

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

**CUANDO EL AMOR SE ACABA:**  
El fin del entendimiento político entre México y Cuba

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

Enrique Romero Leal

México, D.F., 2005.

*A mi familia, por supuesto.*

## Agradecimientos

A mis padres, Alejandra y Enrique por todo el amor y el apoyo desinteresado que siempre me han brindado durante mi desarrollo profesional; A mi abuela Virginia por el ejemplo que siempre ha sido para mí; a mi abuela Alejandra, por estar siempre al tanto de mis conquistas, y a mis dos hermanas, Alejandra y Viviana, por hacer esta vida menos aburrida y por ayudarme a poner los pies en la tierra.

A todos los profesores de El Colegio de México que de una u otra forma contribuyeron a mantener y reforzar mi predilección por las Relaciones Internacionales durante mis años como estudiante. En especial a la Dra. Ana Covarrubias, por el interés y la disposición con los que siempre me recibió mientras elaboraba esta tesis.

A mis amigos de siempre: Aurora, Laura, Lidia, Orly, Tamara, Hiroki, Juan Manuel y Yonatan. A pesar que haber tomado rumbos muy distintos sé que jamás desaparecerá ese vínculo que nos unió en la prepa.

A mis compañeros del Colmex, sobre todo a mis amigas Paty, Bárbara Magaña, Mónica, Gisela Robles, Evelyn y Bárbara del Castillo; por ser parte de la mejor etapa de mi vida, por compartir interminables sesiones de estudio, viajes inolvidables y reuniones memorables.

A Ximena, Isaid, Froy, Gisela Calderón, Alejandro, Karina y Pablo, cuya amistad y cariño está reflejada de una u otra forma en esta tesis.

# INDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. Las transiciones democráticas y sus implicaciones para la formulación de la política exterior</b> .....	9
1.1 El análisis de la política exterior.....	11
1.2 La literatura sobre el tema.....	16
1.3 La relación entre transición y política exterior: hacia la construcción de una teoría.....	17
1.4 México: la política exterior del cambio.....	23
<b>2. La construcción del entendimiento político: México reacciona a la Revolución cubana (1959-1964)</b> .....	28
2.1 La política exterior mexicana en la guerra fría.....	30
2.1.1 <i>Los condicionantes</i> .....	30
2.1.2 <i>Los cambios en los condicionantes económicos</i> .....	32
2.1.3 <i>Los cambios en los condicionantes de política interna</i> .....	35
2.1.4 <i>Los cambios en el condicionante internacional</i> .....	37
2.2 La construcción del arreglo tácito en la relación México-Cuba.....	40
2.2.1 <i>El detonador del proceso: la inserción de la guerra fría a la vuelta de la esquina</i> .....	41
2.2.2 <i>Los condicionantes internos: fuerzas políticas divergentes con agendas propias</i> .....	45
2.2.3 <i>Condicionantes económicos: límites y oportunidades</i> .....	53
2.3 Conclusión.....	61
<b>3. El mantenimiento del arreglo El conflicto en el marco del entendimiento (1965-1988)</b> .....	63
3.1 La relación bilateral por sexenios: las variantes del arreglo.....	65
3.1.1 <i>Gustavo Díaz Ordaz: espionaje y desconfianza</i> .....	65
3.1.2 <i>Luis Echeverría: la búsqueda del liderazgo tercermundista</i> .....	68
3.1.3 <i>José López Portillo: Mejor, Imposible</i> .....	71
3.1.4 <i>Miguel de la Madrid: la conexión centroamericana</i> .....	73

3.2 Dos graves conflictos superados.....	76
3.2.1 <i>El caso Carrillo Colón</i> .....	78
3.2.2 <i>La cumbre de Cancún</i> .....	81
3.3 El mantenimiento del arreglo: la no intervención como base de la relación bilateral.....	84
3.4 Conclusión.....	91
<b>4. El arreglo se desmorona:</b>	
<b>La política hacia Cuba en el marco de la transición democrática (1988-2005)...</b>	<b>92</b>
4.1 La política exterior mexicana de la posguerra fría.....	93
4.1.1 <i>Cambios en los condicionantes económicos</i> .....	93
4.1.2 <i>Condicionantes internos: la transición democrática en México</i> .....	96
4.1.3 <i>El mundo después de la guerra fría</i> .....	102
4.2 El colapso del entendimiento bilateral.....	105
4.2.1 <i>El sexenio de Carlos Salinas: los primeros descabros</i> .....	106
4.2.2 <i>El gobierno de Ernesto Zedillo: la tensión crece</i> .....	116
4.2.3 <i>Vicente Fox y la alternancia en la presidencia: el fin del entendimiento bilateral</i> .....	122
4.3 Conclusión.....	137
<b>Conclusiones</b> .....	<b>141</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>145</b>

# INTRODUCCIÓN

Cuba es un país único en el Hemisferio, pero su singularidad no radica simplemente en su condición de isla comunista rodeada de un mar de democracias nacientes o tambaleantes. Cuba es diferente desde mucho antes de la victoria de la Revolución de 1959. “Todo nos indica que el excepcionalismo político cubano tiene profundas raíces históricas,” explica Lawrence Whitehead.<sup>1</sup> Durante el siglo XIX, cuando la vasta mayoría de las colonias americanas de España ya habían vuelto su espalda a su antigua metrópoli, la isla continuó dependiendo de la corona de Madrid. Las circunstancias que rodearon la tardía independencia de Cuba la colocaron en una posición que dificultó que la evolución política de la isla se asemejara a la de sus repúblicas hermanas. Hasta hace poco más de diez años, Cuba siempre había sido un país que contó, para bien o para mal, con una potencia protectora que ejercería una influencia decisiva en su futuro. Ahora Cuba, por primera vez, se encuentra en la posición de decidir por ella misma el curso que tomará la historia de su pueblo. Pero todas esas diferencias históricas que nos alejan de Cuba, que la vuelven “ajena” a nosotros, hacen que sea muy difícil que desde el exterior podamos entender la naturaleza de esta nación.

Esta tesis narra la historia de la difícil convivencia entre México y Cuba en los últimos 40 años. La motivación inicial que me llevó a exponer mi propia interpretación de esta historia ha sido el reciente *impasse* en el que se encuentra la relación bilateral. Ahora más que nunca parece que es más difícil convivir con

---

<sup>1</sup> Lawrence Whitehead, “Sobre el excepcionalismo político cubano,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 32, primavera 2004, p. 128.

el régimen de Castro y a últimas fechas México no ha estado exento de las recurrentes recriminaciones que el líder revolucionario suele hacer al referirse a la política internacional. En México nos habíamos acostumbrado a ser considerados por Castro como un pueblo valiente y amigo que no se dejaba manipular por las políticas estadounidenses en la región. Las continuas referencias a la excepcionalidad mexicana que provenían de La Habana enorgullecían a más de un mexicano nacionalista, quien observaba cómo un observador extranjero calificaba la actuación internacional de su país como un desafío hacia Estados Unidos, ese vecino del norte que tantas heridas históricas había causado en el imaginario colectivo de México. Los días en los que Cuba ayudaba a enaltecer el nacionalismo mexicano terminaron. Hoy somos testigos de una época en la que Castro se refiere a México y a su diplomacia con desdén, y eso ha inquietado a muchos de este lado del Canal de Yucatán.

Esta inquietud ha sido el resultado de la persistencia de dos mitos que, desde la victoria de la Revolución cubana, han rodeado la relación bilateral. El primero de éstos, *el mito de la solidaridad revolucionaria*, contribuyó a desarrollar en el imaginario colectivo mexicano la idea de que la política de México hacia Cuba reflejaba una alta compatibilidad entre los proyectos políticos de los regímenes de Castro y los presidentes priistas. Las comparaciones entre los procesos revolucionarios de ambos países ciertamente facilitaron el afianzamiento de este mito. Para muchos, la prueba indiscutible de la existencia de esta solidaridad revolucionaria consistió en la defensa que México hizo de Cuba en el ámbito interamericano en la década de 1960, cuando por un momento el mexicano se convirtió en el único gobierno miembro de la OEA que mantuvo relaciones diplomáticas con la isla. La retórica que rodeó la relación bilateral

durante la guerra fría también contribuyó a fortalecer este mito. Los elogios recurrentes respecto a la relación bilateral que caracterizaron el discurso oficial proveniente de ambos gobiernos, reforzaron la idea de que la convivencia entre México y Cuba era en todo momento armoniosa y ausente de conflicto. Sin embargo, a lo largo de esta tesis, se hará evidente que el conflicto o el potencial de que éste se presentara, estuvo presente todo el tiempo en la relación bilateral. También se demostrará que la singularidad de esta relación bilateral durante la guerra fría iba más allá de una supuesta solidaridad revolucionaria.

El segundo mito, *el mito del consenso*, hizo creer a más de uno que la política mexicana hacia Cuba reflejaba el sentir general de la población en el país. Quienes han creído en este mito piensan que la relación especial que se entabló con Cuba en los años de la guerra fría era compatible con la opinión que la mayor parte de la población tenía sobre el tema, a diferencia de lo que sucede actualmente, cuando la política mexicana hacia Cuba ha polarizado a la sociedad y ha contribuido a debilitar la imagen del gobierno. Las páginas que siguen demostrarán que la victoria y consolidación de la Revolución cubana representó la instauración de un régimen comunista en el Hemisferio Occidental y este hecho polarizó a la sociedad mexicana. En lugar de formular una política que reflejara la opinión de la mayoría de la población, el gobierno mexicano tuvo que diseñar medidas de gobierno que satisficieran de una u otra forma los intereses de fuerzas divergentes que tenían cierto peso en la vida política nacional y contaban con su opinión propia sobre lo que la Revolución cubana representaba para México.

La relación bilateral entre México y Cuba revolucionaria pasó de una etapa de estabilidad a una de franca tensión. Los capítulos siguientes se encargan

de explicar este cambio. En los últimos años han sido recurrentes las recriminaciones de quienes piensan que el cambio en la relación bilateral contradice los principios que tanto prestigio le dieron a la política exterior mexicana. Es cierto que a últimas fechas se ha vuelto cada vez más recurrente en la formulación de la política exterior mexicana la omisión de ciertos principios tradicionales de política exterior, pero quienes critican con más efusividad el cambio en la relación bilateral se apoyan en gran medida en estos mitos y no toman en cuenta que, en vista de las transformaciones recientes en la configuración política mexicana, el cambio en la política hacia Cuba era bastante previsible. Sin embargo, considero que la forma en la que se llevó a cabo este cambio fue, por demás, desafortunada. No sólo incomodó a ciertos sectores que veían cómo se desvanecía lo que ellos consideraban uno de los baluartes de la diplomacia mexicana. También polarizó de forma innecesaria a los grupos políticos del país y debilitó a un presidente que, en el año 2000, había sido el protagonista de un momento clave en el proceso de transición democrática en México.

El cambio en la política mexicana hacia Cuba no consistió en el abandono de una supuesta solidaridad revolucionaria ni significó un incremento en la polarización de la sociedad mexicana. El cambio en la relación bilateral no implicó el surgimiento del conflicto entre ambas naciones ya que, como veremos a lo largo de esta tesis, en la convivencia entre ambos gobiernos el conflicto o la posibilidad de que éste se ocurriera, siempre estuvieron presentes. ¿Entonces en qué consiste el cambio en la política mexicana hacia Cuba?

La hipótesis que este trabajo busca demostrar es que los cambios en la configuración política mexicana asociados con el proceso de transición

democrática influyeron en gran medida en el derrumbe de un entendimiento político que reguló las relaciones entre México y Cuba y que surgió y se consolidó durante la guerra fría. Para probar esta hipótesis la tesis está configurada de la siguiente manera.

En el primer capítulo se analizan las implicaciones que las transiciones democráticas tienen para la formulación de la política exterior de los países que atraviesan por estos procesos. Se explican las razones por las que esta tesis se centra en las teorías que ponen énfasis en la influencia de la política interna sobre las decisiones de política exterior. Se hace un repaso de la literatura relativa a la reestructuración de la política exterior así como los estudios sobre la relación entre cambio de régimen y diseño de política exterior. No se pasa por alto la escasez de estudios sobre el tema y la necesidad de ampliar el tratamiento de estas cuestiones. Se describe un modelo teórico sobre cambio de régimen y su relación con un posible cambio en la política exterior y se intenta aplicar dicho modelo al caso mexicano. El capítulo concluye con una reflexión inicial en la que se toma el caso de la relación México-Cuba como un ejemplo de cambio en la política exterior asociado con los acontecimientos que rodean a la transición mexicana hacia la democracia.

El capítulo siguiente se encarga de describir el proceso mediante el cual surgió un entendimiento político entre México y Cuba a partir de la victoria de la Revolución cubana. Antes de describir los acontecimientos que dan cuenta del proceso de construcción de este arreglo, se explica que las decisiones de política exterior son reflejo de ciertos condicionantes de la diplomacia mexicana. El modelo económico, la política interna y el ámbito internacional son factores que, en su momento, permitieron la creación de un entendimiento con Cuba. La

primera parte de este capítulo se dedica a describir en qué consistieron estos condicionantes durante la guerra fría. La segunda parte se encarga de analizar la construcción del entendimiento bilateral. Se argumenta que un condicionante internacional, la inserción de la guerra fría en el Hemisferio Occidental, fue el detonador de este proceso. Posteriormente se explica que, una vez surgida la necesidad de formular una política hacia Cuba, el gobierno mexicano se enfrentó a cierta polarización política creada por la movilización de fuerzas políticas divergentes con su visión propia sobre lo que Cuba representaba para México. También se menciona cómo fue que ciertas condiciones económicas e internacionales representaron límites y oportunidades que influyeron significativamente en la configuración del arreglo bilateral.

Este capítulo despeja uno de los mitos que rodean la relación bilateral: el mito del consenso. La narración de las movilizaciones que se llevaron a cabo con motivo de la victoria de la Revolución cubana y la política mexicana hacia este país dan cuenta del alto nivel de polarización que se registró en estos años y demuestran que en los años iniciales de la relación entre México y la Cuba socialista la relación bilateral no reflejó los deseos de la mayoría de la población. Esta parte de la tesis también muestra cómo la identificación inicial entre las revoluciones mexicana y cubana sirvió para afianzar el mito de la solidaridad revolucionaria.

El tercer capítulo se encarga de describir las razones por las que el entendimiento bilateral prevaleció durante tres décadas. Es en esta parte de la tesis donde se explica en qué consistió el arreglo bilateral y cuáles fueron sus variantes dependiendo del sexenio del que se tratara y de las características de los condicionantes de la política exterior en un momento dado. El hilo conductor de

ese capítulo es la presencia del conflicto en la relación bilateral. Esta parte de la tesis servirá para despejar el mito de la solidaridad revolucionaria al explicar cuáles fueron las características del arreglo bilateral y al demostrar que el conflicto nunca estuvo ausente de la relación México-Cuba. Para complementar el énfasis que se le pone al conflicto en la relación, en este capítulo se presentan dos incidentes en los que la estabilidad de la relación México-Cuba se puso a prueba y en los que la presencia del conflicto no erosionó de manera grave las bases del entendimiento bilateral.

El último capítulo, el más importante de todos, se dedica a explicar las razones por las que el entendimiento bilateral comenzó a desaparecer en la década de 1990. El capítulo inicia con una descripción de las transformaciones por las que atravesaron los condicionantes de la política exterior. Estos cambios fueron los principales responsables de una reestructuración de la diplomacia mexicana, reestructuración que terminó por afectar de manera negativa al entendimiento bilateral. Si en su momento, los condicionantes de la política exterior mexicana contribuyeron a la creación de un entendimiento bilateral, las características de éstos a partir de la década de 1990 erosionaron de manera significativa las bases del mismo. La segunda parte del capítulo se dedica a explicar la manera en la que la relación bilateral se fue deteriorando gradualmente a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta llegar al estado en el que se encuentran actualmente.

A diferencia de lo que algunos pudieran pensar, el deterioro en la relación bilateral no se debió al simple hecho de que haya ocurrido la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000. Si bien en esta tesis se argumenta que la democratización mexicana tiene mucho que ver en el cambio de la política

hacia Cuba, hay que tomar en cuenta que este proceso había dado inicio varios años antes de las elecciones que llevaron a Vicente Fox a la presidencia. Así como la transición a la democracia en México es un fenómeno complejo que lleva varios años desarrollándose, el cambio en la política hacia Cuba también es un proceso que se inició mucho antes de que el PRI perdiera la presidencia de la República. La relación bilateral comenzó a deteriorarse al menos desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se fue haciendo cada vez más tensa durante la presidencia de Ernesto Zedillo y finalmente llegó a un punto de franco enfriamiento durante el sexenio de Vicente Fox.

Esta tesis se dedica a analizar uno de los capítulos que han marcado de manera más notable la historia de la política exterior de México en el siglo XX. Hoy somos testigos del derrumbe de un entendimiento político que dio pie a una relación bilateral célebre. La lectura de esta tesis, además de responder a la inquietud inicial por saber qué rumbo está tomando la relación con Cuba, debe ser tomada como una excusa para hacer una reflexión más amplia sobre la naturaleza de la política exterior de un país al que le falta recorrer mucho para consolidar su democracia. Los tropiezos que han caracterizado la política mexicana hacia Cuba son el reflejo de un problema aún mayor en la política exterior del país. El rumbo incierto que está tomando la relación México-Cuba está relacionado con la debilidad estructural que parece imperar en la diplomacia del actual régimen democrático. Lo más probable es que hasta que no se resuelvan varias inconsistencias que han surgido últimamente en la política exterior de México, la relación con Cuba y otros temas de las relaciones internacionales del país no tomarán un rumbo claro.

# CAPÍTULO 1

## Las transiciones democráticas y sus implicaciones para la formulación de la política exterior

Un tema que ha sido poco estudiado y cuyo conocimiento merece a todas luces una mayor profundización es el de las consecuencias que una transición democrática tiene para la formulación de la política exterior. A primera vista, se esperaría que el paso de un régimen autoritario a uno democrático tuviera implicaciones importantes en el rumbo que toma la política exterior de un país. Después de todo, el cambio de régimen supone la llegada al poder de un grupo que no se identifica con el régimen anterior, fenómeno que muchas veces viene acompañado de una transformación institucional substancial. Al cambiar el grupo que se encarga de formular la política exterior y al cambiar el entramado institucional en donde se toman las decisiones sobre diplomacia, es de esperarse que la política exterior se transforme de manera significativa.

Sin embargo, la existencia de una transición democrática por sí sola no explica bien a bien las implicaciones que este fenómeno tiene para la formulación de la política exterior. Detrás de una transición democrática existe un proceso muy complejo que tiene que ser analizado con mayor profundidad para comprender los efectos que ésta tiene en la política exterior. No todas las transiciones democráticas son iguales y la naturaleza específica de cada proceso de democratización determinará tanto la existencia o no de un cambio en la política exterior, así como la dirección que la nueva política exterior tome.

En la primera parte de este capítulo se hará una reflexión sobre la naturaleza de la política exterior, los estudios sobre reestructuración de la política

exterior y los factores que la hacen diferente del resto de las políticas (*policies*) que ejecutan los gobiernos. Esta exposición contribuirá a acotar las posibilidades de que una democratización por sí sola cause un cambio en la política exterior. También mencionaré la situación en la que actualmente se encuentra la literatura que estudia de la relación entre democratización y política exterior, subrayaré la escasez de literatura sobre el tema, así como la falta de una teoría satisfactoria que nos permita comprender el fenómeno de estudio.

Después se presentará el modelo de Joe D. Hagan sobre cambios de régimen y su relación con la reestructuración de la política exterior que, aunque con sus limitaciones, puede ayudarnos a entender mejor las fuerzas que están detrás de las transformaciones en la política exterior de un país. El modelo de Hagan explica que un cambio de régimen puede detonar un proceso de renovación de la política exterior, pero son otros factores que no necesariamente están muy relacionados con la democratización los que determinan si dicha transformación en las políticas se llevará a cabo y qué rumbo tomarán.

Concluiré con una reflexión sobre la transición mexicana y la posibilidad de que la política exterior del país esté cambiando debido a la democratización reciente. Las relaciones México-Cuba servirán como ejemplo de las consecuencias que el cambio de régimen en México tiene sobre la formulación de la política exterior. El modelo de Hagan me será de gran utilidad para apoyar mis argumentos y para ver a la posible reestructuración de la política exterior mexicana desde una perspectiva teórica. Sin embargo, no pasaré por alto la necesidad de que el estudio de la relación entre democratización y cambio de régimen se profundice, ya que las herramientas con las que contamos actualmente son insuficientes.

## El análisis de la política exterior

La política exterior consiste en las acciones que, expresadas en forma de objetivos, compromisos o directrices explícitamente definidas y llevadas a cabo por representantes del gobierno que actúan en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones o actores (ya sea gubernamentales o no gubernamentales) a los que estos representantes quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial.<sup>2</sup> El estudio de las causas de la reestructuración de la política exterior de un país se encuentra inscrito en un campo de las Relaciones Internacionales conocido como Análisis de la Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*). Esta disciplina se encarga de buscar los motivos y otras fuentes de comportamiento de actores internacionales, especialmente el Estado, enfocándose en el proceso de toma de decisiones.<sup>3</sup> Este campo de estudio pone énfasis en la variedad de factores que influyen en el proceso de formulación de la política exterior.

Dentro del análisis de la política exterior, un campo de estudio al que se le ha puesto muy poca atención es el que se centra en las causas del *cambio* en la política exterior.<sup>4</sup> Los casos en los que un Estado reorientaba su diplomacia eran tomados como rarezas que no merecían ser estudiadas. Sin embargo el estudio de la reestructuración de la política exterior comenzó a ser un tema que suscitó interés a raíz de los cambios en la configuración internacional que trajo consigo el fin de la guerra fría, así como las olas democratizadoras que a partir de la

---

<sup>2</sup> Walter Carlsnaes, "Foreign Policy," en Walter Carlsnaes et. al., (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, p. 332.

<sup>3</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 10.

<sup>4</sup> Para una discusión sobre el estado de los estudios sobre el cambio en la política exterior referirse a Jerez A. Rosati (et.al.), "The Study of Change in Foreign Policy," en Jerel A. Rosati, et. al., (eds.) *Foreign Policy Restructuring*, Columbia, University of South Carolina, 1994, pp. 3-21.

década de 1980 se expandieron por América Latina y Europa del Este. Varios autores comenzaron a preguntarse cuáles eran los factores que influían en el cambio de la política exterior de un país. Mientras unos estudiosos se centraban en la importancia que el fin de la guerra fría ejercía sobre la reorientación de la política exterior de los Estados, otros se preocupaban por discutir la primacía que la política económica internacional ejercía sobre el cambio o la continuidad de las acciones internacionales de un país. En esta tesis, sin embargo, me centraré en los estudios que le otorgan una importancia mayor a los cambios que se suscitan en el interior de los Estados como los principales (mas no los únicos) responsables de una posible reestructuración en la diplomacia. Pondré especial énfasis en las consecuencias que una transición democrática tiene sobre la formulación de la política exterior. Al enfocarme en el análisis de los factores internos sobre la reestructuración de la política exterior no quiero decir que los elementos relativos a la política y economía internacional deban ser descartados del todo. De hecho, una de las pocas conclusiones a la que han llegado los estudios sobre reestructuración de política exterior es la insistencia en la multicausalidad de estos procesos.<sup>5</sup> Además de los factores internos, se deben tomar en cuenta los posibles cambios en la posición internacional del Estado cuya política exterior se está analizando. Los cambios en la política interna y en la posición internacional de un país *motivan* una posible reestructuración de la política exterior. Una vez considerados estos factores, se debe tomar en cuenta también el proceso mediante el cual se formula la política exterior. Alineamientos en la burocracia estatal y la capacidad del Estado para tomar

---

<sup>5</sup> Joe D. Hagan & Jerel A. Rosati, "Emerging Issues in Research in Foreign Policy Restructuring," en *ibid.*, p. 270.

dediciones internacionales de peso *condicionan* o limitan la capacidad que el país en cuestión tiene para cambiar las directrices de su política exterior.<sup>6</sup>

Cuando ocurre una transición democrática, se esperaría que la política exterior del país en cuestión sufriera cambios considerables. No hay que olvidar que, con miras a fortalecer su legitimidad, los regímenes democráticos suelen evitar formular políticas de Estado que contradigan a la mayoría de los ciudadanos. La existencia de un auténtico sistema de aprobación parlamentaria en los regímenes democráticos consolidados incrementa la capacidad de la población para afectar las políticas que se formulan en el gobierno.<sup>7</sup> Pero antes de precipitarse y anticipar que una democratización necesariamente acarreará un cambio de la política exterior de un país, es conveniente primero analizar los factores que distinguen la política exterior de otro tipo de políticas (*policies*) como la económica, la social o la laboral.

Hay que caracterizar a la política exterior como lo que en inglés se denomina una *policy*, esto es un “conjunto de decisiones interrelacionadas y acordadas previamente que se diseñan con el fin de conseguir resultados, metas u objetivos deseados, en el ámbito público.”<sup>8</sup> Una *policy* es el producto de decisiones de un sistema político determinado y cuando ese sistema político se quiebra y da paso al establecimiento de uno nuevo, no es descabellado pensar que la naturaleza de las políticas que genere el nuevo régimen cambiará.<sup>9</sup> Sin embargo, la política exterior difiere del resto de las políticas de Estado en varios

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 271.

<sup>7</sup> Margot Light, “Democracy, Democratization and Foreign Policy in Post-Socialist Russia”, en Hazel Smith (ed.), *Democracy and International Relations*, Londres, Mc Millan, 2000, p. 92.

<sup>8</sup> Walter J., Raymond, *Dictionary of Politics*, Lawrenceville, Brunswick Publishing Co., 1978, s.v. “policy.”

<sup>9</sup> Dieter Nohlen y Mario Fernández, “Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, *Estudios Internacionales*, 24 (1991), p. 231.

aspectos. Esta diferencia afecta de forma importante la capacidad de transformación de la política exterior.

El aspecto más importante (ya que podemos asegurar que está presente en la totalidad de las democracias consolidadas y en vías de consolidación) es el constitucional. Con esto me refiero a que la política exterior, más que cualquier otro tipo de política, no está sujeta a la aprobación constante del Poder Legislativo. Cuando una política como la exterior no está sujeta al visto bueno de un Congreso o Parlamento es muy difícil institucionalizar los medios por los cuales los representantes electos (diputados, senadores, miembros del parlamento, etc.) pueden controlar a las ramas del Poder Ejecutivo en sus facultades para formular política exterior. Como generalmente muy pocos aspectos de las relaciones exteriores requieren de la intervención específica del Poder Legislativo, la gente, por medio de la intervención directa de sus representantes, casi nunca puede modificar o rechazar alguna decisión de política exterior de la misma forma en que puede influir en la adopción de una política interna. Aún en las democracias consolidadas el Poder Ejecutivo tiende a dominar la política exterior.<sup>10</sup>

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es la tradicional falta de interés que muestra la opinión pública hacia temas de política internacional. A pesar de que en los últimos años el interés del público por asuntos de política exterior se ha vuelto un poco más generalizado, la población que sigue a detalle los acontecimientos en el exterior, el sector informado de la población (lo que en inglés se conoce como el *attentive public*), no rebasa el 20% del total de la población, y eso en las democracias donde la cultura política de la población está

---

<sup>10</sup> Margot Light, "art. cit.," p. 93.

más desarrollada.<sup>11</sup> Y es que los temas de política interna son asuntos que suelen afectar de manera más directa la vida del ciudadano común, por lo que la discusión en torno a ellos por parte de la población en general es más frecuente que la discusión que se pueda gestar en la opinión pública sobre un tema externo. Sin embargo, existen excepciones. La participación de un Estado en una guerra invariablemente traerá consigo un incremento del debate interno sobre el papel que dicho Estado debe desempeñar en el sistema internacional. Después de todo, las consecuencias de una guerra pueden tener un efecto inmediato sobre la vida cotidiana de la población del país beligerante. Hay temas de política exterior específicos cuya naturaleza polémica puede polarizar a la opinión pública. Ejemplo de esto es el reciente conflicto diplomático (que aún está por resolverse y es el tema central de esta tesis) entre México y Cuba, que movilizó a varios sectores de la izquierda (algunos partidos políticos y organizaciones ciudadanas como el Movimiento Mexicano de Solidaridad con Cuba) en contra de la actitud que el gobierno mexicano mostró hacia el régimen del Fidel Castro.

Finalmente, existen factores de carácter histórico y estructural que poco tienen que ver con el proceso de transición democrática pero que sí influyen en la formulación de la política exterior. La política exterior de un país puede responder a “intereses nacionales” que trascienden el cambio democrático. Esto se ejemplifica en el caso de Brasil, cuya motivación general de convertirse en una potencia regional explica la naturaleza de una política exterior que no cambió mucho aún cuando durante la década de 1980 este país atravesó por una transición democrática.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>12</sup> Mónica Hirst y Roberto Rusell, “Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil”, *Estudios Internacionales*, 20 (1987), p. 458.

Los factores anteriores deben ser tomados en cuenta para que no pronostiquemos un cambio súbito en la política exterior de un país por el simple hecho de que ahí ocurrió una transición democrática. Ha habido casos en los que se registró una continuidad en la política exterior a pesar de haber ocurrido una democratización. Los puntos anteriores sirven para explicar dicha continuidad, cuando ésta se presenta.

### **La literatura sobre el tema**

La literatura sobre la relación entre las transiciones democráticas y la formulación de política exterior presentan un problema: la escasez de estudios que tratan el tema. Existen algunos trabajos de política comparada, que en su vasta mayoría comprenden estudios de caso. Éstos han sido hechos para un buen número de países que han pasado por un proceso de democratización (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Rusia, Corea del Sur, Taiwán). Sobre el caso mexicano, contamos con estudios que analizan las causas del cambio en la diplomacia del país, pero su relación con la democratización no ha sido estudiada a fondo. Destacan los estudios de Mario Ojeda sobre el surgimiento de la política exterior activa de la década de 1970, los de Guadalupe González sobre el papel de las potencias medias. Entre los trabajos que analizan (aunque a veces sea de manera marginal) la relación entre la transición democrática y la política exterior mexicana, contamos con los trabajos de Blanca Heredia sobre la relación entre reestructuración económica y política exterior, el trabajo de Kathryn Sikkink sobre la incorporación paulatina de México y Argentina a regímenes de derechos

humanos y los estudios de Ana Covarrubias sobre el cambio de la política exterior mexicana con respecto a los derechos humanos y, precisamente, Cuba.

Al ser una literatura basada eminentemente en casos de estudio, nos enfrentamos al problema del desarrollo de una teoría general que explique las consecuencias de una democratización en la formulación de la política exterior. Los estudios de caso son primordialmente descriptivos, por lo que se limitan a explicar las particularidades de la transición de la que se ocupan sin hacer un esfuerzo real por relacionar todos los casos y tratar de idear una explicación teórica coherente.

Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos iniciales para tratar de generar una explicación general sobre las consecuencias que una democratización tiene para la formulación de la política exterior. Destaca, por ejemplo, el trabajo de Joe D. Hagan sobre la relación entre cambio de régimen y reestructuración de política exterior. En él, se explica que la clave para entender la transformación de la política exterior cuando ocurre un cambio de régimen es un conjunto de tareas diseñadas para analizar la relación entre el tipo de cambio de régimen, la orientación del nuevo régimen, su grado de fragmentación y el efecto que lo anterior tiene en varios aspectos de la política exterior.

### **La relación entre transición y política exterior: hacia la construcción de una teoría**

Joe D. Hagan propuso un modelo que reconoce la posibilidad de que la reestructuración de la política exterior de un país ocurra cuando existen cambios

en el régimen, cuando un nuevo liderazgo, grupo o coalición llega al poder y toma el control de las instituciones encargadas de formular las políticas de Estado. Este modelo acepta la posibilidad de que la caída y llegada al poder de diversos regímenes actúe como fuente de la redefinición de orientaciones en política exterior y como una condicionante de la habilidad del gobierno para enfrentar dicho cambio.<sup>13</sup> Lo que está detrás de este modelo es la explicación de las fuerzas que pueden, en dado caso, contribuir a que ocurra un cambio en la política exterior. Estas fuerzas son la orientación internacional del nuevo régimen y su grado de fragmentación.

Según este modelo, para entender mejor las fuerzas que intervienen en un posible cambio de política exterior como consecuencia de un nuevo régimen, hay que seguir tres pasos. El primero consiste en identificar si hubo un cambio de régimen. Para poder asegurar esto, hay que discernir el tipo de transformación al que nos enfrentamos de una tipología de cambios de régimen que propone Hagan. Esta tipología va más allá de la existencia de una revolución armada o guerra civil. El modelo reconoce procesos más o menos pacíficos que también pueden ser considerados como una transformación del régimen. Así pues, el autor propone cuatro tipos de cambio de régimen: 1.- un cambio en el líder predominante (cuando un líder es sustituido por otro), 2.- un cambio en las facciones de liderazgo del régimen, 3.- un cambio en el poder entre grupos contendientes de acuerdo a reglas establecidas previamente y 4.- una revolución política que trae consigo la llegada al poder de un grupo anti-régimen.<sup>14</sup>

Una vez que se ha identificado el tipo de cambio de régimen, el segundo paso consiste en saber cuál es el tipo de orientación internacional del nuevo

---

<sup>13</sup> Joe D. Hagan, "Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis," en Jerel A. Rosati, et. al., (eds.), *op. cit.*, p. 139.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 141.

régimen, así como el grado de fragmentación de éste. Estas propiedades de los regímenes son aspectos que pueden cambiar cuando un nuevo liderazgo llega al poder y, por lo tanto, pueden influir en el rediseño de la política exterior. La orientación internacional del régimen refleja las creencias básicas del grupo en el poder sobre asuntos internacionales y la coalición de intereses alineados con el régimen. Una orientación puede ser moderada, pragmática, militante o radical, según la tipología que propone Hagan. Un régimen moderado es aquel que no considera que el escenario internacional sea una amenaza inherente a sus intereses nacionales. Los líderes en los regímenes moderados tienden a proyectar una política exterior flexible.<sup>15</sup> Los regímenes pragmáticos consideran que el entorno internacional es un ambiente amenazador. Sin embargo, los líderes en estos regímenes consideran que sus adversarios tienen capacidades limitadas, lo que da pie a la posibilidad de que se pueda negociar y cooperar de forma limitada.<sup>16</sup> Los gobernantes de los regímenes militantes perciben al exterior como una amenaza inherentemente hostil en la que la interacción entre adversarios necesariamente es un juego de suma cero. En un régimen de estas características se considera que el adversario es una amenaza a la seguridad de la nación en un gran número de asuntos. Un régimen radical, finalmente, es aquél en el que el liderazgo considera al adversario como una amenaza grave al orden regional e internacional, sus acciones están guiadas, según el régimen, por una ideología irracional y expansionista.<sup>17</sup>

La fragmentación de un régimen es el grado de división interna del liderazgo central. El régimen menos fragmentado sería uno donde un partido político único sea dominado por un líder individual, a la manera de la Unión

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 150.

