



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS SOCIALES**

**La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis
del periodo de 2000 a 2014**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
ARELI VIOLANTE NAVARRETE**

**Directora de Tesis:
María del Consuelo Dávila Pérez
Centro de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. septiembre 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice.

Introducción	1
1. Perspectivas teórico metodológicas para el análisis de la política exterior.	7
1.1 La política exterior como materia de estudio dentro del marco analítico de Relaciones Internacionales.	8
1.1.1 La política exterior ¿una subdisciplina de Relaciones Internacionales?	8
1.1.2 Principales enfoques teóricos para el estudio de la política exterior desde Relaciones Internacionales.	11
1.1.3 Modelos analíticos tradicionales para el análisis de la política exterior.	15
1.1.4 El modelo de los tres niveles de análisis de Waltz.	17
1.2 El Estado. Consideraciones sobre el concepto y su función como actor dentro del Sistema Internacional.	27
1.2.1 El concepto de territorio.	33
1.2.2 El concepto de nación.	34
1.2.3 El concepto de soberanía.	35
1.2.4 El Estado como base del sistema internacional actual.	38
1.3 La política exterior de México. Precisiones conceptuales y metodológicas.	41
1.3.1 Principales enfoques para el estudio de la política exterior de México.	42
1.3.2 El concepto de política exterior.	44
1.3.3 Otros conceptos asociados a la política exterior. La importancia del interés nacional, los objetivos y principios, las estrategias y los factores de situación.	49
1.3.4 Marco metodológico para el estudio de la política exterior.	54
2. Contexto histórico, factores internos y condiciones externas que sirvieron como fundamento a la política exterior de México en su relación con la República de Cuba de 2000 a 2014.	58
2.1 Antecedentes históricos.	59
2.1.1 Antecedentes de la política exterior de México.	60
2.1.2 Antecedentes de la relación bilateral México-Cuba.	64
2.2 La situación interna de México durante los gobiernos de alternancia y los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto.	70
2.2.1 Condiciones sociales.	70
2.2.2 Condiciones políticas.	76
2.2.3 Condiciones económicas.	78
2.3 El entorno internacional. Factores externos a considerar para el análisis del caso de estudio.	83
2.3.1 El contexto regional de América Latina.	84
2.3.2 El papel de Estados Unidos como factor determinante en la relación México-Cuba.	88
2.4 El fundamento de la política exterior de México de 2000 a 2014.	97
2.4.1 El interés nacional.	98
2.4.2 Los objetivos de política exterior.	102

3. Análisis y caracterización de la política exterior de México. Una revisión sobre la importancia de las actitudes y posturas de los actores involucrados y la evaluación de las acciones durante el periodo de estudio.	105
3.1 La participación de los principales actores en materia de política exterior. Su incidencia en la relación con la República de Cuba.	106
3.1.1 Actores gubernamentales.	108
3.1.2 Actores no gubernamentales.	115
3.2 La importancia de las actitudes, posiciones y decisiones de los actores dentro del proceso de la política exterior.	119
3.3 Evaluación e interpretación de los resultados obtenidos.	126
3.3.1 Principales temas de la relación bilateral.	129
3.3.2 La influencia del contexto interno y el escenario internacional.	133
3.3.3 Los objetivos de política exterior y su relación con el interés nacional de México.	139
3.4 Caracterización y balance de la política exterior de México respecto a la República de Cuba desde 2000 hasta 2014.	143
Conclusiones finales.	153
Bibliografía y Hemerografía.	163

Introducción.

La política exterior es una de las herramientas más funcionales para entender la dinámica y las tendencias a las que obedece el sistema internacional en la actualidad. Junto con una multiplicidad de actores, las acciones de los Estados y la ejecución de su política exterior, configuran una parte fundamental de las interacciones que se dan a escala global. Su función como representante y ejecutora de los intereses estatales, posibilita a su vez la identificación de los objetivos prioritarios que cada Estado determina dentro de su interacción con el resto del sistema. Asimismo, su inevitable vinculación con la política interna, permite identificar las fortalezas y/o carencias que caracterizan a los Estados en el interior y cómo en múltiples ocasiones las acciones al interior están determinadas por la política externa. Es decir, así como una política interna puede traducirse en un interés que el Estado busque concretar en el exterior; una acción adoptada en el exterior puede, por consecuencia, determinar la agenda interna.

En concreto, si existe algún interés por conocer el comportamiento que tiene cualquier Estado dentro del escenario internacional, analizar la política exterior es la mejor herramienta para alcanzar el objetivo propuesto. ¿Cuáles son las estrategias que adopta un Estado para interactuar en el sistema? ¿Cuáles son sus principales objetivos? ¿A qué intereses obedecen estos objetivos? ¿Cuáles son las causas que motivan a un Estado a adoptar ciertas posturas en momentos particulares? ¿Cuáles son las tendencias a las que obedecen algunas de estas acciones? ¿Existen intereses compartidos entre todos los Estados, o al menos entre la mayoría de ellos? Estas son sólo algunas de las interrogantes que pueden ser resueltas dentro de cualquier análisis de política exterior.

Este es el interés inicial al que responde la presente investigación. Un esfuerzo por analizar las bases y fundamentos en los que se sostiene la política exterior de México y cuál ha sido su comportamiento en los últimos años. El principal punto de atención circula alrededor de identificar la existencia de un proyecto de nación en México que, acorde con el interés nacional, visibilice los intereses ciudadanos y los represente; un proyecto que contenga objetivos o directrices permanentes en el largo plazo y trascienda las políticas de un gobierno en particular. Un punto obligado de reflexión se desprende de este interés inicial: analizar la evolución de la política exterior en México y las transformaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo.

Sin restar importancia a los acontecimientos presentes en la construcción de la política exterior en México desde su surgimiento como nación independiente, esta investigación pretende destacar las transformaciones a partir de la alternancia política ocurrida en 2000. La promesa democrática que trajo consigo el triunfo de un partido de derecha frente al régimen institucionalizado del priísmo que había controlado el país por casi un siglo, fue el escenario donde se gestaron algunos de los grandes cambios de la política exterior y del proyecto nacional mexicano en su conjunto. Si bien, como observaremos a lo largo del texto, algunas de estas transformaciones tuvieron origen en prácticas y directrices establecidas desde la década de los ochenta, fue en 2000 cuando éstas se volvieron más visibles y formales.

La continuación del modelo económico neoliberal y de libre mercado, la introducción en la agenda de temáticas como la democracia y los derechos humanos de alto peso en la agenda internacional, el abandono de los principios directivos de la política exterior tradicional, los intentos por incorporar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en la materia y la profundización de los vínculos con Estados Unidos, aunado a la consecuente vinculación de ambas agendas políticas, son sólo algunos de los cambios que caracterizaron a la política exterior de México a partir de la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia. Muchas esperanzas fueron depositadas en la actuación del nuevo gobierno. Muchas expectativas circulaban alrededor del gran cambio democrático por el que atravesaba el país.

Una de estas expectativas giraba en torno a una relación en particular: la relación de México con la República de Cuba. A pesar de los estrechos lazos de amistad que habían caracterizado a la relación bilateral desde sus inicios y, particularmente, después del triunfo de la Revolución cubana en 1959, el cambio experimentado en México ponía en riesgo el acuerdo político que había construido el PRI con el gobierno de Castro. Este pacto, aunque informal, representaba el gran marco sobre el que se sostuvieron las acciones de ambos gobiernos. Así, se logró un entendimiento mutuo y un escenario previsible para ambos gobiernos: un compromiso en donde la no intervención en asuntos de política interna y la defensa de la libre autodeterminación configuraron los dos bastiones que dieron sustento a la relación bilateral.

Además del cambio político al interior, otros eventos externos influirían en la política de México hacia Cuba durante esta época. Por un lado, dada la estrecha relación que ambos

gobiernos sostienen con las políticas norteamericanas, los ataques terroristas del 11 de septiembre y la consecuente securitización de la agenda internacional, impactaron directamente en el proyecto de política exterior del gobierno de Vicente Fox. Era momento entonces de definir, sin dejar espacio a interpretaciones, el rumbo que adoptaría la política exterior de México, los intereses que defendería en el escenario internacional y el proyecto de desarrollo al que encauzaría todos sus esfuerzos. Con toda la presión que propicia sostener una relación de marcada dependencia económica, el gobierno mexicano debía decidir de manera oficial entre la política tradicional o la economización de la política; entre una política exterior puramente pragmática o una basada en principios y doctrinas.

