego a los principios y recursos tradicionales de su política exterior. Así, el Presidente López Mateos declaró a su regreso a México el 23 de octubre:

México es responsable de los pactos que ha suscrito en uso de su soberanía; formamos parte del sistema interamericano y de la Organización de las Naciones Unidas. Habremos de empeñarnos, a través de esos organismos, en encontrar las soluciones adecuadas para superar la tensión de crisis y apelamos, en nombre del pueblo de México, amante de la paz, para que quienes tengan las mayores responsabilidades mundiales en este caso y para que todos los que tenemos responsabilidades con nuestros pueblos, nos esforcemos en encontrar soluciones idóneas y nos esforcemos por que no

⁵⁰ Alcances y límites de la política exterior de México, op.cit., p. 47.

se quebranten la paz ni la tranquilidad humanas. [...] Estamos con las filas de la democracia: lucharemos por la paz y la libertad.⁵¹

En Canadá, si bien la oposición liberal coincidió con el gobierno, al menos durante los primeros momentos de la crisis, la reticencia del Primer Ministro a apoyar enteramente a Washington surgía sobre todo del desacuerdo en cuanto a los medios y métodos para resolverla. En este sentido, el pacto de defensa común entre Canadá y Estados Unidos, NORAD, tuvo un papel determinante en la política seguida por el gobierno de Diefenbaker. Luego de anunciar la cuarentena, Washington solicitó a Canadá que pusiera en estado de alerta a sus fuerzas aéreas, siguiendo lo establecido en NORAD bajo el plan "Defense Condition 3".⁵² La respuesta de Diefenbaker contrarió abiertamente a Estados Unidos al negarse a iniciar "Defcon 3", incumpliendo así un acuerdo bilateral con su vecino. De hecho, el gobierno estadounidense se sorprendió ya que apenas un año antes Diefenbaker había otorgado un apoyo incondicional a su aliado durante la crisis de Berlín.⁵³ De esta manera, la reticencia canadiense se tradujo en una confrontación directa con los intereses estratégicos de los Estados Unidos: de las 640 peticiones hechas a Canadá por Washington para transportar armamento por vía aérea, solamente se autorizaron ocho, además de la negativa total del gobierno canadiense de permitir el emplazamiento de armas nucleares

⁵¹ Citado por Olga Pellicer, México y la Revolución Cubana, op. cit., p. 36.

⁵² En una escala de 5 ("condiciones normales") a 1 ("estado de guerra"), "Defcon 3" se refería de manera unívoca a una situación de seria tensión internacional.

⁵³ Peyton. V. Lyon, "Prime Minister Diefenbaker and the Cuban Missile Crisis", loc. cit., p. 298.

en las bases estadounidenses que operaban en dos de sus provincias, Labrador y New Foundland.⁵⁴

Las reuniones de Gabinete del gobierno canadiense, tanto el 23 de octubre como el día 24, no produjeron un giro en favor de Estados Unidos. Las posiciones de los ministros se dividieron básicamente en dos grupos: el primero -que incluía al Ministro de Defensa-- consideraba que dada la amenaza soviética a la seguridad nacional y a la totalidad del hemisferio, debía declararse un estado de alerta; por su parte, el segundo grupo, representado por Diefenbaker y el Ministro de Asuntos Exteriores, defendía el argumento de que la seguridad nacional sería preservada en tanto no se tomaran medidas que pudieran parecer una provocación a la Unión Soviética.⁵⁵ En el único punto en el que ambos grupos coincidieron fue en la crítica a Washington. El gobierno estadounidense se había limitado a informar a Ottawa de los pasos y decisiones que estaba tomando, en lugar de realizar una consulta formal como correspondía a dos aliados militares. En otras palabras, el gobierno de Estados Unidos le daba armas a Canadá para disentir al ignorar los canales institucionales establecidos en NORAD. Así lo hicieron saber en un intercambio de notas con el gobierno estadounidense:

The two Governments consider that the establishment of integrated air defence arrangements of the nature described increases the importance of the fullest possible consultation between the two Governments on all matters affecting the joint defence of North America, and that defence co-operation between them be worked out on a mutually satisfactory basis only if such consultation is regularly and consistently undertaken.⁵⁶

⁵⁴ John Kirk, A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations, op.cit., p. 64.

⁵⁵ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, loc. cit., p. 87.

⁵⁶ Citado por Reford, Canada and Three Crises, op. cit., p. 209.