Soviética de Stalin. En cambio, un régimen muy fragmentado sería uno en el que gobierne una coalición donde no haya una acción única y dominante. Entre estos dos casos extremos, Hagan describe tres tipologías más.<sup>18</sup> Un régimen fragmentado solamente por la existencia de instituciones o burocracias políticas establecidas y autónomas es aquel que está controlado por un partido único en el que no hay facciones importantes. Este tipo de fragmentación es el que más se asemeja al régimen del Estado mexicano durante la mayor parte de los años en los que el PRI mantuvo el poder. Sin embargo, en los últimos sexenios priistas, la fragmentación del régimen se fue acercando cada vez más hacia otro tipo de fragmentación: una coalición de grupos políticos autónomos en donde un actor tiene una predominancia clara. Aquí, el poder está disperso en partidos o grupos diferentes entre los que pueden llegar a existir desacuerdos en temas de política exterior. La competencia por el poder es más fuerte en este tipo de régimen.<sup>19</sup> Este tipo de fragmentación es la que parece predominar en el sexenio de Vicente Fox. El Poder Ejecutivo en este caso tiene una clara superioridad en sus facultades para formular la política exterior, sin embargo, enfrenta la oposición de la mayoría en el Congreso en varios temas, incluidos algunos aspectos de la política exterior. Finalmente, el tipo de fragmentación que falta describir es aquél en donde el régimen está gobernado por una coalición en la que no hay un actor dominante claro. En estos regímenes ningún actor puede ejercer un liderazgo claro dentro del régimen.<sup>20</sup>

Según este modelo, el cambio de régimen influirá en el rediseño de la política exterior si se cumplen dos criterios: 1.- cuando el cambio involucra a actores políticos con una orientación internacional diferente a la que

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>20</sup> *Loc. cit.*

predominaba en el antiguo régimen y 2.- cuando el nuevo régimen goza de una cohesión interna lo suficientemente fuerte como para ser capaz de implementar nuevas iniciativas en política exterior. Sólo si se cumple con estas condiciones, ocurrirá un cambio significativo de la política exterior de un nuevo régimen.

El último paso a seguir para identificar el grado de cambio de la política exterior de un nuevo régimen es la observación de evidencias que puedan sugerir que el comportamiento internacional del país en cuestión es diferente. Hay que observar qué tanto cambió la política exterior en términos de las estrategias que el Estado sigue. En otras palabras, se deben identificar nuevos alineamientos, acomodados, enfrentamientos o un cambio en el grado de autonomía de la política exterior. Mientras más evidentes sean estos cambios, podremos afirmar con más certeza que ocurrió un cambio significativo de la política exterior.

Este modelo es muy útil para explicar por qué cuando ocurren transiciones democráticas, éstas no generan los mismos cambios en la política exterior de todos los países. Para comprender mejor la relación entre una transición democrática y la política exterior, se deben tomar en cuenta al menos dos aspectos inherentes al nuevo régimen: su orientación internacional y su grado de fragmentación. Dependiendo de estas dos variables, la política exterior del nuevo régimen tomará cierto rumbo o continuará siendo la misma.

Pero el modelo de Hagan no carece de defectos. En primer lugar, este modelo no se hizo pensando únicamente en los casos donde ocurren transiciones democráticas. Hagan estudia los diferentes tipos de cambios de régimen sin que éstos necesariamente impliquen un cambio democrático. Esto hace que el estudio de la relación entre la democratización y la política exterior se inserte en un modelo muy general. Es como si el estudio de las transiciones hubiera tomado

prestado un modelo que no fue hecho pensando en él, lo que puede introducir variables innecesarias que entorpecen la comprensión del sujeto de estudio. En segundo lugar, la noción de “cambio de régimen” que Hagan utiliza es demasiado amplia. El autor explica, por ejemplo, que el cambio de una administración republicana a una demócrata en Estados Unidos puede ser considerado como un cambio de régimen. Esto es demasiado precipitado. Un cambio de régimen implica una transformación de fondo no sólo en el carácter del liderazgo, sino también en las instituciones del sistema político que estudiamos. Cuando ocurre un cambio de liderazgo o partido en un país pero no cambian las reglas del juego o las instituciones de gobierno, la existencia de un cambio de régimen es bastante cuestionable. En tercer lugar, el concepto de ideología que el modelo de Hagan maneja toma en cuenta principalmente la actitud que un régimen adopta ante el exterior. No toma en cuenta, al menos de manera explícita, a los valores internos que caracterizan al nuevo régimen y que pueden afectar su orientación internacional. Esta deficiencia debe ser superada si queremos estudiar casos en los que se pasa de un régimen autoritario a uno democrático, ya que esta transición implica cambios significativos en los valores que legitiman al régimen, valores que en lo primordial, pueden tener poco que ver con el escenario internacional. Finalmente, cuando se habla de fragmentación, no se toma en cuenta un factor que puede limitar aún más la capacidad del gobierno para efectuar cambios significativos en la política exterior: la ineficiencia en la toma de decisiones. Este punto también debe ser tomado en cuenta al momento de estudiar un caso como el mexicano, en el que varias agencias subordinadas a la autoridad encargada de formular la política exterior se han visto en más de una ocasión en dificultades para proyectar una

diplomacia coherente. Saltan a la vista incidentes en el que dependencias ajenas a la Secretaría de Relaciones Exteriores han hecho declaraciones que contradicen lo actitudes o políticas de la Cancillería.

### **México: La política exterior del cambio**

Es incuestionable que México pasó por un proceso de democratización gradual en las últimas décadas, coronado por las elecciones del 2000 cuando, por primera vez, ocurrió la alternancia en el Poder Ejecutivo. Es también importante no pasar por alto que la democracia electoral que se vive actualmente no quiere decir que el país esté pasando por un proceso exitoso de consolidación democrática. Aún falta mucho para que podamos aseverar con seguridad que la mexicana es una democracia madura. ¿Qué relación tiene esta condición con la política exterior de nuestro país? Dicho en otras palabras, ¿cambió la política exterior mexicana a raíz de la transición democrática?

Para responder estas cuestiones, intentaré aplicar el modelo teórico que se explicó en el apartado anterior al caso mexicano. Identificaré el tipo de cambio de régimen por el que nuestro país pasó, así como la naturaleza de la orientación internacional del nuevo régimen y su grado de fragmentación.

El primer paso consiste en reconocer a qué tipo de cambio de régimen nos enfrentamos para así comprobar si efectivamente el régimen mexicano sufrió una transformación. Ciertamente el gobierno actual no llegó al poder mediante una revolución violenta; tampoco pasó por un proceso en el que un líder fue sustituido por otro sin que alguna parte del aparato gubernamental del viejo

régimen haya sufrido cambios significativos. La democratización mexicana ha sido un proceso largo que, en términos de la tipología de Hagan sobre cambios de régimen, pasó gradualmente de un cambio en el líder predominante (durante buena parte de los sexenios priistas) a un cambio en el poder entre grupos contendientes de acuerdo a reglas establecidas previamente, a partir del sexenio de Ernesto Zedillo.

Una vez que comprobamos que, en efecto, nos encontramos ante un cambio de régimen, es tiempo de identificar la orientación internacional del nuevo régimen y las diferencias que ésta pudiera tener con las creencias y valores del régimen anterior. Si tomamos en cuenta la tipología de orientaciones internacionales de Hagan, la política exterior de los gobiernos priistas de la vieja línea (esto es, antes de la apertura económica mexicana), en general, cabe dentro de la categoría de regímenes *pragmáticos*. Éstos se caracterizan por considerar al exterior como una fuente potencial de amenazas. Sin embargo, consideran que los “adversarios” en el exterior tienen limitaciones con las que el gobierno pragmático puede “jugar”. Su política exterior es algo flexible, consideran que la diplomacia es una herramienta importante para limitar los intereses de adversarios potenciales. La política exterior del nuevo régimen, en cambio, comenzó a caracterizarse a partir de la presidencia de Salinas como un régimen *moderado*. Estos regímenes no consideran al exterior como una amenaza en sí. De hecho creen que el escenario internacional está lleno de oportunidades para sacar adelante intereses nacionales. La política exterior de este tipo de regímenes es más flexible que la de los regímenes pragmáticos. El gobierno de Vicente Fox continuó demostrando la actitud moderada hacia el exterior que Salinas comenzó a desarrollar.

Una vez identificadas las orientaciones internacionales del antiguo y del nuevo régimen podemos darnos cuenta de que la primera condicionante para que se lleve a cabo un cambio en la política exterior se cumple. El régimen democrático tiene una orientación internacional diferente al del régimen autoritario. Sin embargo hay que matizar esta circunstancia. Si bien la orientación de los dos regímenes es diferente, hay que tomar en cuenta que tanto los regímenes pragmáticos como los moderados son tipos cuyas características son muy similares. En el espectro de los diferentes tipos de orientación, ambos tipos se encuentran en un extremo: el de los regímenes con políticas exteriores más flexibles. No comparten características con los otros dos tipos de orientación (el militante y el radical) cuyas políticas exteriores son más rígidas. Así pues, el cambio en la política exterior de un régimen que va del pragmático al moderado será probablemente mucho menos intenso que el cambio que podría haber si un régimen militante o radical hubiera cedido su lugar a un régimen moderado.

¿Qué pasa con la fragmentación del nuevo régimen? En este caso, nos encontramos ante un nivel de fragmentación relativamente alto. El gobierno de Fox es un régimen que, según la tipología de Hagan, está gobernado por una coalición de grupos políticos autónomos (PRI, PAN, PRD, sobre todo) donde un actor, en este caso el Poder Ejecutivo de extracción panista, tiene un predominio claro en asuntos de formulación de política exterior. El grado de fragmentación en este tipo de regímenes es alto, superado sólo por otro tipo de régimen donde hay una coalición de grupos autónomos donde no hay un actor que tenga una clara superioridad. Mientras más fragmentado esté el régimen, más difícil será que éste pueda proyectar una política exterior diferente a la del antiguo régimen, por más diferente que sea su orientación internacional. Este parece ser el caso de

la política exterior mexicana, donde está siendo difícil (mas no imposible) aplicar cambios significativos en la política exterior a pesar de que la orientación política del régimen democrático difiera de la del régimen autoritario. Además hay que tomar en cuenta que dicha diferencia no es tan marcada. Sin embargo, la predominancia del Poder Ejecutivo en términos de formulación de política exterior le permite ejercer cierta autonomía en este rubro. El gobierno de Vicente Fox ha sido capaz de continuar y profundizar los cambios en ciertos elementos de la política exterior que sus predecesores iniciaron. El caso de la relación con Cuba es uno de los más característicos en este sentido. Sin embargo, la alta fragmentación del régimen actual permite que la oposición a las acciones de política exterior se haga escuchar con más fuerza que en periodos anteriores y que esta oposición pueda desgastar significativamente la legitimidad del grupo encargado de formular la política exterior.

A partir del sexenio de Salinas, el gobierno mexicano ha tenido algunas motivaciones para cambiar la política exterior tradicional del PRI porque su orientación internacional ha sido diferente al del régimen anterior. Algunos cambios que se han dado son la defensa más explícita de nuevos valores en el ámbito internacional como los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, el cambio de régimen implicó un incremento en el grado de fragmentación interna, lo que limita la capacidad que tienen los nuevos gobiernos de llevar a cabo los cambios que desearían. Con relación a la defensa de estos nuevos valores, hemos sido testigos de una polarización que se generó porque no todos los sectores de la política mexicana están de acuerdo con dicha defensa. La oposición a la que se enfrenta el régimen actual limita las posibilidades que éste tiene para sacar adelante los cambios que desea implantar. Prueba de esto es la

polémica que se ha desatado en el país en torno a la posición de México en foros donde se evalúa la situación de los derechos humanos en países como Cuba.

Los capítulos siguientes narran la forma en la que, ante la victoria de la Revolución cubana, el México autoritario y la Cuba de Castro construyeron un entendimiento político que satisfizo intereses de ambas partes. También se explica cómo fue que este entendimiento duró tres décadas y comenzó a desintegrarse una vez que se desató el proceso mediante el cual el régimen mexicano pasó del autoritarismo a la democracia incipiente que vivimos actualmente. A lo largo de las siguientes páginas se explicará cómo ante un cambio de régimen, el entendimiento político entre ambas naciones no pudo sobrevivir. En la narración de lo sucedido, se encuentran implícitos los factores que, según el modelo teórico anteriormente descrito, contribuyeron a que se registrara un cambio significativo en la diplomacia mexicana en general y en la política hacia Cuba, en particular.

## CAPÍTULO 2

### LA CONSTRUCCIÓN DEL ENTENDIMIENTO POLÍTICO México reacciona a la Revolución cubana (1959-1964)

La excepcionalidad que llegó a caracterizar la relación cubano-mexicana en el ámbito interamericano hasta hace pocos años trasciende explicaciones simplistas llenas de argumentos sobre la hermandad que une a ambos pueblos. Es cierto que una proporción significativa de la población mexicana ha visto a los acontecimientos que rodearon la Revolución cubana con admiración, mientras que lo mismo se puede decir de la opinión que muchos habitantes de la isla tienen sobre la Revolución mexicana. Tampoco resulta satisfactoria la interpretación que subraya la mera defensa que el gobierno mexicano hizo durante años del proceso revolucionario cubano. Tenemos que preguntarnos en primer lugar cuáles eran los motivos políticos del gobierno mexicano que explican una posición que parecía de apoyo a dicho proceso a principios de la década de 1960 y que tuvo una continuidad notable por tres décadas más. En el ámbito de los gobiernos nacionales, las razones que explican el entendimiento tan singular entre ambos países después de la Revolución cubana son de una naturaleza que va más allá de argumentos morales, de solidaridad revolucionaria o meramente nacionalistas. Después de todo, muchas de las características comunes que unen a estos dos países también son compartidas por México y muchas otras naciones del Hemisferio Occidental, y eso no ha sido razón suficiente como para que nuestro país entable una relación bilateral tan “especial” con todas y cada una de las naciones hispanoamericanas.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la política de México hacia la Cuba revolucionaria fue, en las palabras de Carlos Rico, el ejemplo más claro de los alcances y límites de una característica fundamental de la política exterior mexicana de la posguerra: la autonomía relativa con respecto a los puntos de vista de la diplomacia estadounidense.<sup>21</sup> Pero aún más importante, la política mexicana hacia la Cuba de Fidel Castro se presentó durante buena parte de los años del régimen priista como un “instrumento para la consolidación del poder político de los grupos gobernantes mexicanos.”<sup>22</sup> Este capítulo se encarga de demostrar estas afirmaciones al describir el proceso de construcción del entendimiento que caracterizó las relaciones bilaterales durante tres décadas.

Es necesario subrayar que la naturaleza de la relación que nuestro país entabló con la isla caribeña durante la guerra fría, así como los altibajos en ésta, resultan de ciertos condicionantes a los que se enfrenta la política exterior mexicana. Adicionalmente, en este capítulo destacará un hecho innegable: es imposible entender las relaciones cubano-mexicanas si no se toma en cuenta la participación de un tercer actor, Estados Unidos. Demostraré que las relaciones bilaterales entre México y Cuba durante ese periodo formaron parte de un arreglo político tácito entre los tres países, un arreglo que se fue construyendo durante los años posteriores a la Revolución cubana y que satisfizo intereses no sólo en Estados Unidos, sino en ambos lados del canal de Yucatán.

No está en mi interés que este capítulo sea una exposición más de los instantes más significativos de la relación México-Cuba durante el sexenio de López Mateos; es por esto que la mención de los momentos más importantes de la relación bilateral no seguirá un orden cronológico. Más que un recuento

---

<sup>21</sup> Carlos Rico, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores Vol. 8*, México, Senado de la República, 2000, p. 12.

<sup>22</sup> Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 130.

histórico, este capítulo explica los factores que intervinieron en la construcción del entendimiento durante la guerra fría. Por esta razón, el capítulo está ordenado de la siguiente manera: primero, haré una breve descripción de las características de la política exterior mexicana durante la guerra fría valiéndome de la relación entre el cambio en sus condicionantes y la forma en la que la diplomacia mexicana se expresó en el caso cubano. Posteriormente describiré cómo durante el sexenio de Adolfo López Mateos, el gobierno mexicano se enfrentó al reto de adoptar una posición definida con respecto a los acontecimientos en la isla y al conflicto cubano-estadounidense. A partir de la descripción de los momentos clave en la relación bilateral mencionaré cómo se fue formando la política mexicana hacia Cuba. Finalmente, concluiré este capítulo con un análisis de la relación bilateral subrayando que la actitud mexicana hacia Cuba revolucionaria dista mucho de ser la mera defensa solidaria del proceso revolucionario de una “república hermana”. Las razones y los medios que tuvo la diplomacia mexicana para actuar de la forma en la que lo hizo en el tema cubano tienen más que ver con el interés de la élite gobernante para preservar su legitimidad y con una cierta tradición “autonomista” de la política exterior mexicana.

## **La política exterior mexicana en la guerra fría**

### *Los condicionantes*

El objetivo primordial de la política exterior de cualquier país consiste en defender y promover la soberanía del Estado. Para el México de la posguerra, esto se tradujo en la exigencia por satisfacer un par de necesidades primordiales: apoyar al esfuerzo de desarrollo económico del país y, con el fin de contribuir a

lograr el primer objetivo, hacer lo posible para mantener un clima de estabilidad política y social. El éxito en la búsqueda de estos objetivos dependió en gran medida de, al menos, tres condicionantes: la estrategia de desarrollo económico, las condiciones imperantes de la vida política nacional y las condiciones en el ámbito internacional.<sup>23</sup> El que los gobiernos emanados de la Revolución mexicana y el régimen de Fidel Castro hayan podido llegar a un entendimiento político durante este periodo se debe en gran parte a los condicionantes de la política exterior mexicana.

Durante el periodo que comprende la guerra fría (de 1946 a finales de la década de 1980), la política exterior mexicana sufrió varias modificaciones que se fueron dando conforme los condicionantes anteriormente descritos iban cambiando. A pesar del gran número de cambios en el ámbito económico, interno e internacional, la diplomacia mexicana registró cierto nivel de consistencia y, en términos generales, es posible identificar dos grandes etapas. La primera va de 1946 a 1970 y se caracteriza por un aislamiento internacional relativo, excepto el inevitable acercamiento de México a Estados Unidos después de la segunda guerra mundial como resultado de la estrategia de desarrollo económico adoptada por el régimen. La segunda etapa va de 1970 a finales de la década de 1990 (en términos sexenales, desde el periodo de Echeverría hasta el de Miguel de la Madrid) y se caracteriza por lo que Mario Ojeda ha llamado “el surgimiento de una política exterior activa.”<sup>24</sup> A pesar de que la naturaleza de la política exterior mexicana varió de una etapa a otra, la política hacia Cuba se mantuvo relativamente constante. La tercera etapa de la diplomacia mexicana comenzó a raíz del fin de la guerra fría y es la etapa que se vive en la actualidad.

---

<sup>23</sup> Carlos Rico, *op. cit.*, pp. 14-15

<sup>24</sup> Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 61-73.

Las características de este periodo serán analizadas con mayor detalle en un capítulo posterior.

### *Los cambios en los condicionantes económicos*

En términos de la estrategia mexicana de desarrollo económico, durante la primera parte del periodo del que este capítulo se ocupa, el gobierno mexicano se encargó de impulsar el desarrollo económico del país mediante la industrialización por sustitución de importaciones. Con el tiempo, el modelo de desarrollo económico se fue modificando hasta convertirse en lo que se conoce como el “desarrollo estabilizador.” Este modelo estuvo vigente en México desde 1958 hasta 1970 y, además de concentrarse en la sustitución de importaciones, consistió en otorgar a la estabilidad en los precios una importancia mayor a la que los gobiernos anteriores le habían dado.<sup>25</sup> Con esto se pretendía terminar con las presiones devaluatorias que caracterizaron los años anteriores.

Una de las características principales de este modelo era el evidente aislamiento comercial de México. En la posguerra, el país había quedado muy vinculado a la economía de su vecino del norte quien, además, después de terminada la segunda guerra mundial poseía el único mercado capaz de proveer los insumos necesarios para continuar con el esfuerzo industrializador mexicano. No estaba en el interés nacional promover las exportaciones, el interés se centró en la creación de una sólida industria nacional que fuera capaz de satisfacer las necesidades del mercado interno. Desde el punto de vista económico, durante los años del “desarrollo estabilizador” las condicionantes

---

<sup>25</sup> Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, México, El Colegio de México, 2000, p. 9.

**Tabla 1 Condicionantes de la política exterior mexicana en la segunda mitad del siglo XX.**

	ETAPA No. 1 1946-1970	ETAPA No. 2 1970-1988	ETAPA No. 3 1988-2005
CONDICIONANTE ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrialización por sustitución de importaciones → “Desarrollo estabilizador”</li> <li>• Búsqueda del crecimiento económico, fomento de la industria para satisfacer el mercado interno.</li> <li>• No se busca fomentar la competitividad internacional de la industria y el comercio mexicano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agotamiento del desarrollo estabilizador</li> <li>• Echeverría: desarrollo compartido: mucho gasto público</li> <li>• López Portillo: petrolización de la economía</li> <li>• De la Madrid: crisis de la deuda e inicio de la apertura económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento del modelo neoliberal: México como potencia exportadora, desregulación de la economía, privatizaciones, etc...</li> </ul>
CONDICIONES IMPERANTES DE LA VIDA POLÍTICA NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miguel Alemán: relativo consenso sobre el proyecto de desarrollo nacional</li> <li>• López Mateos: efervescencia sindical, impaciencia campesina</li> <li>• Díaz Ordaz: franco descontento social de las clases urbanas. Inicio de deslegitimación del régimen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peligro de deslegitimación del régimen producto del creciente aumento del descontento social que hace necesario que el gobierno recupere la confianza de importantes sectores de la sociedad.</li> <li>• Echeverría: acercamiento a la izquierda</li> <li>• De la Madrid: acercamiento a la derecha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se vuelve más evidente y se acelera el proceso de transición democrática durante la década de 1990.</li> </ul>
CONSTREÑIMIENTOS DE LA SITUACIÓN INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercamiento de México a Estados Unidos desde la segunda guerra mundial.</li> <li>• La gran rivalidad de la guerra fría da poca flexibilidad al escenario internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin de la relación especial con Estados Unidos</li> <li>• Ambiente de relajamiento en la guerra fría (principios de 1970's)</li> <li>• Fortalecimiento de las economías europeas y japonesa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin de la guerra fría</li> <li>• Multipolaridad económica</li> <li>• Estados Unidos: única potencia</li> </ul>
CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconfianza hacia la OEA, preferencia por ONU</li> <li>• Relativo aislamiento internacional</li> <li>• Defensa de temas básicamente americanos (excepción: desarme)</li> <li>• Énfasis en el derecho internacional y el multilateralismo</li> <li>• Diplomacia predecible</li> <li>• Relativa autonomía con respecto a Estados Unidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimiento de una “política exterior activa”</li> <li>• Estrategias novedosas: diversificación, búsqueda de aliados, liderazgo tercermundista, pluralismo ideológico.</li> <li>• Se mantiene la autonomía relativa respecto a Estados Unidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción tardía de la agenda de posguerra fría (derechos humanos, democracia)</li> <li>• Fox: legitimidad del régimen basada en el “bono democrático”</li> <li>• Inconsistencia entre el discurso de la política exterior y los principios tradicionalmente defendidos: no intervención y autodeterminación</li> </ul>

económicas dictaban que no era fundamental para México diversificar sus relaciones con el exterior.<sup>26</sup>

El “desarrollo estabilizador” empezó a mostrar señales de debilitamiento a finales de la década de 1960 y para cuando Echeverría asumió la presidencia en 1970 era necesario cambiar el rumbo de la economía mexicana. Durante las presidencias de Luis Echeverría, José López Portillo y los primeros años del de Miguel de la Madrid no fue posible llegar a un consenso lo suficientemente fuerte como para idear una estrategia definida de desarrollo económico. Este periodo se caracterizó por un creciente ambiente de crisis económica que para el sexenio de López Portillo había adquirido una magnitud preocupante.

En el sexenio de Echeverría se incrementó el gasto público con el fin de apaciguar el descontento social que había surgido en el sexenio de Díaz Ordaz. Como parte del intento por buscar nuevas fuentes de financiamiento externo, se buscó diversificar las relaciones económicas con el exterior, logrando resultados francamente magros. La diplomacia del país tenía como objetivo participar en los cambios internacionales que pudieran afectar la situación interna en México. Ejemplo de ello es el liderazgo que el país asumió en la promoción y aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y en las posiciones que las delegaciones mexicanas adoptaron en las reuniones internacionales sobre derecho del mar que se celebraron en la década de 1970.

En el segundo sexenio, el de López Portillo, el esfuerzo de desarrollo económico se concentró en convertir a México en una potencia exportadora de petróleo, estrategia que al principio pareció dar buenos resultados, pero que resultó catastrófica ya que la

---

<sup>26</sup> Eso no quiere decir que no hubiera ningún contacto con el exterior o que no haya habido episodios que evidenciaron un modesto interés de México por profundizar las relaciones económicas con otros países. Ejemplos de esto último son los viajes que hiciera el presidente López Mateos a América Latina (1960), Asia (1962) y Europa (1963).

economía nacional terminó por depender demasiado en las exportaciones de un solo bien cuyo precio en el mercado internacional variaba repentinamente.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el esfuerzo del gobierno en materia económica se centró en controlar la grave crisis de la deuda que habían generado las erráticas políticas económicas de los dos sexenios anteriores. Durante este sexenio, finalmente se fue articulando una estrategia de desarrollo más definida, la cual consistía en una mayor apertura comercial del país, evidenciada, entre otros acontecimientos, por la decisión en 1986 de integrarse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).<sup>27</sup>

#### *Los cambios en los condicionantes de política interna*

Con respecto a la situación política interna, la política exterior durante la primera etapa se concentró en evitar ser una fuente significativa de disenso entre los principales grupos sociales del país. Acontecimientos en el escenario internacional (especialmente la Revolución cubana, aunque también pueden mencionarse el derrocamiento de Jacobo Árbenz en Guatemala y el de Salvador Allende en Chile) polarizaron a la sociedad mexicana. Las autoridades encontraron en la diplomacia una de las herramientas más importantes para calmar dicha polarización, o canalizarla de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, no sólo eran acontecimientos de carácter internacional los que alimentaban el descontento social en México. Varios grupos sociales que sentían que los logros de la revolución no habían llegado a sus manos empezaron a mostrar su inconformidad. Durante el sexenio de Adolfo López Mateos persistió una fuerte efervescencia sindical así como una creciente impaciencia campesina.

---

<sup>27</sup> Ya en una ocasión anterior, durante el sexenio de López Portillo se había discutido la posibilidad de que México se integrara al GATT. Sin embargo, en esa ocasión se llegó a la conclusión de que no era conveniente para el país formar parte de dicho acuerdo.

El gobierno mexicano supo manejar con gran habilidad su acción internacional para, dependiendo del momento histórico, satisfacer las demandas de algunos sectores ya fuera de la izquierda o de la derecha.<sup>28</sup> Para llevar a cabo esta estrategia, la política exterior mexicana se valió de la defensa de principios de derecho internacional, así como de declaraciones de alto contenido procesal, para con esto, no herir susceptibilidades y facilitar la conciliación de posiciones no sólo en los foros multilaterales donde expresó estas posiciones, sino dentro del país mismo.

La década de 1960 fue testigo de grandes manifestaciones de descontento de la clase media urbana que culminaron en graves incidentes como las matanzas de estudiantes en Tlatelolco en 1968 y en el Casco de Santo Tomás en 1971, acontecimientos que evidenciaban la gran distancia que para entonces existía entre el estado de ánimo de un sector importante de la sociedad y un discurso oficial plagado de alusiones sobre la justicia social supuestamente alcanzada.

Cuando Echeverría asumió la presidencia en 1970 la necesidad de recuperar la legitimidad ante estos grupos era apremiante. Este presidente se ocupó de recuperar la confianza de varios sectores de la izquierda mexicana y su política exterior, que terminó por caracterizarse como pluralista y “tercermundista,” fue una herramienta muy útil y de bajo costo para lograr este objetivo.<sup>29</sup> En este sexenio, las posiciones progresistas de México en el ámbito internacional se utilizaron para darle cierta coherencia al discurso revolucionario del régimen.

El sexenio de López Portillo inició con una crisis de confianza similar a la que tuvo que enfrentar Echeverría, pero esta vez era la derecha el sector de la sociedad que

---

<sup>28</sup> Este punto será ejemplificado más adelante al describir la manera en la que México, ante la opinión pública nacional, manejó su posición en la OEA con respecto a Cuba.

<sup>29</sup> No hay que pasar por alto que durante la presidencia de Echeverría, el contenido de la política exterior que se formuló en ese sexenio y el estilo personal del presidente en su actuación internacional trajeron algunos costos importantes para la diplomacia mexicana. Ejemplos de ello fueron la postura de Echeverría ante el gobierno español después de que éste condenara a muerte a un grupo de terroristas vascos y la posición de México ante la resolución de la ONU que comparaba al sionismo con el racismo, lo que implicó serios problemas con Israel y la comunidad judía de Estados Unidos.

comenzaba a ver las acciones internacionales de México con recelo. Sin embargo, en este periodo no fue posible lograr que la derecha mexicana recuperara la confianza perdida en el gobierno. La crisis de legitimidad no se pudo recuperar durante el periodo de López Mateos debido, entre otras causas, a la posición que México adoptó con relación al conflicto centroamericano y a la nacionalización de la banca en 1982.<sup>30</sup>

De la Madrid, por su parte, utilizó la política exterior para recuperar la confianza de algunos sectores de la derecha mexicana, quienes habían mostrado señales de descontento ante algunos de los excesos de la política de Echeverría, así como ante el golpe que para ellos representó la nacionalización de la banca por el gobierno de López Portillo en 1982.

#### *Los cambios en el condicionante internacional*

La situación internacional durante la guerra fría impuso oportunidades y limitaciones a la capacidad de los países en desarrollo, como México, para actuar de manera autónoma en el exterior. Desde los inicios de la guerra fría hasta la década de 1970, la rivalidad entre las potencias se fue acrecentando lo que obligó al resto de la comunidad internacional a adoptar posiciones. Debido al papel que desempeñó durante la segunda guerra mundial así como a su localización geográfica, México quedó irremediabilmente incluido dentro del grupo occidental, liderado por Estados Unidos. La relación con Estados Unidos se convirtió en la relación bilateral más importante para el país. A los ojos de Washington, México se convirtió en el ejemplo a seguir para el resto de los países latinoamericanos: un régimen que a pesar de haber surgido de una revolución, no buscaba “exportar” su modelo allende sus fronteras, sino que se concentraba en promover la justicia social. Durante la breve presidencia de John F. Kennedy se llegó a

---

<sup>30</sup> Cuando empleo el término “moderación” me refiero a que en el sexenio de López Portillo se terminó con algunas prácticas que resultaron contraproducentes durante el sexenio de Echeverría además de que el campo de acción de la diplomacia mexicana se limitó a temas hemisféricos.

comparar a la Revolución mexicana y la Alianza para el Progreso (Alpro), afirmando que “los fines fundamentales de la Revolución mexicana [eran] los mismos que los de la Alianza para el Progreso.”<sup>31</sup> Se hablaba de una “relación especial” que existía entre Estados Unidos y México, la cual colocaba a este último en una posición privilegiada con respecto al resto de los países de América Latina y otras regiones, por el simple hecho de ser uno de los vecinos de la potencia hegemónica occidental. Durante los cincuenta y los sesenta, las guerras de Corea y Vietnam no hicieron más que profundizar la rivalidad entre las potencias y la Revolución cubana terminó por trasladar a la guerra fría al Hemisferio Occidental, específicamente al Caribe, a escasos kilómetros de Estados Unidos y de México. El gobierno mexicano, durante la presidencia de López Mateos, se enfrentó a la necesidad de reaccionar ante tal suceso y fue formulando una política cubana que logró mitigar la polarización interna que se generó, al mismo tiempo que lograba conciliar su posición con la del nuevo régimen en La Habana y la del cada vez más anticomunista gobierno en Washington.

La poca flexibilidad en el escenario internacional derivada de la creciente rivalidad entre las potencias provocó que la diplomacia mexicana, en su afán por proteger el modelo de desarrollo económico nacional y por promover la estabilidad social en el país, se abstuviera de participar de forma activa en las discusiones sobre los temas más importantes de la política internacional. El campo de acción de la política exterior mexicana se limitó, con la notable excepción del desarme, a temas básicamente americanos. La política exterior mexicana se llegó a calificar de “predecible” ya que era común la práctica de adelantar la posición que la delegación mexicana adoptaría en tal o cual foro multilateral para así evitar que otras delegaciones negociaran la posición mexicana y comprometieran al gobierno del país más de la cuenta. En el ámbito

---

<sup>31</sup> “Declaración conjunta formulada por los señores presidentes de México y Estados Unidos de Norteamérica con motivo de la visita realizada por el señor presidente John F. Kennedy a México D.F”, en *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, México, Presidencia de la República, 1963, p. 515.

interamericano, la posición mexicana fue acercándose gradualmente hacia el desencanto con la Organización de Estados Americanos (OEA). Luego de una serie de reuniones donde fue evidente que el organismo internacional sería utilizado por Estados Unidos para crear un frente hemisférico que combatiera el comunismo, México fue perdiendo interés en las actividades de la OEA y su presencia en el organismo se centró en evitar la profundización de los usos políticos del organismo y en defender la primacía de los principios de autodeterminación y no intervención, principios que se habían convertido en el eje de la política exterior mexicana.

Más o menos por las mismas fechas en las que el “desarrollo estabilizador” se agotaba, la situación internacional cambió de manera significativa. A principios de la década de 1970, la situación económica en Estados Unidos forzó al gobierno de Washington a cobrar una cuota a todas las importaciones que ingresaran a territorio estadounidense. El gobierno mexicano pensó que podría negociar una excepción de la cuota para sus exportaciones al país del norte. Esto no sucedió. La negativa estadounidense a otorgar una excepción a las exportaciones mexicanas, así como la gradual pérdida de interés de Washington por América Latina, marcó el fin de la “relación especial” y fue uno de los detonadores del cambio de rumbo de la política exterior mexicana.

Otro cambio internacional importante que también contribuyó a modificar los patrones que hasta ese momento habían caracterizado a la diplomacia mexicana fue el ambiente de distensión que se comenzó a vivir en la década de 1970. La rivalidad entre el mundo occidental y el comunista, aunque aún vigente, comenzaba a mostrar señales de relajamiento, evidenciado por el gradual acercamiento entre Washington y Beijing y la inclusión de la República Popular China en la ONU.

Finalmente, para la década de 1970 las economías de los principales países europeos y Japón registraban niveles de crecimiento muy altos, indicando que la recuperación económica era una realidad. Esto significó la posibilidad para que México pudiera establecer lazos comerciales y financieros con estos países con el fin de diversificar su economía.