Por otro lado, la llegada del nuevo siglo había traído consigo modificaciones en el otro escenario de prioridad estratégica para México. En muchos espacios en América Latina comenzaron a surgir y establecerse gobiernos con políticas socialistas, progresistas, nacionalistas y de izquierda interesados por la revitalización de la región a partir de la integración comercial y política bajo la unificación de un criterio básico: la lucha contra el modelo económico y neoliberal impuesto por Estados Unidos. De manera lógica, para Cuba esto representaba la ampliación de sus vínculos comerciales y el respaldo político de algunas economías de liderazgo regional como Brasil y Venezuela. Para México, el escenario se complejizaba aún más. Si bien no en el ámbito comercial, donde la región nunca ha representado una ventaja económica exponencial para el desarrollo nacional, en el ámbito político la presencia de México chocaba con los ideales de la agenda latinoamericana y disminuía, el ya por sí limitado, margen de maniobra con el que contaba el país para influir en la región.

La relación entre México y Cuba se encontraba entonces sostenida por un acuerdo político histórico y por el buen oficio diplomático. Herramientas en las que, desde finales de la década de los cincuenta, se había depositado el tránsito de la relación bilateral. Muy a pesar de los desencuentros experimentados antes de 2000, las ventajas que cada nación obtenía del vínculo permitieron mantener, incluso en ocasiones de manera contradictoria, una relación estrecha y formal. Asimismo, la simpatía y hermandad de ambos pueblos actuaron siempre a favor del estrechamiento de la relación ayudando a evitar el rompimiento de ese pacto informal y estratégico que históricamente había proporcionado buenos resultados. Sin

embargo, a tan sólo cuatro años de iniciado el nuevo siglo, la relación bilateral cayó en la mayor incertidumbre experimentada en su historia.

Para 2004, México anunciaba la salida de su representante oficial de la Embajada en La Habana y daba un plazo de 48 horas para que el gobierno cubano realizara el mismo ejercicio. ¿Cuáles fueron las causas de este distanciamiento? ¿Qué papel jugaron los dirigentes de ambas naciones en el conflicto? ¿Cuál era el contexto interno que se vivía en México en aquel momento? ¿Pudieron algunas de estas condiciones incidir en el resultado? ¿Qué influencia tuvieron los acontecimientos internacionales antes mencionados? ¿Qué papel jugó la sociedad y la opinión pública en México dentro de la relación bilateral? ¿La personalidad de algunos dirigentes pudo incidir de manera directa en el conflicto? Estos son algunos de los cuestionamientos que se pretenden resolver a lo largo de la presente investigación.

En este sentido, la hipótesis que enmarca este análisis es la siguiente: La relación bilateral entre México y Cuba experimentó el mayor distanciamiento en su historia a partir del año 2002. Las condiciones que explican este distanciamiento pueden ser organizados en tres variables generales: 1) las condiciones y constricciones impuestas por la dinámica del sistema internacional, 2) las condiciones internas presentes en México y 3) la influencia de la personalidad de los dirigentes en el proceso de toma de decisiones. Dentro del análisis del sistema internacional destacan las presiones impuestas por la lógica global y de libre mercado, el estrechamiento de las relaciones entre México y Estados Unidos a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su posterior profundización derivado de los eventos del 9-11 y el acercamiento de Cuba con algunos gobiernos de izquierda en América Latina presentes durante el periodo. En términos de las condiciones internas la política que México mantuvo hacia Cuba encontró justificación en algunos factores políticos, económicos y sociales. Por último, la personalidad de los dirigentes encargados de la política exterior en ambas naciones influyó de manera importante en el distanciamiento de la relación bilateral.

Por lo tanto, el objetivo concreto es lograr identificar cuáles fueron los eventos, los intereses, actores y condiciones internas y externas que influyeron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México respecto a la relación bilateral con la República de Cuba desde 2000 hasta finales de 2014. Se determina limitar el presente análisis hasta

2014 por dos razones fundamentales. En primer lugar, es a finales de este año cuando se anuncia de manera oficial el contacto para buscar un entendimiento entre el gobierno de Estados Unidos y su presidente Barack Obama con el gobierno de Cuba, en ese momento al mando de Raúl Castro Ruz. En segundo lugar, es en ese año en donde es posible encontrar algunas acciones concretas para el restablecimiento de la relación entre México y Cuba. A dos años de iniciada la administración de Enrique Peña Nieto en México, y con la expectativa que el regreso del PRI al gobierno suponía para la relación bilateral, el escenario para la recuperación parecía el más propicio.

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, se ha decidido organizar la información en tres capítulos principales. El primero, está dedicado a revisar la bases teórico-metodológicas sobre las que se sostendrá el presente análisis. Dentro de este capítulo se realiza una revisión sobre cómo algunas condiciones presentes en las tres esferas de análisis tradicionales dentro de los estudios de Relaciones Internacionales (sistema internacional, Estado e individuo) inciden en el análisis de la política exterior como materia de estudio. El objetivo es mostrar cómo la política exterior es un concepto complejo que puede requerir para su interpretación de una aproximación particular dependiendo de la situación o circunstancias que se pretendan explicar. Se determina para este capítulo, una revisión general del Estado como actor base del sistema internacional y las complicaciones que enfrenta bajo la dinámica imperante de libre mercado y globalización. Este primer capítulo concluye con la definición conceptual y metodológica que servirá de marco para el análisis del presente caso de estudio.

El segundo capítulo, contiene la descripción y el análisis sobre los principales eventos, factores internos y condiciones externas que sirvieron de fundamento a la política exterior de México en su relación con Cuba de 2000 a 2014. Durante este capítulo se revisan algunos factores importantes como las condiciones sociales, políticas y económicas que estuvieron presentes en el país y la incidencia que algunos eventos externos tuvieron en la determinación de la postura de México. Para este análisis se revisan condiciones en dos zonas estratégicas: Estados Unidos y América Latina. En un último momento, este capítulo se dedica a identificar cuáles fueron los proyectos de política exterior de los tres gobiernos mexicanos que abarca el estudio y el interés nacional que defendieron en el exterior. El

objetivo es analizar el grado de representación de éste en los objetivos específicos de cada proyecto de gobierno.

El tercer y último capítulo, se enfoca en la caracterización final de la política exterior de México frente a Cuba durante el periodo de estudio. El objetivo es mostrar, de manera concreta, cuáles fueron los elementos básicos, el fundamento, la bases y las estrategias sobre las que sustentó la postura de México y realizar un balance sobre las acciones tomadas. Para lograr este objetivo, en la primera parte se realiza un recuento de la participación de algunos actores gubernamentales y no gubernamentales en la relación bilateral y se rescatan algunas declaraciones, actitudes y posturas adoptadas por los tomadores de decisiones dentro del proceso. Finalmente, antes de arribar a la etapa de caracterización se realiza una evaluación de los todos los factores desarrollados tanto el segundo como en el tercer capítulo con la finalidad de comenzar a interpretar algunos resultados de la información proporcionada.

En el apartado de las conclusiones se realiza un recuento sobre los principales elementos descritos a lo largo de la investigación para finalmente mostrar las ventajas estratégicas de mantener una relación de cooperación cercana con la Isla en el marco del reposicionamiento de México en la región latinoamericana.

1. Perspectivas teórico-metodológicas para el análisis de la política exterior.

El primer capítulo de esta investigación estará dedicado a revisar las bases teóricas y el fundamento metodológico que guiará el análisis del presente caso de estudio: “La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis del periodo de 2000 a 2014”. Es importante mencionar que, con la finalidad de nutrir el análisis, en este capítulo además me detendré a revisar la manera en que algunas condiciones presentes en el actual sistema internacional inciden en la construcción y el comportamiento de la política exterior.

Como veremos en las siguientes líneas, estudiar a la política exterior hoy representa un reto en el terreno analítico y práctico. Su función como instrumento de representación de los intereses del Estado y su relación directa con la política interna y las demandas sociales, vuelven a la materia un elemento primordial para la atención de las problemáticas internacionales vigentes; así como, para interpretar de manera más concreta, al menos dentro de su marco, las características actuales de las relaciones que se dan entre el individuo, el Estado y el sistema internacional.

Con la finalidad de atender la premisa anterior, el presente capítulo estará organizado de la siguiente manera. En primer lugar, revisaremos las bases teóricas sobre las que se ha fundamentado tradicionalmente la política exterior dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, su campo de acción y los modelos analíticos más comunes para su estudio. Una vez delimitado el modelo sobre el cual basaremos el análisis, se iniciará la revisión de algunas de las condicionantes antes mencionadas y la manera en que inciden y afectan a la política exterior. En un primer momento, este ejercicio será realizado a nivel del sistema internacional y el individuo, para dejar el segundo apartado al tratamiento del Estado.