Fue precisamente durante la tarde del día 24 cuando se le notificó al Ministro de Defensa canadiense que Washington había decidido escalar un peldaño más en su plan de defensa al abandonar "Defcon 3" y activar "Defcon 2", es decir declarar un estado de "ataque inminente". Esta vez, el Ministro de Defensa logró convencer a Diefenbaker de que la seguridad nacional estaba bajo peligro en tanto que, según reportes de inteligencia, los soviéticos continuaban los preparativos para finalizar la crisis en su favor.⁵⁷ Sin embargo, no fue sino hasta dos días después --es decir el 25 de octubre-- que el primer Ministro ordenó, finalmente, declarar el estado de ataque inminente bajo los términos de NORAD y convocar a la Organización de Medidas de Emergencia, que incluía al grupo de ministros y expertos militares del gobierno canadiense para la toma de decisiones de guerra bajo el mando del Primer Ministro.⁵⁸

A partir de ese momento, las posiciones que Canadá había mantenido durante la fase temprana de la crisis de los misiles, tomaron una dirección opuesta. Ante la aparente escalada de la crisis y la política de fuerza del Presidente Kennedy, los pronunciamientos del Primer Ministro Diefenbaker y del resto de su gabinete se concentraron en dos mensajes básicos: por un lado, se mantuvo la posición tradicional de Canadá de solucionar la crisis por medios pacíficos. Por el otro, se apoyó de manera irrestricta a Washington, aludiendo a

⁵⁷ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, *loc. cit.*, p. 89. Aunque escapa a los propósitos de este trabajo, algunos estudiosos de la crisis de los misiles han negado que pueda establecerse con objetividad que en este momento, la URSS estuviera dispuesta a una escalada mayor de la crisis. Véase por ejemplo Marc Trachtenberg, "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis", *International Security*, vol. 10, núm. 1, 1985, pp. 137-163.

⁵⁸ Robert W. Reford, *Canada and Three Crises*, *op. cit.*, pp. 194-196.

la grave amenaza que representaba el emplazamiento de armas nucleares en Cuba, tanto para la seguridad nacional como para el hemisferio e incluso para la seguridad internacional.⁵⁹ Lo curioso fue que en su decisión de seguir la pauta estadounidense, Diefenbaker utilizó los mismos argumentos sistémicos para validar el cambio en la política canadiense al referirse a la necesidad de apoyar a los aliados de Canadá y no permitir un avance soviético en el equilibrio general de la guerra fría:

The [missile] bases are a direct and immediate menace to Canada and a serious menace to the deterrent strategic strength of the whole western alliance. We intend to support the United States and our allies in this situation. [...] The United States bases abroad have been installed only in response to the threatening pressures from the Soviet Union, and have never been concealed from the public. The west, moreover, has refrained in recent years from any move to upset the world balance. In this light, the call for the dismantling of these new, threatening facilities in Cuba is not unreasonable. It is the Soviet Union itself which has disturbed the balance, and it is for it and Cuba to restore that balance.⁶⁰

Para el momento en que la Unión Soviética y los Estados Unidos solucionaron la crisis de los misiles --el 26 de octubre--, la posición inicial de Canadá respecto a este conflicto se había diluido por completo salvo la

⁵⁹ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, loc. cit., p. 90.

⁶⁰ Citado por Peyton. V. Lyon, "Prime Minister Diefenbaker and the Cuban Missile Crisis", loc. cit., p. 303.

insistencia en enviar a un grupo de inspectores de Naciones Unidas a Cuba. En este sentido, la aparente deslealtad inicial del gobierno de Canadá hacia su poderoso aliado y su renuencia a no seguir de manera automática la pauta de Washington le permitió mantener un espacio de autonomía en tanto no se afectaran los intereses prioritarios de Estados Unidos.

Como señala Robert W. Reford, la crisis de los misiles representó un ejemplo clásico del "dilema tradicional" de la política exterior de Canadá *vis-à-vis* los Estados Unidos: tratar de mantener una política exterior autónoma o bien plegarse a la política de su vecino.⁶¹ Ciertamente, el caso de la crisis de los misiles no sólo puso en evidencia los límites de la autonomía, sino además que estos podían reducirse conforme pusieran en entredicho los intereses vitales de Estados Unidos. En el caso de México, como se ha planteado en este apartado, la reducción de los márgenes de autonomía fue mucho más drástica. Basta recordar la forma casi automática en que el Presidente López Mateos respondió al llamado de Kennedy, a pesar de estar en gira por Filipinas cuando se desató la crisis.⁶²

En el presente capítulo, encontramos más similitudes que diferencias entre las respuestas mexicana y canadiense en cada uno de los episodios analizados. Así, tanto en el embargo comercial como en la exclusión de Cuba de la OEA durante la VIII Reunión de Consulta, las similitudes entre México y Canadá estuvieron dadas por: 1) la disensión con respecto a Estados Unidos sobre la manera de presionar al gobierno revolucionario en Cuba; 2) el recurso a las

⁶¹ Canada and Three Crises, op. cit., p. 204.

⁶² Para un recuento minucioso sobre este asunto, véase Manuel Tello, México: una posición internacional, op. cit.

posiciones tradicionales para amparar dicha disensión y. 3) la búsqueda de la autonomía mediante un triple juego de equilibrios entre los principios de política exterior, su articulación en la práctica y el mantenimiento de los márgenes de autonomía.

En el episodio de la crisis de los misiles, las similitudes entre México y Canadá se concentraron, sobre todo en 1) la interpretación inicial de los gobiernos canadiense y mexicano sobre el carácter defensivo del despliegue de armas nucleares en Cuba; 2) el recurso al multilateralismo como solución a la crisis; 3) mediante un juego de cierta ambigüedad retórica --en el que se afirma el alineamiento con Estados Unidos a la vez que se rechaza un curso de acción radical que lleve a medidas de fuerza-- ambos países buscan no tanto ampliar como mantener un margen mínimo de autonomía y. 4) pese a que los gobiernos mexicano y canadiense mantienen en un primer momento una retórica un tanto divergente amparada en los principios de sus respectivas políticas exteriores, en la medida en que se ven forzados a alinearse con Washington los márgenes de autonomía se verán crecientemente acotados.