La distensión en la rivalidad oriente-occidente, el distanciamiento de las políticas de Washington hacia los temas latinoamericanos y la posibilidad real de diversificar sus economías, permitieron que los países en desarrollo, en especial los de América Latina, gozaran de un margen de acción más amplio en su actuación internacional. En este sentido, México no fue el único país cuya política exterior se volvió más “activa” durante la década de 1970.

### **La construcción del arreglo tácito en la relación México-Cuba.**

Ante la victoria, y posterior radicalización, de la Revolución cubana, las autoridades mexicanas se enfrentaron a la necesidad de fijar su posición. El liderazgo mexicano se vio limitado por las tres condicionantes antes mencionadas. Los factores internacionales, de política interna y económicos brindaron oportunidades y limitaciones en el momento en el que las autoridades mexicanas tuvieron que formular su política cubana. Veamos cómo fue que, durante el sexenio de Adolfo López Mateos, el gobierno mexicano fue capaz de formular una política relativamente coherente hacia Cuba a pesar de la existencia de varias fuerzas que, las más de las veces, chocaban entre sí.

*El detonador del proceso: la inserción de la guerra fría a la vuelta de la esquina*

El liderazgo mexicano había decidido adoptar una posición internacional aislacionista ante la rivalidad este-oeste, por lo cual optó por no participar de manera activa en los foros políticos donde se debatieran los temas más importantes relacionados con la guerra fría.<sup>32</sup> Sin embargo, esta cómoda actitud no podría durar mucho. En 1959, un país que era al mismo tiempo muy cercano de Estados Unidos como de México fue escenario de la victoria de una revolución nacionalista que, ante la actitud primero recelosa y posteriormente desafiante de Estados Unidos, se fue inclinado gradualmente hacia el socialismo y, por ende, hacia el bando de la guerra fría que era liderado por Moscú.

Si bien Cuba no es un país que comparta una frontera con México, puesto que es una isla, la relación entre ambos países se asemeja mucho a la de dos vecinos debido a la gran cercanía geográfica que existe entre ambos países. Para quien no quiera creer este argumento, utilizado hasta el cansancio por quienes abogan por la necesidad de que México mantenga una relación cercana con la isla, basta decir que en términos políticos, históricos, culturales y de intercambio económico, los vínculos entre México y Cuba son mucho más profundos de los que ha habido, hay y habrá entre el primer país y Belice, una nación que de hecho comparte fronteras con él.

Durante los dos primeros años del régimen revolucionario en Cuba, y a pesar de la creciente oposición estadounidense a éste, México fue capaz de utilizar argumentos que de manera relativamente convincente negaban cualquier relación entre la Revolución cubana y el conflicto este-oeste. Esto se debió al carácter nacionalista que caracterizó a la Revolución de la isla durante sus primeros momentos. Cuando el

---

<sup>32</sup> El ejemplo más característico de la actitud aislacionista de la diplomacia mexicana consiste en su rechazo a ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS-ONU). Durante los 25 años que dura nuestra “primera etapa” de la política exterior mexicana, México fue miembro del CS-ONU solamente una vez, en 1946 y su participación en los debates de este foro no fue muy significativa.

gobierno mexicano tuvo que reaccionar ante el cambio de liderazgo en la isla en 1959, se limitó a seguir su tradicional respeto por la autodeterminación, mediante la aplicación de la Doctrina Estrada declarando que continuaría manteniendo relaciones normales con la isla. En el ámbito interamericano, México intentó evitar que se manejara la idea de que la victoria de la Revolución cubana representaba una posibilidad de que el comunismo pudiera aparecer en el continente. Prueba de esto la podemos encontrar en la declaración del representante mexicano ante la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en San José, Costa Rica, en 1960, reunión que se convocó con el fin de intentar crear un frente hemisférico que sancionara al gobierno cubano. En esta reunión, Manuel Tello, el delegado mexicano, declaró:

Permitidme, señores, que diga unas cuantas palabras sobre algunas etapas de la Revolución mexicana... Para quienes, desde el extranjero, observaban estos acontecimientos la situación de México... resultaba inexplicable... Las potencias europeas... jugaban sus cartas. Inclusive la Unión Panamericana no actuó con respecto a México con la imparcialidad que era de esperarse. ¿A qué se debió tal actitud, tal incomprensión del verdadero sentido de nuestro movimiento revolucionario? Ciertamente que se cometieron abusos, atropellos... ¿Pero es que acaso no ha pasado lo mismo con todas las verdaderas revoluciones?... Ahora sabemos que lo que era el caos no lo era sino en la superficie. La aparente anarquía era la decisión inquebrantable de un pueblo de encontrar el camino de la verdadera redención...<sup>33</sup>

La radicalización del proceso revolucionario cubano, evidenciada por la declaración de Fidel Castro en diciembre de 1961 sobre el carácter socialista de la Revolución así como por su Marxismo-leninismo, impidió que la diplomacia mexicana continuara valiéndose de tan cómodo argumento y la obligó a adoptar una posición firme ante un hecho incuestionable: la existencia de un régimen socialista a 90 millas de las costas de Florida significaba el traslado de la guerra fría al continente americano. De

---

<sup>33</sup> “Discurso del Excelentísimo señor Manuel Tello, ministro de relaciones exteriores de México”, en Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, *Actas y Documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1961, pp. 78-80.

los condicionantes de la política exterior mexicana, un condicionante internacional es el que, en el caso de la relación con Cuba, se puede considerar como el detonador del proceso de construcción del arreglo bilateral. Ante un hecho consumado, el traslado de los conflictos de la guerra fría al Hemisferio Occidental, el liderazgo mexicano tuvo que reaccionar de manera eficaz y coherente si quería mantener, de manera legítima, su primacía sobre la vida política del país.

Pero hay otra condicionante internacional que impuso límites a la acción de México en el exterior y que aún en nuestros días es un factor importantísimo para entender la política exterior mexicana. Me refiero al alineamiento total con Estados Unidos, lo que en la guerra fría se tradujo en el apoyo incondicional que México brindó a Estados Unidos en momentos cruciales del conflicto este-oeste. Si bien siempre ha existido una relativa autonomía de la diplomacia mexicana con respecto a los intereses del liderazgo de Washington, ésta siempre se ha subordinado a la siguiente condición:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política estadounidense en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país.<sup>34</sup>

En este sentido, la diplomacia mexicana podía disentir con la política estadounidense hacia Cuba siempre y cuando dicho disenso no contraviniera los intereses vitales de Estados Unidos.<sup>35</sup> Las Reuniones de Consulta de la OEA resultaron

---

<sup>34</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 2001, p. 121.

<sup>35</sup> Un documento que comprueba que las autoridades estadounidenses estaban al tanto de este acuerdo tácito es un memorandum que el Secretario de Estado Dean Rusk le envía al Presidente Lyndon Johnson en febrero de 1964. En él, el Secretario le recuerda al Presidente que “cuando surgen temas fundamentales siempre hemos encontrado a un López Mateos comprensivo y dispuesto a ayudar.” [Department of State, *Memorandum for the President*, Washington, The National Security Archive,

ser un foro ideal para que México practicara su autonomía relativa con respecto a Estados Unidos, no sólo en el tema cubano sino en otros episodios como Guatemala en 1954 y República Dominicana en 1965. Sin embargo, esta posición mexicana tenía sus límites bien definidos, los cuales se manifestaron durante la crisis de los misiles de 1962. En este episodio se convocó a una reunión de emergencia en la OEA que condenara la posición cubana respecto a su consentimiento sobre la instalación de misiles nucleares soviéticos en la isla. Existen fuentes que comprueban que el voto mexicano en dicha reunión fue discutido por López Mateos y el embajador mexicano en Washington, Carrillo Flores, quien informó al presidente mexicano sobre la magnitud de lo que ocurría en Cuba mientras éste encontraba de gira por Asia.<sup>36</sup> Originalmente, el voto mexicano en la reunión sería una abstención, pero dadas las circunstancias, terminó por ser de total apoyo hacia la posición estadounidense, lo que comprueba que México otorgó su cooperación hacia un asunto de vital importancia para Estados Unidos.<sup>37</sup> Las autoridades estadounidenses estaban al tanto del alineamiento total de México hacia posiciones que Estados Unidos considerara fundamentales. En una conversación que sostuvieron el presidente electo, Gustavo Díaz Ordaz y el presidente estadounidense Lyndon Johnson, el 12 de noviembre de 1964 durante una visita de Díaz Ordaz al rancho de Johnson en Texas, el mandatario mexicano le recordó al presidente estadounidense la posición de México durante la crisis de 1962 y afirmó que “Estados Unidos podría estar totalmente seguro de que

---

febrero 18 de 1964, c2003 (DE 23 de mayo, 2005, <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAE/NSAE83/us02.pdf>]

<sup>36</sup> Blanca Torres, “De la guerra al mundo bipolar”, en Blanca Torres (coord.) *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores Vol. 7*, México, Senado de la República, 2000, p. 174.

<sup>37</sup> Si bien México tuvo que ceder en esta ocasión, puede ser muy válido argumentar que el voto en contra de la instalación de misiles nucleares en Cuba también era un asunto *fundamental* para México, después de todo, Cuba está tan cerca de México como de Estados Unidos y el desencadenamiento de una guerra nuclear a pocos kilómetros del país traería consecuencias graves para México. En todo caso, las autoridades estadounidenses no pasaron por alto la cooperación mexicana en este caso tan delicado para Estados Unidos.

cuando la situación fuera realmente adversa, México estaría inequívocamente de su lado.”<sup>38</sup>

*Los condicionantes internos: fuerzas políticas divergentes con agendas propias*

No hay que sobreestimar la capacidad que tienen los temas de política exterior para afectar la vida interna de los países, y viceversa. Generalmente, la opinión pública de un país se fija mucho más en temas internos que afectan su vida cotidiana de manera más evidente. Pocas son las veces que un acontecimiento internacional despierta el interés general. El caso de la política mexicana hacia Cuba debe considerarse como un episodio excepcional donde la opinión pública intervino de forma relativamente significativa en la formulación de la política exterior. Es más, Olga Pellicer en su obra *México y la Revolución cubana* argumenta que los factores internos afectaron sólo de manera marginal y en momento específicos la política hacia Cuba.<sup>39</sup>

Sin embargo, de las tres condicionantes de la política exterior mexicana, la política interna es la que presenta las características más interesantes para efectos de esta tesis. El análisis de las condicionantes políticas internas nos ayudará a despejar el primero de los mitos que rodean a la relación bilateral que nos ocupa: el mito del consenso. En este apartado veremos que ni siquiera en los años en los que México era el único país latinoamericano que mantenía relaciones diplomáticas con Cuba, se puede afirmar que la acción mexicana hacia Cuba reflejaba el “sentimiento general” de la sociedad mexicana. En vez de eso, debemos considerar a la política que se formuló en esos años como el exitoso intento del gobierno mexicano por satisfacer intereses divergentes provenientes de varios grupos sociales dentro del país. Asimismo,

---

<sup>38</sup> Department of State, *Memorandum of Conversation on the Meeting with the Mexican President*, Washington D.C., The National Security Archive, noviembre 23 de 1964, c2003 (DE 24 de mayo de 2005, <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/us06.pdf>).

<sup>39</sup> Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 117.

considero que es en la forma como el gobierno mexicano fue capaz (o incapaz) de manejar las presiones de grupos internos donde encontramos las diferencias más sobresalientes entre las dos etapas de la relación bilateral con Cuba, la de cordialidad y entendimiento, durante tres décadas, y la de enfriamiento y enfrentamiento explícito, etapa de la que me encargaré en un capítulo posterior. Y es que durante el primer periodo, el gobierno mexicano fue capaz de canalizar de forma muy hábil las presiones que surgieron dentro de algunos sectores importantes de la sociedad formulando una política cubana que satisficiera de la mejor manera posible las demandas de la izquierda y de la derecha, mientras que en los últimos años (y más evidentemente durante el sexenio de Fox) ha ocurrido lo contrario. Ha sido precisamente la política del gobierno federal hacia Cuba la que, en los últimos años, ha contribuido a polarizar la vida política mexicana.

Una vez que los condicionantes internacionales obligaron al gobierno mexicano a asumir una posición definida, las condiciones sociales del país impusieron una serie de oportunidades y limitaciones con las que se tuvo que lidiar al momento de formular la política hacia Cuba. Con respecto al caso que nos concierne, se puede hablar en términos generales de dos fuerzas internas que reaccionaron de forma distinta ante la Revolución cubana. La derecha, formada por el ala conservadora del partido en el poder, la Iglesia católica y por último, aunque no por eso menos importante, los sectores patronales. El discurso utilizado por estos sectores hacía eco de los argumentos anticomunistas provenientes de Estados Unidos. La izquierda, por su parte, estaba formada por el ala “progresista” del partido de la revolución (liderada por el ex-presidente Lázaro Cárdenas), grupos de estudiantes, la llamada “izquierda independiente” (compuesta en su mayoría por académicos) y, en menor medida, los dos partidos políticos de oposición (al menos nominalmente), el Partido Popular

Socialista (PPS) y el Partido Comunista Mexicano (PCM). En contraste con los sectores más conservadores de la sociedad, estos grupos vieron con simpatía lo que ocurría en la isla y, en el caso de los grupos de izquierda no afiliados al gobierno, tenían la oportunidad de capitalizar el interés que había despertado la Revolución cubana en varios sectores de la sociedad mexicana y utilizarlo como catalizador de un posible movimiento nacional de oposición.

Los acontecimientos en Cuba no fueron pasados por alto por ninguno de estos sectores. Para la derecha, en específico los sectores patronales, la Revolución cubana fue un ingrediente más en la crisis de confianza hacia el gobierno que se registró en este grupo durante 1960. Sin embargo, las causas de esta crisis de confianza fueron internas: el pobre desempeño de la economía en 1958 que demostraba la posibilidad real de un estancamiento y las medidas nacionalistas que afectaban a los inversionistas, como la nacionalización de la industria eléctrica.<sup>40</sup> Pero el éxito de la Revolución cubana contribuyó a que algunos sectores de la iniciativa privada asociaran las medidas “izquierdistas” que aplicaba el gobierno mexicano con una presunta “amenaza comunista.” El malestar de los sectores patronales hacia las medidas del gobierno lopezmateísta se hizo evidente al aparecer, en noviembre de 1960, un desplegado en los principales periódicos del país titulado “¿Por cuál camino Sr. presidente?”, documento en el que las organizaciones más poderosas de la iniciativa privada expresaron su desacuerdo con las políticas económicas del gobierno.

La Iglesia, por su parte, así como los grupos de la sociedad civil asociados a ella, también expresaron su temor ante la supuesta “amenaza comunista” que la Revolución cubana representaba para la sociedad mexicana. Este temor motivó a la

---

<sup>40</sup> Olga Pellicer, “Los grupos patronales y la política exterior mexicana. Las relaciones con la Revolución cubana,” *Foro Internacional*, 10 (1969), pp. 2-6.

aparición de grandes movilizaciones anticomunistas y anticubanas que se cobijaron bajo el lema de “Cristianismo Sí, Comunismo No.”<sup>41</sup>

La izquierda también reaccionó ante lo que sucedía en Cuba. El ex presidente Lázaro Cárdenas hizo explícito su apoyo a Castro, llegando a meter en aprietos al gobierno al intentar en más de una ocasión volar a Cuba para apoyar al régimen de Castro durante los días cruciales de la invasión a Bahía de Cochinos. Se vivió una gran efervescencia política por parte de la izquierda al organizarse en México en 1961, con el visto bueno de Cárdenas, la Conferencia Latinoamericana para la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz, a partir de la cual se formó el Movimiento de Liberación Nacional, el experimento de izquierda más acabado que había surgido durante el México posrevolucionario hasta ese momento. Paralelamente, estudiantes universitarios se agrupaban en organizaciones de solidaridad con Cuba, mientras que en publicaciones progresistas como *Política*, era común encontrarse con editoriales y artículos que exaltaban todo lo relacionado con el nuevo liderazgo cubano.<sup>42</sup>

La Revolución cubana había, pues, polarizado a la sociedad mexicana. Ante la presencia de fuerzas con demandas divergentes, el liderazgo mexicano, comandado por Adolfo López Mateos, se vio en la necesidad de encontrar una fórmula que fuera capaz de conciliar lo más posible los intereses que ambos grupos representaban y defendían, en aras de mantener la “unidad nacional,” eufemismo con el que se hacía referencia a la estabilidad que se había alcanzado luego de la institucionalización de la Revolución.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Olga Pellicer, “La Revolución cubana en México”, *Foro Internacional*, 8 (1968), pp. 365-370.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp.371-375.

<sup>43</sup> Adicionalmente, las autoridades mexicanas tenían que asumir una posición que, al mismo tiempo que mantenía la tradición autonomista de la política exterior mexicana, no se opusiera demasiado a las políticas estadounidenses.

Un tercer factor político interno también jugó un papel importante en la construcción de la política mexicana hacia Cuba: la necesidad del gobierno por mantener un discurso revolucionario. Para la década de 1960, un gobierno que, en teoría, era el heredero de una triunfante revolución nacionalista cuyo objetivo principal había sido alcanzar la justicia social se había convertido en un régimen que se dedicaba de manera cada vez más creciente a lograr el crecimiento macroeconómico, mantener la estabilidad en los precios y encontrar fuentes de financiamiento externo, descuidando gradualmente la preocupación por garantizar el bienestar de los sectores más marginados de la sociedad. En este sentido, la Revolución cubana probaría ser la oportunidad de oro para legitimar, tanto adentro como afuera, el carácter revolucionario de un régimen que, sin lugar a dudas, se había vuelto más conservador.

El ejemplo más obvio de cómo la derecha y la izquierda influyeron en la forma en la que delineó la política cubana de México se puede encontrar en la actitud de las delegaciones mexicanas ante las VIII y la IX Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebradas en 1962 y 1964, respectivamente, y en las que se discutió el tema cubano y se terminó por aislar a la isla del sistema interamericano.

Pasaré, primero, a la descripción de lo ocurrido en Punta del Este durante la VIII Reunión de Consulta. En esta reunión fue evidente la influencia de la derecha mexicana, en específico los sectores patronales, en la formulación de la política exterior mexicana. La delegación de Colombia se encargó de pedir al Consejo de la OEA que se convocara a la Octava Reunión de Consulta “de acuerdo con el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de Estados americanos que puedan surgir de la

intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”.<sup>44</sup>

La delegación mexicana, consciente de que lo único que se buscaba al convocar a la Octava Reunión era imponer represalias a Cuba, se negó a votar a favor de la convocatoria argumentando que para que se pudiera organizar una Reunión de Consulta basada en el artículo 6° del TIAR, tendría que haber existido una amenaza real, caracterizada por un ataque armado o una agresión. Ninguna de estas condicionantes se había dado en el caso de Cuba o algún otro Estado miembro de la OEA. Sin embargo, la votación para aprobar dicha convocatoria contó con el apoyo de la mayoría de los Estados miembros por lo que se convino que la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores fuera llevada a cabo a partir del 22 de enero de 1962 en la ciudad de Punta del Este, Uruguay. La delegación mexicana, a pesar de haber votado en contra de la convocatoria, respetó la votación final y se preparó para asistir a la Octava Reunión de Consulta. Para aquel entonces la declaración hecha por Fidel Castro en diciembre de 1961 en el sentido que su gobierno era marxista-leninista, había inquietado a más de un gobierno americano, por lo que la convocatoria claramente auspiciada por Estados Unidos encontró un gran respaldo en otros países del hemisferio.

La radicalización de la Revolución cubana impidió que durante la Octava Reunión de Consulta, la defensa mexicana hacia la isla se basara una vez más en la comparación de las dos revoluciones, argumento que había sido muy socorrido y que mantenía satisfecho al sector progresista del régimen y a algunos sectores de la izquierda. México no podía ir tan lejos como para apoyar a dicho régimen basado en

---

<sup>44</sup> “Nota del embajador representante de Colombia en la cual solicita la Convocación del órgano de Consulta de acuerdo con el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca,” en Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, *Actas y Documentos*, Washington, Unión Panamericana, 1963, p. 3.

cuestiones ideológicas. Aunado a su situación de ser vecino de la potencia hegemónica que no vería con buenos ojos dicha defensa, dentro del país existían sectores políticamente importantes de la derecha que no estaban dispuestos a que el gobierno apoyara un movimiento tan radical. Fue por esto que a partir de la Octava Reunión de Consulta (y por lo visto, a lo largo de todo lo que restó de la guerra fría) la defensa que México pudiera hacer de la Cuba revolucionaria se basaría principalmente en los principios fundamentales de derecho internacional de autodeterminación y no intervención (tan arraigados en la política exterior de nuestro país en aquellos años) así como mediante argumentos jurídicos y procesales.

Otro componente importante de la “defensa” que México hizo del régimen cubano en la Octava Reunión de Consulta fue la llamada “teoría de la incompatibilidad.” La teoría de la incompatibilidad sostiene que debido a que la OEA se funda primordialmente en el credo democrático, la pertenencia a la Organización de un país socialista no tiene fundamento lógico. Este argumento fue expuesto de forma muy coherente durante la intervención de México en la Octava Reunión de Consulta:

México es un país que al mismo tiempo que persigue la justicia social sustenta el más profundo respeto por la dignidad de la persona humana... Reconocemos, respetamos la propiedad privada; y en lo que hace al trabajo... reconocemos asimismo el régimen de libre empresa. En cuanto a los derechos humanos, están todos ellos... reconocidos y protegidos en la ley suprema del país... En el derecho público... tenemos elecciones libres... Desde tiempos de la anfictionía bolivariana, nuestra organización regional se fundó incuestionablemente en el credo político y democrático. La Carta de Bogotá se hace eco del mismo pensamiento al expresar... lo siguiente: ‘la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa’... Parece, pues, indudable que existe una incompatibilidad 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 la democracia representativa.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> “Discurso del Excelentísimo señor Manuel Tello, secretario de relaciones exteriores de México”, en *ibid.*, pp. 87-88.

A pesar de que México propuso la teoría de la incompatibilidad, la delegación mexicana también fue contundente en su negativa a que Cuba fuera expulsada del sistema interamericano. La naturaleza jurídica de la negativa mexicana a expulsar a Cuba de la OEA se basó en los siguientes argumentos. Antes que nada, si bien era evidente (y reconocido por México) que un régimen socialista era incompatible con la pertenencia a la OEA, en la Carta de la Organización no existía ninguna cláusula que permitiera la expulsión de un miembro de la Organización. Cuando se fundó la OEA no se contempló la posibilidad de que algún país pudiera ser expulsado de la Organización. La actitud mexicana se basó, pues, en el estricto apego al derecho y no tanto en la defensa del régimen cubano. México no se oponía a que la Carta fuera reformada para permitir la expulsión de un país de la OEA, pero la delegación mexicana aclaró que una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores no era la instancia adecuada para reformar la Carta. Al utilizar estos argumentos, la delegación mexicana se alejó de la defensa de la revolución cubana que lo había caracterizado en las Reuniones anteriores (basada en la similitud de ambos procesos revolucionarios), y se limitó a apearse de la manera más estricta posible a los lineamientos legales que la misma organización imponía. Era una salida imaginativa y poco comprometedor. Sin embargo, como veremos más adelante, consideraciones políticas llevarían la delegación mexicana a pasar por alto una decisión futura que se adoptó en el seno de la OEA y que tenía implicaciones legales. En la resolución que estipula la expulsión de Cuba de la OEA se menciona el principio de incompatibilidad expuesto por México pero cabe señalar que el país, tomando en cuenta los argumentos legales que ya se han mencionado, votó en contra de dicha resolución.

La posición mexicana en esta reunión, moderada y abiertamente anticomunista, se explica por la necesidad de mandar señales tanto a los sectores patronales en México como a los grupos que en Estados Unidos pudieran desconfiar de la dirección que estaba tomando la política exterior mexicana. El papel de la delegación mexicana en Punta del Este también pone de manifiesto la fuerza que un sector de la derecha mexicana, la iniciativa privada, había adquirido en ese preciso momento.

Tradicionalmente, la iniciativa privada mexicana no solía poner mucha atención a los temas internacionales, pero el caso de la posición mexicana en la reunión de Punta del Este fue la excepción. A pesar que desde hacía muchos años el régimen “revolucionario” mexicano y los sectores patronales compartían intereses similares, la Revolución cubana contribuyó a una crisis de confianza de la iniciativa privada en el gobierno mexicano. El papel que la delegación de México desempeñara en Punta del Este sin duda sería blanco del minucioso escrutinio de estos grupos dentro del país. La actitud moderada de México, su apego a la teoría de la incompatibilidad y, al mismo tiempo, su tendencia a acudir a argumentos jurídicos que no lo comprometían políticamente, contribuyó a que en el país, los sectores conservadores recibieran con beneplácito la posición mexicana. Otro elemento que contribuyó a calmar el nerviosismo infundado de la derecha mexicana fueron las declaraciones de Tello en el sentido de que el gobierno mexicano era respetuoso de la propiedad privada y de la libre empresa.

#### *Condicionantes económicos: límites y oportunidades*

Además de una fuerte vinculación política con Estados Unidos que orilló a México a formar parte del grupo occidental durante la guerra fría, el país quedó muy ligado económicamente a su vecino del norte a partir de la segunda guerra mundial. Durante

los años cruciales de 1959 y 1960 (cruciales en términos de la formulación de la política de México hacia Cuba) el país registró un aumento en su dependencia de Estados Unidos. Fue a partir de estas fechas que la economía mexicana dejó de recibir el impulso favorable que representaban las exportaciones de materias primas. Mientras eso sucedía, el proceso de industrialización mexicano había llegado al punto en el que era necesario pasar a la siguiente fase, enfocada en la sustitución de bienes intermedios y de capital, lo que exigía inversiones más fuertes y una estructura de mercado diferente a la que existía en México<sup>46</sup>.

Cuando López Mateos asumió la presidencia existía una clara posibilidad de que el país entrara en recesión. Ante esta situación, la estrategia que el gobierno siguió fue incrementar la producción de bienes intermedios y de capital mediante un control de las importaciones y una mayor intervención del Estado en la explotación de las materias primas usadas para la industria, una mayor participación del Estado en las actividades productivas en general, el aceleramiento del proceso de industrialización, el incremento en el reparto de tierras para calmar posibles tensiones sociales en el campo y un incremento del gasto público con el fin de estimular la economía.<sup>47</sup> Como esta estrategia requería de fuertes inversiones por parte del Estado y los recursos de éste eran insuficientes, a partir de 1959 los fondos de origen privado y exterior empezaron a adquirir mayor importancia.

Es en este rubro en el que se manifestó la dependencia económica de Estados Unidos. Se esperaba que una parte significativa de los recursos que serían destinados a estimular la economía provinieran de instituciones internacionales que cooperaban con la Alianza para el Progreso (Alpro), aquella campaña de ayuda a países de América Latina promovida por el gobierno de Kennedy, cuya ayuda era condicionada a que el

---

<sup>46</sup> Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 53-56.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 57-58.

país receptor apoyara la posición anticomunista y anticubana de Washington.<sup>48</sup> La acentuación de la dependencia económica de Estados Unidos durante el periodo 1959-1961 se debió a que la realización de los programas de gobierno destinados a reactivar una economía en peligro de recesión sólo era posible si se lograba un mayor acceso a los recursos crediticios externos los cuales provenían de Estados Unidos.<sup>49</sup>

Por si esto fuera poco, es importante recordar que ante la insuficiencia de recursos propios del Estado, los créditos externos no eran el único lugar de donde podía provenir el faltante necesario para lograr la meta de inversión y gasto público. El gobierno mexicano también se preocupó por impulsar la inversión privada nacional, y para eso necesitaba superar la crisis de confianza de la iniciativa privada, cuyo surgimiento mucho tiene que ver con la simpatía inicial del gobierno mexicano y otros sectores nacionales hacia los hechos ocurridos en Cuba a partir de 1959.

La actitud que México siguiera hacia Cuba sería cuidadosamente examinada por Estados Unidos y los grupos de la iniciativa privada en México. La diplomacia mexicana, ante la necesidad de fijar una posición respecto a la radicalización de la Revolución cubana, tuvo que cuidar de manera especial la relación bilateral más importante que ha tenido en el siglo XX: la que tiene con Estados Unidos. La actitud de México en la reunión de Punta del Este parece haber dejado tranquilo al gobierno en Washington, sin duda a raíz de la posición explícitamente anticomunista que la delegación mexicana adoptó en esta reunión, ejemplificada por la promoción de la teoría de la incompatibilidad.

Para 1964, la situación económica había mejorado sobremanera y el tradicional poco interés que los sectores de la iniciativa privada tenían en los temas internacionales

---

<sup>48</sup> Si bien México fue receptor de recursos provenientes de fuentes relacionadas con Alpro, en términos comparativos, esta ayuda no fue tan significativa como la que recibieron otros países de la región. Esto ayuda a explicar en gran medida por qué el país pudo formular una política exterior más autónoma que el resto de las naciones latinoamericanas durante la guerra fría. *Vid.* Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 163-167.

<sup>49</sup> Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 65.

pareció haber regresado. México dejó de depender en forma significativa del financiamiento externo relacionado con la ayuda condicionada de Estados Unidos. En este año se convocó a la IX Reunión de Consulta de la OEA, foro donde se decidió que los países miembros que aún mantuvieran relaciones diplomáticas con Cuba las terminaran de inmediato.<sup>50</sup> La delegación mexicana, como se esperaba, votó en contra de la convocatoria a la reunión y de la resolución que pedía el rompimiento de relaciones. El voto negativo de México, al igual que en la Octava Reunión, se basó en argumentos legales. La motivación que había llevado a la convocatoria de esta reunión fue la acusación del gobierno venezolano quien argumentaba que el régimen de Castro estaba ejerciendo una intervención y una agresión en contra de la soberanía de Venezuela. Sin embargo, la delegación mexicana argumentó que las acciones de Cuba en Venezuela no podían considerarse como una agresión armada, por lo que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no podía aplicarse en este caso. Así fue dicho en la declaración final que México hizo al final de la Reunión:

La Delegación de México desea dejar constancia en el Acta Final de que el Gobierno de México... está persuadido de que las disposiciones de... la Resolución I (en contra de la cual ha votado la Delegación de México) carecen de fundamento, en virtud de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas, a situaciones de la naturaleza y características de la que ha examinado esta Reunión de Consulta.<sup>51</sup>

Y es que las acciones que el gobierno venezolano y la mayoría de los miembros de la OEA en la IX Reunión consideraban como una agresión consistían en el abierto apoyo que el gobierno cubano ofreció a los movimientos guerrilleros en el país sudamericano. De acuerdo con la visión de la delegación de México, estas actividades

---

<sup>50</sup> Los países miembros de la OEA que aún mantenían relaciones con Cuba en 1964 eran, además de México, Chile, Bolivia y Uruguay.

<sup>51</sup> “Declaración de México”, en Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, *Actas y documentos*, Washington, Unión Panamericana, 1965, p. 232.

no llenaban los requisitos para que pudieran ser calificadas de agresión de un Estado contra otro Estado.

Sin embargo, debido a que la resolución que pedía el cese de las relaciones diplomáticas con Cuba fue votada de manera positiva por la mayoría, ésta fue inmediatamente aprobada y adquirió un carácter obligatorio. México, de forma sorpresiva, hizo caso omiso de la resolución y se convirtió por unos años (hasta 1970) en el único país de la OEA que tenía relaciones diplomáticas con Cuba. ¿Por qué México pudo demostrar esta autonomía con respecto a la posición estadounidense? Si bien es cierto que los problemas económicos habían sido superados y que la iniciativa privada había vuelto a demostrar su confianza en el gobierno mexicano, aún se necesitaba que las autoridades del país cuidaran de no erosionar la que, insisto, es la relación bilateral más importante: la que se tiene con Estados Unidos. ¿Cómo se explica este singular episodio de “rebeldía” mexicana en el ámbito interamericano?

Es evidente que para ese momento (1964) había surgido un entendimiento de parte de Estados Unidos, que consistía en que el que ese país toleraría que México adoptara posiciones divergentes a las estadounidenses siempre y cuando éstas no contradijeran algún interés vital para Washington. Esta regla no escrita fue especialmente aplicada en el ámbito interamericano, no sólo en el caso de Cuba sino en incidentes anteriores, como en Caracas, en 1954, cuando se discutió la situación en Guatemala. En este orden de ideas, la política cubana que formuló la diplomacia mexicana a partir de la década de 1960 y que, en gran parte, permaneció inalterada por 30 años, fue respetada por el gobierno estadounidense ya que no se afectaba un interés vital de Washington. Quiero ser un poco más claro en este punto. Si bien era muy importante para Estados Unidos conseguir el consenso unánime en América Latina respecto a su actitud hacia Cuba, las autoridades en Washington parecen haber cedido

un poco a este respecto, tolerando que una nación “rebelde” como México no secundara su posición. Después de todo, también estaba en el interés estadounidense que México, su vecino del sur, fuera una nación que gozara de gran estabilidad política y social, condición que los gobiernos emanados de la Revolución mexicana habían logrado alcanzar con mucho éxito. Cualquier política mexicana que contribuyera a mantener dicha estabilidad sería bienvenida por Washington, siempre y cuando no entrara en conflicto con los intereses vitales de Estados Unidos. Además, si uno le quiere ver el lado mordaz a esta tolerancia estadounidense, se puede argumentar sin problema que era muy conveniente para la imagen de la OEA presentar a un país miembro que de manera abierta se opusiera a las decisiones que se tomaban en este foro. De esa forma se podía presentar a la OEA como un organismo donde conviven países con más de un punto de vista. Más o menos de la misma forma en la que la actitud progresista de México contribuía a legitimar el discurso revolucionario del régimen al interior, el hecho de que hubiera un miembro que disintiera de forma tan abierta con Estados Unidos en una Reunión de Consulta, legitimaba, aunque marginalmente, a la OEA.

Prueba del entendimiento tácito que pareció existir entre México y Estados Unidos la podemos encontrar en la declaración de Thomas Mann, el encargado de asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, cuando se le preguntó cuál era su reacción respecto a la decisión mexicana de no romper relaciones diplomáticas con Cuba después de la IX Reunión de Consulta; “México es el mejor amigo de Estados Unidos”<sup>52</sup>, respondió el representante estadounidense.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 56.

<sup>53</sup> El que México haya adoptado posiciones divergentes a las de Estados Unidos no quiere decir que no haya habido costos para ese país. Después de la decisión mexicana de continuar relaciones con Cuba, Estados Unidos redujo la cuota azucarera de México. Sin embargo, todo parece indicar que Estados Unidos, por un lado, fue bastante moderado al momento de lanzar sus represalias hacia su vecino y México, por el otro, prefirió asumir esos costos que, de todas formas, no eran muy altos.