El segundo apartado, entonces, versará en principio sobre las bases del Estado, su construcción histórica como acuerdo social y su papel dentro del actual sistema internacional. El objetivo es que esto sirva como marco para la revisión de algunas condiciones específicas que afectan al Estado y el proceso de transformación por el que atraviesa en la actualidad. Por lo cual, si consideramos que la política exterior funciona, primordialmente como un instrumento estatal, es importante integrar al análisis algunas de estas limitaciones y retos. Por último, el tercer apartado del presente capítulo estará dedicado a revisar los principales enfoques con los que ha sido analizada la política exterior en México, sus conceptualizaciones más relevantes y la trascendencia analítica que tienen algunos conceptos

asociados a ésta. El último apartado, concluye con la propuesta metodológica que guiará esta investigación.

1.1 La política exterior como materia de estudio dentro del marco analítico de Relaciones Internacionales.

1.1.1 La política exterior ¿una subdisciplina de Relaciones Internacionales?

La política exterior, desde su surgimiento como materia de estudio, ha atravesado por diversas complicaciones tanto conceptuales y metodológicas, como analíticas. La primera de ellas, está relacionada con el marco disciplinario al que ésta debiera estar asociado. Es decir, dado su campo de acción y las bases fundamentales a las que obedece, a qué disciplina social debería pertenecer la política exterior.

Muchos fueron los que, siguiendo la tradición del pensamiento westfaliano, aseveraban que esta “nueva” materia de estudio se desprendía originalmente del Derecho, de manera más específica del Derecho Internacional. Con el paso del tiempo y la consecuente evolución del concepto, si bien este vínculo seguía reconociéndose como cercano, la gran variedad de fuentes de las que se nutría la materia, complicaban posicionarla de manera restrictiva como parte natural de una disciplina puramente jurídica. Sin embargo, la relación entre ambas materias no ha dejado de ser estrecha. En la actualidad, sigue existiendo un gran número de especialistas y académicos que consideran al Derecho Internacional como la base fundamental de la política exterior y a las leyes como el marco de acción prioritario para su práctica.

Otras de las disciplinas a las que ha sido asociada la política exterior han sido la Ciencia Política y la disciplina de Relaciones Internacionales. Éste ha constituido posiblemente el gran debate entre los estudiosos que han dedicado tiempo al análisis de la materia. Para aquellos a favor de su pertenencia a la Ciencia Política, existen evidencias claras en tanto la política exterior sigue siendo entendida como una actividad que se origina dentro de los márgenes del Estado y su quehacer político. Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, los argumentos, igualmente válidos, están sustentados en el campo práctico en el que se desarrolla. Es decir, al ser el “exterior” el entorno al que está

destinada la aplicación de dicha política, es evidente que su vínculo con esta disciplina es mucho más directo.

El debate ciertamente es más complejo y nutrido de lo que se plantea en las líneas anteriores. Sin embargo, el objetivo no es profundizar exhaustivamente en el trasfondo disciplinar de la materia; sino comenzar a identificar algunas de las primeras complicaciones analíticas presentes en su estudio. En términos generales y buscando un punto intermedio, se reconoce que la política exterior sirve como puente entre la Ciencia Política y Relaciones Internacionales, se nutre de ambas, las vincula y conecta.

La segunda complicación, que además se deriva de la primera, tiene que ver con el tratamiento analítico y la categoría a la que debería pertenecer la política exterior. De manera específica, ¿este concepto debiera ser contemplado sólo como una materia de estudio dentro de una disciplina en particular o tiene los elementos suficientes para alcanzar la categoría de subdisciplina? O incluso, ¿debiera ser analizada como una disciplina independiente de cualquier otra?

Debido a su complejidad, si se decide analizar a la política exterior como una simple materia de estudio se corre el riesgo, al no integrar la gran cantidad de variables que la componen, de terminar realizando un análisis limitado y simple; lo que a su vez derivaría en interpretaciones erróneas o sesgadas. Por otro lado, para algunos estudiosos llevar esta materia al nivel de una disciplina completa e independiente, requeriría de una labor más intensa, profunda y prolongada. Un esfuerzo intelectual en el que fuera posible la definición, mayormente consensuada, de criterios específicos para la selección de herramientas metodológicas, bases, esferas de acción, entre muchas otras.

Tal vez sea el contemplar a la política exterior como una subdisciplina, el punto de mayor encuentro entre los analistas. Ésta, no configura sólo la opinión más popular o funcional; sino la categorización más justa y real con la que se cuenta hasta la fecha. Como veremos en los siguientes sub apartados, la política exterior, como materia de análisis y como concepto, contiene en sí misma una gran riqueza. Asimismo, a pesar de los debates conceptuales y metodológicos que existen a su alrededor, tiene un campo de estudio que no es compartido con ningún otra subdisciplina y herramientas teóricas propias.¹

¹ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007, p. 43.

La tercera y última complicación gira en torno a la gran cantidad y diferencia entre muchos de los temas que la conforman y las ramas del conocimiento a las que estos pertenecen. Es así como, bajo su entorno, la Economía, la Sociología, la Historia, el Derecho, la Geografía y muchas más, conviven unas con otras y crean relaciones singulares. Desde temas de migración o fenómenos demográficos, medio ambiente y cambio climático, balanzas comerciales, inversión y deuda, condiciones geográficas y recursos naturales estratégicos, tratados y acuerdos jurídicos; hasta hechos históricos como conflictos religiosos, culturales o étnicos, nutren a la política exterior.

Toda esta riqueza y diversidad temática ha convertido a la política exterior en una subdisciplina compleja y que muchas veces pareciera poco clara. Incluso, es posible que sea en esta condición en la que encontremos una primera explicación del gran debate sobre la definición de un concepto único del término o de las herramientas metodológicas más pertinentes para su estudio. Por el momento y para los fines de esta investigación, es importante destacar que la política exterior será entendida como una subdisciplina de Relaciones Internacionales.

Durante este capítulo abordaremos el fundamento teórico-metodológico y conceptual que guiará la presente investigación, así como algunas consideraciones relevantes para su análisis. A lo largo de esta revisión será necesario tener en cuenta dos factores generales importantes: el primero de ellos, es que la labor de construcción teórico-metodológica para el análisis de la política exterior ha obedecido siempre a intereses y objetivos particulares de quienes la formulan; y, por consecuencia, está influida por las condiciones presentes dentro del momento histórico en el que se construyen; el segundo, es que la política exterior será entendida como “proceso en constante cambio”. Es decir, ya que ésta se nutre constantemente de nuevos temas, factores y variables y debido a que sus procesos se basan en el comportamiento y la interacción social, la interpretación de los fenómenos que se analicen, estarán siempre influidos por la transformación y el cambio que se derive de la propia evolución social.

Una vez dicho esto y a manera de introducción para el siguiente sub apartado mencionemos que dentro de Relaciones Internacionales existen diferentes tendencias y aproximaciones analíticas para el estudio de la política exterior. Por ejemplo, existen enfoques que se desarrollan dentro de la esfera del comportamiento del Estado. Algunos otros

centran su análisis desde la interpretación de las actitudes, actividades y personalidad de los individuos que participan en el proceso; o, por el contrario, en la influencia que el sistema internacional en su conjunto, con sus propias dinámicas y reglas, ejercen sobre ella.

1.1.2 Principales enfoques teóricos para el estudio de la política exterior desde Relaciones Internacionales.

Así como existen diferentes modelos analíticos para el estudio de la política exterior desde Relaciones Internacionales, los cuales revisaremos más adelante; asimismo, se han definido a lo largo de la historia, diversos tratamientos para la materia según los principales enfoques teóricos presentes en la disciplina. Como mencionamos en el apartado anterior, cada enfoque teórico y cada modelo analítico ha cobrado fuerza dependiendo del momento histórico en el que se ha desarrollado y, por ende, en atención a los problemas específicos dentro de ese contexto. Es decir, cada enfoque teórico ha pretendido, desde sus conceptos, valorizaciones y herramientas brindar explicaciones o interpretaciones científicas a condiciones singulares presentes en cada momento histórico.