Encontramos, asimismo, otra similitud interesante: mientras que México utiliza los principios de su política exterior para justificar la pérdida de la autonomía una vez que se vio forzado a apoyar casi incondicionalmente a Estados Unidos, Canadá recurre a los argumentos sistémicos que en ocasiones previas le habían permitido ampliar su margen de autonomía. Así, México garantizó el cumplimiento de sus compromisos hemisféricos si acontecía una escalada en la crisis de los misiles, al tiempo que Canadá terminó justificando su

apoyo a Washington a partir de su alineamiento con su aliado en el contexto más amplio del sistema internacional bipolar.

Por otra, las diferencias que pudimos identificar consistieron, primeramente, en el acatamiento y reducción de los márgenes de autonomía de México y Canadá respecto al curso de acción de Estados Unidos. El desenlace de la crisis requirió, en este sentido, el ceñimiento de ambos países en relación a la posición adoptada por Washington frente a la crisis de los misiles. A diferencia de México, el pacto de defensa común existente entre Canadá y su vecino, condicionó en un primer momento la respuesta ambigua del gobierno canadiense, argumentando que no se le estaba dando el trato que merecía como aliado y socio de la potencia.

De hecho, la desatención de Estados Unidos hacia Canadá permitió a este último ampliar considerablemente su margen de autonomía, como puede apreciarse en su renuencia inicial a sumarse a otorgar el apoyo militar contemplado en el pacto de defensa común. Ciertamente, salvo el argumento sobre el carácter defensivo del emplazamiento de misiles en Cuba por parte de la Unión Soviética, el gobierno mexicano no tuvo este tipo de espacios institucionales para maniobrar su posición respecto a Estados Unidos, aunque a diferencia de Canadá, Washington nunca exigió un apoyo militar en forma explícita.

CONCLUSIONES

Como se mencionó al inicio de este trabajo, todavía no se ha integrado de manera coherente un enfoque teórico comparativo sobre política exterior. Nuestra particular manera de abordar esta carencia fue realizar un estudio comparado tomando como punto de partida los niveles de análisis sugeridos por James Rosenau, a saber: la dimensión interna y externa de la política exterior; o para decirlo en otras palabras, tomando en cuenta tanto los procesos políticos desarrollados en el interior de los Estados, como el contexto en el que se desenvuelven dichos actores, el sistema internacional.

Creemos que este doble enfoque, antes que dificultar una aproximación comparativa --pues no sólo se comparan dos políticas exteriores distintas sino en dos niveles de análisis distintos-- es consistente con las definiciones de política exterior de K. J. Holsti, Rosenau y Wallace. En sus respectivas definiciones, estos tres autores incorporan las condiciones internas y externas bajo las cuales se formula la política exterior de cualquier Estado, así como el límite representado por el sistema internacional.

Así pues, el estudio comparativo de dos políticas exteriores puede realizarse en tanto los factores que determinan dichas políticas pertenezcan a cualquiera de estos niveles de análisis. Desde esta perspectiva, el ejercicio comparativo entre dos políticas que, en términos de los recursos disponibles y de sus propios procesos de formulación, mostraban pocos rasgos en común, no sólo resultó viable, sino que nos pareció válido.

Reconocemos, igualmente, las limitaciones que enfrenta la comparación de la política exterior de un régimen democrático con otra que es producto de un régimen autoritario. Sin embargo, siguiendo a Hagan, consideramos que es posible realizar un estudio comparativo sobre este tema haciendo abstracción de la dicotomía democracia/autoritarismo. Más aún, como propone este autor, el carácter autoritario de un régimen no suprime de manera necesaria aquellas influencias que puedan afectar el curso de la política exterior. El hecho de que dos sistemas políticos, que cumplen casi al pie de la letra dicha dicotomía, puedan generar una política exterior semejante --que siga cursos de acción similares y llegue a resultados afines-- parece validar el enfoque propuesto por Hagan. En este sentido, la experiencia de México y Canadá frente a la Revolución cubana ofrece terreno fértil para quienes se interesan en el estudio comparativo de la política exterior.

Iniciamos la comparación de las políticas exteriores de México y Canadá haciendo un repaso de sus elementos constitutivos, así como de uno de sus factores determinantes y constantes: la vecindad con los Estados Unidos. De esta manera, encontramos que en la búsqueda de la autonomía respecto a este país, tanto México como Canadá han encontrado en los principios de sus respectivas políticas exteriores una herramienta útil que les ha permitido maniobrar entre las exigencias que impone el sistema internacional por un lado, y la presión ejercida por el vecino hegemónico, por el otro.