México fue capaz de demostrar una actitud que se podía interpretar como “desafiante” hacia la política de Estados Unidos en la OEA, lo que satisfizo sobremanera al ala más izquierdista del régimen así como a los grupos que desde la sociedad mexicana simpatizaban con el gobierno revolucionario cubano. Recordemos que la diplomacia mexicana asumió esta posición debido a la necesidad de mantener un discurso revolucionario que contribuyera a legitimar al régimen dentro y fuera del país.

Para complementar la interpretación sobre la tolerancia estadounidense hacia la actitud desafiante de México, es útil también tomar en cuenta que al convertirse en el único país que mantenía relaciones diplomáticas y comunicación aérea directa con Cuba, México se volvió el punto por el que pasaba mucha de la información proveniente de Cuba que fuera de utilidad para Washington, y viceversa. No resulta tan descabellado pensar que en la IX Reunión de Consulta, se llegó a un acuerdo entre todos los miembros de la OEA en el que se decidió que “estaría en el interés de todos los países que un país miembro de la OEA mantuviera relaciones con Cuba y sirviera como un puesto de escucha para el resto de los países. Ese país era México.”<sup>54</sup> El país cooperó de manera informal con Estados Unidos en materia de inteligencia, lo que se demuestra mediante el extensivo monitoreo que se practicaba a los pasajeros que, vía aérea, iban y venían de la Ciudad de México a La Habana. Además, un argumento suspicaz indicaría que la magnitud de las relaciones bilaterales México – Unión Soviética no demandaba que Moscú instalara una embajada tan grande en la capital mexicana, hecho que hizo pensar a más de un observador que la Ciudad de México era

---

<sup>54</sup> Carl Migdail, “Mexico, Cuba, and the United States: Myth Versus Reality”, en Donna Rich Kaplowitz (ed.), *Cuba's Ties to a Changing World*, Boulder, Lynne Reiner, 1993, p. 207. (La traducción es mía). El Secretario de Estado Dean Rusk afirmó en una conversación telefónica con Lyndon Johnson que “durante la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores a finales de julio, algunos de nosotros – Brasil y otros- hablamos de lo práctico que sería mantener una embajada latinoamericana en La Habana...” [White House, *Telephone Conversation between LBJ and Dean Rusk*, Washington D.C., The National Security Archive, 12 de noviembre 1964, (DE 25 de mayo de 2005, <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/lbj2.ram>)

escenario de una gran actividad de espionaje estadounidense y soviético relacionado con Cuba durante la guerra fría.<sup>55</sup>

## TABLA 2: LA CONSTRUCCIÓN DEL ENTENDIMIENTO

Relación entre condicionantes de la política exterior mexicana y la relación bilateral México-Cuba durante el sexenio de Adolfo López Mateos

CONDICIONANTE ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Desarrollo Estabilizador”: modelo económico que consolidó la dependencia de México hacia Estados Unidos.</li> <li>• Fuerte dependencia de los Estados Unidos derivada de la estrategia que el gobierno mexicano formula para superar la crisis del 59-60, basada en financiamiento del exterior, el cual proviene de forma significativa de fondos de la Alianza para el Progreso, programa de ayuda condicionado al apoyo de las políticas anticomunistas estadounidenses.</li> </ul>
CONDICIONES IMPERANTES DE LA VIDA POLÍTICA NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simpatía que la Revolución cubana despertó en varios sectores de la izquierda (ala izq del régimen, izq independiente, estudiantes, PPS y PCM) que el gobierno tenía todo el interés por capitalizar.</li> <li>• Necesidad de mantener la imagen revolucionaria del régimen</li> <li>• Crisis de confianza de la iniciativa privada que utiliza, inicialmente, un miedo irracional ante la revolución cubana y el “peligro comunista” que ésta representa para el país.</li> </ul>
CONSTREÑIMIENTOS DE LA SITUACIÓN INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El éxito y la radicalización de la Revolución cubana (influida por el conflicto con Estados Unidos) traslada la guerra fría al Hemisferio Occidental y obliga al gobierno mexicano a adoptar una posición al respecto.</li> <li>• La inflexibilidad internacional de la guerra fría impuso a México su alineamiento total respecto a las acciones de Estados Unidos en momentos críticos del conflicto este-oeste.</li> </ul>
CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA HACIA CUBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación inicial de la Revolución mexicana y la Revolución cubana.</li> <li>• Posterior defensa de principios de no intervención y autodeterminación, no defensa de la Revolución cubana en sí misma.</li> <li>• Teoría de la incompatibilidad.</li> <li>• No profundización real de relaciones económicas y culturales durante la mayor parte del periodo.</li> </ul>

<sup>55</sup> Documentos del gobierno estadounidense que fueron desclasificados recientemente comprueban la cooperación de autoridades mexicanas en los esfuerzos de Estados Unidos por obtener información importante sobre Cuba. [Kate Doyle, *Double Dealing: Mexico's Foreign Policy Toward Cuba*, Washington D.C.: The National Security Archive, 2003. (DE 23 mayo, 2005: <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/index.htm#note>)]

## **Conclusión**

Ante el traslado de la guerra fría al Hemisferio Occidental las autoridades mexicanas tuvieron que formular una política exterior que contribuyera a impulsar la estrategia de desarrollo económico adoptada por el régimen y, al mismo tiempo, mantuviera la estabilidad política interna y preservara la tradición de relativa autonomía con respecto a las políticas estadounidenses. Al momento de definir cómo serían llevadas las relaciones bilaterales con Cuba, el liderazgo mexicano comandado por el presidente Adolfo López Mateos se enfrentó a varias condicionantes internacionales, económicas y de política interna que ofrecieron oportunidades y limitaron el curso de acción que la posición mexicana ante Cuba podía adoptar. La política cubana de México no podía ser ni tan apegada a la Revolución en la isla, ni tan crítica de ésta. El gobierno optó por asumir una posición moderada, que en el discurso parecía defender a Cuba, aunque lo que muchas veces se estaba salvaguardando eran los principios de no intervención y autodeterminación. México apoyó a Cuba en la OEA, en cuanto al total rechazo que el país demostró hacia el proceso de exclusión de la isla del sistema interamericano y las sanciones que se le imponían a la isla. Sin embargo, México contribuyó, de cierta manera, a que finalmente se expulsara a Cuba de la OEA al ser uno de los países que de manera más explícita se apegó a la teoría de la incompatibilidad. La defensa que las autoridades de México hicieron de Cuba no fue hacia su Revolución, sino hacia su derecho de autodeterminación. La defensa que el gobierno de México hizo de Cuba sólo se dio en el discurso, mediante la posición legalista que el país adoptó en Punta del Este en 1962 y en Washington en 1964, mediante declaraciones de simpatía formuladas por altos funcionarios mexicanos en ciertos momentos y por medio de la organización de algunas manifestaciones populares de apoyo organizadas por el ex

presidente Cárdenas. La defensa oficial que México hizo de Cuba revolucionaria no pasó de ahí. Durante el sexenio de López Mateos no se registró un incremento palpable en las relaciones económicas, culturales y políticas entre México y Cuba que pudieran ser interpretadas como una señal de apoyo real del país hacia la isla. Si bien México era el único país latinoamericano que además de relaciones diplomáticas, mantenía comunicación aérea directa con Cuba, esto no significó que las comunicaciones entre los dos países se incrementaran de manera significativa. Durante los sexenios siguientes (excepto por las presidencias de Echeverría y López Portillo), esta situación se mantendría más o menos inalterada. En aspectos como el comercio las relaciones entre los dos países nunca fueron profundas, lo que demuestra de manera ejemplar los límites de la relación bilateral “especial” que se formuló a partir de la década de 1960. Con Cuba, se pudo construir un entendimiento, un *modus vivendi*, que satisfizo intereses en ambos lados del canal de Yucatán, pero no se construyó una relación bilateral auténticamente profunda. El arreglo al que se llegó fue capaz de regular de una forma muy estable las relaciones entre un país socialista y revolucionario y otro más conservador y capitalista. Eso es todo. Gracias a este entendimiento, durante tres décadas los conflictos que surgieron en la relación bilateral (que, de hecho, fueron muchos) se resolvieron de forma tal que ninguna de las partes quedó muy afectada. De este tema se encarga el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO 3

### EL MANTENIMIENTO DEL ARREGLO

#### El conflicto en el marco del entendimiento (1965-1988)

Las autoridades de México se enfrentaron a la necesidad de reaccionar inteligentemente a la Revolución cubana, cuidando de preservar la tradición autonomista de la política exterior mexicana al mismo tiempo que se satisfacían lo más posible los intereses divergentes de grupos importantes de la sociedad y no se contrariaba mucho la posición estadounidense al respecto. Pero el arreglo que se construyó en el sexenio de López Mateos no sólo serviría para sortear una dificultad circunstancial. La forma en la que se fue construyendo la relación bilateral entre México y Cuba se mantuvo casi inalterada durante las dos siguientes décadas. Este capítulo tiene el objetivo de describir la naturaleza del arreglo bilateral durante el periodo que va de 1965 a 1988 así como de explicar las razones de que éste se haya mantenido por tantos años. Una de las principales motivaciones de esta parte de la tesis es despejar uno de los mitos más arraigados que rodean nuestro entendimiento de la relación bilateral: el mito de la buena voluntad. A lo largo de este capítulo se hará evidente que la simpatía mutua no fue precisamente lo que caracterizó a la relación bilateral durante esta etapa. Los conflictos y la desconfianza nunca estuvieron ausentes; al contrario, varios incidentes ocasionaron que, más de una vez, la estabilidad de la relación bilateral se pusiera a prueba. Es precisamente la capacidad de resolver los conflictos lo que caracteriza a esta etapa de la relación bilateral y la distingue del periodo posterior.

El capítulo inicia con una breve descripción de las características principales de la relación bilateral por sexenio, comenzando con el periodo presidencial de Gustavo

Díaz Ordaz y finalizando con el sexenio de Miguel de la Madrid. En este apartado se pondrá énfasis en la presencia de conflicto y en las pequeñas variaciones en la relación que se registraron durante los años que comprende este capítulo: enfriamiento en los años de Díaz Ordaz a un acercamiento e intensificación de las relaciones políticas y económicas durante el periodo de López Portillo. Posteriormente se hará el análisis de dos de los conflictos más notorios que pusieron a prueba la relación bilateral en este periodo. El primero comprende la acusación que en 1969 hiciera el gobierno cubano con relación a los vínculos que un funcionario de la embajada mexicana en La Habana tenía con la CIA. El segundo se refiere a las dificultades que el gobierno mexicano tuvo al organizar en 1981 la Conferencia Norte-Sur en Cancún, al ser condicionada la asistencia del presidente estadounidense a que Fidel Castro no estuviera presente en el evento. El último apartado consiste en un análisis de la relación México-Cuba donde se explican la naturaleza y las razones del mantenimiento del arreglo bilateral desde la perspectiva del conflicto. En otras palabras, se responde a las preguntas: ¿En qué se caracterizó la relación entre México y Cuba durante el periodo que va de 1965 a 1988? Y, ¿por qué, a pesar de las transformaciones en la política exterior mexicana y de las diferencias en el estilo de gobierno de los presidentes, se mantuvo la relación bilateral casi inalterada durante este periodo? Se argumentará que intereses nacionales en ambos países hicieron que el principio de no intervención se convirtiera en el eje del arreglo bilateral. El capítulo concluirá que durante el periodo que va de 1965 a 1988 la relación bilateral no se caracterizó precisamente por la buena voluntad, la confianza mutua y la solidaridad revolucionaria. Pero, a pesar de la continua existencia de conflictos en la relación, algunos de ellos graves, existió siempre la motivación para que los problemas se resolvieran de manera satisfactoria, que perjudicaran lo menos posible a los dos países

involucrados y, más importante aún, no se deteriorara la relación al grado del rompimiento.

### **La relación bilateral por sexenios: las variantes del arreglo**

Si bien la relación entre México y Cuba durante el periodo 1965-1988 presentó una continuidad palpable, también hay que reconocer que, dependiendo de los tiempos, la relación varió con respecto al grado de acercamiento político, la intensidad de las relaciones económicas y la presencia de declaraciones elogiosas entre miembros de ambos gobiernos.

Afirmar que cuando el PRI estuvo en el poder en México las relaciones entre ambos países siempre fueron cordiales es caer en una falacia. Desde que comenzaron las relaciones entre México y Cuba revolucionaria siempre ha habido altibajos. Es más, hay quienes afirman que en la relación entre ambos países, aún tomando en cuenta los años en los que el PRI gobernaba México, el país que menos estrictamente ha respetado el principio de no intervención en la relación bilateral ha sido México.<sup>56</sup> En más de una ocasión nuestro país ha emitido juicios de valor respecto al régimen cubano, aún durante las administraciones priístas.

#### *Gustavo Díaz Ordaz: Espionaje y desconfianza*

Durante el periodo que cubre este capítulo, el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) marcó la etapa en la que las relaciones bilaterales llegaron a su punto más bajo. Y es que, a pesar de que México había sido el único país miembro de la OEA que

---

<sup>56</sup> Ana Covarrubias, "Cuba and México: A Case for Mutual Nonintervention," *Cuban Studies*, 26 (1996), p. 133.

mantuvo relaciones con Cuba después de la IX Conferencia de Washington, condiciones internacionales e internas impidieron que los asuntos entre ambos países pudieran llevarse a cabo de manera armoniosa las más de las veces. La naturaleza marcadamente anticomunista del régimen mexicano en ese sexenio aunado al comportamiento internacional de Cuba en estos años (en específico, su deseo por participar o promover revoluciones en América Latina y África, su actuación en el intento de derrocamiento de varios dictadores del área, así como a su papel en la organización de las Conferencias Latinoamericana de Solidaridad y la Tricontinental) fueron factores que no iban a permitir que ambos gobiernos pudieran encontrar puntos de coincidencia.

En 1967 la delegación mexicana de la OEA expresó su desaprobación respecto a lo que llamó “propaganda sediciosa e intervencionista” que se formuló en la Conferencia Tricontinental celebrada en La Habana y organizada por el gobierno cubano.<sup>57</sup> Ese mismo año, el secretario Carrillo Flores hizo declaraciones muy fuertes referentes a la conferencia de la OLAS (Organización Latinoamericana de Solidaridad).<sup>58</sup> En diciembre de ese mismo año el gobierno mexicano ordenó suspender el envío a Cuba de 200 toneladas de plátano y medio millón de vástagos de piña que ya habían sido contratados. Este incidente produjo las quejas abiertas del gobierno de La Habana, ya que éste argumentaba que México, al suspender dicho envío, actuaba de acuerdo al recrudecimiento de las sanciones económicas que en ese momento eran promovidas por Estados Unidos.<sup>59</sup>

Esta serie de incidentes contribuyó a que a partir de 1968 se rompiera con la serie de declaraciones elogiosas a México que el mismo Fidel Castro solía hacer cuando

---

<sup>57</sup> La Conferencia Tricontinental se celebró en La Habana en enero de 1966 como parte de la estrategia cubana para garantizar la permanencia del régimen socialista, que incluía la promoción de la revolución en otros países. De esta conferencia surgió la Organización para la Solidaridad Latinoamérica (OLAS) que tuvo su primera y única reunión el verano de 1967.

<sup>58</sup> Ana Covarrubias, “art. cit.,” p. 128

<sup>59</sup> Mario Ojeda, “Las relaciones de México con el régimen revolucionario Cubano”, *Foro Internacional*, 14 (1974), p. 484.

se le presentaba la oportunidad. Pasarían varios años antes de que se volviera a escuchar en voz del líder cubano frases que exaltarán la excepcionalidad que caracterizaba a la relación entre Cuba y México en el ámbito interamericano.

Durante este sexenio comenzaron a registrarse secuestros de aeronaves mexicanas que eran desviadas por sus captores hacia la isla de Cuba, lo que contribuyó a erosionar aún más la relación bilateral. Se llegaron a dar casos en los que las autoridades mexicanas solicitaban la extradición de los aérosecuestradores, extradición que les llegó a ser negada por el gobierno cubano quien, de hecho, otorgó algunas veces el asilo a estas personas. Esta serie de incidentes, que continuaría hasta principios del sexenio siguiente, provocó la cancelación del convenio aéreo entre los dos países.

Sin duda el incidente más grave durante el sexenio de Díaz Ordaz ocurrió cuando el gobierno cubano acusó a un funcionario de la embajada mexicana en La Habana, Humberto Carrillo Colón, de trabajar para la CIA. Este incidente, por razones que aclararé más adelante, será descrito con mayor detalle en un apartado posterior.

La presencia de conflictos importantes y la diferencia en la orientación política de ambos regímenes, no fueron suficientes como para que las relaciones llegaran a romperse del todo. Sin embargo, las relaciones en este sexenio estuvieron, más que en otro momento anterior, muy cerca del rompimiento.

Vale la pena tomar en cuenta que, en 1968, México vivió un episodio muy delicado de la evolución de su sociedad, donde las condiciones estaban dadas para que el gobierno cubano interviniera en los procesos políticos mexicanos apoyando a los movimientos de izquierda que en ese momento se encontraban activos. A pesar de presentarse la oportunidad de tomar partido en el proceso político en México, La Habana optó por no brindar apoyo alguno a los movimientos sociales antigubernamentales, privilegiando en todo momento las relaciones Estado-Estado.

*Luis Echeverría: La búsqueda del liderazgo tercermundista.*

El periodo presidencial de Luis Echeverría (1970-1976) se caracterizó por una política exterior más activa que buscó participar de una forma más dinámica en los procesos mundiales que pudieran afectar las condiciones dentro de México.<sup>60</sup> El país buscó, en esos años, diversificar sus relaciones políticas y económicas, enalteciendo el principio del pluralismo ideológico. En este sentido, México buscó estrechar sus relaciones con gobiernos cuya orientación política no fuera únicamente la del bando occidental en el conflicto de la guerra fría. Cuba no fue la excepción en esta tendencia de diversificación.

Uno de los puntos en la estrategia de la diplomacia de Echeverría era que México ocupara un papel importante en el movimiento tercermundista, giro en la política exterior mexicana que hasta ese momento se mantenía al margen del grupo de los países no alineados (excepto por el “coqueteo” del presidente López Mateos con este grupo de países durante los años de la Conferencia de Bandung). Cuba revolucionaria, por su parte, siempre había sido un miembro notable de este movimiento y si Echeverría quería adoptar un papel activo en el grupo de los 77 necesitaba mantener relaciones cordiales con la isla caribeña.

Prueba del acercamiento mexicano hacia Cuba fue la posición del gobierno de Echeverría en el debate sobre la conveniencia de que los países de la OEA reanudaran relaciones diplomáticas con la isla. México fue uno de los promotores de la idea de que a pesar de que Cuba estuviera fuera del sistema interamericano, los países miembros de la OEA podrían mantener relaciones diplomáticas si eso les interesaba y convenía. Esta posición era acorde con el principio del pluralismo político, enarbolado por la

---

<sup>60</sup> Véase capítulo 2, pp. 3-12.

diplomacia de Echeverría. En gran parte, fue gracias a esta iniciativa que el aislamiento de Cuba en el sistema interamericano disminuyó y poco a poco la mayoría de los países de la región comenzó a reabrir sus embajadas en La Habana.

Las actividades de espionaje que se realizaban en el aeropuerto de la Ciudad de México, y que contribuyeron a crear un clima de desconfianza mutua, cesaron en este sexenio. Los pasajeros aéreos que iban y venían de La Habana a la Ciudad de México no tuvieron que someterse más a incómodos registros efectuados por las autoridades mexicanas en conjunto con elementos del gobierno estadounidense.<sup>61</sup>

Como señal de buena voluntad, se firmó en agosto de 1971 un nuevo convenio aéreo con Cuba y, a pesar de que en noviembre del año siguiente se registró de nueva cuenta el secuestro de una aeronave mexicana que fue desviada a La Habana, el asunto no erosionó las relaciones entre ambos países. En este caso el gobierno cubano resolvió regresar a México las armas y el dinero que los captores, en ese momento ya asilados en Cuba, habían demandado. Posteriormente, el gobierno cubano emitió un comunicado donde expresaba su deseo por “suscribir con el gobierno de México un acuerdo bilateral que contenga medidas efectivas contra los secuestros de naves aéreas, embarcaciones y otros delitos similares... que afecten a los dos países”.<sup>62</sup>

Aunque nunca significativas, las relaciones económicas entre ambas naciones se intensificaron a partir de este sexenio, que estuvo caracterizado por regulares visitas de misiones comerciales de un país a otro y firmas de convenios de diversa naturaleza.

---

<sup>61</sup> La cooperación de autoridades mexicanas con respecto al control de los pasajeros aéreos que viajaran entre La Habana y la Ciudad de México es evidenciada en un reporte del gobierno estadounidense que data de 1964 y que fue recientemente desclasificado. En él se menciona que las autoridades estadounidenses se han “acercado al gobierno mexicano, bilateralmente y en la OEA, con el fin de controlar los viajes desde y hacia Cuba, ya que esto permite que rebeldes latinoamericanos puedan tener acceso a entrenamiento especial.” Según este reporte “la cooperación mexicana *ha sido buena*.” [Department of State, *Meeting of Presidents Johnson and López Mateos in California. Talking Points*, Washington D.C: The National Security Archive, 15 de febrero de 1964, c2003 (DE 23 de mayo, 2005, <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/us01.pdf>)]

<sup>62</sup> Nota del 30 de noviembre de 1972. Reproducción de *El Día*, 7 de diciembre de 1972, *cit. por* Mario Ojeda, “art. cit.,” p. 501.

Destacan el acuerdo firmado en 1971 que estableció una correspondencia financiera entre el Banco Nacional de Cuba y el Banco Mexicano de Comercio Exterior; el Tratado sobre Cooperación Cultural y Educativa, y el Acuerdo Básico sobre Cooperación Científica y Tecnológica, ambos firmados en 1974; la apertura de una oficina comercial mexicana ese mismo año, y la reanudación del vuelo de Mexicana de Aviación entre la Ciudad de México y La Habana.<sup>63</sup>

A pesar del acercamiento evidente durante este sexenio, los conflictos, o la oportunidad de que éstos se presentaran, no estuvieron ausentes. Además del ya mencionado secuestro aéreo, en 1972 se registró un incidente en el que un diplomático cubano asesinó a un ciudadano mexicano en las calles de la ciudad de México, hecho que pudo haber deteriorado las relaciones. Sin embargo, el incidente se resolvió de una forma satisfactoria, al retirarle el gobierno cubano la inmunidad diplomática a dicho funcionario y al dictaminar el gobierno de México que esta persona había asesinado en legítima defensa. El funcionario cubano fue absuelto y regresó a La Habana poco tiempo después.<sup>64</sup>

Un incidente más grave fue el secuestro, en 1971, del rector de la Universidad Autónoma de Guerrero. El grupo de guerrilleros que efectuó el rapto exigió como precio de rescate el que un grupo de sus compañeros que estaban encarcelados fueran liberados por las autoridades mexicanas y enviados a Cuba. Los casos de secuestros aéreos que se habían registrado en el sexenio anterior hicieron pensar que el gobierno mexicano no consentiría que Cuba otorgara asilo a estas personas. Sin embargo, para sorpresa de la opinión pública, fueron las propias autoridades mexicanas quienes pidieron a Cuba que se recibiera en ese país a los prisioneros liberados, solicitud que el gobierno de La Habana aceptó aclarando que no tenía nexos con ningún grupo guerrillero mexicano y

---

<sup>63</sup> Ana Covarrubias, *Mexican-Cuban Relations, 1959-1988*, Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Oxford, St. Antony's College, Universidad de Oxford, 1994, p.365.

<sup>64</sup> Mario Ojeda, "art. cit.," p. 498.

que recibiría a este grupo de prisioneros por razones humanitarias y en atención a una petición de Echeverría.<sup>65</sup>

*José López Portillo: Mejor, imposible*

El sexenio de López Portillo (1976-1982) marcó el momento de mayor acercamiento entre México y Cuba, algo que al principio del periodo presidencial no parecía ser posible. Los primeros dos años del gobierno de López Portillo, el gobierno mexicano se concentró en promover el fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos, tarea que impedía la intensificación de las relaciones con la isla caribeña. Sin embargo, la búsqueda mexicana por fortalecer las relaciones con Estados Unidos no dio buenos resultados, lo que impulsó a López Portillo a proyectar una política exterior más acorde con la izquierda. Esto fue posible gracias a la fuerza política internacional y la confianza que el régimen había ganado debido a su recientemente adquirido papel de potencia exportadora de petróleo. México, al no poder contar plenamente con el apoyo del gobierno estadounidense para avanzar sus objetivos internacionales y al haber adquirido cierta importancia política a nivel regional, encontró una salida interesante en la diplomacia progresista y activa que caracterizó al sexenio durante los siguientes años después del “desencanto” con Estados Unidos.

El giro en la política exterior de López Portillo contribuyó a que el acercamiento con Cuba que ya se había dado durante el sexenio anterior no sólo se mantuviera, sino que se profundizara aún más. Las autoridades mexicanas habían decidido que la diplomacia del país pondría mucho énfasis a los temas regionales, y Cuba se encontraba insertada de forma natural en este esquema.

---

<sup>65</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “La política exterior hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 686.

Este periodo es definitivamente el momento en el que se presentan menos conflictos en la relación bilateral. El sexenio estuvo marcado por sendas visitas presidenciales, viajes de misiones comerciales y la intensificación de los vínculos económicos. En 1979 los tratados comerciales vigentes entre los dos países fueron revisados y se firmaron nuevos acuerdos en materia de industria, turismo y seguridad social.<sup>66</sup> Existen razones para pensar que durante este periodo el gobierno mexicano otorgó préstamos a Cuba de manera extraoficial.<sup>67</sup>

El grado de cercanía entre ambos países en este sexenio tiene que entenderse en el contexto del papel que desempeñó México en Centroamérica a partir de esos años, en el que unas relaciones más cercanas con el gobierno de La Habana servían a propósitos más importantes que los netamente bilaterales.<sup>68</sup> México y Cuba, cada uno por su cuenta, tuvieron la oportunidad en estos años de participar más activamente en los procesos políticos de los países centroamericanos. Cuba, para apoyar a un régimen amistoso en el área, como lo era Nicaragua. México, para tratar de resolver un conflicto que, debido a su cercanía geográfica con la frontera sur, podía afectar su propia seguridad interna.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que, por muy estrechos que hayan sido los lazos políticos y económicos entre los dos países, también existieron momentos en los que la relación cubano-mexicana sería puesta a prueba. En este sexenio se registró un incidente que, de no haber sido por la existencia del arreglo entre ambas naciones, pudo haber contribuido a dañar la estabilidad de la relación bilateral. En 1981, México era uno de los países que tenía la responsabilidad de organizar una cumbre mundial en Cancún que reuniera a los principales jefes de estado de los países desarrollados y subdesarrollados. Para asegurar su éxito, la “Norte-Sur”, como se le llamó

---

<sup>66</sup> Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 372.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 375.

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

coloquialmente en su momento a esta convención, requería de la presencia del presidente del país más influyente del mundo, Estados Unidos, presencia que fue condicionada, entre otras cosas, a que Fidel Castro no asistiera al evento. La forma en la que este problema se desarrolló y terminó por resolverse será descrita en un apartado posterior.

### *Miguel de la Madrid: La conexión centroamericana*

Las relaciones entre México y Cuba durante este periodo (1982-1988) no alcanzaron el grado de acercamiento político que tuvieron durante los dos sexenios anteriores. En este sexenio la diplomacia mexicana centró sus esfuerzos en promover una solución pacífica al conflicto en Centroamérica, por lo que todo lo relativo a las relaciones entre México y Cuba siempre pasó por el prisma centroamericano. Si México quería que sus posiciones en el proceso de Contadora fueran exitosas, éstas deberían ser consultadas antes con países que a pesar de no formar parte de la región centroamericana tenían un peso político significativo en el conflicto. Cuba formaba parte de este grupo de países.<sup>69</sup>

El proceso de Contadora incluía factores que, dependiendo de ciertos aspectos, acercaban y separaban a México y Cuba. Entre los elementos de convergencia están, por un lado, el comportamiento unilateral de Estados Unidos, que no sólo unió aún más a los países miembros de este grupo, sino que permitió que existiera un punto de acuerdo entre éstos y Cuba y, por el otro, el componente de la no intervención defendido en el proceso, lo que acercó a México y Cuba.<sup>70</sup> Sin embargo, Contadora no incluía

---

<sup>69</sup> El proceso de Contadora fue una iniciativa de Colombia, Panamá, Venezuela y México y representó un esfuerzo de acción colectiva para tratar de resolver la crisis centroamericana en la década de 1980. Adquirió su nombre por la isla panameña donde el grupo de países se reunió por primera vez en 1983. Vid. Ricardo Valero, "Contadora, la búsqueda de la pacificación en Centroamérica", *Foro Internacional*, 26 (1985), pp. 125-156.

<sup>70</sup> Resulta interesante observar cómo a partir de una posición nominalmente anti-intervencionista en Centroamérica, tanto Cuba como México terminaron por intervenir en cierta forma en el proceso político de los países de la región. Esto da cuenta del papel de México en ese momento como el de una "potencia media" o "potencia regional." Al defender la no intervención en términos generales, ambos países lo que

formalmente a Cuba en las negociaciones y los países miembros del proceso de paz defendían valores como la democracia, la libertad y el pluralismo. Estos elementos contribuían a separar las posiciones de los dos países con respecto a Centroamérica.<sup>71</sup>

Pero a pesar de las diferencias que podían separar a Cuba del grupo de países que formaban Contadora, el gobierno de Fidel Castro siempre respetó los esfuerzos de este grupo por llegar a una solución pacífica. Esto sucedió porque el proceso de Contadora representó una concepción alternativa a la de Estados Unidos sobre conflicto centroamericano. Además, la solución propuesta implicaba la limitación de la intervención estadounidense en la región.

La posición moderada de México con respecto a Centroamérica, que era anti-intervencionista y que reconocía hasta cierto punto la legitimidad de los procesos revolucionarios en la región hizo que, después de Nicaragua, México se convirtiera en el país de América cuya posición respecto al conflicto regional era la más similar a la cubana. La moderación mexicana y la actitud receptiva de Cuba con respecto a Contadora fueron factores que brindaron un punto de partida sobre el que podía basarse un diálogo entre los dos países, o aún podría surgir convergencia en ciertos asuntos.<sup>72</sup> Hay que tomar en cuenta que, si bien la posición mexicana en Centroamérica encontraba ciertos puntos de coincidencia con Cuba, también había temas en los que los dos países no estaban de acuerdo. La opinión que México y Cuba tenían respecto a cómo resolver el conflicto en El Salvador, por ejemplo, difería bastante.

Aún en los últimos años del sexenio, cuando se abandonó el esfuerzo de Contadora para dar lugar a las negociaciones de Esquipulas, dicho diálogo entre Cuba y México siguió existiendo, lo que permitió que ambos países estuvieran de acuerdo en

---

estaban buscando en realidad era contener la influencia estadounidense en la región y, en el caso de México, influir en un área que, por su cercanía geográfica, se encuentra en su zona de influencia natural y cuya estabilidad política es vital para la seguridad nacional mexicana.

<sup>71</sup> Ana Covarrubias, *op. cit.*, pp. 325-337

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 346.

que las diferencias que los separaban en el tema centroamericano no erosionarían la relación bilateral.

Desde el punto de vista económico, los lazos comerciales con Cuba se mantuvieron en un nivel mayor que en los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz, pero no representaron una proporción significativa del comercio de ninguno de los dos países. El sexenio de De la Madrid marca el inicio del cambio del modelo económico lo que provocó que a partir de ese momento los lazos económicos entre los dos países se caracterizaran por la promoción de las exportaciones e inversiones mexicanas en la isla.

Hubo conflictos también en el sexenio de De la Madrid, pero al fin de cuentas no fueron suficientes como para romper el arreglo entre los dos países. En 1984 dos diplomáticos cubanos fueron detenidos en México acusados de haber entregado una bomba a dos exiliados de Miami. Los diplomáticos fueron torturados por las autoridades de México y deportados posteriormente.<sup>73</sup>

Durante el periodo que comprende este capítulo (1965-1988) las relaciones entre México y Cuba se caracterizaron por la permanencia de un arreglo que impidió que los conflictos circunstanciales que surgieron pudieran provocar más roces de los necesarios. Si bien es posible argumentar que a lo largo de estas décadas la relación bilateral se mantuvo casi inalterada, es también necesario no pasar por alto que, dependiendo de varios factores, el grado de acercamiento entre los dos países fue mayor o menor. Las variaciones en la relación bilateral dependieron de elementos como las prioridades de la política exterior mexicana en el momento determinado, la personalidad y orientación política del presidente mexicano en turno, la situación política interna en México, la política económica mexicana y la situación internacional que Cuba vivía en ese

---

<sup>73</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “art. cit.,” p.687.

momento. Pero, a pesar de los cambios que se pueden identificar en los diferentes años que comprenden esta etapa, las constantes que definieron la relación fueron una continuidad retórica que ponía énfasis en el respeto a la no intervención en el otro país y la capacidad de superar los conflictos que se iban presentando sin afectar los intereses vitales de ninguno de los países involucrados.

### **Dos graves conflictos superados**

Durante los años que comprende este capítulo se registraron dos incidentes que, por su magnitud, pusieron a prueba la estabilidad de las relaciones bilaterales. El primero de estos incidentes es la acusación que en 1969 hizo el gobierno cubano sobre los vínculos de un funcionario de la embajada mexicana en La Habana con la CIA. El segundo es el dolor de cabeza que representó para las autoridades mexicanas tener que organizar una cumbre mundial en Cancún en 1981 tomando en cuenta las condiciones que el presidente estadounidense había impuesto para garantizar su asistencia que, entre otros puntos, incluían la petición de que Fidel Castro no asistiera al evento. En ambos casos, gracias a la existencia del entendimiento entre México y Cuba y a la voluntad de ambas partes por mantenerlo, estos dos graves incidentes fueron superados.

Las razones por las que decidí tomar estos dos incidentes no sólo tienen que ver con su magnitud, que de por sí es bastante grande, sino porque contrastan entre sí y porque es posible encontrar cierto paralelismo entre ellos y un par de incidentes similares que ocurrieron en el sexenio de Vicente Fox, cuyas consecuencias difieren mucho de los casos de 1969 y 1981.

Cuando afirmo que los casos que describiré a continuación contrastan entre sí, me refiero a que éstos sucedieron en momentos muy diferentes tanto de la relación bilateral como de la política exterior mexicana. El primero ocurrió durante el sexenio de Díaz Ordaz, periodo en el que las relaciones se deterioraron más que en ningún otro momento de la etapa que corresponde a este capítulo. El segundo ocurrió en los años en los que la relación con Cuba fue más cercana en términos políticos que en ningún otro momento. A pesar de las diferencias en el contexto en el que ambos incidentes ocurrieron, los problemas terminaron por resolverse de la manera más satisfactoria posible para ambas partes. La forma en que ambos conflictos se resolvieron nos puede dar un indicio de cierta continuidad en la relación bilateral a pesar de las diferencias que hayan existido en las condiciones y los protagonistas de estos casos.