En este sentido, la variedad de teorías que existen en Relaciones Internacionales para el análisis de la política exterior es amplio. Cada una de ellas contiene en sí misma, la ponderación de distintos elementos y variables, además de identificar relaciones específicas de dependencia entre las mismas. A continuación, describiremos brevemente cinco teorías principales o también consideradas tradicionales: la teoría realista, la teoría liberal, el constructivismo, el neorrealismo y el neoliberalismo.

a) Perspectiva realista.

Dentro de la perspectiva realista es posible encontrar una agenda muy clara para la política exterior. Ésta tendrá como objetivo principal garantizar la supervivencia del Estado dentro de un sistema internacional que estará siempre en un estado natural de conflicto.² El realismo concibe al Estado como un ente racional que siempre actuará

²Roberto Domínguez Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior” en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos. Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, 2008, p. 32.

en la lógica de maximizar sus beneficios de acuerdo con su interés nacional.³ Asimismo, el “interés nacional” es entendido en términos de seguridad, supervivencia y poder. En palabras de Hans Morgenthau “una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios.”⁴

b) *Perspectiva liberal.*

En contraposición con los enfoques realistas y su análisis de la política exterior, el liberalismo se sostiene en la concepción de que las relaciones internacionales en su conjunto están encaminadas, por su propia evolución, a generar situaciones de mayor libertad, paz, prosperidad y progreso. En este sentido, la política exterior está encaminada a promover la cooperación internacional para alcanzar objetivos como la paz, el bienestar y la justicia.⁵ Tiempo después, las críticas hacia la teoría liberal y la teoría realista terminarían por generar un debate nutrido dentro de la disciplina que culminaría con la aparición de dos corrientes derivadas de éstas: el neoliberalismo y el neorrealismo. Si bien en su primera etapa el liberalismo y el realismo se presentan como teorías irreconciliables, el neorrealismo y el neoliberalismo no son corrientes contrapuestas. Ambas comparten una agenda común o un mismo programa de investigación; sin embargo, siguen existiendo diferencias en lo que Rafael Grasa resume como el “grado de pertinencia que cada enfoque adjudica a determinados fenómenos”⁶

c) *Constructivismo.*

Esta perspectiva pretende entender la realidad desde el campo material y el campo de las ideas. El constructivismo está sustentado en conceptos claves como: identidades, normas, conocimiento e intereses y en la creencia de que éstos constituyen, además de los actores materiales conocidos, la realidad internacional. En el campo de estudio de la política exterior, la principal contribución del constructivismo está fundada en

³ Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en El Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, pp. 96-98.

⁴ Hans Morgenthau *Política entre las naciones*, Ed. Guernika, España, 1980, p. 5

⁵ Mónica Salomón, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones” en *Revista CIBOD d’ Afers Internacionals*, núm. 56, dic. 2001 - ene. 2002, pp. 7-52.

⁶ Rafael Grasa, “La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo institucional” en *Revista Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, núm. 1, 1996, Madrid, pp. 103-148.

“el énfasis que da a los factores del campo de las ideas y la necesidad de entender cómo los intereses nacionales y las preferencias son definidas y construidas.”⁷

d) *La perspectiva neorrealista.*

El neorrealismo se desprende del enfoque realista como consecuencia de identificar en este último algunas limitaciones explicativas importantes. Entre muchas otras, destaca la vinculación entre las causas que dan origen a los fenómenos y los efectos que éstos tienen como consecuencia. Bajo el liderazgo principal de Kenneth Waltz, los neorrealistas ponen énfasis en la “distribución del poder entre las unidades” que conforman la estructura internacional.⁸ Es decir, la finalidad es entender y definir cómo la estructura puede influir y condicionar la política exterior de los Estados.

e) *El neoliberalismo.*

Como base de esta perspectiva, surge en la época de los años setenta de la mano de autores como Keohane y Nye una nueva noción denominada “interdependencia compleja”. Esta perspectiva contempla la introducción de actores no estatales y de nuevos procesos como transnacionalismo e interdependencia.⁹ El neoliberalismo, si bien comparte con el neorrealismo el papel preponderante del Estado dentro de una estructura internacional anárquica, deposita en las instituciones la posibilidad de establecer mayores niveles de cooperación subrayando entre los Estados intereses comunes.¹⁰ En este sentido, la principal motivación de la política exterior es el mantenimiento e incremento de la cooperación internacional. Un ejercicio entre naciones que, de ser posible, conduciría a todas las partes a un resultado positivo de mutuo beneficio: un ejercicio donde todos ganan.¹¹

Sin duda, las perspectivas que incluyen estos enfoques han enriquecido el campo de la política exterior. Es decir, cada postulado contiene elementos vitales para la interpretación de los fenómenos asociados a la materia y sus contribuciones han sido esenciales para comprender de manera cada vez más integral, el comportamiento del escenario internacional.

⁷ Roberto Domínguez Rivera, *op. cit.*, p. 35.

⁸ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p. 67.

⁹ Roberto Domínguez Rivera, *op cit.*, pp. 33-34.

¹⁰ Joseph Grieco, “Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade”, Estados Unidos, Cornell University Press, 1990. pp. 29-31 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007, p. 67

¹¹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p.68.

Sin embargo, como mencionamos con anterioridad, este concepto está ligado a la propia evolución de las condiciones sociales que se ven modificadas a través del tiempo. En este sentido, lo que en su momento pudo servir para explicar una realidad, hoy puede no ser suficiente. La vertiginosa transformación que ha sufrido el mundo y la sociedad hasta la fecha, presenta en la actualidad una serie de variables y condicionantes que fuerzan una evolución de los enfoques y las herramientas analíticas para su explicación.

Es por este motivo que muchos estudiosos en la materia sostienen que apearse de manera estricta a cualquier enfoque teórico supondría una fuerte limitación para el análisis, tomando en consideración que construir una teoría única y universal, que brinde explicaciones fijas y comprobables, capaces de ser aplicadas bajo cualquier circunstancia o condición histórica, es una tarea por demás compleja.

El esfuerzo supondría la integración de nuevas relaciones e interacciones entre actores ya existentes (teniendo en cuenta que estos mismos pueden encontrarse igualmente transformados), la inclusión de “nuevos” actores o actores cada vez más participativos (como la sociedad civil, partidos políticos, grupos religiosos o algunas Organizaciones No Gubernamentales) y la vinculación de una enorme variedad de temas que también han evolucionado con el paso del tiempo.

Con la finalidad de superar las condiciones antes mencionadas, una apuesta generalmente aceptada es la aplicación de distintos elementos y categorías de diversos enfoques teóricos según el fenómeno o caso que se pretenda analizar. Es decir, a cada caso deberá otorgársele un tratamiento particular que, aunque de manera obligada deberá estar propiamente fundamentado evitando posturas eclécticas, seleccione aquellos elementos que le permitan explicar específicamente el fenómeno. El objetivo es que el fenómeno a analizar determine la utilización del enfoque, sin forzar al fenómeno a ajustarse exactamente al enfoque seleccionado.

Si bien esta perspectiva ha sido también criticada por su falta de rigor científico y la subjetividad analítica que supondría, la realidad que pareciera cada vez más evidente es que cualquier análisis de política exterior debe afrontar dos posibles inconvenientes: ver limitada la profundidad e integralidad de su explicación del fenómeno, si se decide por la utilización de un solo enfoque teórico; o, esforzarse por una fundamentación teórica y metodológica

propia lo suficientemente sólida que evite la laxitud científica y la utilización de posturas teóricas incompatibles.

Con la finalidad de continuar revisando algunas consideraciones importantes para el análisis de la política exterior, atenderemos a continuación los modelos de análisis más destacados en la materia.

1.1.3 Modelos analíticos tradicionales para el análisis de la política exterior.

Muchos son los modelos empleados tradicionalmente para analizar la política exterior. En un esfuerzo por diferenciar algunas de sus características principales, Ole R. Holsti¹² sostiene que estos modelos pueden agruparse ampliamente en dos ámbitos: el sistémico, y el de toma de decisiones. A continuación, revisaremos algunos de sus elementos:

a) Dentro de los modelos **sistémicos** se ubica el realismo clásico y su concepción del Estado como actor racional y unitario, en la consecuente persecución de su interés nacional, en términos de supervivencia y seguridad. Asimismo, a estos modelos se incorporan los análisis que ponen énfasis en la estructura del sistema internacional en donde éste actúa como determinante y distribuidor de las capacidades de cada Estado. Dentro de este modelo, como lo afirma Kenneth Waltz el sistema internacional es anárquico y descentralizado.¹³ Aunado a estos enfoques es posible integrar, dentro de los modelos sistémicos, al enfoque de la “interdependencia compleja”. Como revisamos anteriormente, este enfoque sostiene la existencia de múltiples canales de conexión entre actores interestatales, transgubernamentales y transnacionales, además del Estado. Al no contemplar un orden jerárquico entre los mismos, la política y la construcción de la agenda se vuelve más inclusiva y también más importante.