La Revolución cubana resultó, en este sentido, una experiencia tan rica como interesante para realizar una comparación. El caso elegido demostró su

pertinencia, no sólo porque México y Canadá fueron los únicos dos países del hemisferio que pudieron seguir una política despegada del canon estadounidense, sino además por la significación de la Revolución cubana en términos de la configuración geo-política mundial. En el sistema internacional bipolar de ese momento, un suceso como la Revolución triunfante en Cuba adquiría una trascendencia fundamental ya que podía afectar el equilibrio general del sistema.

No es este el lugar para discutir la amenaza real que representó el advenimiento de un gobierno revolucionario en Cuba para los Estados Unidos, ni qué tantas esperanzas fincó en aquél la Unión Soviética como cabeza de playa del comunismo en el continente. En todo caso, lo cierto es que tanto México como Canadá articularon sus decisiones de política exterior a partir de su propia interpretación de la Revolución cubana y, por tanto, del conflicto Este-Oeste.

Asimismo, el ejercicio comparativo de política exterior aquí presentado nos permitió establecer una diferenciación básica en relación con los factores que influyeron e incluso determinaron las posiciones mexicana y canadiense frente a Cuba. En función de consideraciones de índole exterior, la diplomacia canadiense se empeñó en evitar un posible desequilibrio en el sistema internacional: la atracción de Cuba hacia la esfera de influencia de la URSS. En cuanto a México, si bien los factores propiamente externos no estuvieron ausentes, la incidencia de los procesos políticos internos en la conformación de la política hacia Cuba fue, sin duda, mayor que en el caso de Canadá. Como vimos, en ese país la Revolución cubana no llegó a representar, ni lejanamente, un elemento de fragmentación --para usar el concepto de Hagan-- dentro y fuera del sistema

político. En cambio, en México la movilización de sectores sociales tanto de derecha como de izquierda puede ser interpretada como un síntoma de fragmentación.

Por otra parte, es innegable que para ambos países la relación con los Estados Unidos desempeñó un papel fundamental en la conformación de sus respectivas políticas hacia Cuba. Ciertamente, la implantación de un gobierno revolucionario en el hemisferio enfrentó tanto a México como a Canadá ante la misma disyuntiva: por un lado, mantener un margen aceptable de autonomía respecto a los Estados Unidos, y por el otro, demostrar su identidad como aliados de Washington en el contexto general de la guerra fría.

La solución menos imperfecta que encontraron ambos fue el ejercicio de los acuerdos tácitos con su poderoso vecino: disentir del curso de acción impuesto a prácticamente todo el hemisferio, pero cooperar con Washington ya fuera condenando la inclinación marxista-leninista de la Revolución cubana, asistiendo a Estados Unidos en materia de inteligencia y espionaje, o bien colaborando de manera selectiva con el embargo comercial a la isla.

Elegir el caso de Cuba para llevar a cabo nuestro ejercicio comparativo de política exterior, resultó igualmente útil en el tema específico de la relación de México y Canadá con Estados Unidos. Como vimos en el capítulo dedicado a lo que llamamos los tres episodios críticos de la Revolución cubana --el embargo comercial, la movilización estadounidense para expulsar a Cuba de la OEA y la crisis de los misiles—el curso seguido por México y Canadá puso en evidencia los límites que Washington puede trazar a la autonomía de ambos países.

En cada uno de estos tres episodios, una vez que los intereses vitales de Estados Unidos corrian el riesgo de verse afectados, las posiciones originales de México y Canadá debieron moderarse para no someterse a mayores presiones y posibles represalias de su vecino. En consecuencia, en ambos países el margen de autonomía relativa parecía reducirse. En este sentido, lo dicho por George Schuyler en el caso de la política hacia Cuba a cargo del Primer Ministro Diefenbaker, puede ser aplicado igualmente al Presidente López Mateos: “[Diefenbaker] was careful not to cross the boundaries of dissent acceptable to the United States.”¹

Ahora bien, creemos que el estudio comparativo de las políticas exteriores de México y Canadá no se agota en el caso de la Revolución cubana. Aunque rebasa los objetivos de esta tesis, consideramos que la crisis centroamericana de los años ochenta podría ofrecer un terreno fértil para continuar con este ejercicio comparativo, sobre todo porque en ese escenario la comparación podría llevarse a cabo invirtiendo los términos del presente trabajo: hasta qué punto la política de Canadá hacia la región estaría determinada por condicionantes de orden interno, mientras que en el caso de México tendrán un peso mayor los factores externos.

Al contrario del impacto prácticamente nulo que tuvo en el plano doméstico la política seguida por Washington frente a la Revolución cubana, la crisis centroamericana se convirtió en un tema de gran relevancia para la política exterior de Canadá por el rechazo que causaron las políticas estadounidenses

¹ “Perspectives on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy?”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 33, núm. 4, 1991, p. 39.

entre diversos sectores de la sociedad canadiense. La presión por parte de la sociedad civil, sobre todo a través de organizaciones no gubernamentales y distintos grupos de la iglesia, tuvo efectos determinantes en la agenda de política exterior canadiense hacia la región. De hecho, esta creciente participación de la sociedad civil, a través de ONGs y otros actores no gubernamentales, ha sido enmarcada en un contexto más general de "domesticación" de la política exterior canadiense.²

Así pues, mientras que en México la Revolución cubana suscitó la movilización de sectores sociales manifestando su apoyo o rechazo al curso de la política de López Mateos y Diefenbaker hacia la isla, en el caso de la crisis centroamericana la sociedad canadiense irrumpirá como un actor que cuestiona e influye en la política de Canadá hacia la región, a través de una acción dirigida y concentrada en ONGs y otros grupos no gubernamentales.