Por otro lado, el caso del espía mexicano de la CIA puede compararse con el incidente que fue una de las razones que motivó el cuasi-rompimiento de relaciones entre los dos países en mayo de 2004: la acusación que hizo el gobierno federal mexicano con relación a la presencia de agentes cubanos que se reunieron en México con miembros de la sociedad civil y de la oposición. Más interesante aún, el caso de la cumbre de Cancún se asemeja bastante a la ocasión en la que el gobierno del presidente Vicente Fox organizó la reunión de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey en 2002, episodio en el que hay razones para suponer que la asistencia del presidente estadounidense George W. Bush, fue condicionada a que él no estuviera presente en el mismo recinto en que se encontrara Fidel Castro. Estos dos sucesos que tuvieron lugar en el sexenio de Fox no sólo no se pudieron resolver de una manera similar a la de los casos anteriores, sino que contribuyeron a distanciar aún más a ambos países. La ausencia de una solución satisfactoria en los casos de los presuntos agentes cubanos y la cumbre de Monterrey es una prueba de que para el sexenio de Fox,

la voluntad por mantener el entendimiento que caracterizó la relación bilateral por muchos años se había desvanecido.

### *El caso Carrillo Colón.*

El primero de los incidentes que nos atañe sucedió en 1969, periodo en el que la relación bilateral era más distante que nunca y en el que la desconfianza entre ambos países se explicaba, en gran parte, por la gran actividad de espionaje que se registró en México y que se hizo evidente, por ejemplo, mediante el registro de todos los pasajeros aéreos que iban y venían de México a La Habana, información que era compartida por las autoridades mexicanas con las de Estados Unidos.

Cuba entendía que, si bien México era el único país del Hemisferio que mantenía relaciones diplomáticas con la isla, no lo hacía como un favor hacia el régimen de Castro. Prueba de esto es una editorial publicada en *Granma*, el periódico oficial del Partido Comunista Cubano, un mes antes de que sucediera el incidente del espía mexicano en La Habana:

Pretender que el mantenimiento de las relaciones de México con Cuba es una gracia o una merced demuestra, cuando menos, una completa ignorancia de las normas más elementales de la política internacional. Las relaciones entre países no se basan en favores ni en dádivas, sino en *reciprocidad*, en el mutuo respeto entre los estados y en el reconocimiento de la igualdad entre ambos... Si México no ha roto sus relaciones con Cuba... débese... a que su política exterior responde a la independencia de su país, a su derecho a la libre determinación y a su repudio por la intervención extranjera en los asuntos internos de las naciones... El homenaje que puede rendir Cuba a México por esa actitud no es de gratitud por un pretense favor, sino por la defensa que hace de su propia soberanía cuando otros gobiernos obedecen servilmente el úkase imperialista.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> “Respuesta a cierta prensa mexicana”, *Granma, resumen semanal*, 24 de agosto de 1969, p. 12. El énfasis es mío.

En medio de este ambiente de desconfianza y espionaje surgió el incidente que, hasta ese momento, pondría a prueba la relación bilateral de manera más patente. En septiembre de 1969, el embajador cubano en México entregó una nota a las autoridades mexicanas donde se acusaba a Humberto Carrillo Colón, consejero de prensa de la embajada mexicana en La Habana, de ser un agente de la CIA. Se le pedía al gobierno de México que removiera la inmunidad diplomática al consejero Carrillo Colón para que éste pudiera ser procesado según la legislación cubana. También se pedía que se sancionara a los funcionarios mexicanos que estuvieran enterados del asunto y que hubieron cooperado para infiltrar a este personaje en Cuba.<sup>75</sup>

El asunto fue muy enojoso para ambas partes. El gobierno cubano, por un lado, estaba muy molesto por haber sorprendido a un funcionario mexicano en actividades que estaban ligadas, según su visión de las cosas, a labores de espionaje que la CIA efectuaba en la isla. El gobierno de Cuba también se molestó porque las autoridades mexicanas decidieron hacer públicas las imputaciones cubanas, lo que no sólo causó revuelo ante la opinión pública, sino que alertó a las demás personas que pudieran estar involucradas en el asunto, haciendo más difícil aún cualquier futura investigación. El gobierno de México, por su parte, recibió con enojo la nota diplomática en cuestión porque ésta no sólo inculpaba al consejero Carrillo Colón, sino que la redacción del documento sugería que altos funcionarios de la cancillería mexicana tuvieron que haber estado enterados del asunto y debían ser sancionados por ese hecho. Ésta fue la razón principal por la que el gobierno mexicano decidió rechazar la nota diplomática de Cuba, alegando que contenía “imputaciones inaceptables”.<sup>76</sup>

Ante el rechazo mexicano, el gobierno cubano optó por mandar a México a su ministro de relaciones exteriores, Raúl Roa, en una visita relámpago en la que se

---

<sup>75</sup> Mario Ojeda, “art. cit.,” p. 488.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 489.

reuniría con el presidente Díaz Ordaz para mostrarle de manera personal las pruebas que poseía el gobierno cubano “...sobre las actividades de espionaje realizadas contra Cuba y México, en su condición de agente de la CIA, por Humberto Carrillo Colón...”.<sup>77</sup> La visita de alto nivel tal vez sirvió para limar asperezas entre los dos gobiernos, ya que el ministro cubano enfatizó que el deseo de su gobierno no era el de “hacer imputaciones lesivas al de México, sino formular solamente en contra de Humberto Carrillo Colón, las acusaciones que son de conocimiento público”.<sup>78</sup> Sin embargo, la petición cubana de retirarle la inmunidad diplomática a Carrillo Colón fue negada nuevamente por el gobierno mexicano.

El asunto terminó por arreglarse de forma discreta. El gobierno mexicano ordenó el regreso del consejero Carrillo Colón e informó el 7 de octubre de ese año que el funcionario había dejado de formar parte del Servicio Exterior Mexicano en virtud de la renuncia que había presentado días antes.<sup>79</sup> No se abrió ninguna investigación en contra del funcionario. A partir de entonces, el gobierno cubano no volvió a emitir ningún reclamo relativo a la actividad de espionaje de Carrillo Colón en Cuba.

Es muy probable que el incidente de Carrillo Colón haya servido al gobierno de La Habana como una manera de advertir a México que Cuba ya no estaba dispuesta a tolerar los niveles de espionaje y hostigamiento que en esos años provenían de Estados Unidos pero cuyo flujo pasaba inevitablemente por México. El gobierno de Cuba, al formular su queja, aclaró que las actividades de espionaje efectuadas por el funcionario mexicano, si bien pudieron haber sido del conocimiento del gobierno de México, eran dirigidas desde la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.

---

<sup>77</sup> “Boletín de prensa de la Embajada de Cuba en México”, cit por. Revista *Tiempo*, vol. 50, núm. 1429, 22 de septiembre de 1969, p. 12.

<sup>78</sup> *Loc. cit.*

<sup>79</sup> Mario Ojeda, “art. cit.”, pp. 491-492.

Lo cierto es que, a pesar del enojo de los cubanos en este incidente, las recriminaciones que las autoridades de la isla hicieron no fueron dirigidas de manera explícita hacia el gobierno de México, sino hacia un personaje en específico que ocupaba un cargo menor. El gobierno cubano no atacó de forma directa ni al presidente Díaz Ordaz (a pesar de ser un político con fuertes convicciones anticomunistas) ni al secretario de Relaciones Exteriores (quien, según ciertas fuentes periodísticas, era tío de Humberto Carrillo Colón).<sup>80</sup>

### *La cumbre de Cancún.*

En 1981, como parte de la política exterior “activa” que se venía gestando desde el sexenio de Echeverría, el gobierno de López Portillo se comprometió a organizar, en conjunto con el gobierno de Austria, una cumbre mundial donde se reunirían los jefes de Estado de los principales países del mundo desarrollado y subdesarrollado. Eran los años en los que el tercermundismo mundial intentó recuperar el auge que lo había caracterizado la década anterior; los años de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional. Era el tiempo de la abundancia petrolera mexicana, que otorgó al país la confianza suficiente como para participar de manera más activa en procesos internacionales, tiempo en el que México era considerado una potencia media con una capacidad de influencia regional significativa y un “puente” de comunicación entre los países del Norte y del Sur.

La Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo se celebró en Cancún los días 23 y 24 de octubre de 1981. Fue un intento por reanudar el diálogo Norte-Sur y a ella asistieron 22 jefes de Estado o de gobierno tanto de países desarrollados como subdesarrollados. Se convocó a esta reunión para “hablar de las relaciones económicas

---

<sup>80</sup> Gerardo Arreola, “Hace 33 años un diplomático mexicano acreditado en Cuba realizó labores de espionaje para la CIA”, *La Jornada Virtual*, 2 de abril de 2002, <http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020402/006n1pol.php?origen=politica.html>.

entre las dos mitades del mundo y subrayar la voluntad política de sus respectivos pueblos para hacerlas más justas”.<sup>81</sup>

La organización de esta reunión afectó las relaciones cubano-mexicanas porque una de las condiciones que el presidente estadounidense, Ronald Reagan, impuso para garantizar su asistencia a la reunión era que Cuba estuviera ausente en la misma. El gobierno de López Portillo se enfrentó a una encrucijada. Las relaciones con Cuba en ese momento eran más cordiales que nunca y no invitar a este país a la cumbre indudablemente generaría tensión en la relación bilateral. Además, la ausencia cubana en la cumbre sería bastante significativa ya que en ese momento Cuba presidía el Movimiento de los países No Alineados. Sin embargo, la presencia estadounidense en el evento era muy importante para darle realce a la reunión y para lograr que ésta tuviera la oportunidad de ser exitosa. Después de todo, Estados Unidos es el país más desarrollado del mundo y su ausencia en la reunión Norte-Sur anularía por completo los objetivos de la misma.

México optó por preferir la asistencia estadounidense no sin antes dejar claro su deseo de que Fidel Castro estuviera presente en el evento ante el gobierno cubano, los demás países participantes en la reunión y hasta al mismo gobierno estadounidense. El gobierno de López Portillo hizo lo que estuvo en su poder para lograr que Cuba asistiera a la reunión sin que Estados Unidos se opusiera, como sucedió durante las reuniones preparatorias de la reunión, donde la delegación mexicana continuamente propuso que Cuba estuviera presente a la cumbre, algo que fue rechazado por el resto de los países participantes.

Cuando fue obvio que tanto los países del Norte preferían que Cuba no asistiera y que los países del Sur no estaban de acuerdo del todo con la posición cubana, López

---

<sup>81</sup> Mexico, Presidente, 1976-1982, José López Portillo. *Sexto Informe de Gobierno*. Septiembre 1º de 1982, p. 14.

Portillo, en su calidad de jefe de Estado anfitrión decidió comunicarle a Fidel Castro que no podía invitarlo a la reunión.<sup>82</sup> Durante los meses previos a la reunión fue evidente la molestia cubana, así como su insistencia en que Cuba debería estar presente en la cumbre.<sup>83</sup> Sin embargo, Fidel Castro terminó por aceptar la incapacidad de México de invitarlo a la Norte-Sur después de un largo y penoso proceso de convencimiento que incluyó un debate sobre si Cuba era el único país capaz de entablar una discusión con los países de Norte y una reunión entre Fidel Castro y José López Portillo en la isla de Cozumel en agosto de 1981.

Cuba insistía en que su asistencia a la reunión garantizaría que ésta no terminara por ser un “monólogo.”<sup>84</sup> López Portillo, quien reconoció que la presencia de Fidel Castro haría de la reunión un evento “más interesante,”<sup>85</sup> no era de la opinión de que la ausencia de Cuba por sí sola haría que la reunión fuera un fracaso. “Sin duda no tendremos su talento [el de Fidel Castro] para tratar los asuntos que a nuestros intereses afectan, pero tendremos entendimiento y voz y diremos lo que convenga y proceda”, declaró López Portillo.<sup>86</sup>

Además del debate sobre las implicaciones de la ausencia de Castro a la reunión (en el que México contaba con varios argumentos convincentes), el presidente López Portillo tuvo la atención de invitar a Castro a México para explicarle personalmente las razones que México tenía para no invitar a Cuba a la reunión. Los dos jefes de Estado se reunieron en Cozumel el 7 y 8 de agosto. La finalidad de la reunión de Cozumel, al menos en términos oficiales, era la de “explicar a Castro las negociaciones que habían

---

<sup>82</sup> José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y testimonio político*, vol. 2, México, Fernández Editores, 1988, pp. 1002-1003.

<sup>83</sup> Todavía, para el mes de mayo, la diplomacia cubana intentó persuadir al presidente López Portillo de hacer todo lo posible por que se materializara la presencia de Cuba en la reunión. El 14 de mayo el embajador de Cuba en la Ciudad de México buscó al presidente mexicano con un “recado de Castro empeñado a venir a la Norte Sur”. *Vid., Ibid.*, p. 1051.

<sup>84</sup> Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 271.

<sup>85</sup> José López Portillo, *op. cit.*, p. 1002.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 1047.

tomado lugar para organizar la reunión Norte-Sur y para informarle que... los países en desarrollo entendían y apoyaban el derecho de Cuba de estar presente en la reunión pero que, debido la conocida posición estadounidense, la presencia cubana significaría la cancelación de la reunión, dañando el proceso de negociación entre los países desarrollados y subdesarrollados, al que el presidente Fidel Castro tanto ha contribuido”.<sup>87</sup>

Durante la reunión que ambos mandatarios tuvieron la tarde del viernes 7 de agosto, López Portillo, según su propio recuento, fue franco con Castro y le dijo que “era más importante la reunión de Cancún que la presencia de Cuba y que si no iba Estados Unidos no habría reunión”.<sup>88</sup> Castro entendió la posición de López Portillo, y lo “liberó de su compromiso moral de invitarlo a la reunión”.<sup>89</sup> Después de este episodio, no hubo ningún comunicado de parte de Cuba quejándose sobre la negativa a su participación en la cumbre, las relaciones bilaterales siguieron siendo cercanas y la opinión pública y varios sectores de la sociedad mexicana afines a Cuba no manifestaron ningún tipo de desacuerdo con la actitud del presidente.

### **El mantenimiento del arreglo: la no intervención como base de la relación bilateral**

Cuando se observa la relación bilateral México-Cuba desde la perspectiva del conflicto, llegamos a la conclusión de que lo que caracterizó a esta relación durante los años que van de 1965 a 1988 fue la capacidad de superar los problemas que fueron surgiendo. En este apartado se explican la naturaleza del arreglo bilateral y las razones por las que éste se mantuvo durante varios años a pesar de las variaciones en la política interna

---

<sup>87</sup> *Excelsior*, 9 de agosto de 1981, p. 1-A, cit. por Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 272.

<sup>88</sup> José López Portillo, *op. cit.*, p. 1094.

<sup>89</sup> *Loc. cit.*

mexicana en cada sexenio y de la presencia de conflictos serios que pudieron haber erosionado significativamente la relación bilateral.

El entendimiento México-Cuba duró aproximadamente 20 años y se caracterizó por el predominio de los vínculos Estado-Estado basados en el principio de la no intervención; contribuyó a mantener la tradición autonomista de la política exterior mexicana; intentó balancear fuerzas divergentes dentro de la sociedad mexicana (hay que tener cuidado en este punto, ya que esto no significa necesariamente que la política de México hacia Cuba haya sido generadora de consenso, sino que ayudó a canalizarlo); y contaba con la admirable capacidad de superar los conflictos que fueron surgiendo, por más graves que éstos fueran.

Cuba siempre prefirió mantener una relación entre gobiernos con México. A pesar de que en ciertos momentos la política cubana hacia América Latina fue de un apoyo abierto a grupos revolucionarios en los países de la región, no existen pruebas contundentes de que el gobierno de Castro haya ayudado de alguna manera a grupos de izquierda en México en ningún momento.<sup>90</sup> La razón de esta omisión de parte de Cuba no se explica por la falta movimientos en México que pudieran haber recibido apoyo cubano. Grupos de izquierda de diversa naturaleza, guerrillas urbanas y rurales que ideológicamente eran muy afines al régimen castrista estuvieron activos en México en algún punto del periodo que comprende este capítulo. Resulta más sorprendente aún la ausencia de pruebas concluyentes sobre la participación de Cuba en los sucesos de

---

<sup>90</sup> Para una referencia mayor respecto a la estrategia de Cuba con respecto a Latinoamérica, resulta muy útil el estudio Ernest Evans donde el autor divide la política cubana hacia América Latina en etapas: la del “aventurismo revolucionario” (1959-1968), donde La Habana apoyó a cuanto movimiento revolucionario pudo; la “reconciliación diplomática” (1968-1978) caracterizada por cierto acercamiento político y la reanudación de lazos diplomáticos con varios países de la región; “compromiso revolucionario selectivo” (1978-1982) donde el régimen sólo apoyaba las revoluciones que consideraba tenían más oportunidades de vencer; y “la consolidación diplomática y revolucionaria” donde la estrategia de apoyo a las revoluciones latinoamericanas sigue siendo selectiva y se combina con un acercamiento político a nivel gubernamental. *Vid.*, Ernest Evans, “Cuban Foreign Policy Toward Latin America”, en Georges Fauriol y Eva Loser (eds.), *Cuba: The International Dimension*, New Brunswick, Transnation Publishers, 1990, pp. 95-120.

1968, episodio de la historia mexicana que varios observadores interpretaron como la oportunidad de oro para que Cuba interviniera en el proceso político mexicano.<sup>91</sup>

Hay razones de peso que explican la falta de interés por parte de Cuba en los movimientos sociales de izquierda en México. Si bien es cierto que el apoyo a movimientos revolucionarios fue una característica fundamental de la política exterior de la Cuba castrista en esos años, ésta no es la prioridad número uno. Garantizar la supervivencia del régimen cubano es un objetivo más importante y hay casos en los que la supervivencia del régimen está relacionada al mantenimiento de relaciones Estado-Estado con naciones que satisfacen objetivos políticos significativos para Cuba. Esto fue bautizado por Jorge Domínguez como la “regla de la procedencia.”<sup>92</sup>

En este sentido, existen razones de peso para suponer que Cuba no apoyó abiertamente ningún movimiento social dentro de México durante las décadas que el arreglo se mantuvo porque el gobierno mexicano era un país que avanzaba objetivos significativos para el gobierno de la Habana. En medio del aislamiento internacional en el que la isla se encontró a partir de la década de 1960, apoyar una insurrección en México significaría desconocer (o al menos defraudar) al único gobierno del Hemisferio que aún mantenía vínculos diplomáticos con Cuba. Mantener una relación entre gobiernos con México siempre fue más importante para Cuba que apoyar cualquier movimiento social antigubernamental en el país ya que México era su único vínculo con el resto de la región. Aunado a esto, si tomamos en cuenta que una prioridad

---

<sup>91</sup> Existen varias versiones sobre la intervención cubana en México en 1968. Hay quienes afirman que indudablemente ésta existió y que Fidel Castro estaba entrado del asunto, y quienes creen que agentes cubanos pudieron haber participado en los eventos de 1968 por su cuenta y que el gobierno central en La Habana no tenía conocimiento del asunto. Lo cierto es que las declaraciones deliberadas de parte de Cuba sobre su no participación en los sucesos de 1968, los casos en los que La Habana removió a los funcionarios diplomáticos estacionados en México que *pudieran* estar involucrados en actividades de apoyo al movimiento y el que ninguno de los líderes del movimiento haya pedido asilo político en la embajada de Cuba después de la represión, es un indicador del interés de ambos gobiernos por preservar el principio de no intervención. *Vid.* Ana Covarrubias, *op. cit.*, pp.123-129 y Mario Ojeda “art. cit.”, p. 486.

<sup>92</sup> Jorge Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 113.

geoestratégica para Estados Unidos es la estabilidad política en México, cualquier intervención cubana en el país podría alertar sobremanera a Estados Unidos, poniendo en peligro la supervivencia del régimen cubano.

La no intervención se convirtió en un principio mediante el cual ambos países pudieron ir construyendo un lenguaje que les ayudó a mantener una relación bilateral de carácter excepcional en el ámbito interamericano.<sup>93</sup> A raíz de las reuniones de ministros de la OEA en la década de 1960, las posiciones anti-intervencionistas que México adoptó con respecto al tema cubano en todo momento sentaron las bases de un entendimiento en el que las dos naciones procurarían evitar formular juicios de valor respecto al otro gobierno así como de influir directa o indirectamente en el proceso político del otro país. Esto no quiere decir que no haya habido momentos en los que la no intervención mutua se puso a prueba.

El arreglo México-Cuba se mantuvo casi inalterado durante aproximadamente 20 años a pesar de las variaciones en el estilo de gobierno de cada presidente mexicano y de la evolución de la política exterior mexicana. México y Cuba optaron por mantener un arreglo *sui generis* porque de esa forma ambos países obtenían beneficios concretos. Ya se ha explicado que con el entendimiento, Cuba aseguró la existencia de un puente con América Latina que, en medio de su aislamiento internacional, facilitó la comunicación entre Cuba y algunas fuerzas políticas de la región. Pero el arreglo bilateral trajo consigo un beneficio concreto aún más importante para ambos países. Tanto en el caso de Cuba como el de México el arreglo bilateral contribuyó a garantizar el principal objetivo de todo régimen político: su supervivencia. Sin embargo, dependiendo del caso, el grado en el que la supervivencia del régimen se fomentaba varió.

---

<sup>93</sup> Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 141.

En el caso mexicano, el régimen ya contaba con tres décadas de estabilidad en el momento en que fue necesario que surgiera el entendimiento bilateral. La supervivencia del régimen ya estaba garantizada; tenía mucho más que ver con el modelo de desarrollo económico que se había adoptado, el sistema político interno que se legitimaba mediante un discurso revolucionario y, en el exterior, con el acuerdo tácito con Estados Unidos en el que se contradecía a la superpotencia siempre y cuando no se afectaran intereses vitales de ésta. Para México, por lo tanto, el arreglo bilateral sirvió para evitar una desestabilización que pudiera poner en riesgo la supervivencia del régimen en la década de 1960 y fue asimilada en los subsecuentes sexenios como una característica más del sistema político mexicano. En otras palabras, la posición mexicana con respecto a Cuba en la década de 1960 sirvió para que la estabilidad política que caracterizaba al régimen no se erosionara. El arreglo con Cuba no es la causa principal por la que el régimen priista se mantuvo en el poder tantos años, es simplemente un elemento de muchos que nos ayudan a explicar su permanencia. El arreglo bilateral sirvió a los gobiernos del PRI sólo en momentos determinados, no fue la base de su legitimidad ni de su estabilidad.

En el caso de Cuba, por otro lado, la supervivencia del régimen no estaba garantizada al momento de iniciar las relaciones entre el gobierno revolucionario y México. Cuba no podía darse el lujo de erosionar una relación bilateral tan importante en ese momento.<sup>94</sup> Al encontrarse a sí misma en un entorno internacional hostil, Cuba tenía que preservar las relaciones Estado-Estado que pudiera, y México resultó ser el puente perfecto entre la isla y América Latina. México, por razones propias, nunca estuvo dispuesto a apoyar posiciones anticubanas en la región; era el vecino del

---

<sup>94</sup> Esto no quiere decir que México, al llegar a ser el único país de la OEA en mantener relaciones diplomáticas con Cuba, le haya hecho un favor al régimen de Castro. Mediante su apego al principio de no intervención, México no defendió a Cuba en la OEA, sino que se defendía a sí mismo. Esto lo entendía el gobierno cubano.

principal enemigo de Cuba y, además, tenía la oportunidad de, en ciertos casos, contradecir a Estados Unidos deslegitimando sus posiciones. Tal vez ésta sea la razón por la que Cuba optó por mantener una relación política estable con México basada en la no intervención a pesar de las oportunidades que se le presentaron al gobierno de Castro para influir en política mexicana y a pesar de que el gobierno de México se vio desacreditado más de una vez al consentir las actividades de espionaje de Humberto Carrillo Colón y al no invitar a Cuba a la cumbre Norte-Sur. El que la supervivencia del régimen en México haya estado garantizada desde hace varias décadas explica, en parte, por qué este país fue el que respetó menos el arreglo bilateral al consentir, entre otros ejemplos, actividades de espionaje dirigidos a La Habana. El que la supervivencia del régimen cubano haya estado en peligro la mayor parte del tiempo que corresponde a la etapa de 1965 a 1988 explica por qué Cuba permitió hasta cierto punto el “incumplimiento” mexicano del arreglo bilateral. Cuba, simplemente, no tenía otra opción.

Ante un escenario internacional caracterizado por la rivalidad entre dos superpotencias, Cuba revolucionaria y México, dos vecinos de una de las potencias contendientes en la guerra fría, construyeron y mantuvieron un arreglo político que satisfacía intereses de ambas partes. Cuba, por un lado, contribuía a garantizar su supervivencia al entablar una relación Estado-Estado con un país localizado en una región donde la isla se encontraba aislada políticamente. Esa relación política tenía una gran carga simbólica ya que el país con el que se relacionaba era nada más y nada menos que el vecino de Estados Unidos, su principal enemigo. Al convertirse México en un país que mantuvo relaciones diplomáticas con el régimen de Castro, la visión estadounidense sobre la amenaza que Cuba representaba para la región se debilitaba hasta cierto punto.

México, por su parte, mantuvo el arreglo bilateral porque la relación con Cuba adquirió una carga simbólica propia. Al mantener relaciones políticas con un régimen revolucionario contradiciendo la línea estadounidense al respecto y convirtiéndose por unos años en el único país de la región que mantuvo esa posición, los gobiernos mexicanos validaban la existencia de una política exterior autónoma. Como si esto fuera poco, al mantener el entendimiento político con Cuba, el gobierno de México encontró un elemento más que contribuía a legitimar su discurso revolucionario.

El arreglo bilateral que de manera pragmática se basó en procurar respetar la no intervención mutua, encontró su reflejo ideológico y discursivo en los elementos revolucionarios que legitimaban, cada uno a su manera, a ambos regímenes. Con esto no quiero decir que durante los 20 años que duró el arreglo México comparó a su revolución con la cubana.<sup>95</sup> El régimen priista, al mantener una relación diplomática con un país comunista enemigo de Estados Unidos, proyectaba una imagen internacional progresista coherente con su origen presuntamente revolucionario. De esta forma, varios sectores dentro del país que pudieran haber hecho suyo el reclamo pro-cubano se quedaron sin la posibilidad de hacerlo y terminaron por estar de acuerdo, hasta cierto punto, con la política gubernamental hacia Cuba. El régimen, para ser o parecer revolucionario, necesitó mantener relaciones cercanas con otros regímenes revolucionarios. De ahí a que México haya mantenido relaciones estrechas no sólo con la Cuba de Fidel Castro, sino también con el Chile de Salvador Allende y la Nicaragua sandinista.

---

<sup>95</sup> En el capítulo anterior expliqué las razones por las que a principios de la década de 1960 no era conveniente para el gobierno mexicano justificar la cercanía entre México y Cuba con la comparación de sus respectivas revoluciones.

## **Conclusión**

La relación México-Cuba durante los años que van de 1965 a 1988 no se caracterizó precisamente por ser cordial todo el tiempo. Conflictos de diversa naturaleza surgieron en ambos países y a lo largo de todos los sexenios que comprende esta etapa. Lo que caracterizó a la relación fue el mantenimiento de un arreglo político que se había construido durante los primeros años de la década de 1960 y que se basaba en la existencia relaciones Estado-Estado en el que prevalecía en la retórica el respeto mutuo del principio de no intervención (principio que más de una vez le costó mucho trabajo a ambos países respetar) y que contribuyó a continuar la tradición autonomista de la política exterior mexicana, a canalizar las fuerzas que podrían modificar el consenso nacional y, finalmente, a resolver los conflictos bilaterales que se fueran presentando. Por razones que veremos más adelante, a partir de la década de 1990 el arreglo bilateral y la voluntad mutua por respetarlo de fueron desvaneciendo.

## CAPÍTULO 4

### EL ARREGLO SE DESMORONA

#### La política hacia Cuba en el marco de la transición democrática (1988-2005)

El entendimiento político que se construyó entre el México autoritario y la Cuba revolucionaria no duraría para siempre. A partir de finales de la década de 1980, transformaciones en el escenario internacional y dentro de México causaron que las bases sobre las que se sentaba el arreglo bilateral se fueran debilitando. El fin de la guerra fría y el proceso de democratización en México contribuyeron a que el lenguaje por medio del cual Cuba y México se entendían fuera perdiendo validez. A partir de la década de 1990 los acontecimientos que rodean a México y a Cuba cuentan la historia de cómo se fue desgastando una relación bilateral que había sido única en el Hemisferio.

Este capítulo se dedica a explicar la desaparición del entendimiento político en la relación México-Cuba. El primer apartado describe los cambios que sufrieron los condicionantes de la política exterior mexicana a partir de fines de la década de 1980. Se explicará cómo fue que estas transformaciones causaron que la diplomacia del país tomara un rumbo incierto. La diplomacia mexicana actual cuenta con objetivos y estrategias que aún en estos días están por definirse por completo. El segundo apartado del capítulo cuenta la historia del alejamiento gradual entre los dos países. Inicia con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el que se registraron las primeras contradicciones en la relación bilateral, contradicciones que durante todo el sexenio pudieron superarse o ser pasadas por alto sin gran problema pero que daban cuenta de los problemas que se avecinaban. Se continúa con la descripción de los acontecimientos que marcaron la relación bilateral durante el periodo de Ernesto Zedillo, donde las

tensiones entre ambos países adquirieron una magnitud seria. Esta parte del capítulo culmina con una explicación de la relación bilateral durante el sexenio de Vicente Fox hasta mayo de 2004, momento histórico en la relación bilateral cuando una crisis política entre México y Cuba ocasionó que ambos países estuvieran a punto de romper relaciones diplomáticas. La última parte del capítulo explica las razones por las que el entendimiento político entre México y Cuba dejó de existir durante este periodo.

### **La política exterior mexicana de la posguerra fría.**

La diplomacia mexicana sufrió una transformación muy importante a partir de mediados de la década de 1980. Algunas estrategias tradicionales que habían hecho predecible a la política exterior mexicana empezaron a ser pasadas por alto. Ahora, México empieza a implementar nuevas prácticas en el escenario internacional y, a últimas fechas, nuevos temas de política exterior se han sumado a principios tradicionales como la no intervención, la resolución pacífica de controversias y la autodeterminación. El nuevo rumbo que está tomando la diplomacia mexicana, con valores nuevos que se contraponen a los principios tradicionales, parece estar creando varias contradicciones que cada vez son más difíciles de superar. El caso de la relación México-Cuba es uno de los ejemplos más evidentes de esta creciente tensión.

#### *Cambios en los condicionantes económicos*

México profundizó el proceso de apertura económica a gran escala a partir del sexenio de Carlos Salinas. El gobierno mexicano comenzó a abrir la economía del país con miras a convertir a México en una potencia exportadora. Los últimos años de la década

de 1980 y los primeros de la de 1990 se caracterizaron por un gran número de privatizaciones de empresas paraestatales, la desregulación integral de la economía, la firma de tratados de libre comercio con algunos países y una actitud menos recelosa hacia la inversión extranjera.

El gobierno mexicano optó por participar de manera activa en el proceso que a nivel mundial estaba concentrando a las economías en regiones. Para tal efecto, el presidente Salinas propuso la creación de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos. La propuesta fue recibida con interés por parte de varios sectores del gobierno estadounidense. Canadá se unió al proyecto poco después. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue finalmente ratificado por los tres países en 1994. El éxito en la negociación y ratificación de este instrumento refleja el cambio más importante del comportamiento de México en el ámbito internacional. Con el TLCAN México finalmente abandonó su posición tradicional en la que procuraba mantener una autonomía relativa de Estados Unidos (sobre todo en temas económicos) al menos en el discurso.

Hubo tres cambios significativos en la política exterior del país que se derivaron de la nueva estrategia económica del Estado mexicano: un vuelco abierto hacia Estados Unidos, el predominio de los temas económicos en la agenda de la diplomacia mexicana y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional.<sup>96</sup>El TLCAN representa la institucionalización de las relaciones económicas entre los dos países, un hecho sin precedentes si uno toma en cuenta la tortuosa historia que ha rodeado a ambas naciones durante los casi doscientos años en que han sido vecinas. La política exterior a partir del sexenio de Salinas (y también durante la mayor parte del sexenio siguiente) adquirió un

---

<sup>96</sup> Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuraron de la política exterior mexicana”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo, historia de sus relaciones internacionales*, vol. IX, México, Senado de la República, 2000, p. 49.

discurso donde los temas económicos predominaron en detrimento de otros asuntos como los derechos humanos o la democracia que, si bien eran mencionados en el discurso muchas veces eran pasados por alto en la práctica, debido a las características del régimen. Así, México comenzó a participar activamente en mecanismos y foros económicos internacionales y durante toda la década de 1990 suscribió varios tratados comerciales y de inversión con varios países.

La política económica de los dos sexenios siguientes dio continuidad al proyecto de apertura de la economía mexicana. Con Ernesto Zedillo, México mantuvo su papel activo en foros económicos internacionales y la diplomacia mexicana se alejó de su tradicional apego al principio de no intervención al suscribir el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y aceptar la cláusula democrática contenida en este documento.<sup>97</sup> A partir del año 2000, la alternancia en el poder ejecutivo no significó un cambio significativo en la estrategia económica del país. La administración del presidente Vicente Fox continúa impulsando una visión de libre mercado.

La nueva estrategia económica mexicana aumentó la tensión existente entre política económica y los objetivos tradicionales de la política exterior. El proteccionismo que caracterizó la política económica del país durante la guerra fría era compatible con una política exterior defensiva y reactiva. Ambas políticas satisfacían intereses en común: crecimiento económico y autonomía relativa.<sup>98</sup> Pero al llegar la década de 1980 y al cambiar de rumbo la política económica del país, muchas de las características de la diplomacia mexicana tradicional empezaron a perder validez. El aumento en la tensión entre la política económica y la diplomacia tradicional es uno de los factores que motivó la reestructuración de la política exterior mexicana.

---

<sup>97</sup> México había expresado varias veces recelo hacia este tipo de disposiciones argumentando que la condicionalidad erosionaba la soberanía de los Estados.

<sup>98</sup> Blanca Heredia, "art. cit.", p. 32.

### *Condicionantes internos: La transición democrática en México*

Durante esta etapa se registró el mayor número de avances en lo que a democratización en México se refiere. La cuestionada elección de Carlos Salinas de Gortari en 1988 y la fuerza que adquirió la oposición en esos comicios fueron evidencia de la creciente ineficacia de las prácticas que caracterizaban al régimen. Para responder a las necesidades de la nueva política económica fue cada vez más necesaria la liberalización del sistema político mexicano. Al optar por participar activamente en los procesos económicos mundiales, los acontecimientos dentro de México fueron cada vez más visibles en el exterior. La liberalización política mexicana durante la década de 1990 fue un proceso lento si se compara con el dinamismo de la liberalización económica. El proceso mediante el cual el sistema político mexicano se fue democratizando fue principalmente una reacción del gobierno a presiones dentro y fuera del país, presiones en las que la liberalización económica mucho tuvo que ver. La sociedad civil, los medios de comunicación nacionales e internacionales, partidos políticos de oposición y ONG nacionales y extranjeras son actores que fueron cobrando mucha fuerza en estos años y que contribuyeron a crear la necesidad de que el gobierno mexicano proyectara una imagen menos autoritaria.