Algunas de las críticas a estos modelos indican los inconvenientes de dotar de tanto peso a la estructura del sistema internacional que se obstaculiza la posibilidad de explicar cómo surgen los intereses y preferencias a una escala menor. Estos juegan un papel vital en la determinación de las acciones de política exterior que se llevarán a cabo posteriormente.

¹² Ole R. Holsti, “Modelos de Relaciones Internacionales y política exterior”, en *Foro Internacional*, núm. 116, El Colegio de México, México, abril-junio de 1989, pp. 525-560.

¹³ Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 85.

Este tipo de valorizaciones es posible hallarlas sólo a un nivel interno de análisis, en los procesos políticos dentro de las naciones y no sólo entre ellas.¹⁴

Por otro lado, aunque algunos de estos tratan de incorporar la participación de nuevos actores y su influencia, siguen considerando al Estado como el único actor verdaderamente relevante dentro de su estudio; lo que, a su vez, impide brindar una explicación real de cómo ciertos factores a nivel individual inciden en la construcción y ejecución de la política exterior.

b) Los modelos que centran su estudio en las condiciones y procesos internos han sido generalmente denominados como modelos de **“toma de decisiones”**. Estos, se basan en la premisa de que existen ciertos grupos al interior del Estado como las élites, la opinión pública, los grupos de presión, las preferencias ideológicas y la política burocrática que presionan y/o condicionan a los individuos, grupos y organizaciones encargados de la política exterior.¹⁵ De acuerdo con Holsti¹⁶ existen tres modelos de toma de decisiones. El primero de ellos es el denominado *modelo de política u organización burocrática* y se basa en una premisa básica: que “Las organizaciones complejas se componen de individuos y unidades con percepciones, valores e intereses conflictivos que tienen su origen en estrechos intereses particulares, así como en diferentes percepciones de los conflictos que inevitablemente surgen de la división del trabajo.”¹⁷

El segundo modelo es el *modelo de dinámica de grupo*. Dentro de éste, el interés analítico se encuentra en la interpretación de la dinámica que se da en los grupos o elites y en la interacción entre los individuos que conforman estos grupos. El objetivo es analizar cómo estas interacciones formulan una dinámica en específico que deriva en la adopción de ciertas conductas o decisiones.

Por último, se encuentra los *modelos individuales de toma de decisiones*. Éstos, como su nombre lo indica, se centran en los factores que inciden en los individuos o “tomadores de decisiones” y abarcan factores como las imágenes, la capacidad humana para procesar información, las posturas ideológicas o creencias y las características personales.

¹⁴ Holsti Ole, *op. cit.*, p. 534.

¹⁵ *Ibidem*, p. 542.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 542-560.

¹⁷ *Ídem*.

Si bien, estos modelos sí contemplan variables internas de suma importancia, superando así algunas de las limitaciones de los modelos sistémicos, no cuentan con la capacidad de brindar explicaciones sólidas de los fenómenos ya que, si se busca alcanzar interpretaciones que sean funcionales para el análisis, sería necesario considerar un sin número de variables que influyen y condicionan el proceso según cada situación en específico.

Esta categorización presentada por Holsti es relevante debido a que, por un lado, posibilita entender de manera general las limitaciones que cada categoría presenta al momento de su aplicación y, por otro, vuelve evidente que el elegir únicamente un modelo de análisis implicaría dejar de lado un gran número de factores relevantes que, al no ser contemplados, niegan la posibilidad de cambio o transformación en los modelos explicativos.

Es basado en estas limitaciones que muchos autores han hecho hincapié en la necesidad de establecer modelos que contemplen la integración de ambas dimensiones con la finalidad de brindar explicaciones más completas sobre la política exterior. Como menciona Borja Tamayo, al hablar de algunas sugerencias en futuros esfuerzos de investigación dentro de la materia, es necesario observar “la necesidad de combinar los niveles analíticos representados por factores internos y factores sistémicos (externos) para arribar a explicaciones más completas.”¹⁸

Este será el esfuerzo que pretenda lograr la presente investigación. Si bien se optará mayormente por la utilización de un modelo específico para el tratamiento del caso de estudio, es importante tener en cuenta que a lo largo de la investigación se contemplarán aquellas condiciones que tanto interna como sistémicamente tengan relevancia para el análisis.

1.1.4 El modelo de los tres niveles de análisis de Waltz.

Con la finalidad de servir, en un primer momento, como instrumento para encontrar las causas que daban origen al conflicto en el escenario internacional, Kenneth Waltz propuso un modelo de análisis que contemplaba la identificación de tres niveles básicos: el nivel sistémico, el nivel nacional o del Estado y el nivel individual.¹⁹ Cada uno de estos niveles

¹⁸ Arturo Borja Tamayo, *op cit.*, p. 113.

¹⁹ Kenneth Waltz, “The man, the State, and the War: A Theoretical Analysis”, Estados Unidos, Columbia University Press, 1959 en Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op.cit.* pp.54-60.

tiene por objeto explicar las causas del por qué los Estados se comportan de cierta manera, bajo ciertas circunstancias y condiciones.

El *nivel sistémico* opera cuando el elemento externo es el más influyente y, por tanto, el prioritario para explicar el fenómeno. Este nivel asume que, aunque existen otros actores transnacionales que inciden en el escenario internacional, el principal actor es el Estado y que éste se comporta como un actor unitario que responde a incentivos o factores externos. En este sentido, cualquier análisis que se realice dentro de este nivel deberá tener cuenta una serie de variables explicativas como los objetivos de los actores y los medios con los que cuentan, el grado de interdependencia y polarización presente en el sistema, la distribución del poder y la riqueza y el desarrollo de las normas del Derecho Internacional.²⁰

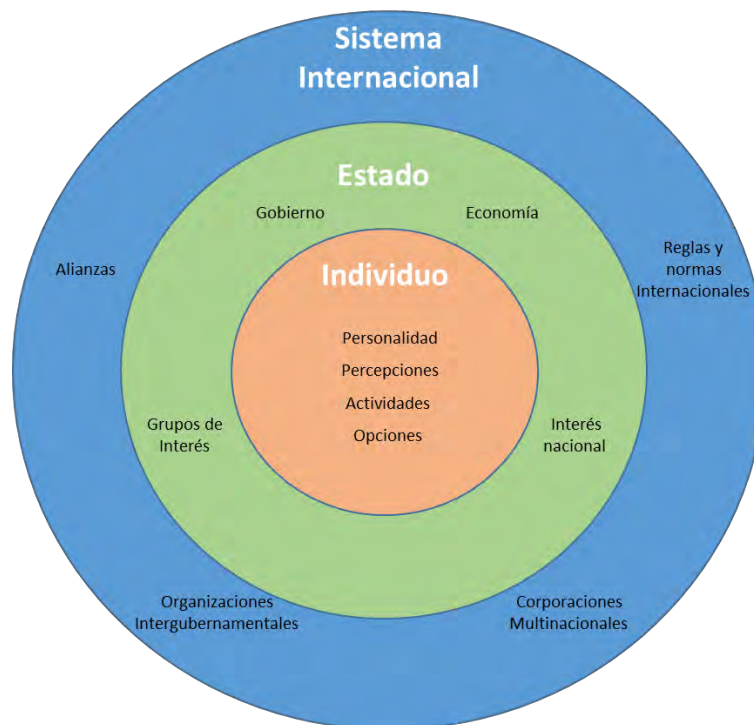
En el *nivel nacional* el foco de atención deberá estar ubicado en la identificación de los intereses y necesidades que determinan la política exterior dentro de los márgenes internos del propio Estado. Este nivel reconoce la presencia de tres elementos básicos para el análisis: i) los factores políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, sociales, culturales y militares del Estado, ii) actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales y iii) el interés, los objetivos, el proyecto y la identidad nacional. Es decir, una política exterior de Estado.²¹

El tercer nivel es el *individual*. Cualquier análisis que se realice en el marco de este nivel estará enfocado en la identificación de una serie de elementos cognoscitivos, psicológicos y biológicos que inciden en los tomadores de decisiones para la determinación de ciertas acciones de política exterior. Estos pueden incluir estilos, tendencias, patrones conductuales, valores, habilidades, capacidades físicas, personalidad, historia política, experiencias personales y percepciones, entre muchos otros.

²⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p. 55.

²¹ *Ibidem*, p. 56.

Figura 1. Niveles de análisis de la política exterior en el estudio de Relaciones Internacionales



Fuente: Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, México, 2015, p.113.

Éste será el modelo analítico que orientará la presente investigación. De manera específica nos centraremos en el análisis de las condiciones presentes dentro del nivel estatal; sin dejar de tener en cuenta, como se mencionó anteriormente, que según lo requiera la explicación de ciertos fenómenos asociados al caso de estudio, se incluirán algunos elementos presentes en los otros dos niveles. Este esfuerzo analítico encuentra consonancia con lo que menciona Holsti para el análisis de la política exterior, “se necesita la tercera imagen (estructura del sistema) para comprender el contexto del comportamiento internacional en tanto que las imágenes primera y segunda (la toma de decisiones y los procesos políticos internos) se requieren para comprender la dinámica dentro del sistema.”²²

Con la finalidad de fundamentar la importancia de mantener un análisis con estas características, es importante revisar brevemente algunas de las condicionantes presentes en el nivel sistémico y el nivel individual y la manera en que estos inciden en la política exterior. Al análisis del nivel estatal le será dedicado el siguiente subcapítulo.

²² Holsti Ole, *op cit.*, p. 557.

Debemos comenzar recordando que el sistema internacional y el Estado, son construcciones que se han ido ajustando a lo largo del tiempo hasta convertirse en *organizaciones sociales* que encuentran legitimidad en las condiciones históricas en que se construyen y en los acuerdos sociales que las originan. En este sentido, dotarlas de un carácter natural o concebirlas como designios obligatorios, indisolubles, permanentes y constantes²³ imposibilitaría la evolución y creación de otro tipo de “acuerdos” que puedan superar algunas de las limitaciones y problemáticas que el día de hoy enfrentan ambos conceptos.

La construcción social del sistema inter-nacional moderno, que ha caracterizado la vida política desde hace más de trescientos años, está fundamentada en el surgimiento del Estado-nación como base única y directriz legítima de las relaciones internacionales, a raíz de los acuerdos de la Paz de Westfalia en 1648. El denominado Estado Westfaliano, con sus componentes de soberanía nacional e integridad territorial, marcaba el fin definitivo de la era feudal dando inicio a la organización social y política moderna de los Estados-nación.

Este sistema, antes inter-nacional, hoy se ve sumergido en una lógica global y económica que vuelve mucho más complejo el escenario y obliga a la ponderación de algunos otros factores y elementos para poder explicar e interpretar las características reales de su nueva dinámica. Este sistema, en la actualidad, no es ni constante ni simple. Como ejemplo de lo anterior revisemos dos condiciones principales:

a) *La multiplicación de los actores dentro del sistema.* En términos concretos, nos referimos a la creciente y acelerada inclusión de otra serie de entes, además del Estado y el individuo, que enriquecen y complejizan al sistema. Estos “nuevos” actores con sus propios intereses, estrategias y dinámicas no sólo ha modificado el sistema; sino que también han configurado nuevos canales de comunicación y una nueva dinámica en la interacción. En la dinámica global actual es difícil no pensar en la influencia que actores como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los Organismos Internacionales (OI), las empresas multinacionales, las instituciones religiosas y los grandes corporativos financieros, ejercen sobre las políticas internacionales y el Sistema en su conjunto. En el escenario internacional, las interacciones ya no se dan única y exclusivamente entre Estados y las

²³ Richard Jackson, George Sorensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2003, p.9.

agendas estatales pueden estar muy distantes de los intereses que persiguen estos “nuevos” actores e incluso, en ocasiones, ocupar un lugar secundario frente a estos.

Para brindar un ejemplo, pensemos en las alianzas comerciales estratégicas de algunas empresas multinacionales, en los lineamientos o proyectos que se desarrollan en algunas Organizaciones Internacionales o en la influencia que puede tener alguna denuncia realizada por una Organización No Gubernamental.

b) *Las condiciones impuestas por la lógica económica y global.* La dinámica a la que obedece el sistema internacional hoy está representada, en muchas ocasiones, por la reconfiguración de las relaciones de poder, la acumulación del capital, la sobrevalorización de los intereses privados sobre los intereses públicos, las estrategias de dominación y control, y la imposición de las reglas del mercado por encima de los esfuerzos de cooperación. Estas condiciones, de manera evidente, no sólo afectan las interacciones dentro del nivel sistémico, sino que también inciden de manera importante en el comportamiento del Estado y la sociedad.

Muchos son los académicos e investigadores que han dedicado su estudio al análisis de esta “pérdida” o disminución de atribuciones. En el marco del análisis de la pérdida de poder del Estado, podemos mencionar las aportaciones de la académica británica Susan Strange²⁴, quien considera diez poderes o competencias básicas en las que el Estado parece haber perdido autoridad dentro del contexto internacional actual: 1.- La defensa del territorio nacional contra invasión extranjera mediante el sacrificio de vidas humanas como derecho de los Estados; 2.- La responsabilidad del Estado de mantener el valor del tipo de cambio; 3.- Elegir su propio modelo nacional de desarrollo; 4.- Corregir las posibles fluctuaciones de la economía de mercado; 5.- Proveer de una red de seguridad a aquellos menos aptos para subsistir exitosamente dentro de las reglas económicas del mercado (ancianos, niños, enfermos, desempleados y discapacitados); 6.- Determinar y cobrar impuestos; 7.- Controlar el comercio exterior (especialmente las importaciones); 8.- Construir la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la economía; 9.- Generar un ambiente sano de libre competencia en el mercado interno; 10.- El uso legítimo de la violencia (o fuerza coercitiva) contra los ciudadanos o grupos específicos de ciudadanos.

²⁴ Susan Strange, *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1996, pp. 73-82.

Los dos ejemplos mencionados tienen como objetivo mostrar que a nivel sistémico existen condiciones particulares que complejizan el tratamiento analítico de la política exterior y que, por tanto, deberán ser tomadas en consideración en todo momento. Hablando en términos de los factores antes revisados se pueden destacar las siguientes implicaciones:

- a) La multiplicación de los actores dentro del sistema:
 - i. Esta nueva configuración obliga al Estado a convivir y mediar entre un mayor número de intereses que, en muchas ocasiones, tienen la capacidad de cuestionar su influencia real y legitimidad.
 - ii. La no integración de estos actores como elementos que afectan el proceso de planeación y construcción de las políticas dirigidas al exterior, aunque facilita el análisis de la materia, puede encontrar limitaciones para proveer una explicación más completa del fenómeno.
 - iii. Si la política exterior no se mantiene actualizada a las tendencias y retos que plantean estos nuevos escenarios podría limitarse a sí misma a fungir como una herramienta transitoria carente de toda base de planeación estratégica en el largo plazo.
- b) La lógica económica y global que impera en el sistema.
 - i. El Estado se ve envuelto en la actualidad en una dinámica que rebasa, en muchas ocasiones, sus competencias. Una dinámica en la que el mercado, en algunos sectores, pareciera haberse apropiado del sistema y ha ido ganando terreno en la determinación de algunas prácticas sociales que otrora eran reconocidas como *obligaciones* o *derechos plenos* de los Estados.
 - ii. La dinámica se ha transformado de aquella protagonizada por Estados “autónomos” a una dinámica de dependencia y/o interdependencia a la que el Estado se ha visto obligado a adecuarse.
 - iii. Los intereses nacionales o los intereses estatales, en ocasiones, están destinados a perder fuerza frente a las agendas privadas y a los intereses económicos de otros actores dentro del sistema.

Por otro lado, analizar los fenómenos que ocurren en el escenario internacional desde la escala del individuo, permite integrar al análisis valores menos tangibles, como los sentimientos o las ideologías, y determinar la influencia que estos tienen en la construcción

de ciertas políticas o tendencias dentro del escenario internacional. Como lo explica Valery Hudson: “Entender cómo los humanos perciben y reaccionan al mundo que los rodea, y cómo los humanos dan forma y son formados por el mundo que los rodea, es central para la investigación de las ciencias sociales, incluso aquellas en Relaciones Internacionales.”²⁵

En este sentido, los aspectos psicológicos, idiosincráticos y biológicos que caracterizan a los individuos dentro del estudio de la política exterior permiten, en el plano interno, entender las causas que motivan a un Estado a adoptar ciertas posturas, tendencias o decisiones en el proceso de construcción de los objetivos; así como durante todo el proceso de ejecución de los mismos. En el terreno externo, permite a los Estados (y también a los individuos involucrados en el proceso) tener una idea más profunda de las causas que motivan a otros actores dentro del sistema a actuar de cierta manera y bajo ciertas circunstancias.