A diferencia de la experiencia cubana, en donde la sociedad canadiense no tuvo ni remotamente la misma presencia que en el caso de México, en la crisis de Centroamérica fue clara la exigencia de la sociedad canadiense por una política exterior fundada en la promoción de los derechos humanos, la paz y el desarrollo.

Aunque es difícil de estimar el efecto de la presión ejercida por distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil sobre la agenda de política exterior de Canadá, lo cierto es que el gobierno conservador de Brian Mulroney

² Sobre este tema véanse Kim Richard Nossal, "Analyzing the domestic sources of Canadian foreign policy", *International Journal*, vol. XXXIX, núm. 1, 1983-84, pp. 1-22; Annette Baker Fox y William T. R. Fox, "Domestic capabilities and Canadian foreign policy", *International Journal*, vol. XXXIX, núm. 1, 1983-84, pp. 22-46.

incrementó su ayuda a Centroamérica, manteniendo al mismo tiempo relaciones diplomáticas con Nicaragua y contribuyendo al proceso hacia la paz.³

Como vimos en el primer capítulo, la Revolución cubana no fue considerada una amenaza *per se* a la seguridad nacional de Canadá. Para la diplomacia canadiense, el verdadero peligro residía más en el riesgo de que la intransigencia de Washington llevara a Cuba directamente hacia la esfera soviética. Por el contrario, en el caso de Centroamérica, la crisis social, económica y política de la región parece haber sido considerada como una fuente de desestabilización a medida que miles de refugiados centroamericanos alcanzaron las fronteras canadienses.⁴

El mayor peso de los factores internos no anuló en modo alguno las consideraciones de índole externa. El peso de Washington estuvo presente en la formación de la política exterior de Canadá a todo lo largo del conflicto. De hecho, las presiones internas de grupos y organizaciones de la sociedad civil se contrapusieron a las prioridades de la relación bilateral con los Estados Unidos. Como señaló George Schuyler, la respuesta oficial canadiense a la crisis centroamericana fue un compromiso entre asumir posiciones firmes contra la

³ Esto último se realizó por varios medios, principalmente a través de la participación de Canadá en la misión de observadores de Naciones Unidas y apoyando iniciativas como Contadora. James Rochlin, Discovering the Americas, *op. cit.*, pp. 206-209.

⁴ Prueba de ello fueron los flujos masivos provenientes de Centroamérica que provocaron el desbordamiento de la política migratoria de Canadá en las esferas provincial y federal. La cuota estimada de inmigrantes para 1981 era apenas de 1000 refugiados (*landed-refugees*), 2000 para el año siguiente y hasta 5000 para 1987. Las iglesias canadienses, probablemente más conscientes de la magnitud del problema, exigían que se recibieran hasta 6000 inmigrantes al año. Liisa North, Between War and Peace in Central America. Choices for Canada, Toronto, Between the Lines, 1990, p. 158.

violación a los derechos humanos por un lado, y limitar la posibilidad de antagonizar abiertamente con los Estados Unidos, por el otro.⁵

La oportunidad que encontró el gobierno de Mulroney para canalizar multilateralmente la presión ejercida por la sociedad civil sobre la política exterior canadiense fue, precisamente, Contadora.⁶ Como en el caso cubano, aquí pueden encontrarse coincidencias y contrastes en lo relativo a los factores que determinaron la política de México y Canadá hacia el conflicto centroamericano. A diferencia de la experiencia cubana, la dimensión interna tuvo un peso mayor en la formación de la política exterior de Canadá hacia Centroamérica. Por el contrario, en la política de México hacia la región, y más concretamente en el impulso mexicano a la iniciativa trilateral de Contadora, imperaron las condicionantes de orden externo o sistémico. Pero igual que en la experiencia cubana, ambos países buscar resistir el curso de acción estadounidense y mantener un margen mínimo de autonomía.

En México, consideraciones de índole externa hicieron evidente la necesidad de eliminar un foco de tensión que podía generar un conflicto internacional cerca de sus fronteras. En este sentido, el primer objetivo de la política de México, de naturaleza estratégica, era mantener la estabilidad de la

⁵ "Perspectives on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy?", art. cit., p. 37.