Durante el gobierno de Carlos Salinas los avances en democracia fueron pocos pero trascendentales. El ejecutivo comenzó a avalar ciertos procesos electorales a nivel local, tolerando el surgimiento de los primeros gobiernos estatales de oposición, siempre y cuando éstos fueran del Partido Acción Nacional (PAN), fuerza opositora de derecha. En ciertas regiones, como el norte o en las grandes ciudades, empezó a ser común que un partido de oposición ganara las elecciones municipales. A pesar de los evidentes rezagos en materia de respeto a los derechos humanos en el país, el gobierno

federal comenzó a utilizar un discurso en el que mostraba interés por este tema. Durante este sexenio se fundó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, órganos que reciben recursos del gobierno pero que están descentralizados y son dirigidos por representantes de la sociedad civil.<sup>99</sup> Más que una preocupación real de las autoridades mexicanas por la situación de los derechos humanos y la democracia en el país, los avances en la materia deben ser interpretados como una respuesta del gobierno de México a las presiones de ciertas redes transnacionales de ONG y organismos internacionales que, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, comenzaron a preocuparse más a fondo por la situación mexicana. El que México empezara a ser considerado como un país donde no se respetaban los principios democráticos y se violaban los derechos humanos comenzó a incomodar a varios sectores del gobierno estadounidense, quienes hubieran podido obstaculizar las negociaciones del TLCAN utilizando el argumento del poco respeto a los derechos humanos y la democracia en México.<sup>100</sup>

El sexenio de Ernesto Zedillo fue testigo de avances más profundos en la materia. La ola de alternancias en elecciones estatales y municipales continuó durante este periodo, haciendo que cada vez más mexicanos fueran gobernados por partidos políticos diferentes al PRI. Las primeras elecciones locales en el Distrito Federal fueron ganadas por el tercer partido más importante del país, el PRD, fuerza política de izquierda. Después de las elecciones federales de 1997, el Congreso de la Unión

---

<sup>99</sup> Ambas instituciones nacieron gracias a iniciativas del gobierno federal, quien al principio ejercía un control significativo sobre el funcionamiento de éstas. El IFE se fue “ciudadanizando” debido a la serie de reformas electorales de la década de 1990. El IFE se volvió autónomo en 1996. La CNDH, por su cuenta, nació como una dirección desconcentrada de la Secretaría de Gobernación en 1990 pero, al igual que el IFE, fue adquiriendo cada vez más autonomía con reformas constitucionales en 1992 y 1999.

<sup>100</sup> Una explicación más detallada sobre cómo la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está relacionada con la preocupación de las autoridades mexicanas por el éxito en las negociaciones del TLCAN está en Kathryn Sikink, “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America, *International Organization*, 47 (1993), pp. 411-441.

adquirió una composición auténticamente plural. El PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.<sup>101</sup>

El discurso oficial en política exterior continuó caracterizándose por alusiones al respeto a los derechos humanos. Sin embargo, el compromiso del gobierno con la democracia y los derechos humanos no era tan profundo como el compromiso que se tenía con el proyecto de apertura económica. Todavía durante el sexenio de Zedillo el discurso de la política exterior mexicana entremezclaba menciones positivas sobre el respeto de los derechos humanos con precisiones sobre la importancia de preservar la soberanía del país. La segunda mitad de la década de 1990 se caracterizó por una mayor disposición de parte del gobierno por proyectar una imagen más acorde con el respeto a los derechos humanos y la democracia. Se alentó la visita de relatores de Naciones Unidas, así como de observadores electorales extranjeros. El país aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esta apertura fue inconsistente. El gobierno mexicano también se preocupó por precisar que varias de las opiniones emitidas en el exterior sobre la situación interna en México eran acciones intervencionistas que erosionaban la soberanía del país.<sup>102</sup> México permitía el ingreso de relatores extranjeros que dieran cuenta de la situación de los derechos humanos en el país, pero una vez que éstos daban a conocer sus informes al respecto (generalmente caracterizados por observaciones sobre el rezago en la materia y a la falta de compromiso de las autoridades al respecto), el gobierno mexicano no necesariamente cumplía con las recomendaciones de los organismos observadores y se refería a sus comentarios como actos intervencionistas.

---

<sup>101</sup> Reynaldo Ortega, "Post Scriptum", en su libro *Caminos a la Democracia*, México, Colmex, 2001, p. 581.

<sup>102</sup> Vid. Ana Covarrubias, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *op. cit.*, pp. 49-72.

Un avance importante (pero no definitivo) en la democratización mexicana fue la alternancia en la presidencia de la República. En el año 2000 Vicente Fox Quezada se convirtió en el primer presidente que, en la historia posrevolucionaria de México, provenía de un partido político diferente al PRI. El Congreso de la Unión mantuvo su carácter plural, ningún partido político o coalición de partidos logró obtener más del 50% del total de la representación, haciendo necesario que las decisiones se tomaran por la vía del consenso y la negociación. Paradójicamente, esta situación dificultó la posibilidad de llegar a una decisión que satisficiera a todas las fuerzas políticas en temas sensibles como la política energética, reformas hacendarias y, precisamente, la política exterior. El Poder Legislativo y el Judicial gozan en este sexenio de mayor autonomía, lo que también puede, en ciertos casos, aumentar las tensiones entre sí o entre éstos y el Ejecutivo.

La política exterior, en general, no cambió mucho después de la alternancia. Los principales cambios que se habían registrado en este rubro a principio de la década de 1990 se mantuvieron vigentes en términos generales. La voluntad de México por mantener una relación privilegiada con Estados Unidos se mantuvo durante el sexenio de Fox. Reflejo de esto es el deseo por construir una "relación estratégica" con el vecino del norte, uno de los "ejes" de la política exterior de Fox, según su primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda.<sup>103</sup> Utilizar a la política exterior como herramienta del desarrollo económico del país es una estrategia que también se mantuvo constante durante este sexenio. El aprovechamiento de los mecanismos institucionalizados de cooperación internacional también parece ser una característica

---

<sup>103</sup> Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México" *Nexos*, vol. 23 núm. 288, 2001, pp. 67-72.

de la diplomacia mexicana que se mantiene vigente. El que el otro "eje" de la política exterior mexicana sea el énfasis en el multilateralismo así lo comprueba.<sup>104</sup>

Sin embargo, la alternancia tuvo varios efectos en la política exterior del país. En primer lugar, hoy México cuenta con una diplomacia más plural, lo que, en términos del modelo de Joe D. Hagan, incrementa los niveles de fragmentación del régimen. Hoy en día hay un número mayor de actores que participan directa o indirectamente en la formulación de la política exterior, lo que hace que sea menos sencillo llegar a consensos en la materia y que la política exterior sea menos predecible.<sup>105</sup> La política exterior de Vicente Fox, sobre todo durante el primer año de su gobierno, gozó de un poder de negociación ampliado gracias a lo que se conoce como el "bono democrático." La alternancia en el poder no pasó desapercibida en el resto del mundo y el presidente aprovechó su legitimidad democrática para impulsar un papel más activo de México en el ámbito internacional. Entre otras acciones se buscó, con éxito, un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Otra novedad importante, que está ampliamente relacionada con el "bono democrático," es el énfasis que se pone en ciertos temas en la política exterior. Con Fox, las referencias en el discurso de política exterior relativas al respeto de los derechos humanos y la democracia dejaron de ser sólo tímidas alusiones a temas en los que el gobierno no estaba realmente comprometido para convertirse en valores prioritarios que el nuevo gobierno defendería no sólo dentro del país, sino también en el exterior. El compromiso con estos nuevos valores es un indicador del cambio en la ideología del régimen democrático. Esta nueva ideología influye en la transformación de la orientación

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 72-73.

<sup>105</sup> Guadalupe González, "La política exterior de México en la actual administración," en Raymundo Cárdenas Hernández, *et. al.* (comps.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002, p. 43.

internacional del régimen, que pasó, en términos del modelo teórico de Hagan, de ser pragmática a moderada.

Con el nuevo gobierno se generaron muchas expectativas relativas al estilo de gobierno de Fox en todos los ámbitos. La política exterior no estuvo exenta. La lógica de poner énfasis en la promoción de la democracia y los derechos humanos tiene que ver con la necesidad que tuvo el nuevo gobierno de romper con el pasado y proyectar una diplomacia que de alguna manera se diferenciara de la política exterior que había caracterizado a las administraciones previas. Después de todo, varias de las prácticas internacionales de México (como el apego tradicional al principio de no intervención) estaban relacionadas con la necesidad de no erosionar la estabilidad de un régimen autoritario. En el capítulo anterior ya se explicó cómo fue que el entendimiento político entre México y Cuba contribuyó a la estabilidad de los gobiernos priistas. La relación que el gobierno de Fox ha entablado con Cuba refleja la necesidad de diferenciarse de las prácticas internacionales que habían caracterizado a los gobiernos anteriores. Es más, podría decirse que el nuevo gobierno puso énfasis en estos nuevos temas con el fin de asegurar la supervivencia de sus nuevas políticas en contra de posibles amenazas provenientes de oponentes antidemocráticos.<sup>106</sup> Con Fox, la diplomacia que destacaba la promoción de la democracia y el respeto a derechos humanos se convirtió en “un instrumento central y esencial en el proyecto para impulsar y anclar el cambio democrático en México.”<sup>107</sup> Según esta visión, los gobiernos de democracias débiles en vías de consolidación (como México) se someten a la universalidad de estos principios (y en algunos casos, aceptan la jurisdicción de órganos supranacionales) para de esta forma garantizar la supervivencia del proyecto democrático.

---

<sup>106</sup> Andrew Moravcsik, *Explaining the Emergence of Human Rights Regimes: Liberal Democracy and Political Uncertainty in Postwar Europe*, Cambridge, Weatherhead Center for International Affairs, 1998, p. 3.

<sup>107</sup> Federico Salas, “Democracia y derechos humanos como política exterior,” en Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 167.

Por razones de legitimidad y coherencia con el discurso, el gobierno de Fox decidió privilegiar el tratamiento de los derechos humanos y la democracia por encima de conceptos como la necesidad de defender la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Desde este punto de vista la estrategia del nuevo gobierno tiene mucha lógica. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la discusión que rodea a estos temas en el ámbito internacional tiende a politizarse bastante y en muchas ocasiones se observa cierto nivel de selectividad en el tratamiento de casos nacionales. El reto para la política exterior mexicana en este ámbito está en “garantizar el equilibrio entre los propios valores que alientan el desarrollo democrático, inscritos en las tendencias irreversibles de la comunidad de Estados, y la defensa de los principios fundamentales del derecho internacional que le dieron un perfil propio en el mundo.”<sup>108</sup> Al parecer, el gobierno de Fox no ha sido exitoso en su intento por encontrar este balance. El caso de la relación entre México y Cuba es un ejemplo claro de este fracaso. Más adelante se verá cómo es que esta relación bilateral refleja la tensión creciente entre la preservación de los principios tradicionales y la inclusión de nuevos temas en política exterior.

#### *El mundo después de la guerra fría*

Después de la segunda guerra mundial se formó un orden mundial compuesto por dos superpotencias rivales que controlaban sus respectivas áreas de influencia. En cierta forma se estableció un balance internacional relativamente estable en el cual México encontró su lugar y aprendió a formular una política exterior más o menos predecible acorde con el rol que desempeñaba el mundo. La ruptura de este orden, simbolizada por la caída del muro de Berlín en 1989, significó la desaparición de una de las

---

<sup>108</sup> Claude Heller, “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional,” en *ibid.*, p. 92.

superpotencias y el consiguiente debilitamiento de una de las dos visiones predominantes sobre cómo debería regirse un Estado: el socialismo. Los valores defendidos por el grupo de países que prevaleció (libre mercado, democracia, respeto a derechos humanos) empezaron a formar parte de una agenda internacional que debería adoptar todo país que, según una visión generalizada, quisiera denominarse “civilizado.” De ahí que México, por ejemplo, haya decidido comenzar a comprometerse, tímidamente al principio, con la democracia y los derechos humanos al grado de terminar por incluirlos dentro del grupo de valores prioritarios de política exterior que debían ser defendidos.

Con la desaparición de la Unión Soviética, el principal enemigo de Estados Unidos, el socialismo, se había debilitado a tal grado que ya no era necesario continuar con una cruzada internacional para derrotarlo. Sólo un puñado de países mantendría regímenes nominalmente comunistas (Cuba, entre ellos) y aun éstos comenzarían a adoptar, aunque de manera limitada, ciertas estrategias económicas asociadas con el capitalismo para sobrevivir. La década de 1990 será recordada por haber sido el escenario de una gran ola de democratizaciones en varios de los países que habían formado parte del bloque comunista, pero estos años también se caracterizaron por el resurgimiento de conflictos étnicos que durante la guerra fría habían permanecido latentes en regiones como los Balcanes, África y Asia Central.

Las economías comenzaron a agruparse en regiones, llegándose a crear tres bloques importantes: Norteamérica, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico. Se pasó de la bipolaridad a un sistema internacional que en palabras de algunos observadores es unipolar en lo político y militar (con Estados Unidos como la potencia indiscutible en este ámbito) y multipolar en lo económico (con Europa y Japón como economías comparables a la estadounidense). Este sistema internacional “híbrido” hace que la

potencia prevaleciente, Estados Unidos, sea menos predecible en su actuación internacional. La ausencia de un enemigo definido causó que factores políticos internos ejercieran una mayor influencia en la agenda de la diplomacia estadounidense.<sup>109</sup> El mundo de la posguerra fría se caracteriza también por un incremento en los lazos transnacionales, aumento de la apertura de las economías nacionales y cambios en la agenda internacional. Ahora se ha registrado un incremento en el tratamiento de temas económicos y sociales.<sup>110</sup> También ha habido una tendencia a aumentar los esfuerzos para la aplicación efectiva de las reglas internacionales.<sup>111</sup> Esto se traduce en una mayor institucionalización de la convivencia entre Estados. Múltiples foros internacionales, regionales, económicos y sociales han aparecido o se han consolidado a partir del fin de la guerra fría.

Los ataques terroristas de septiembre de 2001 cambiaron la agenda internacional. Temas como la seguridad y el ataque al terrorismo fueron impulsados a nivel mundial por Estados Unidos, obligando al resto de la comunidad internacional a dialogar con la potencia en términos de estos nuevos temas. Los ataques de marzo de 2004 en Madrid y de julio de 2005 en Londres profundizaron la preocupación mundial sobre este tema. México, siendo el vecino inmediato de Estados Unidos, también tuvo que adaptar su convivencia con su vecino del norte según los nuevos temas prioritarios. A partir de finales de 2001 casi todos los asuntos que se debatían en la agenda bilateral México-Estados Unidos han tenido que pasar por el prisma de la seguridad nacional y el combate al terrorismo.

Ante la ausencia del comunismo como amenaza al estilo de vida de Occidente, es aún muy pronto para asegurar que el terrorismo internacional (y en especial el

---

<sup>109</sup> Guadalupe González, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización," *Foro Internacional*, 41 (2001), p. 625.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 626.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 627.

fundamentalismo islámico) será el nuevo enemigo a vencer en los años venideros. Lo que es seguro es que ante el sentimiento de vulnerabilidad (ya sea fundado o ficticio) que se vive dentro de las fronteras estadounidenses y de otros países, el combate al terrorismo ocupará un lugar privilegiado en la agenda internacional a corto plazo.

### **El colapso del entendimiento bilateral**

De los tres condicionantes de la política exterior mexicana, la relacionada a la política interna, así como la que tiene que ver con el ámbito internacional, afectaron de manera importante las bases del entendimiento político entre México y Cuba a partir de la segunda mitad de la década de 1980. El fin de la guerra fría implicó cambios internacionales de gran magnitud que, entre otras cosas, trajeron consigo un cambio en la agenda de la política exterior de la vasta mayoría de los países. Temas como el libre comercio, la promoción de la democracia y de los derechos humanos y la protección del medio ambiente empezaron a ser asuntos prioritarios en la diplomacia de varios países. México, a pesar de insertarse tardíamente en esta tendencia, no fue la excepción. Cuba, por otro lado, mantuvo en su política exterior un discurso revolucionario, lo que contribuyó a que fuera cada vez más difícil la identificación entre la isla y otros Estados, al menos en la retórica. El desarrollo político mexicano durante estos años también afectó considerablemente al entendimiento bilateral. El país atravesó por una transformación gradual de su sistema político, un proceso que lo llevó de un autoritarismo *sui generis* a una incipiente democracia. Ante la desaparición de la Unión Soviética, el sistema político cubano tuvo que reformarse para responder al nuevo entorno internacional. Eso no significó, sin embargo, que en términos políticos la isla se

fuera a liberalizar. Cuba continuó siendo un Estado relativamente cerrado y aislado políticamente mientras México transitaba por las vías de la liberalización económica y la democracia.

Las relaciones México-Cuba no se deterioraron de la noche a la mañana. Tampoco es prudente afirmar que, de un sexenio a otro, el entendimiento bilateral se colapsó. En este sentido, la idea de que la relación bilateral se deterioró únicamente a raíz de la llegada al poder de Vicente Fox es completamente errónea. El proceso mediante el cual el entendimiento bilateral desapareció fue gradual. Comenzó a partir de los primeros años de la década de 1990, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se aceleró durante la presidencia de Ernesto Zedillo. Lo ocurrido en las relaciones México-Cuba durante el sexenio de Vicente Fox es sólo la culminación desafortunada de un proceso que se venía gestando al menos diez años atrás.

#### *El sexenio de Carlos Salinas: los primeros descalabros*

Al momento de asumir el poder Carlos Salinas de Gortari, la relación bilateral era estable. Sin embargo había perdido la fuerza que adquirió durante la década de 1970, cuando Echeverría y López Portillo emplearon a la relación con Cuba como uno de los símbolos más fuertes de la autonomía de la política exterior mexicana. Hay que recordar que los contactos bilaterales durante los años de De la Madrid habían disminuido en importancia y que las relaciones con Cuba en todo momento eran influidas por el papel de México en el proceso de paz en Centroamérica. Con Salinas, la relación bilateral adquirió un peso relativamente mayor que en el sexenio anterior. Los contactos de alto nivel entre ambos países se incrementaron, así como la presencia mexicana en la economía de la isla.

El primer acontecimiento importante en la relación bilateral durante este sexenio ocurrió el primer día que Salinas fungió como presidente de México. Las elecciones presidenciales de 1988 han sido las más cuestionadas en la historia reciente del país. Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en medio de un clima inundado de serias dudas sobre la legitimidad del proceso electoral. Ese año, la oposición de izquierda se fortaleció tanto que logró posicionarse oficialmente como la segunda fuerza política del país después del PRI. La presencia de Fidel Castro como jefe de la delegación cubana que asistió a la ceremonia de toma de posesión de Salinas fue interpretada como un factor que contribuyó a legitimar a un presidente que había ganado unas elecciones altamente cuestionadas.<sup>112</sup> El gesto de Castro en este episodio comprobó la validez de una de las características del entendimiento bilateral: el predominio de relaciones Estado-Estado. Castro “avaló” la presidencia de Salinas a pesar de que en las elecciones éste se había enfrentado a una oposición de izquierda fuerte y unida. Todo parecía indicar que las relaciones con la isla se llevarían a cabo de la manera acostumbrada. El gobierno cubano se abstuvo de emitir opiniones críticas sobre lo ocurrido en las elecciones de 1988 y Castro, durante su visita a México con motivo de la toma de posesión de Salinas, incluso se animó a declarar que estaba “disfrutando de una gran democracia en México.”<sup>113</sup>

Sin embargo, fue durante el sexenio de Salinas cuando se dieron los primeros sucesos que servirían como una advertencia sobre la vulnerabilidad del entendimiento bilateral en un mundo de posguerra fría. Lo ocurrido en las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991 ofrece un primer vistazo de la naciente incongruencia entre las bases del entendimiento bilateral y un discurso oficial mexicano cada vez más comprometido con la democracia. La primera Cumbre Iberoamericana se celebró en Guadalajara en 1991 y

---

<sup>112</sup> *Proceso*, 5 de diciembre de 1988, p. 42.

<sup>113</sup> *Excélsior*, 4 de diciembre de 1988, p. 28-A, cit por Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 664.

uno de los temas que más llamaron la atención en ésta y en las reuniones posteriores fue la asistencia de Fidel Castro. A lo largo de las cuatro reuniones que se celebraron durante el sexenio de Salinas, la posición mexicana respecto a Cuba siempre procuró mantener un claro componente anti-intervencionista. Sin embargo, las autoridades mexicanas, al ser consultadas sobre su opinión respecto a Cuba y su posición en el hemisferio, aprovecharon para externar su “preocupación” por la situación en la isla. Con motivo de la primera Cumbre Iberoamericana, el canciller mexicano Fernando Solana declaró que México estaba “muy preocupado por el encerramiento de Cuba y su falta de flexibilidad,” y que estaba dispuesto a “ayudar, en la medida de sus posibilidades, a mejorar la situación de Cuba.”<sup>114</sup> Esta preocupación no implicó el compromiso por parte de México de formar parte de un esfuerzo internacional por promover cambios en la isla desde fuera. En la Cumbre de Madrid, celebrada el año siguiente, la posición mexicana fue muy crítica de las exigencias que varias delegaciones (encabezadas por Argentina) pretendieron imponerle a Castro con el fin de lograr la democratización de la isla.<sup>115</sup> En general, la posición de México en estas reuniones de jefes de Estado combinaban el apego por el principio de no intervención (evidenciado por declaraciones que enfatizaban la necesidad de que el proceso político cubano debía ser dirigido por los mismos cubanos) con una creciente preocupación retórica por la ausencia de avances en la isla en materia de liberalización política.

Un ejemplo en donde la tensión creciente entre el entendimiento bilateral y el discurso oficial mexicano es más evidente sucedió durante una reunión que se llevó a cabo en 1991 entre los presidentes de los países del G-3 (Colombia, México y Venezuela) y Fidel Castro en la isla mexicana de Cozumel. En aquella ocasión, los presidentes del G-3 convocaron a Castro a Cozumel para que éste explicara las medidas

---

<sup>114</sup> *Proceso*, 15 de julio de 1991, p. 6.

<sup>115</sup> Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas...,” “art. cit.,” p. 667.

que el gobierno cubano estaba tomando a partir del reciente Congreso del Partido Comunista de Cuba.<sup>116</sup> La prensa interpretó que este acto fue una forma para presionar a Fidel Castro para que iniciara reformas democráticas en Cuba. El que el gobierno mexicano estuviera involucrado en una reunión en la que se le pide a un jefe de Estado que explique la situación política de su país, así como el que las autoridades mexicanas hicieran público su punto de vista al respecto, representa una erosión importante de la regla de no intervención que había caracterizado al arreglo bilateral por años.

El incidente que puso en duda de manera más contundente la validez del entendimiento bilateral durante el sexenio de Salinas tiene que ver con la inserción de un nuevo actor en las relaciones México-Cuba: la comunidad cubana en el exilio. En medio de las negociaciones del TLCAN, el presidente Salinas se reunió con Jorge Mas Canosa y Alberto Montaner, líderes de la comunidad cubana en el exilio. Las reuniones, que se llevaron a cabo en el verano de 1992, no fueron hechas públicas por el gobierno mexicano ni por las organizaciones con las que el presidente Salinas se reunió, pero la información se filtró y un periódico de Miami, y posteriormente el *Wall Street Journal*, publicaron lo relacionado con los encuentros. Cuando la opinión pública mexicana se enteró de lo ocurrido, el gobierno de Salinas aclaró el incidente, matizando semánticamente lo ocurrido al afirmar que no se había tratado de reuniones “secretas,” sino “privadas.” Ni el gobierno mexicano ni las organizaciones cubanas que formaron parte de estas reuniones dieron a conocer el contenido de las discusiones pero todo parece indicar que éstas giraron en torno al tema de la aprobación del TLCAN. Ante la posibilidad de que se formara una zona de libre comercio en Norteamérica, varios sectores anticastristas en Estados Unidos se preocuparon porque Cuba se viera beneficiada de alguna forma. El tema prioritario durante buena parte del sexenio de

---

<sup>116</sup> *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3, cit. por Ana Covarrubias, “art. cit.,” p. 668.

Salinas fue el éxito de las negociaciones del TLCAN, lo que orilló a que el gobierno mexicano estuviera dispuesto a hacer varias concesiones ante grupos cuya actuación pudiera obstaculizar la aprobación del tratado.<sup>117</sup> Por lo tanto, no sorprende que las autoridades mexicanas hayan estado preocupadas por la posibilidad de que la influyente comunidad cubana en el sur de Florida pudiera obstruir las negociaciones del TLCAN. Cuando la información sobre las reuniones entre Salinas y los líderes de la comunidad cubana en el exilio salió a la luz, la prensa interpretó que dichos encuentros fueron promovidos por el gobierno mexicano con el objetivo de impedir que la comunidad cubana en Estados Unidos entorpeciera el proceso de negociación del tratado comercial. A cambio de eso, las autoridades mexicanas se comprometían a adoptar una posición más dura con respecto a Cuba en asuntos comerciales.<sup>118</sup> Nunca se comprobó si el gobierno mexicano en efecto prometió endurecer su política comercial con Cuba. En todo caso, el simple hecho de que se haya llevado a cabo una reunión entre el mandatario mexicano y representantes de la comunidad cubana en el exilio representa un parteaguas en la relación bilateral. Un actor ajeno al gobierno cubano, con intereses que chocaban con el régimen de Castro, comenzó a adquirir una importancia creciente en las relaciones entre ambos países. La regla básica del entendimiento bilateral relativa a la preeminencia de relaciones Estado-Estado comenzó a desvanecerse a partir de 1992, año en el que tuvo lugar la primera reunión de la que se tenga noticia entre la disidencia y altos cargos del gobierno mexicano. El gobierno cubano no condenó de forma explícita lo ocurrido. De hecho, existen datos que indican que las autoridades de La Habana fueron informadas por el gobierno mexicano con antelación sobre las

---

<sup>117</sup> En el apartado anterior ya se describió cómo fue que esta preocupación motivó la creación del IFE y la CNDH.

<sup>118</sup> México se habría comprometido a negar a Cuba créditos gubernamentales a tasas bajas, no renegociar la deuda cubana, no permitir el ingreso de Cuba al Pacto de San José, mantener su comercio con Cuba a niveles actuales y a precios internacionales y no proporcionar créditos garantizados a mexicanos que invirtieran en Cuba. [*Proceso*, 19 de octubre de 1992, p. 6]

reuniones.<sup>119</sup> Al parecer las autoridades de Cuba no interpretaron estas reuniones como un acto intervencionista, sino como una estrategia mexicana por sacar adelante un objetivo primordial que poco tenía que ver con la relación bilateral: el éxito del TLCAN.

Otro ejemplo que muestra la existencia de relaciones fluidas entre el gobierno de Salinas y el exilio cubano fue la crisis de los refugiados cubanos en 1993. El caso que detonó esta crisis sucedió el 15 de agosto, cuando una embarcación cubana, el *Arnoldino*, naufragó cerca de las costas de Quintana Roo. Los sobrevivientes fueron rescatados por guardacostas mexicanos y posteriormente sometidos a un proceso de deportación. La comunidad cubana en Estados Unidos expresó su rechazo a esta actitud del gobierno mexicano, amenazando con afectar intereses mexicanos en Estados Unidos, entre otros casos, mediante la instauración de un boicot a productos mexicanos. Ante la inconformidad de varios sectores en Estados Unidos y dentro de México, el gobierno mexicano dio un giro. Sorpresivamente, el 27 de agosto el cónsul de México en Miami en compañía de Jorge Mas Canosa, hicieron pública la decisión del gobierno mexicano de otorgar visas a dichos ciudadanos cubanos con el fin de que éstos fueran posteriormente admitidos en Estados Unidos por razones humanitarias.<sup>120</sup> El que el anuncio de la decisión mexicana haya sido hecho por un representante del gobierno mexicano en conjunto con un líder de la comunidad cubana en el exilio dice mucho sobre la magnitud de las relaciones políticas que existían entre el gobierno mexicano y este influyente sector de la sociedad estadounidense. Subsecuentes incidentes fueron resueltos de formas más o menos similares a la de los sobrevivientes del *Arnoldino*. La serie de casos relacionados con grupos de cubanos que naufragaban en costas mexicanas o que ocupaban embajadas mexicanas en el Caribe para solicitar asilo político durante

---

<sup>119</sup> *Loc cit.*

<sup>120</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “art cit,” pp. 693-695.

1993 evidenció la vulnerabilidad de México ante una posible migración masiva que partiera de la isla. A pesar de que Estados Unidos es el destino principal de los cubanos en busca de una nueva vida en el exilio, la inevitable cercanía entre la isla y México es un factor que contribuye a la necesidad de que las autoridades mexicanas formulen una estrategia que tome en consideración un posible flujo migratorio de gran magnitud procedente de Cuba que pueda afectar a México.

A pesar de estos incidentes, la relación bilateral se mantuvo estable durante el sexenio de Salinas. Un elemento que representa continuidad en la política de México hacia Cuba es el rechazo mexicano hacia el embargo comercial impuesto a Cuba décadas atrás. México no estuvo de acuerdo con la promulgación de la Ley Torricelli de 1992, formulada con el propósito de fortalecer la agresiva política comercial estadounidense hacia Cuba. Como era de esperarse, las autoridades mexicanas calificaron la Ley Torricelli como contraria al derecho internacional. La posición de las delegaciones mexicanas con respecto a Cuba en las Cumbres Iberoamericanas durante este sexenio también destaca como una señal de la continuidad del discurso anti-intervencionista.<sup>121</sup>

México, por medio de gestiones directas del presidente Salinas, se convirtió en un momento dado en el mediador entre Cuba y Estados Unidos durante la crisis de los balseiros del verano de 1994. En un libro publicado recientemente, el ex-presidente mexicano narra cómo fue que William Clinton se comunicó con él en agosto de 1994 para expresarle su preocupación por la cantidad de ciudadanos cubanos que ese año tenían la intención de migrar ilegalmente a Estados Unidos. Según su recuento, Salinas afirma que Clinton le pidió ponerse en contacto con Fidel Castro para conocer el punto de vista de La Habana sobre la crisis migratoria. Adicionalmente, el presidente

---

<sup>121</sup> Durante la Cumbre de Madrid en 1993 Castro apuntó que las actitudes de los líderes iberoamericanos habían sido frustrantes excepto la del presidente Salinas. [Ana Covarrubias, "La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas...", "art. cit.," p. 668.]

estadounidense le aseguró a Salinas que estaba dispuesto a otorgar más de 20,000 visas a cubanos que desearan ingresar legalmente al país como parte de la solución a la crisis. Durante los meses de agosto y septiembre el presidente mexicano sirvió como intermediario directo en la comunicación entre William Clinton y Fidel Castro. La disposición de los presidentes de Estados Unidos y de Cuba a entablar un diálogo con miras a superar una crisis que afectaba a ambas naciones, así como las gestiones iniciales de Salinas en 1994 hicieron que para mayo de 1995 Cuba y Estados Unidos establecieran un acuerdo migratorio.<sup>122</sup> El caso de la mediación mexicana en esta crisis es un episodio fuera de lo común. A pesar de haber terminado las relaciones diplomáticas desde la década de 1960, Estados Unidos y Cuba siempre han procurado resolver los conflictos entre ellos de manera directa, de ahí la existencia de oficinas de intereses de ambos países en Washington D.C. y La Habana. Sin embargo, el que Fidel Castro haya confiado en la mediación de Salinas es una prueba de que en este sexenio, Cuba aún consideraba a México como un actor importante, siempre y cuando éste “sirviera a intereses cubanos específicos.”<sup>123</sup> El éxito de la intermediación de Salinas en esta cuestión resalta aún más si se toma en cuenta que las entrevistas entre el presidente mexicano y los representantes del exilio cubano se habían llevado a cabo dos años atrás.

Económicamente, las relaciones entre México y Cuba mejoraron pero mantuvieron la importancia marginal que siempre ha caracterizado los flujos comerciales, financieros y de inversión entre ambos países. La nueva estrategia económica mexicana centrada en la promoción del libre comercio hizo que varios sectores mexicanos se interesaran por invertir en la isla. A esto se le debe agregar la propia estrategia económica cubana. Ante la ausencia del flujo de capital masivo

---

<sup>122</sup> Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2002, pp. 247-263.

<sup>123</sup> Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos,” *Foro internacional*, 43 (2003), p. 637.

proveniente de la Unión Soviética, la economía cubana tuvo que arreglárselas para sobrevivir en un ambiente internacional adverso. El gobierno comenzó a implementar un programa de liberalización económica en el que la inversión extranjera jugaba un papel significativo. A partir del sexenio de Salinas, inversionistas mexicanos visitarían la isla con miras a encontrar algún nicho en el que sus recursos fueran redituables. Como parte de un intento por aliviar la deuda cubana, el gobierno de Salinas alentó las inversiones mexicanas en la isla bajo un esquema de intercambio de deuda por inversión.<sup>124</sup>

En términos generales, la relación bilateral se mantuvo estable durante los seis años que duró el gobierno de Carlos Salinas. Sin embargo, durante este sexenio también comenzaron a encenderse los primeros focos rojos que advertían sobre los problemas que se avecinaban. Si bien la nueva estrategia económica mexicana alentó el incremento de los lazos económicos entre ambos países, no hay que olvidar que el símbolo más importante de la liberalización económica (el TLCAN) vinculó de una manera más evidente que nunca a la economía mexicana con la estadounidense, lo que contribuyó a cambiar las prioridades de las políticas económica y exterior de México. Este cambio de prioridades tuvo mucho que ver con el surgimiento de la disidencia cubana como un actor de peso en la política mexicana hacia Cuba. Ante la posibilidad de que esta comunidad pudiera entorpecer el éxito de las negociaciones del TLCAN, el gobierno mexicano se vio forzado a incluir a este grupo con tal de no poner en riesgo la prioridad número uno de su política económica. Un lento pero patente cambio en el discurso oficial comenzó a erosionar las bases del acuerdo bilateral. A partir de este sexenio comenzaron a ser comunes las alusiones sobre el compromiso internacional de México con los derechos humanos y la democracia. Las declaraciones de autoridades mexicanas

---

<sup>124</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “art. cit.”, p. 697.

donde externaban su preocupación respecto a las condiciones políticas en Cuba, tanto en las Cumbres Iberoamericanas como en la reunión de Cozumel en 1991, son otra señal de que en un futuro sería más difícil conciliar las estrategias de la política exterior mexicana con el entendimiento bilateral entre México y Cuba.