Para continuar con el análisis de cómo estos factores inciden en la política exterior y todo su proceso, revisaremos dos elementos primordiales: las aportaciones de la “psicología política” y el “proceso de toma de decisiones”

a) *La psicología política.* En el terreno del análisis de la política exterior, la psicología política adquiere una importancia notable. En la mayoría de las interacciones que se dan entre los diversos actores a escala mundial, la personalidad de los individuos que se involucran en ellas influye tanto en la planeación de la política y el desarrollo de sus objetivos, como en la propia actuación de estos en situaciones de crisis. Debido a esto, una cantidad notable de académicos y estudiosos han fijado la mirada en analizar las características idiosincráticas y psicológicas (sin dejar de incluir la influencia ideológica) de tomadores de decisiones como el poder ejecutivo y los ministros de relaciones exteriores.²⁶

Para James Goldgeier

Un gran impedimento para el desarrollo de explicaciones y predicciones adecuadas en el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior es el fracaso de muchos académicos en el campo para tratar seriamente el rol de los factores psicológicos en la toma de decisiones a nivel individual y en las relaciones entre grupos... Problemáticas

²⁵ Valery M. Hudson, *Foreign Policy Analysis*. Rowman & Littlefield, Reino Unido, 2014, p.4.

²⁶ David Herrera, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal”, en *Escenarios XXI*, vol.2, núm. 10, 2011, p. 34.

clave seguirán sin encontrar solución sin la incorporación de estas visiones o enfoques dentro de nuestros marcos analíticos.²⁷

La psicología política tiene como base central de estudio el análisis del comportamiento político y hace referencia a cualquier tipo de actividad diseñada a alcanzar algún fin político; de manera directa y consecuente, el análisis de este comportamiento incluye en sí el estudio de la “toma de decisiones”.²⁸ Asimismo, la psicología política puede ser definida como “un área de la psicología contemporánea que se dedica ... al análisis crítico en la interpretación de fenómenos políticos.”²⁹

En relación con las corrientes de pensamiento de la psicología política asociadas al proceso teórico de Relaciones Internacionales, el académico David P. Houghton destaca la existencia de dos de ellas: *disposicionistas* vs. *situacionistas*.³⁰ Para el autor, los teóricos llamados *disposicionistas* son aquellos quienes estudian los aspectos psicológicos de la política exterior y el proceso de toma de decisiones, en contra punto con aquellos asociados al análisis situacional quienes consideran que “las situaciones lo son todo”. Es decir, para estos últimos lo importante a tener en cuenta en la interpretación o explicación de lo que ocurre en las políticas internacionales no es la construcción a nivel interno de la política exterior; ni las características psicológicas individuales de aquellos que la formulan.³¹

Algunos académicos como Robert Jervis y Richard New Lebow, han aportado grandes ideas a este debate. El primero, reconociendo que nuestras creencias, ideologías o juicios previos, afectan la manera en la que percibimos a la *otredad*; y el segundo, indicando que un elemento importante que nutre nuestra “mala interpretación” del *otro*, está centrado en factores emocionales como “lo que quisiéramos creer”, la culpa, la ansiedad y la vergüenza.³²

Las aportaciones de la psicología política adquieren gran relevancia en la interpretación de la realidad internacional actual y en el análisis de las causas del

²⁷ James Goldgeier, “Psychology and Security” en *Security Studies*, núm. 6, 1997, en David P. Houghton, *Political Psychology. Situations Individuals and Cases*, Routledge Taylor & Francis Group, Estados Unidos, 2009, p. 216.

²⁸ David P. Houghton, *Political Psychology. Situations Individuals and Cases*, Routledge Taylor & Francis Group, Estados Unidos, 2009, p. 6.

²⁹ Luis A. Oblitas y Ángel Rodríguez, *Psicología Política*, Universidad Intercontinental y Plaza y Valdés Editores, México, 1999, p. 17.

³⁰ Traducción personal de los términos originales *dispositionists* vs. *situationists*.

³¹ Luis A. Oblitas, *op cit.*, p. 218.

³² David P. Houghton, *op cit.*, pp. 220-221.

comportamiento que definen a los actores que la construyen. Asimismo, su incorporación al estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales y de la política exterior, permite, mediante la observación de lo que los actores hacen y/o dicen, entender dónde realmente reside el poder en una sociedad determinada y cómo éste se ejerce.³³

En su sentido más amplio, la integración de estas aportaciones al análisis de la política exterior es útil debido a que, como lo menciona Graciela A. Mota "...como la psicología política surge a partir de organizar explicaciones diferentes de lo que existe, la forma en la que se construyen las identidades colectivas con sus respectivas mentalidades, obedece a una estructura de reconocimiento de "lo otro" o "lo diferente" que obliga a redefinirse de forma permanente."³⁴

b) *El proceso de toma de decisiones.* En palabras de Richard C. Snyder, el proceso de toma de decisiones es "un proceso que resulta en la selección de un proyecto, socialmente definido, sobre un número limitado de otros proyectos alternativos y problemáticos, para conocer el futuro estado particular de los acontecimientos previstos por los tomadores de decisiones."³⁵

Para muchos de los representantes de este nuevo enfoque "... el campo de las relaciones internacionales es un campo de seres humanos que son tomadores de decisiones, que no están muy cercanos de ser estrictamente actores racionales unitarios y que no son equivalentes al Estado. Y más allá, que "el Estado" es una abstracción metafísica que es útil como una abreviatura para el campo de Relaciones Internacionales, pero no configura una conceptualización real del mismo."³⁶

De manera particular, el proceso de toma de decisiones (PTD) ha estado ligado al análisis causal y estructural de las decisiones que toman ciertos actores en el escenario internacional y las motivaciones que determinan su comportamiento. Sin duda, el escenario analítico por excelencia donde este concepto adquiere lógica y utilidad es el escenario de la política exterior.

³³ David E. Butler, *The study of political behaviour*. Hutchinson of London, Inglaterra, 1959, p. 15.

³⁴ Graciela Mota, *Psicología Política del nuevo siglo. Una ventana a la ciudadanía*. Sociedad Mexicana de Psicología Social y Secretaría de Educación Pública, México, 1999, p. 16.

³⁵ Richard Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An approach to the Study of International Politics*, The free Press of Glencoe, Estados Unidos, 1962, p. 265.

³⁶ Valery M. Hudson, *op cit.*, p. 4.

Para autores como Valery M. Hudson, cualquier análisis de política exterior dentro de esta esfera deberá incluir valorizaciones como³⁷:

i) La importancia de los tomadores de decisiones a nivel individual. El proceso que lleva a un individuo en particular a actuar de una u otra forma, a negociar o retirarse o a crear estrategias en su comportamiento, responde mayormente a la percepción y cognición, la emoción y razón, las condiciones físicas del cuerpo y el contexto de la situación.

ii) La toma de decisiones en grupos. Aquí se reconocen tres esferas de análisis: la dinámica de grupos pequeños, la dinámica dentro de organizaciones específicas (donde se reconoce la importancia de analizar elementos como la esencia, el personal y el presupuesto de la organización, su capacidad de influencia, sus valores morales y su autonomía) y las políticas burocráticas.

iii) La cultura y la identidad nacional. Estos elementos se proponen como la base de las motivaciones y prioridades internas en el proceso de construcción de la política exterior.

iv) La política interna y la oposición. El régimen bajo el cual se suscitan las interacciones a nivel interno y, por ende, las instituciones que los caracterizan, actúan como determinantes en el proceso de toma de decisiones y la política exterior. Se reconoce la importancia de algunos actores internos como: el poder ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, la prensa, empresas, grupos religiosos y fuerzas criminales; y algunos no internos como: otros Estados, tratados de cooperación, empresas multinacionales, organismos internacionales, organizaciones intergubernamentales y prensa extranjera.

v) Los atributos nacionales y el sistema internacional. Dentro de estos atributos destacan: los recursos naturales, la geografía, la demografía, el sistema político, la capacidad militar y la capacidad económica. En términos del sistema internacional, es importante tomar en consideración los atributos del propio sistema imperante, su desarrollo histórico y sus procesos de transición, ya que estos pueden actuar como predisposiciones, tendencias generales y parámetros específicos que fuercen la política exterior a actuar bajo cierta lógica.