⁶ Cabe señalar que el ingreso de Canadá a la OEA en enero de 1990, mucho tiempo rechazado por la diplomacia canadiense por considerar que su país se vería obligado a seguir el dictado de los Estados Unidos, significó un cambio sustancial en términos de la política de Canadá hacia el hemisferio. Sin embargo, como en el caso de Contadora, la plena membresía en la OEA significó también la ratificación del valor que da al multilateralismo la política exterior canadiense.

región: mientras que el segundo objetivo, de orden táctico, se centraba en la moderación de los sectores más radicales de los grupos para de esta manera atemperar la posición intransigente de los Estados Unidos.⁷

Así pues, la comparación entre las políticas exteriores de México y Canadá, tanto en el caso que se presentó en esta tesis como en una posible investigación futura sobre la crisis centroamericana permite, por un lado, identificar la variable preponderante --interna o externa-- en el curso de acción seguido por la política exterior de ambos países; y por el otro, explorar el impacto del proceso político interno en los esfuerzos de ambos países por mantener y ensanchar su autonomía *vis-à-vis* Estados Unidos. Si bien, como mencionamos en el contexto de regímenes autoritarios, factores de orden doméstico pueden influir en el rumbo de la política exterior, parece claro que en coyunturas como la actual transición política mexicana, el peso de esta variable puede aumentar. De ser así, un ejercicio comparativo como el que proponemos en esta tesis, podría sumarse a los análisis más generales sobre la política exterior de México.

⁷ Mario Ojeda y René Herrera, "La política de México en la región de Centroamérica", Foro Internacional, vol. XXIII, núm. 4, 1983, pp. 428-429.

BIBLIOGRAFÍA

Atkey, Ronald G., "The Role of Provinces in International Affairs", International Journal, vol. XXVI, núm. 1, 1970-71, pp. 249-273.

Baudouin St-Cyr, Luc, Canadian Policy Towards Cuba: A Case Study in U'S Influence and External Constraints on Canadian Foreign Policy, Tesis de Maestría, McMaster University, Canadá, 1987.

Baker Fox, Annette, Canada in World Affairs, Washington D. C., The Association for Canadian Studies in the United States, 1993.

Baker Fox, Annette, The Politics of Attraction. Four Middle Powers and the United States, New York, Columbia University Press, 1977.

Baker Fox, Annette y William T. R. Fox, "Domestic capabilities and Canadian foreign policy", International Journal, vol. XXXIX, núm. 1, 1983-84, pp. 22-46.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1983.

Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, FCE, 1997.

Bothwell, Robert, Canada and the United States. The Politics of Partnership, New York, Twayne, 1992.

Carrillo Flores, Antonio, "La política exterior de México", Foro Internacional, vol. VI, núms. 2-3, 1965, pp. 233-246.

Castañeda, Jorge G. y Robert Pastor, Límites en la amistad. México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz, 1989.

Castro Rea, Julián, "Canadá, ¿aliado o adversario? Un punto de vista mexicano", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 38, 1993, pp. 42-62.

Chabat, Jorge, "La incorporación de los principios tradicionales de la política exterior a la Constitución mexicana", Carta de Política Exterior Mexicana, año VII, núms. 3-4, 1987, pp. 49-52.

Clark, Joe, "The first international country", International Journal, vol. LII, núm. 4, 1997, pp. 539-545.

Clarke, Michael y Brian White, Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach, Hampshire, G.B., Edward Elgar, 1995.

Coerr, Wymberley DeR., "Forces of Change in Latin America", Department of State Bulletin, Washington D.C., Department of State, vol. XLIV, núm. 1130, 1961, pp. 251-257.

Conant, Melvin. "Canada's Role in Western Defense". Foreign Affairs, vol. 40, núm 3, 1962, pp. 431-442.

Coplin, William D., Introduction to International Politics. A Theoretical Overview, Chicago, Markham, 1971.

Cosío Villegas, Daniel. Problemas de América. México, Clio-El Colegio Nacional, 1997.

Covarrubias, Ana. Mexican-Cuban Relations, 1959-1988. Tesis de Doctorado, Faculty of Social Studies, University of Oxford, 1994.

David, Charles-Philippe y Stéphane Roussel "Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide". International Journal, vol. LII, núm. 1, 1996-1997, pp. 39-68.

Dewitt, David D. y John Kirton. Canada as a Principal Power, Toronto, Wiley&Sons, 1983.

Diefenbaker, John. "Hemisphere and Global Problems". 3 de julio de 1961

Diefenbaker, John. One Canada: The Years of Achievement, Toronto, MacMillan, 1976.

Diefenbaker, John. "The Unity between Canada and the United States". 3 de septiembre de 1961.

Farrell, R. Barry (ed.). Approaches to Comparative and International Politics. Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1966.

Ferris, E. y J. K. Lincoln (eds.). Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions. Boulder, CO., Westview Press, 1983.

Freeman Smith, Robert. Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México. 1916-1932. México, Extemporáneos, 1972.

Fuentes, Carlos, Tiempo mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1973.

Gabriel, Jürg Martin. Worldviews and Theories of International Relations. New York, St. Martin's Press, 1994.

Gaddis, John Lewis. Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra. Buenos Aires, GEL, 1989.

Garza Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, 443-457.