A pesar de que los primeros indicios del alejamiento entre ambos países surgieron en este sexenio, los contactos políticos entre ambos gobiernos fueron satisfactorios. Aún persistía esa voluntad de superar los conflictos inherentes a la relación bilateral. La estabilidad que caracterizó la relación México-Cuba durante este periodo fue posible, en gran medida, por la ausencia de avances significativos en términos de consolidación democrática en México. A pesar de que la transición democrática fue un proceso que dio inicio en este periodo, avances más importantes sucederían en los años siguientes, en los sexenios de Zedillo y Fox. La capacidad política del presidente mexicano explica también la estabilidad relativa que caracterizó a la relación bilateral en este sexenio. La relación personal entre Castro y Salinas parece ser otro factor que contribuyó a la ausencia de conflictos serios en la relación bilateral. La confianza que Castro depositó en Salinas se demostró cuando el líder cubano aceptó que el presidente mexicano desempeñara el poco habitual papel de mediador entre La Habana y la Casa Blanca. La falta de un compromiso real de las autoridades mexicanas con las prácticas democráticas y la relación cercana entre ambos presidentes permitieron que el acuerdo político entre México y Cuba permaneciera vigente en este sexenio. Sin embargo, al término del periodo presidencial de Salinas, las bases del entendimiento bilateral se encontraban bastante debilitadas.

### *El gobierno de Ernesto Zedillo: la tensión crece*

Los problemas verdaderamente preocupantes en la relación bilateral comenzaron a surgir durante el sexenio de Ernesto Zedillo, especialmente durante los últimos años de su mandato. Sin embargo, siguieron existiendo actitudes de parte de las autoridades de México que reflejaban continuidad en la política hacia Cuba. El rechazo mexicano hacia el embargo impuesto a Cuba se mantuvo. Durante este sexenio, el gobierno estadounidense aprobó la ley Helms-Burton, una de las disposiciones legales que con más fuerza pretende reforzar el embargo comercial hacia Cuba. La actitud del gobierno de Zedillo ante la aprobación de esta ley refleja la continuación del rechazo mexicano a la política comercial de Estados Unidos hacia la isla.

La ley Helms-Burton ha sido considerada como “el ejercicio legislativo estadounidense más controvertida y con más alcance hasta la fecha.”<sup>125</sup> El principal factor que la ha hecho tan polémica es la posibilidad de que individuos de terceros países sean sancionados por hacer negocios utilizando propiedad cubana que haya sido expropiada por el gobierno cubano a ciudadanos estadounidenses durante la Revolución. La extraterritorialidad de la ley Helms-Burton la convierte en una disposición que contraviene varios preceptos del derecho internacional público.<sup>126</sup> Al ver afectados sus intereses comerciales en Cuba y en Estados Unidos, México, al igual que otros países, juzgó que dicha ley no respetaba algunas normas de derecho tradicionalmente convenidas como válidas en el ámbito internacional. El país también argumentó que dicha ley violaba principios básicos del comercio internacional.

---

<sup>125</sup> Stefaan Smis y Kim Van der Borcht, “The EU-US compromise on the Helms-Burton and D’Amato Acts”, *American Journal of International Law*, 1(1999), p. 229.

<sup>126</sup> Sobre la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton consultar Michelle Arendt, “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996: Isolationist Obstacle to Policy of Engagement”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1(1998), pp. 251-285; y Comité Jurídico Interamericano, *Opinión que sigue al mandato de la resolución AG/DOC.337/96 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos titulada “Libertad de comercio e inversión en el hemisferio”*, Organización de Estados Americanos, Washington DC, 23 de agosto de 1996.

En el ámbito diplomático, México desempeñó un papel protagónico en la aprobación de resoluciones condenatorias de la ley Helms-Burton tanto en la Asamblea General de la ONU como en la de la OEA.<sup>127</sup> México también contempló, junto con Canadá, llevar el asunto a un panel trilateral en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, ambos países prefirieron esperar a ver los resultados que las negociaciones que en ese momento se estaban llevando a cabo entre Estados Unidos y la Unión Europea producirían. Tales negociaciones produjeron un acuerdo en el que el gobierno estadounidense se comprometió a mantener la anulación del Título III (la parte de la ley Helms-Burton que puede afectar intereses de terceros países) por periodos subsecuentes de seis meses a lo largo del periodo presidencial de William Clinton si la Unión Europea se comprometía a no demandar a Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). México se embarcó en la realización de la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, mejor conocida como “Ley Antídoto”.<sup>128</sup>

La censura mexicana hacia la ley extraterritorial no se basó en la defensa del gobierno mexicano al régimen de Castro. Como en otros episodios del pasado, las autoridades de México utilizaron el argumento de la no intervención para justificar su rechazo a la política estadounidense hacia Cuba. En este caso, no fue difícil proyectar una actitud desafiante hacia Estados Unidos. México no fue el único Estado que vio con malos ojos a la ley extraterritorial y el presidente Clinton no estaba muy comprometido

---

<sup>127</sup> Tales resoluciones son la A/RES/51/17 del 21 de noviembre de 1996 de la Asamblea General de la ONU y la resolución no. 3375/96 de la Organización de Estados Americanos.

<sup>128</sup> Esta ley prohíbe expresamente a las empresas mexicanas el otorgar información que les sea pedida por el gobierno estadounidense con el fin de aplicar la ley Helms-Burton, obliga a éstas a informar al gobierno mexicano de cualquier notificación o solicitud que haga el gobierno estadounidense de acuerdo a las bases de la ley Helms-Burton, prohíbe expresamente el dejar de comerciar con Cuba con el fin de cumplir con la legislación estadounidense. Asimismo, desconoce las posibles declaraciones de cortes estadounidenses con respecto a la ley Helms-Burton y abre la posibilidad de que empresas nacionales demanden en sus países a empresas estadounidenses por daños ocasionados por dicha ley. [México, “Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 1996, pp.9-10.]

inicialmente con la ley.<sup>129</sup> México continuó valiéndose de su tradicional apego al derecho internacional y, en el caso de su rechazo a la ley Helms-Burton, complementó su argumento respaldándose en su recientemente adquirido compromiso con el libre comercio.

A pesar de que en este sexenio México continuó condenando el embargo estadounidense hacia Cuba, esta actitud por sí sola no serviría como la base de un nuevo entendimiento bilateral. La transición democrática de México se aceleró durante en gobierno de Zedillo. El discurso oficial y las política gubernamentales se cargaron cada vez más de actitudes positivas hacia la protección de los derechos humanos y la democracia. Durante este sexenio, el gobierno finalmente aceptó la supervisión extranjera de su proceso político interno, evidenciado por las invitaciones que hacía el gobierno a observadores electorales extranjeros así como por la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como una señal de la desconfianza del gobierno de La Habana hacia las autoridades mexicanas, Castro declaró en diciembre de 1998 que los niños mexicanos conocían mejor a *Mickey Mouse* que a los héroes nacionales.<sup>130</sup> Las autoridades mexicanas no pasaron por alto este comentario y se declararon ofendidas por las palabras del mandatario cubano. Al final, Castro ofreció una disculpa a todos los mexicanos que se hubieran sentido insultados por sus declaraciones.

Un acto que puso de manifiesto el inevitable alejamiento entre ambos países sucedió en la IX Cumbre Iberoamericana en 1999. En aquella ocasión, Cuba fue el país sede y en su discurso ante el pleno en La Habana, el presidente Zedillo afirmó que

---

<sup>129</sup> Originalmente, el presidente Clinton no tenía la intención de aprobar esta ley, pero el derribo por parte de autoridades cubanas de dos avionetas pilotadas por cubano-americanos que habían despegado de Estados Unidos influyó en gran medida en la decisión presidencial por aprobar dicha ley.

<sup>130</sup> *La Jornada Virtual*, 19 de diciembre de 1998 [http://www.jornada.unam.mx/1998/dic98/981219/aprendi.html]

La democracia es necesaria para preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos latinoamericanos [...] No puede haber naciones soberanas sin hombres ni mujeres libres [...] que puedan ejercer cabalmente sus libertades esenciales: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger [...] Estas libertades sólo se alcanzan en una democracia plena.<sup>131</sup>

Esta actitud fue interpretada como un una crítica evidente del gobierno de México a la naturaleza del régimen de Castro y reflejó claramente un incumplimiento de la regla de no intervención en el arreglo bilateral. Por si esto fuera poco, durante los días en que se llevó a cabo esta Cumbre, la secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, se reunió con Elizardo Sánchez en la embajada de mexicana en La Habana. Sánchez es el presidente de una organización disidente con base en La Habana, la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional. A pesar de que Green rechazó que dicha reunión haya sido un acto de intervención en asuntos internos de Cuba, quedaba claro que el gobierno mexicano no estaba dispuesto a tratar los asuntos bilaterales únicamente con el gobierno de La Habana. Las reuniones que Carlos Salinas había tenido en 1992 con miembros de la comunidad cubana en el exilio, así como la reunión de Green en 1999 con el líder de una organización que cuestionaba varias prácticas del gobierno cubano, demostraron que otro elemento importante del entendimiento bilateral, la preeminencia de relaciones Estado-Estado, estaba desapareciendo. Para formular su política hacia Cuba, el gobierno mexicano comenzó a tomar en cuenta los puntos de vista de actores cubanos que no formaban parte del gobierno y cuyos intereses contradecían a los del régimen de Castro.

En México, por su parte, la aceleración en la liberalización política contribuyó a que actores que antes no afectaban de manera importante la formulación de la política exterior comenzaran a influir significativamente la política de México hacia Cuba. El

---

<sup>131</sup> Ernesto Zedillo, "Versión estenográfica de las palabras del presidente Zedillo, durante la ceremonia de clausura de la IX Cumbre Iberoamericano de Jefes de Estado y de Gobierno en el Salón Plenario del Palacio de las Convenciones", La Habana, 16 de noviembre de 1999.

Congreso, los medios de comunicación, intelectuales y organizaciones ciudadanas emitieron su punto de vista sobre la situación en Cuba. El Poder Ejecutivo se vio en varias dificultades al intentar conciliar posiciones encontradas provenientes de varios sectores de la sociedad y del mismo gobierno.

Por un lado, durante la segunda mitad de la década de 1990 crecieron los grupos preocupados por la situación interna en Cuba. Varios intelectuales y representantes de la sociedad civil externaron su rechazo a la situación de los derechos humanos y la democracia en Cuba. Destacan un par de cartas escritas por varios intelectuales mexicanos al presidente de la República. En una de ellas, fechada el 27 de mayo de 1999 se le pide al ejecutivo que ante el endurecimiento de la política del régimen cubano en contra de los derechos humanos universales “incluya la preocupación por el respeto a los derechos humanos en la agenda bilateral de las relaciones con Cuba.”<sup>132</sup> Ante la votación anual que se hace en Ginebra, Suiza, acerca de la situación de los derechos humanos en Cuba, en otra misiva con fecha de 7 de abril de 2000, el mismo grupo de intelectuales pidió al presidente Zedillo que la delegación mexicana ante la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, “más allá de presiones y compromisos, defienda firmemente el estricto cumplimiento de los derechos fundamentales en Cuba.”<sup>133</sup>

Por otro lado, representantes del Congreso mexicano comenzaron a participar más activamente en el debate que rodeaba la relación bilateral. En noviembre de 2000, varios senadores condenaron la actuación del mandatario mexicano en la X Cumbre Iberoamericana de Panamá en 2000. En aquella ocasión, el presidente mexicano, junto con el resto de la veintena de mandatarios ahí presentes, aprobó una declaración de

---

<sup>132</sup> “Carta abierta de los intelectuales mexicanos acerca de la violación de los derechos humanos en Cuba,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 14, otoño 1999, p. 63.

<sup>133</sup> “Carta abierta de los intelectuales mexicanos acerca de la violación de los derechos humanos en Cuba,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, nums. 16/17, primavera/verano 2000, p. 128.

condena al terrorismo, formulada a raíz de un reciente ataque terrorista de la ETA en España. Fidel Castro fue el único jefe de Estado que no firmó tal declaración, argumentando que debería incluirse una condena a todo tipo de terrorismo, incluso el terrorismo de Estado y el que se comete en contra del gobierno de Cuba.<sup>134</sup> Castro señaló en esa ocasión que la declaración “había sido secundada de inmediato por el presidente de un México diferente, hoy regido por los intereses, los principios y los compromisos impuestos por el Tratado de Libre Comercio con su vecino del norte.”<sup>135</sup> La actitud del ejecutivo mexicano fue calificada por varios senadores del PRI y del PRD como una “regresión” en la relación México-Cuba que debía evitarse en un futuro.<sup>136</sup> Durante la reunión parlamentaria México-Cuba en noviembre de 2000 el senador panista Luis H. Álvarez y el diputado panista José Antonio Herrán Cabrera se reunieron con un grupo de disidentes cubanos liderados por Oswaldo Payá para analizar la situación de los derechos humanos en Cuba.<sup>137</sup> La reunión había sido gestionada por el diputado independiente Adolfo Aguilar Zinser, quien también era miembro del equipo de transición del entonces presidente electo, Vicente Fox. En esta ocasión el diputado independiente señaló que la preocupación por los derechos humanos en Cuba no debía minimizarse ante el tema del embargo estadounidense.<sup>138</sup> La actitud de Aguilar Zinser fue una señal de lo que le esperaba a la relación bilateral durante el gobierno de Vicente Fox.

Durante el sexenio de Zedillo, el lenguaje mediante el cual México y Cuba habían podido comunicar sus expectativas mutuas empezó a desvanecerse. Nuevos elementos en la política exterior mexicana afectaron la relación bilateral: la inserción

---

<sup>134</sup> *La Jornada Virtual*, 19 de noviembre de 2000. [<http://www.jornada.unam.mx/2000/nov00/001119/022n1mun.html>]

<sup>135</sup> *La Crónica*, 26 de noviembre de 2000, cit por Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...,” “art. cit.,” p. 632.

<sup>136</sup> *La Jornada Virtual*, 22 de noviembre de 2000 [<http://www.jornada.unam.mx/2000/nov00/001122/012n1pol.html>]

<sup>137</sup> Ana Covarrubias, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo...,” “art. cit.,” p. 635.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 634.

gradual de nuevos valores prioritarios en la política interna y exterior de México (la defensa de los derechos humanos y la democracia), el fortalecimiento de nuevos actores en la relación bilateral (la disidencia y el exilio cubanos, el Congreso mexicano, intelectuales, etc.), y una relación económica más cercana con Estados Unidos complicó el mantenimiento de una relación bilateral basada en la no intervención mutua y la primacía de las relaciones Estado-Estado. La fragmentación del régimen se incrementó en este sexenio y su orientación internacional se volvía cada vez más moderada. Los conflictos que fueran surgiendo en la relación serían cada vez más difíciles de resolver. El próximo presidente heredaría una relación bilateral cuya estabilidad no estaba garantizada. El entendimiento bilateral se estaba desvaneciendo y el nuevo mandatario mexicano sería quien decidiría la manera en que las relaciones con Cuba se manejarían. La forma en la que la administración de Vicente Fox decidió modificar la relación México-Cuba resultó desastrosa.

*Vicente Fox y la alternancia en la presidencia: el fin del entendimiento bilateral*

Antes de asumir la presidencia, Vicente Fox declaró que buscaría "mantener una fuerte presencia mexicana en Cuba y al mismo tiempo apoyar la democratización de la isla,"<sup>139</sup> lo que se traduce en impulsar las inversiones mexicanas en la isla así como el comercio entre ambos países mientras se utilizaría la preocupación por la situación en Cuba como el ejemplo más importante del compromiso que el gobierno de Fox mantendría con los derechos humanos y la democracia como nuevos valores prioritarios de su política exterior. Los acontecimientos que rodearon la relación bilateral durante los cuatro primeros años del gobierno de Fox probaron que esta estrategia fracasaría por completo. En lugar de encontrar una nueva forma de conducir

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 637.

las relaciones con Cuba, se llegó al extremo durante la crisis diplomática de mayo de 2004, en donde ambos países estuvieron a punto de romper sus relaciones políticas.

Sin embargo, los verdaderos problemas entre el régimen cubano y el gobierno de Fox tardaron en surgir al menos un año. Durante el primer año del sexenio se podía notar cierta convicción mutua por resolver las tensiones que habían surgido en la relación bilateral durante el sexenio anterior. Fidel Castro asistió a la toma de posesión de Vicente Fox como señal de buena voluntad hacia el nuevo gobierno mexicano, gesto que el mandatario cubano también mostró hacia Salinas y Zedillo. Fox nombró como embajador en La Habana a Ricardo Pascoe, lo que se interpretó como una señal de la voluntad del gobierno mexicano por mantener la política expresada por México a partir de 1959. Pascoe es un personaje tradicionalmente identificado con la izquierda y en una de sus primeras declaraciones como embajador mexicano en La Habana afirmó que no buscaría entablar ningún tipo de contacto con la disidencia cubana. En reciprocidad, el gobierno cubano nombró como embajador en la Ciudad de México a Jorge Bolaños, personaje que hasta ese momento desempeñaba el segundo cargo en importancia en la cancillería cubana. El nombramiento como embajador en México de un funcionario de alto nivel fue interpretado como un síntoma de las esperanzas que el gobierno cubano tenía por superar los conflictos que habían surgido en los años recientes. En palabras del mismo Bolaños, su nombramiento era una acción con la que “Cuba demostraba su interés por impulsar las relaciones bilaterales, aprovechando la nueva coyuntura que se ofrece a partir del resultado de las elecciones de 2000.”<sup>140</sup> Al ser cuestionado sobre las declaraciones de Fox respecto a que apoyaría la democratización en la isla, Bolaños declaró que La Habana aceptaba que existían diferencias políticas e ideológicas entre ambos gobiernos pero si éstas “se conducen con el debido respeto a la soberanía y al

---

<sup>140</sup> *La Jornada Virtual*, 10 de abril de 2001. [<http://www.jornada.unam.mx/2001/abr01/010410/009n1pol.html>]

derecho de cada país a su autodeterminación, es posible vivir con esas diferencias”.<sup>141</sup> Esta declaración pone de manifiesto la disposición inicial por parte del gobierno cubano por superar las diferencias que surgieron en los sexenios pasados, siempre y cuando el lenguaje que existiera entre ambos países pusiera mucho énfasis en el componente no intervencionista de la relación bilateral. La forma en la que se han estado llevando las relaciones en este sexenio indica que el gobierno de Fox no quiso tomar nota de este mensaje por parte de La Habana.

A pesar de la convicción inicial de parte de ambos gobiernos por superar el ambiente de tensión que se había formado en el sexenio de Zedillo, la relación bilateral en este periodo presidencial se deterioró aún más. Varios factores impidieron que se superaran los conflictos que fueron surgiendo entre las dos naciones. La falta de disposición del gobierno mexicano por mantener la no intervención como valor fundamental en la relación bilateral se combinó con la insistencia por parte de Cuba por que el arreglo bilateral permaneciera prácticamente inalterado. La inexperiencia del equipo encargado de manejar las relaciones con el exterior propició el surgimiento de varios malentendidos con La Habana, compuestos por declaraciones contradictorias entre funcionarios gubernamentales y, sobre todo, excesos retóricos en donde se enfatizaba el compromiso de México con los nuevos valores. El papel de la disidencia y el exilio cubanos en la relación bilateral no desapareció en este sexenio, de hecho se profundizó. Estados Unidos parecía olvidarse del papel decisivo que tenía en el mantenimiento del arreglo bilateral. Durante el gobierno de Fox varias declaraciones de funcionarios de Washington relativas a la relación México-Cuba causaron problemas al gobierno de Fox. El pluralismo político en México fortaleció a actores cuya creciente participación en la formulación de la política exterior dificultaba la capacidad del

---

<sup>141</sup> *Loc cit.*

gobierno central de proyectar una política hacia Cuba que fuera coherente e identificable. El Congreso, las diferentes secretarías de estado, gobiernos estatales, ONG y agrupaciones ciudadanas tenían su opinión propia sobre cómo debían manejarse las relaciones con Cuba. Muchas veces los puntos de vista de estos grupos contradecían la política que el gobierno federal formulaba hacia la isla. Hubo también un componente personal que hasta cierto punto contribuyó a incrementar la tensión entre ambos gobiernos. La animadversión entre el primer secretario de Relaciones Exteriores de Fox, Jorge G. Castañeda, y el régimen cubano ciertamente no hizo las cosas fáciles para quienes deseaban aminorar la tensión existente en la relación bilateral.

Durante el primer año de gobierno de Vicente Fox no ocurrió ningún conflicto bilateral importante, pero la tensión era evidente. A partir de 2001, cada abril, cobró gran relevancia el debate sobre la posición que México adoptaría en la votación anual de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra relacionada a la situación de los derechos humanos en Cuba. A principios de abril de 2001, la proximidad de la votación en Ginebra polarizó a la opinión pública. Ante este escenario, el gobierno federal optó por instruir a la delegación mexicana en Ginebra a emitir un voto de abstención, argumentando, por un lado, que si bien “los derechos humanos representan valores con validez absoluta y universal” y por lo tanto “deben sujetarse al escrutinio internacional”, el gobierno mexicano también reconocía que “la situación de los derechos humanos en algunas naciones se ha discutido y condenado con base en criterios selectivos, derivados de intereses políticos y no de una genuina preocupación por la defensa de estos derechos”.<sup>142</sup> A pesar de la abstención por parte de México, La Habana reaccionó de forma negativa ante la postura mexicana, argumentando que el secretario de Relaciones Exteriores hubiera preferido que México

---

<sup>142</sup> Jorge G. Castañeda, “Para que se respeten los derechos humanos; (Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, en el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU),” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 20, primavera 2001, pp. 294-295.

votara a favor de la resolución pero que una “actitud valiente” por parte del Congreso mexicano lo había impedido. Cuando se le preguntó a Castañeda su opinión sobre el asunto, el canciller mexicano declaró que “el gobierno de Cuba estaba un poquito sentido, *ardido*, molesto” por los resultados que se dieron en Ginebra.<sup>143</sup>

A finales de junio de ese mismo año se celebró la IV Reunión Interparlamentaria México-Cuba, donde varios integrantes del Congreso mexicano intentaron limar asperezas con sus homólogos cubanos a raíz de las declaraciones de Castañeda. Sin embargo, también en esta ocasión se presentaron algunos problemas cuando el diputado panista Tarcisio Navarrete Montes de Oca sugirió la inclusión de una cláusula democrática en el documento final de la reunión.<sup>144</sup> El aprieto se superó debido a que diputados mexicanos de los otros partidos no estuvieron dispuestos a respaldar esta propuesta pero aceptaron, con el apoyo de la delegación cubana, incluir el tema de los derechos humanos y de la democracia en el resolutivo final. En el comunicado conjunto de la reunión se afirma que “la democracia y el respeto a los derechos humanos son ejes importantes de las relaciones internacionales y el desarrollo de los pueblos”, pero al mismo tiempo se destaca que la defensa de los derechos humanos “no puede ser selectiva ni utilizarse como pretexto para intervenciones extranjeras.”<sup>145</sup>

Los problemas reales comenzaron a principios de 2002. En febrero de ese año, Vicente Fox hizo una visita de Estado a Cuba. Además de reunirse con Fidel Castro y otros miembros del gobierno cubano, el presidente mexicano y su secretario de Relaciones Exteriores se entrevistaron con un grupo de disidentes liderados por Elizardo Sánchez y Oswaldo Payá en la embajada mexicana en La Habana. La reunión puso de

---

<sup>143</sup> *La Jornada Virtual*, 24 de abril de 2001. [<http://www.jornada.unam.mx/2001/abr01/010424/003n1pol.html>]

<sup>144</sup> *La Jornada Virtual*, 28 de junio de 2001. [<http://www.jornada.unam.mx/2001/jun01/010628/012n1pol.html>]

<sup>145</sup> *La Jornada Virtual*, 30 de junio de 2001. [<http://www.jornada.unam.mx/2001/jun01/010630/003n1pol.html>]

manifiesto continuidad en lo relacionado al papel que desde el sexenio de Salinas venían desempeñando grupos cubanos anticastristas en la formulación de la política hacia Cuba por parte de las autoridades mexicanas. La entrevista con la disidencia ocasionó molestia en el Congreso mexicano, quien manifestó su extrañamiento por no haber sido informado oficialmente sobre la reunión.<sup>146</sup> El encuentro fue visto con buenos ojos por las autoridades estadounidenses. La jefa de la sección de intereses de Estados Unidos en La Habana, Vicky Huddleston, afirmó que con esta reunión, el gobierno de Fox le daba a entender a la oposición cubana que “sí representa al pueblo de Cuba y a sus deseos.”<sup>147</sup> Curiosamente, la reunión en sí “no fue motivo de problema” entre la Ciudad de México y La Habana, ya que, según el mismo Castro, él fue notificado previamente por Fox sobre su entrevista con Sanchez, Payá y otros disidentes.<sup>148</sup> Causó más preocupación entre las autoridades cubanas la declaración de Castañeda durante la visita de Estado en la que el canciller mexicano afirmó que “se habían terminado las relaciones con la Revolución cubana y comenzaban las relaciones con la República de Cuba.”<sup>149</sup>

Otra declaración del canciller mexicano causaría una crisis en la embajada mexicana en La Habana dos semanas después. El 26 de febrero, durante la inauguración de un centro cultural mexicano en Miami, Castañeda declaró que “las puertas de la embajada están abiertas a todos los ciudadanos cubanos, del mismo modo que lo está México.” Estas palabras fueron difundidas posteriormente por Radio Martí, la radiodifusora anticastrista con base en Florida cuyas transmisiones pueden ser escuchadas en Cuba. Algunos habitantes de La Habana interpretaron las declaraciones

---

<sup>146</sup> *La Jornada Virtual*, 7 de febrero de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/feb02/020207/010n1pol.php?origen=politica.html>]

<sup>147</sup> *La Jornada Virtual*, 8 de febrero de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/feb02/020208/033n1mun.php?origen=mundo.html>]

<sup>148</sup> *La Jornada Virtual*, 9 de febrero de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/feb02/020209/004n2pol.php?origen=politica.html>]

<sup>149</sup> *Loc cit.*

de Castañeda como una ruptura de relaciones entre las dos naciones así como una oportunidad de que la embajada mexicana en la capital cubana estuviera acogiendo a quien deseara emigrar fuera de la isla. El caos se desató la tarde del 28 de febrero en las afueras de la representación diplomática mexicana en La Habana cuando varias personas empezaron a reunirse con la esperanza de obtener asilo. Los funcionarios diplomáticos mexicanos que en ese momento se encontraban en la embajada tardaron en ser informadas por las autoridades cubanas que dicha concentración de personas se debía a un rumor producido por las declaraciones de Castañeda que fueron transmitidas por Radio Martí varias veces durante el día. Alrededor de las 10 de la noche una veintena de cubanos logró ingresar a la embajada gracias a la embestida estrepitosa de un autobús de pasajeros secuestrado por ellos, que fue impactado contra una reja de la representación mexicana. La operación de desalojo de la embajada se llevó a cabo de forma expedita, con la coordinación de autoridades de alto nivel ambos países.<sup>150</sup> Sin embargo, las consecuencias del incidente fueron muy negativas para la relación bilateral. El canciller Castañeda declaró que a raíz de los acontecimientos, las relaciones con Cuba “dejarían de ser emotivas y pasionales” y que los nexos serían normales y “basados en el comercio, el turismo y las finanzas.”<sup>151</sup> El gobierno cubano culpó al secretario Castañeda por sus declaraciones y también mostró su desconfianza hacia el embajador Pascoe por su papel en la resolución de la crisis. No quedó muy claro de dónde provino la autoría intelectual del incidente. A simple vista parece haber sido un acto en el que algunos habitantes de La Habana, ante las transmisiones de Radio Martí, actuaron espontáneamente y buscaron una oportunidad para emigrar. Sin embargo, el gobierno cubano insistió en la versión sobre la participación de la comunidad cubana en

---

<sup>150</sup> Un informe detallado de la forma en la que se desarrolló y resolvió la crisis del “guaguazo” (como se le llegó a denominar a este incidente) se encuentra en Ricardo Pascoe, *En el filo: historia de una crisis diplomática, Cuba 2001-2002*, México, Ediciones Sin Nombre, 2004, pp. 307-329.

<sup>151</sup> *La Jornada Virtual*, 2 de marzo de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020302/003n1pol.php?origen=index.html>]

Miami en el asunto. Las autoridades mexicanas, por su parte, no descartaron la posibilidad de que lo relacionado con el autobús que se estrelló en la reja de la embajada haya sido orquestado por La Habana. En todo caso, a raíz de este incidente aumentó el clima de desconfianza entre ambos gobiernos y se deterioró seriamente la relación bilateral, algo que no logró la visita de Fox a La Habana semanas atrás, con todo y su reunión con la disidencia.

Un conflicto aún más grave en la relación bilateral ocurrió entre marzo y abril de 2002 y entremezcló, por un lado, la asistencia de Fidel Castro a una cumbre de Naciones Unidas a la ciudad de Monterrey en marzo y, por el otro, el voto de México en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril. La forma en la que La Habana reaccionó ante el papel de México en ambos sucesos demostró que el régimen cubano ya no estaría dispuesto a seguir las reglas del entendimiento bilateral que había surgido en la década de 1960. Del 18 al 22 de marzo se llevó a cabo la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo. La reunión contó con la asistencia de 40 jefes de Estado y el Secretario General de las Naciones Unidas, lo que da cuenta de la magnitud del evento. Entre los asistentes figuraban el presidente estadounidense George W. Bush y el mandatario cubano Fidel Castro, lo que provocó una gran especulación sobre la posibilidad de que ambos personajes coincidieran en la reunión plenaria que se llevaría a cabo el último día de la Cumbre. La expectación aumentó cuando Fidel Castro anunció de manera sorpresiva que abandonaría antes de tiempo la Cumbre “debido a una situación especial causada por su participación.”<sup>152</sup> Inmediatamente abundaron las versiones sobre la posibilidad de que el gobierno de México hubiera impuesto condiciones a la asistencia de Castro a la Cumbre, con tal de que él y el presidente estadounidense no se toparan uno con el otro. Estas especulaciones se respaldaban en

---

<sup>152</sup> Alejandra Lajous, *¿Dónde se perdió el cambio? Tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*, México, Editorial Planeta, 2003, p. 83.

las declaraciones que había hecho con anterioridad la consejera de Seguridad Nacional estadounidense, Condoleeza Rice. Rice afirmó: “no se sorprendan si en Monterrey no se cruzan los caminos de Bush y Castro.”<sup>153</sup> El gobierno mexicano, por medio de su secretario de Relaciones Exteriores, negó cualquier presión por parte de Estados Unidos para que Castro abandonara la Cumbre antes de tiempo. Sin embargo, las autoridades cubanas aseguraron que existió cierta presión de la Casa Blanca hacia las autoridades del país anfitrión para impedir que Castro fuera a la reunión.<sup>154</sup> La Habana aseguró que tenía pruebas que respaldarían su versión sobre la fugaz presencia de Castro en Monterrey. El gobierno de Castro decidió hacer públicas dichas pruebas cuando México votó el 19 de abril a favor de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que expresaba preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba. El 22 de abril, Castro dio a conocer la grabación de una conversación telefónica que él y Vicente Fox habían sostenido días antes de la Cumbre de Monterrey. En ella, el presidente mexicano, fuera de protocolo y con una falta de pericia política evidente, le pide a Castro que se limite a asistir a la sesión programada para el jueves 21 de marzo pero que abandone Monterrey lo más pronto posible para no “complicarle el viernes,” día en que estaba programada la sesión plenaria a la que se esperaba que estuvieran presentes los jefes de Estado que asistieron a la Cumbre, incluido George W. Bush. Además, el presidente mexicano pidió a Castro que durante su participación no hiciera ninguna referencia a las relaciones México-Cuba ni intentara agredir a Estados Unidos o al presidente Bush.<sup>155</sup> El escándalo, que llegó a ser conocido como el “comes y te vas,” polarizó a la opinión pública mexicana, a las fuerzas políticas nacionales y desprestigió

---

<sup>153</sup> *La Jornada Virtual*, 22 de marzo de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020322/003n1pol.php?origen=index.html>]

<sup>154</sup> *La Jornada Virtual*, 23 de marzo de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020323/003n1pol.php?origen=index.html>]

<sup>155</sup> Una transcripción completa de la conversación telefónica se encuentra en *La Jornada Virtual*, 23 de abril de 2002. [<http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020423/003n1pol.php?origen=index.html>]

considerablemente la imagen del presidente Fox. El Congreso mexicano llegó a desconocer a Castañeda como interlocutor válido con el Poder Ejecutivo y un grupo de diputados de oposición viajó a Cuba para expresar ante las autoridades cubanas su inconformidad con la política de Fox hacia Cuba.

Además de la grave crisis política interna que este incidente generó, la publicación de la llamada telefónica puso de manifiesto la desaparición definitiva del entendimiento político que se había creado entre ambas naciones décadas atrás. La falta de flexibilidad del régimen cubano, quien esperaba recibir de México el mismo trato no intervencionista que había caracterizado a la relación durante décadas, se combinó con el empecinamiento de las autoridades de México por hacer de Cuba el símbolo del compromiso por defender los derechos humanos y la democracia no sólo dentro del país, sino que también en el ámbito internacional. La falta de disposición de ambas partes por superar una situación conflictiva en la relación bilateral fue evidente en el caso del “comes y te vas.” Ante la posición del presidente Bush sobre su deseo de no coincidir en Monterrey con Castro en ningún momento, las autoridades mexicanas no se esforzaron por impedir que el problema se saliera de sus manos. Es sorprendente que a pesar de que el gobierno de México contaba con el precedente de la Cumbre de Cancún de 1981, del cual se podía retomar algún curso de acción, el presidente Fox haya decidido limitarse a hacer una llamada telefónica (por demás informal) a Castro, informándole que no podía asistir a la totalidad de la Cumbre porque de lo contrario se le “complicarían” las cosas. Al decidir hacer pública la llamada telefónica entre los dos mandatarios, La Habana, por su parte, dio por terminada de manera contundente la validez del entendimiento bilateral. Expuso a las autoridades mexicanas ante la opinión pública interna antes de llegar a un acuerdo entre gobiernos, y de esta forma La Habana, como nunca antes, detonó una crisis en México que dañó de manera significativa la

legitimidad del Poder Ejecutivo. A partir de este incidente fue muy claro que la no intervención (en términos del entendimiento bilateral que estuvo vigente por más de 30 años) no estaba siendo respetada por ninguna de las partes. Lamentablemente este no sería el único caso en el que Cuba se vería involucrada en un escándalo que pondría en duda la estabilidad del sistema político mexicano.