- Garza Elizondo, Humberto (comp.). Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México. El Colegio de México, 1986.
- Gómez Robledo, Antonio. "Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana". Foro Internacional, vol. VI, núms. 2-3, 1965, pp. 271-278.
- Gordon, J. King (ed.). Canada's Role as a Middle Power. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1966.
- Government of Canada, External Affairs Bulletin, vol. XIII, núm. 3, 1961.
- Granatstein, J. L., Canada 1957-1967. The Years of Uncertainty and Innovation, Toronto, McLelland & Stewart, 1986.
- Green, Howard. "Canadian Efforts in the World Today", 26 de abril de 1961.
- Green, Rosario y Peter H. Smith (eds.). Foreign Policy in U. S.-Mexican Relations, San Diego, CA., Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1989.
- Griffiths, Martin. Realism, Idealism and International Politics. A Reinterpretation, London, Routledge, 1992.
- Gutiérrez, Teresa y Mónica Vereá (coords.). Canadá en transición, México, UNAM-CISAN, 1994.
- Harbron, John D., "Crisis and Change in Latin America", Behind the Headlines, vol. XX, núm. 2, 1960.
- Hart, Jeffrey. "Three approaches to the measurement of power in international relations", International Organization, vol. 30, núm. 2, 1976, pp. 289-305.
- Hagan, Joe D., Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective, Boulder, CO., Lynne Rienner, 1993.
- Hermann, Charles F. et al. (eds.), New Directions in the Study of Foreign Policy, Boston, Allen & Unwin, 1987.
- Hockin, Thomas A., (ed.), Apex of power. The Prime Minister and Political Leadership in Canada, Scarborough, Prentice-Hall, 1977.
- Holmes, John, "Canada and the United States in World Politics". Foreign Affairs, vol. 40, núm. 1, 1960, pp. 105-117.
- Holsti, K. J., International Politics. A Framework for Analysis, Englewood Cliffs, NJ., Prentice-Hall, 1983.
- Holsti, Ole R., "Modelos de relaciones internacionales y política exterior". Foro Internacional, vol. XXIX, núm. 4, 1989, pp. 525-560.

Hoolbrad, Casten. Middle Powers in International Politics. New York, St. Martin's Press, 1972.

Hurrell, Andrew. The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985. Tesis de Doctorado, Faculty of Social Studies, University of Oxford, 1986.

Jackson, Robert J. y Dureen Jackson. Politics in Canada. Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy. Scarborough, Prentice Hall, 1994.

Job, Brian L. (ed.). The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1992.

Johannson, P. R., "Provincial International Activities", International Journal, vol. XXXIII, núm. 2, 1978, pp. 357-378.

Keating, Tom. Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy. Toronto, McClelland & Stewart, 1993.

Kegley, Jr., C. W. et al. (eds.), International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy. Columbia, SC., University of South Carolina Press, 1975.

Keohane, Robert O. (ed.), Neorealism and its Critics. New York, Columbia University Press, 1986.

Kilbourn, William (ed.), Canada. A Guide to the Peaceable Kingdom. Toronto, McClelland & Stewart, 1970.

Kirk, John, Back in business. Canada-Cuba relations after 50 years. Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 1995.

Kirk, John. A political/diplomatic history of Canadian-Cuban Relations. Mimeo, 1997.

Krauze, Enrique, La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), México, Tusquets, 1997.

Krauze, Enrique (comp.), Daniel Cosío Villegas. El historiador liberal, México, FCE, 1984.

Levin Jr., Gordon. Woodrow Wilson and World Politics. America's Response to War and Revolution. New York, Oxford University Press, 1968.

Lipset, Seymour Martin, La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá. México, FCE, 1993.

Loeza, Soledad, Clases medias y Política en México. La querrela escolar, 1959-1963. México, El Colegio de México, 1988.

- Loeza, Soledad. "La visita del General De Gaulle a México: el desencuentro franco-mexicano". Foro Internacional, vol. XXXI, núm. 2, 1990, pp. 294-313.
- Lozoya, Jorge Alberto. "México y la diplomacia multilateral". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, pp. 427-442.
- Lyon, Peyton V., "Problems of Canadian Independence". International Journal, vol. XVI, núm. 3, 1961, pp. 250-259.
- Lyon, Peyton V., "The Trudeau Doctrine". International Journal, vol. XXVI, núm. 1, 1970-71, pp. 19-43.
- Lyon, Peyton V. y Brian W. Tomlin, Canada as an International Actor, Toronto, MacMillan, 1979.
- Marín Bosch, Miguel, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, SRE-FCE, 1994.
- Matthews, Robert y Cranford Pratts (eds.), Human Rights in Canadian Foreign Policy, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988.
- Meyer, Lorenzo, "México-Estados Unidos: las etapas de una relación difícil". Revista Mexicana de Política Exterior, vol. 1, núm. 4, 1984.
- Morgenthau, Hans J., Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, New York, Alfred A. Knopf, 1985.
- Munton, Don y John Kirton (eds.), Canadian Foreign Policy. Selected Cases, Scarborough, Prentice-Hall, 1992.
- North, Liisa, Between War and Peace in Central America. Choices for Canada, Toronto, Between the Lines, 1990.
- Nossal, Kim Richard, The Politics of Canadian Foreign Policy, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1996.
- Nossal, Kim Richard, "Analyzing the domestic sources of Canadian foreign policy". International Journal, vol. XXXIX, núm. 1, 1983-84, pp. 1-22.
- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1984.
- Ojeda, Mario, "El lugar de México en el mundo contemporáneo". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, pp. 415-426.
- Ojeda, Mario, "La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos". Revista Mexicana de Política Exterior, vol. 1, núm. 2, 1984, pp.6-10.

- Ojeda, Mario y René Herrera. "La política de México en la región de Centroamérica". Foro Internacional, vol. XXIII, núm. 4, 1983, pp. 423-440.
- Padilla Nervo, Luis. "Presencia de México en las Naciones Unidas. El caso de Cuba". Cuadernos Americanos, vol. CXVI, núm. 3, 1961, pp. 72-83.
- Painchaud, Paul (ed.). De Mackenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne. Québec. Les Presses de L'Université Laval, 1989.
- Pellicer, Olga. México y la Revolución Cubana. México. El Colegio de México, 1972.
- Pellicer, Olga. "México en la OEA". Foro Internacional, vol. VI, núms. 2-3, 1966, pp. 288-302.
- Pellicer, Olga y Esteban L. Mancilla. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. México. El Colegio de México, 1978.
- Pellicer, Olga y José Luis Reyna. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política. México. El Colegio de México, 1978.
- Preston, Richard. Canada in World Affairs. 1959-1961. Toronto. Oxford University Press, 1965.
- Reford, Robert W.. Canada and Three Crises. Lindsay, Ontario. The Canadian Institute of International Affairs, 1968.
- Richmond, Douglas W.. Venustiano Carranza's Nationalist Struggle. 1893-1920. Lincoln, NE.. University of Nebraska Press, 1983.
- Robinson, Basil. Diefenbaker's World. A Populist in Foreign Affairs. Toronto. University of Toronto Press, 1989.
- Rochlin, James. Discovering the Americas. The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America. Vancouver, University of British Columbia Press, 1994.
- Roberts, G. K., A Dictionary of Political Analysis. New York. St. Martin's Press, 1971.
- Roett, Riordan (comp.), Relaciones exteriores de México en la década de los noventa. México. Siglo XXI, 1991.
- Rosenau, James (ed.), International Politics and Foreign Policy. New York, The Free Press, 1964.
- Rosenau, James y Kenneth W. Thompson y Gavin Boyd. World Politics. An Introduction. New York. The Free Press, 1976.

Sagebien, Julia. Canada-Cuban Diplomatic and Trade Relations From 1959 to Mid-1995. Discussion Papers in International Business. Centre for International Business Studies. Dalhousie University, 1995.

Saywell, John T., (ed.). Canadian Annual Review for 1960. Toronto, Toronto University Press, 1961.

Schuyler, George W., "Perspectives on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy?". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 33, núm 4, 1991, pp. 19-58.

Sepúlveda, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México". Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, 1984, pp. 407-414.

Sepúlveda, César (comp.). La política internacional de México en el decenio de los ochenta. México. FCE, 1994.

Sepúlveda, César, "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano". Relaciones Internacionales, vol. VII, núms. 26-27, 1979, pp. 5-18.

Serrano, Mónica, Common Security in Latin America. The 1967 Treaty of Tlatelolco. London, Institute of Latin American Studies, University of London, Research Papers 30, 1992.

Smith, Arthur K., Mexico and the Cuban Revolution: Foreign Policy Making in Mexico under President Adolfo López Mateos (1958-1964). Tesis de Doctorado, The Graduate School, Cornell University, 1970.

Spiegel, Steven L. y Kenneth N. Waltz (eds.), Conflict in World Politics. Cambridge, Mass., Winthrop Publishers, 1971.

Studer, Isabel, "Fundamentos y condicionantes de una sociedad estratégica entre México y Canadá". Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 51, 1996-1997, pp. 45-83.

Tello, Manuel, México: una posición internacional. México, Joaquín Mortiz, 1972.

Thibault, Jean-François, "Hans J. Morgenthau, le débat entre idéalistes et réalistes et l'horizon politique de la théorie des relations internationales: une interprétation critique". Revue d'Études Internationales, vol. XXVIII, núm. 3, 1997, pp. 569-591.

Torres, Blanca, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, 1991.

Trachtenberg, Marc, "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis". International Security, vol. 10, núm. 1, 1985, pp. 137-163.

Tucker, Michael. Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes. Toronto, McGraw-Hill, 1980.

United Nations. 1993 International Trade Statistics Yearbook. New York, United Nations, 1994.

Vega Cánovas, Gustavo. Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte: Consideraciones Políticas, Sociales y Culturales. México, El Colegio de México, 1993.

Varios autores. La política exterior de México. En foques para su análisis. México, El Colegio de México-IMRED, 1997.

Varios autores. Política Exterior de México. 175 años de Historia. México, SRE, 1985.

Verea Campos, Mónica y Fernández de Castro y Weintraub (coords.). Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. México, FCE-ITAM-UNAM-CISAN, 1998.

Waltz, Kenneth N.. Theory of International Politics. New York, Random House, 1979.

Wallace, William. Foreign Policy and the Political Process. London, MacMillan, 1977.

Werner Tobler, Hans. La Revolución Mexicana. Transformación social y cambio político. 1876-1940. México, Alianza, 1994.

Woods, Ngaire (ed.). Explaining International Relations Since 1945. London, Oxford University Press, 1996.