Fue el 2004 el peor año de una relación bilateral ininterrumpida por un poco más de 100 años. Como había sucedido en 2002, la posición de México en la votación anual de abril en Ginebra irritó a La Habana y motivó a que las autoridades cubanas se inmiscuyeran una vez más en la política interna mexicana. Cuba comenzó a involucrarse en un escándalo nacional al capturar en su territorio en marzo de 2004 a Carlos Ahumada Kurtz, personaje prófugo que estaba implicado en un fraude al gobierno del Distrito Federal así como en un escándalo que sacudió a todo el país en el que se divulgaron videos donde Ahumada aparece entregando grandes cantidades de dinero a un diputado local perredista del Distrito Federal, supuestamente para financiar campañas electorales del PRD en las elecciones locales de 2003. La serie de “videoescándalos” que comenzó en marzo de ese año desprestigió a más de un político perredista, puso en evidencia una red de corrupción muy grande y motivó a que el jefe de Gobierno de Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, afirmara que esa serie de escándalos eran parte de una conspiración cuyo objetivo era deshacerse políticamente de él, ya que López Obrador era el político mexicano que, según varios sondeos, tenía mas posibilidades de ganar las elecciones presidenciales de 2006. Al profundizarse el escándalo a principios de marzo, Ahumada huyó del país, pero fue detenido el 30 de marzo en Varadero, Cuba, por autoridades de la isla. El gobierno federal mexicano solicitó su extradición, trámite que tardaría meses en ser llevado a cabo.

Mientras La Habana mantenía a Ahumada en su custodia, llegó el mes de abril y con ello se abrió el debate sobre la posición que México adoptaría en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU ese año. Como venía estado sucediendo desde 2002, el gobierno de Fox instruyó a la delegación mexicana en Ginebra a emitir un voto favorable a la resolución.<sup>156</sup> Como era de esperarse, La Habana consideró que la posición mexicana ponía “en un tramo de confrontación [sic]” las relaciones bilaterales y “destruía las pequeñas señales” de un acercamiento que se venía dando.<sup>157</sup> La irritación cubana contra México seguramente se magnificó debido a que ese año en particular la votación fue bastante reñida. La resolución se aprobó por 22 votos a favor, 21 en contra y 10 abstenciones; si el voto mexicano hubiera sido una abstención o en contra, la resolución no habría podido ser aprobada.<sup>158</sup> Además, el secretario de Estado estadounidense Colin Powell, anunció antes de la votación que la posición mexicana sería favorable a la resolución, declaración que sirvió como argumento a los que aseguraban que en Ginebra, México seguía la línea impuesta por Washington. El 28 de abril, La Habana decidió deportar a México de manera sorpresiva a Carlos Ahumada. A pesar de que las razones de las autoridades de Cuba sobre la deportación fueron que “no deseaban inmiscuirse en asuntos internos de México” y que la presencia de Ahumada “pudo ocasionar graves daños a nuestro país [Cuba],” la realidad es que el traslado abrupto de Ahumada a México agravó la tensión que ya existía entre el gobierno federal

---

<sup>156</sup> El año anterior (2003) México había votado a favor de una resolución sobre la situación de los derechos humanos en la isla. Sin embargo, esa vez Cuba no se irritó mucho con la posición mexicana porque consideró la aprobación de esa resolución como una “victoria moral,” ya que se impidió que en el texto final del documento se incluyera una condena a las recientes ejecuciones que el régimen de Castro cometió contra un grupo de disidentes que habían sido sometidos a un juicio sumario. La actitud de Cuba en esta ocasión demuestra que La Habana no está dispuesta a provocar un problema con México a raíz de lo que sucede en Ginebra si el régimen considera que el contenido de la resolución a ser votada no afecta sus intereses vitales. [*La Jornada Virtual*, 26 de mayo de 2003. <http://www.jornada.unam.mx/2003/may03/030526/005n2pol.php?printver=1&fly>]

<sup>157</sup> *La Jornada Virtual*, 16 de abril de 2004. [<http://www.jornada.unam.mx/2004/abr04/040416/012n4pol.php?origen=index.html&fly=1>]

<sup>158</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Resolución 2004/11 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 15 de abril de 2004. [[http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2004-11.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2004-11.doc)]

y las autoridades del Distrito Federal. La deportación de Ahumada estuvo acompañada de un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba donde se afirma que Ahumada había declarado ante autoridades cubanas que “la operación realizada con empleo de los videos sobre corrupción, difundidos en México, fue calculada deliberadamente para alcanzar objetivos políticos y planificada con meses de antelación.”<sup>159</sup> Mediante la difusión de estas declaraciones, La Habana había inyectado en México una dosis suficiente de desconfianza que profundizó aún más la crisis política nacional que estaba teniendo lugar. Quienes sostenían que los “videoescándalos” eran parte de una conspiración para deslegitimar a López Obrador encontraron en el comunicado cubano una prueba más que apoyaba su punto de vista.

El 1º de mayo, Fidel Castro hizo declaraciones muy fuertes sobre la política exterior mexicana en un discurso que dio en La Habana con motivo de la celebración del Día del Trabajo. El mandatario cubano dijo que le dolía profundamente que “el prestigio e influencia ganados por México en América Latina y en el mundo... hayan sido convertidos en cenizas.” También declaró que la frontera de México y Estados Unidos “no está ya en el río Bravo” sino “mucho más dentro de México.”<sup>160</sup>

La reacción oficial de México ante estas acciones y declaraciones de Cuba no se hizo esperar. Al día siguiente, el secretario de Gobernación Santiago Creel y el secretario de Relaciones Exteriores Ernesto Derbez anunciaron al pueblo de México que habían notificado a la embajadora de México en La Habana, Roberta Lajous, abandonar de inmediato la sede diplomática y regresar a México. Los secretarios también informaron que habían pedido al embajador de Cuba en la Ciudad de México se retirara del país en un término de 48 horas; asimismo declararon que un funcionario de la

---

<sup>159</sup> *La Jornada Virtual*, 29 de abril de 2004. [<http://www.jornada.unam.mx/2004/abr04/040429/003n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>]

<sup>160</sup> “Discurso pronunciado por el presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores,” *Granma Internacional Digital*. [<http://www.granma.cu/documento/espanol04/005.html>]

embajada cubana, Orlando Silva, había sido declarado *persona non grata* por el gobierno mexicano.<sup>161</sup> Con esto, las relaciones diplomáticas quedaron oficialmente a nivel de encargados de negocios. El gobierno mexicano explicó que había tomado esta decisión drástica por tres motivos. La primera razón fue la serie de actividades calificadas por el gobierno de México como “inaceptables” que dos funcionarios del Partido Comunista de Cuba habían realizado en México durante el mes de abril de ese año con ayuda de las gestiones de Orlando Silva. El comunicado no especificaba el tipo de actividades que estos agentes cubanos efectuaron en México, sólo se limitaba a explicar que “las actividades de los funcionarios eran contrarias... a la amistad que existe entre nuestros pueblos y... al respeto al que están obligados a darse los gobiernos en sus relaciones internacionales.”<sup>162</sup> En segundo término, la decisión mexicana de retirar a los embajadores se explica por el comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba que acompañó a la deportación de Carlos Ahumada. La tercera razón fue la declaración sobre la política exterior mexicana que Castro había hecho en su discurso del Día del Trabajo. Los secretarios declararon que estas tres actitudes de Cuba “han sido de injerencia directa en asuntos internos de competencia exclusiva de los mexicanos.”<sup>163</sup> Ahora, quien parecía estar un poco “sentido, *ardido* y molesto” era el gobierno mexicano.<sup>164</sup>

Nunca antes en la historia de la relación bilateral, México y Cuba habían estado tan cerca de la ruptura diplomática. Mayo de 2004 fue un mes difícil en las relaciones México-Cuba. La semana siguiente al anuncio de Creel y Derbez estuvo caracterizada

---

<sup>161</sup> *La Jornada Virtual*, 3 de mayo de 2004. [<http://www.jornada.unam.mx/2004/may04/040503/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>]

<sup>162</sup> México, “Mensaje de los Secretarios de Gobernación, Santiago Creel Miranda y de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez,” Presidencia de la República, 2 de mayo de 2004. [<http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=8054>]

<sup>163</sup> *Loc. cit.*

<sup>164</sup> Es curioso que, en esta ocasión, el gobierno mexicano haya hecho uso de un argumento no intervencionista para defender su posición, cuando una de las características de la nueva política hacia Cuba era precisamente el debilitamiento de la no intervención.

por un flujo incesante de declaraciones oficiales de ambas partes, sobre todo de conferencias de prensa de los secretarios de Relaciones Exteriores de ambos países. Afortunadamente la crisis se resolvió. Habiendo llegado a un punto crítico en el que la ruptura política estaba muy cerca de ocurrir, ambos gobiernos optaron por hacerle saber al otro su disposición por superar este conflicto en particular. El primer acercamiento oficial se llevó a cabo a finales de mayo en la III Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en Guadalajara. En esa ocasión se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, ante la ausencia de Fidel Castro a la Cumbre. En julio, el secretario Derbez visitó al canciller cubano Felipe Pérez Roque en La Habana. Los resultados de la visita fueron alentadores, ya que en una conferencia de prensa conjunta, ambos funcionarios anunciaron que para finales de ese mes los embajadores de ambos países regresarían a las sedes diplomáticas.

La crisis diplomática de mayo de 2004 se había resuelto, pero un ambiente de tensión siguió persistiendo en la relación bilateral. Durante este incidente desafortunado, el gobierno cubano se involucró como nunca antes en la política interna de México. La no intervención era un principio que ninguno de los países estaba dispuesto a seguir respetando en su relación con el otro. Las relaciones Estado-Estado ya no eran el único vínculo importante que unía a ambos países. Con esta crisis se comprobó que autoridades cubanas estaban viajando a México y se reunían con miembros de la oposición, de la prensa y de la sociedad civil sin informar al gobierno federal sobre estas acciones. El gobierno mexicano, por su cuenta, había establecido lazos con la disidencia y el exilio cubanos desde 1992.

A pesar de que la crisis de mayo de 2004 se superó, eso no significa que problemas surgirán en el futuro. La política exterior de la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox no parece variar mucho en contenido si se la compara con la diplomacia

que proyectó cuando Jorge G. Castañeda era canciller, aunque sí carece de los arrebatos retóricos que caracterizaron al primer secretario de Relaciones Exteriores de Fox. Será más difícil para ambos gobiernos resolver los problemas que surjan en el futuro. La no intervención es un lenguaje que Cuba está dispuesta a emplear de manera recíproca en sus relaciones con otros Estados, la democracia no. En el caso de México ocurre exactamente lo contrario. La política exterior mexicana de los últimos años emplea un discurso que abraza abiertamente valores democráticos mientras se pasa por alto gradualmente la no intervención. Existen varias fuentes de conflicto en las relaciones con Cuba, como la votación anual en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que tienen el potencial de incrementar la tensión existente en la relación bilateral.

## **Conclusión**

La evolución de la política exterior mexicana causó que para el sexenio de Vicente Fox el entendimiento político entre México y Cuba se desmoronara por completo. Los cambios en el escenario internacional hicieron necesario que México incluyera en su política exterior temas que lo enfrentaron directamente con La Habana, mientras que el régimen de Cuba se mantuvo relativamente inalterado. La preocupación por la democracia y, sobre todo, los derechos humanos en otros países hicieron que los objetivos de la diplomacia mexicana contradijeran las bases del entendimiento bilateral. La evolución del sistema político mexicano, que hizo que el país transitara del autoritarismo a una democracia incipiente, alteró de forma contundente la forma en la que se formulaba la política exterior en México. La nueva estrategia de la diplomacia

mexicana incluía acciones que erosionaron el entendimiento bilateral hasta derrumbarlo por completo.

Varios factores impidieron que el arreglo se pudiera mantener indefinidamente. Por un lado, el gobierno mexicano ya no estaba dispuesto a manejar la relación bilateral basándose en el mantenimiento de un lenguaje anti-intervencionista. Por otro lado, Cuba no estaba dispuesta a cambiar de manera drástica la dinámica de la relación bilateral. La Habana deseaba que el arreglo bilateral permaneciera lo más inalterado que fuera posible. El papel que Estados Unidos desempeñó en la relación México-Cuba durante los últimos años también contribuyó en gran medida a destruir el entendimiento. Durante el gobierno de George W. Bush, Washington ya no estuvo dispuesto a respetar al pie de la letra el entendimiento tácito entre La Habana y la Ciudad de México. Ante el creciente enfrentamiento entre México y Cuba, las autoridades de Estados Unidos no se mantuvieron al margen, sino que emitieron sus opiniones al respecto, aplaudiendo la actitud recelosa de las autoridades mexicanas. Asimismo, se registraron actitudes de parte de Washington que contribuyeron a acrecentar el conflicto bilateral. El que en más de una ocasión autoridades estadounidenses hayan adelantado la forma en la que México actuaría con respecto a su relación con Cuba puso en duda para muchos el grado de autonomía de la política exterior mexicana. La inexperiencia del grupo encargado de formular la política exterior en el gobierno federal también tuvo que ver en el deterioro de la relación bilateral. La falta de coordinación entre miembros del gobierno federal ha contribuido a proyectar una política exterior vacilante y el caso de la relación con Cuba no ha sido la excepción. Esta deficiencia se combinó con una desafortunada actitud de enfrentamiento entre el canciller mexicano y La Habana durante la primera mitad del sexenio de Fox. Finalmente, el surgimiento de nuevos actores en la relación bilateral dificultó el mantenimiento del arreglo político. Por la

parte cubana, se fortaleció el papel de la disidencia y del exilio. Por parte de México, las voces del Congreso de la Unión, partidos políticos de oposición, intelectuales y grupos de la sociedad civil se hicieron escuchar cada vez más en el debate que rodeaba la relación bilateral. Esto dio cuenta de la pluralidad que había alcanzado la política exterior mexicana, reflejo del grado de fragmentación del régimen. Pero esto también dificultó la formulación de una política hacia Cuba que reflejara consenso, al menos en apariencia.

En términos generales, a partir del fin de la guerra fría, de los tres condicionantes de la política exterior mexicana, dos de ellos influyeron significativamente en el derrumbe del entendimiento bilateral. Las condiciones internacionales alejaron a México y a Cuba en tanto que la isla conservó su sistema político relativamente inalterado mientras que México comenzó a transitar por un proceso de cambio que lo llevó del autoritarismo a una democracia naciente. La dinámica de la economía internacional motivó en México un acercamiento evidente al mercado estadounidense, evidenciado por la aprobación y puesta en marcha del TLCAN. Las condiciones políticas dentro de México también motivaron un alejamiento gradual entre los dos países. En el capítulo anterior se describió cómo fue que gran parte del entendimiento político bilateral se formó con miras a preservar la estabilidad del régimen mexicano. Pero una vez que se desató el proceso mediante el cual ese mismo régimen se transformaría lentamente en una democracia, las bases del entendimiento fueron perdiendo validez. Surgieron fuerzas que motivaron la disolución del arreglo bilateral: el nuevo liderazgo mexicano no estaba forzado a respetar los compromisos que el antiguo régimen había contraído con la Cuba revolucionaria. De hecho, una forma que el nuevo liderazgo mexicano utilizó para desvincularse del pasado fue

precisamente romper con los compromisos que se habían establecido anteriormente, y el caso de la relación con Cuba ha sido uno de los más característicos.

Por un momento pareció que varias fuerzas económicas acercarían a ambos países. A partir de finales de la década de 1980 la nueva estrategia económica mexicana y la necesidad de Cuba por encontrar nuevos socios fueron factores que motivaron que Cuba se convirtiera en un destino interesante para el comercio y las inversiones mexicanos. A pesar de que en la década de 1990 la relación política con la isla fue cambiando gradualmente, el rechazo mexicano al embargo estadounidense impuesto a Cuba ha permanecido, aún en el sexenio de Fox. Sin embargo, las fuerzas económicas no han sido lo suficientemente fuertes como para ser la base de un nuevo entendimiento bilateral entre ambas naciones. La magnitud de los flujos comerciales y financieros entre los dos países se ha mantenido en niveles marginales y no hay ninguna razón para pensar que aumentarán en un futuro cercano. La extraterritorialidad de leyes estadounidenses como la Helms-Burton es un factor que más de un inversionista mexicano toma en cuenta cuando considera hacer negocios en la isla.

La ausencia de un entendimiento político con Cuba es el principal factor que ha motivado el surgimiento de conflictos de una magnitud seria en la relación bilateral. Parece no existir disposición de ninguna de las partes para resolver el *impasse* en el que se encuentra la relación bilateral. Es necesario superar este momento, dos países tan cercanos geográfica y culturalmente no pueden permitirse prolongar el clima de tensión y desconfianza que existe en la actualidad. Lo anterior no lo digo por creer en la necesidad de recuperar la amistad perdida o de regresar a la fórmula que caracterizó la relación bilateral en la guerra fría. Lo digo porque México y Cuba, como cualquier otro país, tienen que buscar mantener relaciones satisfactorias con el mayor número de naciones posible.

## CONCLUSIONES

Esta tesis se ha dedicado a describir el proceso mediante el cual surgió, se mantuvo y finalmente despreció un entendimiento político entre México y Cuba a partir de 1959. Los acontecimientos propios de esta historia han fascinado a muchos y contribuyeron al fortalecimiento de los mitos que han rodeado a la relación entre ambos países en las últimas décadas. Sin embargo, las páginas anteriores han servido para demostrar que la muy singular política que los gobiernos priistas tradicionales formularon hacia Cuba no se debió a una supuesta solidaridad revolucionaria con el régimen de Castro ni reflejó el sentir general de la población con respecto al tema.

Los incidentes recientes en la relación bilateral, los cuales demuestran una creciente tensión entre ambos gobiernos, detonaron un debate sobre la existencia de un cambio en la política de México hacia Cuba. El capítulo final de este trabajo ha demostrado que, en efecto, la convivencia entre ambos gobierno se ha vuelto más tensa y que será muy difícil (si no es que imposible) regresar al entendimiento que caracterizó la relación México-Cuba durante la guerra fría. Sin embargo, el cambio en la relación bilateral no se caracterizó por la aparición del conflicto. A partir de la creación del entendimiento bilateral el conflicto o la posibilidad de que éste se presentara, nunca desapareció. Prueba de esto la ofreció, en un capítulo previo, la narración de un buen número de casos en los que surgieron problemas (a veces serios) en la relación bilateral durante los años en los que duró el entendimiento político. No, la relación México-Cuba durante la guerra fría no se caracterizó por la ausencia de conflicto sino, entre otros elementos, por la *convicción mutua* por superarlo en caso de que éste se presentara.

El cambio de rumbo en la política mexicana hacia Cuba no sucedió de la noche a la mañana y no se explica solamente por la alternancia en el poder a partir de la victoria

electoral de Vicente Fox. El colapso del entendimiento bilateral entre México y Cuba fue influido en gran medida por las transformaciones asociadas con la transición democrática por la que México está atravesando. El entendimiento político entre las dos naciones surgió gracias a las circunstancias favorables que los condicionantes de la política exterior mexicana ofrecieron para su creación. El modelo de desarrollo económico, la situación política interna y el escenario internacional permitieron que el entendimiento surgiera y se mantuviera aproximadamente tres décadas. Los cambios que estos condicionantes sufrieron en la década de 1970 no se tradujeron en una alteración significativa de la naturaleza de la relación México-Cuba y es que, en esencia, el régimen mexicano seguía siendo el mismo. Sin embargo, una vez detonado el proceso mediante el cual el sistema político mexicano se fue democratizando, los cambios en los condicionantes de política exterior (muchos de los cuales también están asociados a la transición mexicana) hicieron insostenible el mantenimiento de un acuerdo político basado en el mantenimiento de relaciones Estado-Estado, el respeto a la no intervención y la voluntad por superar los problemas que fueran surgiendo.

La orientación internacional del gobierno actual difiere de aquella que caracterizaba al antiguo régimen. La existencia de un cambio en la ideología del grupo que está en el poder en México no explica por sí sola la motivación que tiene el nuevo gobierno por cambiar algunos lineamientos de su política exterior. Lo que determina si al final de cuentas ocurrirá un cambio en la diplomacia de un régimen con una orientación internacional diferente a la del régimen anterior es el conjunto de valores que forman el contenido de la nueva ideología. Si éstos son diferentes e incompatibles con los de la ideología anterior, es muy probable que suceda un cambio significativo en la política exterior del nuevo régimen. Este parece ser el caso mexicano. La diplomacia del nuevo régimen otorga una importancia grande a la democracia y los derechos

humanos, dos nuevos valores que al confrontarse con algunos principios tradicionalmente defendidos por el liderazgo anterior (no intervención y autodeterminación) hacen que sea muy fácil que surjan inconsistencias que pueden a su vez desatar conflictos. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el caso de la política mexicana hacia Cuba en los últimos años. Una orientación internacional diferente a la del antiguo régimen motivó un cambio en la política del gobierno mexicano hacia la isla caribeña.

A pesar de contar con un grado de fragmentación relativamente alto, el gobierno de Vicente Fox fue capaz de formular una política hacia Cuba que terminó por derrumbar el entendimiento político que se venía tambaleando desde los años del presidente Salinas. Sin embargo, la fragmentación del régimen actual ha traído sus costos. Las voces que se oponen a la nueva política hacia Cuba se han hecho escuchar con mucha fuerza y el debate político en este tema trascendió la solemnidad y moderación que, en teoría, debe prevalecer en los recintos legislativos donde estos temas se discuten. Cuba y su relación con México es un tema que ha despertado pasiones más de una vez y en el caso del colapso del entendimiento bilateral, la ausencia de mesura al momento de discutir el tema fue evidente. Los niveles altos de fragmentación del régimen se combinaron con varias actitudes vacilantes del grupo encargado de formular la política hacia Cuba, lo que contribuyó a debilitar la credibilidad del gobierno actual. Como si esto fuera poco, el mismo gobierno cubano llegó a aprovechar la fragmentación interna para desprestigiar en un momento dado la imagen del presidente mexicano y su equipo de trabajo, al mismo tiempo que daba por terminada de manera definitiva la validez del entendimiento bilateral.

Lo ocurrido tuvo implicaciones serias en el proceso político mexicano. Se demostró, en primer lugar, que en muchos aspectos el gobierno de Vicente Fox no

contaba con la experiencia suficiente para afrontar un problema relativo a las relaciones internacionales de México (el caso cubano es sólo uno de varios desaciertos que han caracterizado a la actual administración). Esta inexperiencia, a su vez, ha contribuido a erosionar la estabilidad política del país. El tema cubano se convirtió en un asunto más que terminó por desgastar a la de por sí inexperta gestión presidencial de Vicente Fox. Lo menos que necesita una democracia tambaleante como la mexicana son elementos de conflicto que contribuyan a erosionar el endeble e incompleto entramado democrático que se ha construido hasta el momento.

La transición democrática en México es el elemento que de manera más importante contribuyó a la desaparición del entendimiento político entre México y Cuba. Pero la forma en la que se dio por terminado este arreglo bilateral está entorpeciendo el avance mexicano hacia una democracia más fuerte. Esta paradoja debe ser superada. Mientras esto no suceda la política hacia Cuba continuará siendo un obstáculo más en la consolidación de la democracia mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Michelle, “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996: Isolationist Obstacle to Policy of Engagement”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1(1998), pp. 251-285.
- Arriola, Carlos, *El PAN, Fox y la transición democrática*, México, Reflexiones sobre el cambio, 2000.
- Campa, Homero, “México-Cuba: contigo a la distancia,” *Foreign Affairs en español*, 2002, núm. 2, pp. 130-142.
- Canadá, “Foreign Extraterritorial Measures Act Incorporating the Amendments Countering the U.S. Helms-Burton Act”, HC, 9 de octubre de 1996, *International Legal Materials*, 1(1997), pp. 111-124.
- “Carta abierta de los intelectuales mexicanos acerca de la violación de los derechos humanos en Cuba,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 14, otoño 1999, p. 63.
- “Carta abierta de los intelectuales mexicanos acerca de la violación de los derechos humanos en Cuba,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, nums. 16/17, primavera/verano 2000, p. 128.
- Cárdenas Hernández, Raymundo, *et. al.* (comps.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002.
- Carlsnaes, Walter, *et. al.*, (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002.
- Castañeda, Jorge G., “Los ejes de la política exterior de México” *Nexos*, vol. 23 núm. 288, 2001, pp. 66-74.

-----, “Los últimos autoritarismos,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 6/7, otoño/invierno 1997, pp. 64-73.

-----, “Para que se respeten los derechos humanos; (Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores de México, en el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU),” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 20, primavera 2001, pp. 294-295.

Castro, Pedro, “Una estrategia internacional contra la ley Helms-Burton,” *Foro Internacional*, 2(1997), pp. 274-292.

Clagget, Brice M., “Title III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law,” *The American Journal of International Law*, 419(1996), pp. 434-440.

Colomer, Josep, “Después de Fidel, ¿qué?,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, no. 8/9, prim/ver 1998, pp. 77-90.

Comité Jurídico Interamericano, *Opinión que sigue al mandato de la resolución AG/DOC.337/96 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos titulada “Libertad de comercio e inversión en el hemisferio”*, Organización de Estados Americanos, Washington DC, 23 de agosto de 1996.

Covarrubias, Ana, “Cuba and México: A Case for Mutual Nonintervention,” *Cuban Studies*, 26 (1996), pp. 121-141.

-----, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior,” *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 429-452.

-----, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos,” *Foro internacional*, 43 (2003), pp. 627-645.

-----, “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari,” *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 652-682.

-----, *Mexican-Cuban Relations, 1959-1988*, Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Oxford, St. Antony's College, Universidad de Oxford, 1994.

Chabat, Jorge y Luz María Villasana, "La política exterior hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 683-699.

"Discurso pronunciado por el presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores," *Granma Internacional Digital*. [http://www.granma.cu/documento/espanol04/005.html]

Dominguez, Jorge, "Cuba en las Américas: ancla y viraje," *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 525-549.

-----, *To Make a World Safe for Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

Doyle, Kate, *Double Dealing: Mexico's Foreign Policy Toward Cuba*, Washington D.C.: The National Security Archive, 2003. (DE 23 mayo, 2005: http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/index.htm#note)

Estados Unidos de América, Department of State, *Meeting of Presidents Johnson and López Mateos in California. Talking Points*, Washington D.C.: The National Security Archive, 15 de febrero de 1963, c2003. (DE 23 de mayo, 2005, http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/us01.pdf)

-----, Department of State, *Memorandum for the President*, Washington, The National Security Archive, febrero 18 de 1964, c2003 (DE 23 de mayo, 2005, <http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/us02.pdf>)

-----, *Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, HR 927, 104<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> session, 1<sup>o</sup> de marzo de 1996.

-----, *Memorandum of Conversation on the Meeting with the Mexican President*, Washington D.C., The National Security Archive, noviembre 23 de 1964, c2003 (DE 24 de mayo de 2005, <http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/us06.pdf>)

-----, White House, *Telephone Conversation between LBJ and Dean Rusk*, Washington D.C., The National Security Archive, 12 de noviembre 1964, (DE 25 de mayo de 2005, <http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/lbj2.ram>)

Falcoff, Mark, "Presente y futuro en las relaciones Estados Unidos-Cuba: un ejercicio de análisis y especulación," *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 693-703.

Fauriol, Georges, & Eva Loser (eds.), *Cuba: The International Dimension*, New Brunswick, Transnation Publishers, 1990.

Fernández, Damián J., "La disidencia en Cuba: entre la seducción y la normalización," *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 591-607.

Fernández, Mario & Dieter Nohlen, "Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Estudios Internacionales*, 24 (1991), pp. 229-259.

Fernández de Castro, Rafael (coord.), *Cambio y Continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.

Furtak, Robert, "Cuba, un cuarto de siglo de política exterior revolucionaria", *Foro Internacional*, 25 (1985), pp. 343-361.

Garza, Humberto, "Los cambios en la política exterior mexicana: 1989-1994," *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 534-544.

Garza, Lucinda, "Causas y desarrollo del conflicto cubano-estadounidense de enero de 1959 a julio de 1960", *Foro Internacional*, 9 (1969), pp. 354-386.

- Goljart, Benno, & Patricio Silva (eds.), *Democratization & the State in the Southern Cone: Essays on South American Politics*, Amsterdam, CEDLA, 1989.
- Gómez M. Alejandro, *Political Cleavages: Issues, Parties, and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Westview, 1999.
- Gómez Robledo, Antonio, “La crisis actual del sistema interamericano II”, *Foro Internacional*, 3 (1962), pp. 176-208.
- González, Guadalupe, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización,” *Foro Internacional*, 41 (2001), pp. 619-671.
- Gourevitch, Peter, “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, 32 (1978), pp. 881-912.
- Grabendorff, Wolf, “Algunas transiciones hacia la democracia en América Latina: elementos comparativos y tímidas lecciones,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, num. 6/7, otoño/inv. 1997, pp. 55-63.
- Heller, Claude, “La cuestión cubana en los foros multilaterales,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 675-692.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Hirst, Mónica & Roberto Rusell, “Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil”, *Estudios Internacionales*, 20 (1987), pp. 442-490.
- Kaplowitz, Donna Rich (ed.), *Cuba's Ties to a Changing World*, Boulder, Lynne Reiner, 1993.
- Kaufman Purcell, Susan, “La Ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. FALTA.

Lajous, Alejandra, *¿Dónde se perdió el cambio? Tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*, México, Editorial Planeta, 2003.

Lajous, Roberta y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo, historia de sus relaciones internacionales*, vol. IX, México, Senado de la República, 2000.

López Portillo, José, *Mis Tiempos. Biografía y testimonio político*, vol. 2, México, Fernández Editores, 1988.

Lowenfeld, Andreas F., "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act", *The American Journal of International Law*, 419(1996), pp. 419-434.

Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio en política exterior en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari," *Foro Internacional*, 34 (1994) pp. 545-571.

México, "Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional", *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 1996, pp.9-10.

-----, "Mensaje de los Secretarios de Gobernación, Santiago Creel Miranda y de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez," Presidencia de la República, 2 de mayo de 2004. [<http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=8054>]

-----, *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, México, Presidencia de la República, 1963.

-----, Presidente, 1976-1982, José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*. Septiembre 1º de 1982.

-----, Presidente, 1994-2000, Ernesto Zedillo, "Versión estenográfica de las palabras del presidente Zedillo, durante la ceremonia de clausura de la IX Cumbre Iberoamericano de Jefes de Estado y de Gobierno en el Salón Plenario del Palacio de las Convenciones", La Habana, 16 de noviembre de 1999.

Monsiváis, Carlos, “La revolución cubana: los años del consenso,” *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, no. 16/17, prim/ver 2000, pp 74-79.

Moravcsik, Andrew, *Explaining the Emergence of Human Rights Regimes: Liberal Democracy and Political Uncertainty in Postwar Europe*, Cambridge, Weatherhead Center for International Affairs, 1998.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 2001.

-----, “Las relaciones de México con el régimen revolucionario Cubano”, *Foro Internacional*, 14 (1974), pp. 474-506.

-----, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

-----, “México en la OEA”, *Foro Internacional*, 6 (1965), pp. 288-302.

Organización de Estados Americanos, *V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Actas y Documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1961.

-----, *VI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Actas y Documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1961.

-----, *VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Actas y Documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1961.

-----, *VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Actas y Documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1963.

-----, *IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Actas y documentos de la Reunión*, Washington, Unión Panamericana, 1965.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución A/RES/51/17 titulada "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba,"* Nueva York, 21 de noviembre de 1996.

-----, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Resolución 2000/25 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 18 de abril de 2000.  
[[http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2000-25.doc](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-25.doc)]

-----, *Resolución 2001/16 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 18 de abril de 2001.  
[[http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2001-16.doc](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2001-16.doc)]

-----, *Resolución 2002/18 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 19 de abril de 2002.  
[[http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2002-18.doc](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2002-18.doc)]

-----, *Resolución 2003/13 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 17 de abril de 2003.  
[[http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2003-13.doc](http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2003-13.doc)]

-----, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Resolución 2004/11 de la Comisión de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Cuba*, Ginebra, 15 de abril de 2004.  
[[http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2004-11.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2004-11.doc)]

Ortega, Reynaldo (ed.), *Caminos a la democracia*, México, Colmex, 2001.

Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, México, El Colegio de México, 2000.

Pascoe, Ricardo, *En el filo: historia de una crisis diplomática, Cuba 2001-2002*, México, Ediciones Sin Nombre, 2004.

Pellicer, Olga, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

-----, “La Revolución cubana en México”, *Foro Internacional*, 8 (1968), pp. 360-383.

-----, “Los grupos patronales y la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, 10 (1969), pp. 1-27.

Pérez-López, Jorge, “El interminable periodo especial de la economía cubana,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 566-590.

Pérez-Stable, Marifeli, “Cuba: sucesión o transición,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 550-565.

Portes, Alejandro, “La máquina política cubano-estadounidense: reflexiones sobre su origen y permanencia,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 608-626.

Raymond, Walter J., *Dictionary of Politics*, Lawrenceville, Brunswick Publishing Co., 1978.

“Respuesta a cierta prensa mexicana”, *Granma, resumen semanal*, 24 de agosto de 1969, p. 12.

Rico, Carlos, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores Vol. 8*”, México, Senado de la República, 2000.

Rodríguez, María Elena, “Sobre la incomprensión a la postura mexicana frente a Cuba”, *Foro Internacional*, 6 (1965), pp. 121-135.

Rosati, Jerel A., et. al., (eds.) *Foreign Policy Restructuring*, Columbia, University of South Carolina, 1994.

Roy, Joaquín, “Las dos leyes Helms-Burton: contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba,” *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 719-743.

-----, “The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-U.S. Relations”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 3(1997), pp. 77-108.

Salinas de Gortari, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2002.

Harvey, Neil (ed.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1993.

Sikkink, Kathryn, “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America,” *International Organization*, 47 (1993), pp. 411-441.

Smis, Stephan y Kim Van der Borght, “The EU-US compromise on the Helms-Burton and D’Amato Acts”, *American Journal of International Law*, 1(1999), pp. 227-236.

Smith, Hazel, (ed.), *Democracy and International Relations*, Londres, Mc Millan, 2000.

Tello, Manuel, *México: una posición internacional*, México, J. Mortiz, 1972.

Torres, Blanca, “De la guerra al mundo bipolar”, en Blanca Torres (coord.) *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores Vol. 7*, México, Senado de la República, 2000.

Uscanga, Carlos, *Nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, Institución Paradigma de Actividades Científico Culturales, 2000.

Valero, Ricardo, “Contadora, la búsqueda de la pacificación en Centroamérica”, *Foro Internacional*, 26 (1985), pp. 125-156.

Velásquez Flores, Rafael, *La política exterior de México bajo un régimen democrático, ¿cambio o continuidad?*, México, Plaza y Valdez, 2002.

Warren, Cristina, La política de Canadá hacia Cuba: evaluación del compromiso constructivo,  
*Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 645-675.

Whitehead, Lawrence, “Sobre el excepcionalismo político cubano,” *Revista Encuentro de la  
Cultura Cubana*, num. 32, primavera 2004, pp. 127-142.

#### PERIÓDICOS y SEMANARIOS

*Excélsior*

*Granma Internacional Digital* [<http://www.granma.cu>]

*Granma resumen semanal*

*La Jornada*

*La Jornada Virtual* [<http://www.jornada.unam.mx>]

*Nexos*

*Proceso*

*Tiempo*