Hasta este punto hemos revisado algunas consideraciones importantes en cuanto al marco disciplinar, teórico y analítico de la política exterior con el objetivo de mostrar su complejidad como materia de análisis. Como mencionamos en líneas anteriores, para los

³⁷ Elaboración propia a partir de los elementos descritos en Valery M. Hudson, *Foreign Policy Analysis*. Rowman & Littlefield, Reino Unido, 2014.

finde de la presente investigación el análisis se centrará en el comportamiento del Estado. Por lo cual, el siguiente apartado del presente capítulo estará dedicado a revisar algunas de las condiciones por las que atraviesa el Estado en la actualidad y cómo éstas inciden en la política exterior.

Como contexto previo, es importante mencionar que la transformación de la dinámica internacional que ya hemos revisado anteriormente ha influido de manera importante en las competencias y obligaciones reales del Estado. Como lo plantea Richard Devetak: “El Estado ya no puede mediar efectiva o exclusivamente entre las muchas lealtades, identidades e intereses que existen en el mundo globalizado.”³⁸

1.2 El Estado. Consideraciones sobre el concepto y su función como actor dentro del Sistema Internacional.

Tomando en consideración los puntos revisados hasta ahora, es posible observar el papel fundamental que ha tenido el Estado dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales. Como mencionamos en el apartado anterior, a raíz del surgimiento de los Estados-nación como organización política moderna, muchas fueron las aportaciones que intentaban explicar el comportamiento de la nueva estructura a nivel interno y las relaciones que estos actores construían en el exterior. Es en este contexto en el que surge la disciplina de Relaciones Internacionales y, por ende, su vínculo con la figura del Estado es por demás estrecho.

De manera evidente, cada enfoque teórico dentro de la disciplina lo concibe de manera particular. Sin embargo, no existe una sola aproximación que no dote al Estado de un peso importante dentro del análisis de cualquier fenómeno que ocurra en el escenario internacional. El caso de la política exterior no es la excepción. Ésta, además, sostiene una relación aún más directa ya que su propia existencia se deriva de las decisiones y acciones que ocurren dentro de sus márgenes. Es decir, la política exterior mantiene un doble vínculo: por un lado, se origina en el Estado y, por otro, lo representa en su relación con el exterior.

De los tres niveles de análisis propuestos por Waltz, éste será el nivel en el que se desarrolle la presente investigación. Ya mencionamos que, de así requerirlo para el caso de estudio, en algunos momentos será posible que se realicen referencias a los otros dos niveles de este modelo. Sin embargo, el que contará con mayor peso será el nivel de análisis estatal.

³⁸ Richard Devetak, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2013, p.178.

Esta elección está fundamentada en tres factores: i) que desde este nivel es posible visualizar los intereses y objetivos nacionales que determinan la creación de la política, así como los intereses de otros actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales, ii) que permite identificar la relación de la sociedad con el Estado y iii) que muestra cómo las decisiones, al menos en teoría, están basadas en un proyecto y consenso nacional, lo que permite la representación de los anhelos sociales.³⁹

Si bien el objetivo de este apartado no es hacer un análisis profundo sobre el debate conceptual que existe entre los distintos enfoques teóricos en la disciplina respecto al Estado; sí es importante que revisemos brevemente algunas definiciones con la finalidad de entender su construcción histórica como acuerdo social y los componentes que lo integran. Esto servirá de introducción para, posteriormente, llevar a cabo un ejercicio de deconstrucción de sus principales elementos que nos permita identificar algunas consideraciones o condiciones que inciden, tanto en la construcción de la política exterior, como en el análisis de los fenómenos asociados a ésta.

En primer lugar, nos referiremos brevemente a tres representantes clásicos de la teoría política: Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jaques Rousseau. Todas estas aportaciones responden a un punto común: el Estado entendido como un acuerdo o contrato entre gobernantes y gobernados, garante de las obligaciones de uno y otros. Es decir, teorías de corte iusnaturalista.

En este sentido, recordemos que, según Hobbes,⁴⁰ la naturaleza del hombre es egoísta y tendiente a la anarquía. Esta condición se desprende de tres causas de discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria, entendida como fuente de reputación y reconocimiento. Para lograr su cumplimiento, los hombres hacen uso de la violencia o la fuerza, viviendo así en un estado de guerra permanente, de todos contra todos, que sólo puede ser frenada a través del establecimiento una ley en el que todos los hombres estén de acuerdo.

El único camino para erigir semejante poder común, que sea capaz de brindar seguridad sobre las relaciones entre los hombres y de estos con el exterior, así como garantizar la satisfacción de las necesidades que les permitan vivir una vida satisfactoria, es

³⁹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p.56.

⁴⁰ Thomas Hobbes, *Leviatán O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil (traduc.)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

conferir todo su poder y fortaleza a una sola voluntad. Es decir, la multitud unida en un solo ente denominada Estado o Leviatán.⁴¹

Por su parte, John Locke concibe que el hombre nace en un estado de absoluta libertad e igualdad, sin estar sometido a la voluntad o autoridad de ningún otro hombre, no siguiendo otra regla que aquella que le dicta la ley natural. Es decir, “existe un estado de paz entre los hombres mientras no haya utilización de la fuerza sin derecho.”⁴² Con la finalidad de organizar las libertades de todos y evitar un estado de guerra, los hombres deciden salir del estado de naturaleza y conformar una sociedad (sociedad civil) y una comunidad política por medio de un pacto o contrato.

El gobierno de esta sociedad civil o política actuará, entonces, como juez y protector de los derechos naturales del hombre: la vida, la libertad y la propiedad. Al momento en que el poder de este gobierno proviene del consenso de los gobernados, la legitimidad y autoridad del Estado está sustentada en garantizar por un lado la seguridad y, por otro, la protección de los bienes de los mismos. En caso de que estas obligaciones no sean cumplidas en un momento determinado, el hombre tiene derecho natural a la resistencia y a buscar el establecimiento de un nuevo contrato.⁴³

Rousseau concibe que la naturaleza del hombre es bondadosa en su forma original, y se encuentra de manera natural en un estado de inocencia. El surgimiento del contrato social, por el cual se crea el Estado, está encaminado a proporcionar a los individuos un camino de auto-realización. Cada individuo somete su persona y su poder, como una capacidad colectiva, a una dirección suprema. Para este filósofo, este acto de asociación, elimina la personalidad individual de cada parte contratante, abriendo paso a la creación de un cuerpo moral y colectivo, “compuesto de tantos miembros los que constituyen una asamblea de voluntades y recibiendo de ese acto su unidad, su identidad.”⁴⁴

Por lo tanto, “esa persona pública, así formada por la unión de todas las otras personas, antiguamente tenía el nombre de ciudad y ahora toma el de República o cuerpo

⁴¹ Thomas Hobbes, *op cit.*, p. 141.

⁴² Tomás Vargany, “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”, en *Clacso Argentina*, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap2.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Ernesto Aldo Isuani, “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”, *Universidad de Buenos Aires*, enero 2011, disponible en <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

político, es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y poder cuando comparado con otros como él.”⁴⁵

Las líneas anteriores representan únicamente un esbozo breve de la amplia aportación realizada por estos tres teóricos clásicos. De manera evidente, el contenido de éstas es mucho más nutrido y complejo de lo que aquí se plantea. Sin embargo, el objetivo es que sirvan como punto de partida para entender algunas otras conceptualizaciones que surgieron posteriormente. Por ejemplo, la interpretación del marxismo clásico. En esta corriente el Estado es percibido no como una dimensión social abstracta, sino como una institución concreta. El Estado político es, entonces, “una ilusión porque la igualdad formal del ciudadano coexiste con el hecho que la sociedad está basada en la desigualdad socio-económica de sus miembros.”⁴⁶

Estas consideraciones darán pie, posteriormente, a que teóricos como Engels y Lenin desarrollen una noción distinta del Estado. Para el primero, éste surge como producto de la división de clases con la finalidad de frenar el antagonismo entre ellas.⁴⁷ En el caso de Lenin, el Estado es “un órgano de dominación de clase (...) creado por la clase dominante”. Es decir, “un instrumento para la explotación de la clase oprimida”⁴⁸

Pasando a un análisis más reciente, es posible distinguir que el debate en torno a las capacidades, obligaciones, funciones y características básicas de este concepto, continúa nutriéndose de diferentes percepciones sin alcanzar una definición única y consensuada. Para algunos la más propicia de las definiciones es aquella que se concentra en la generalidad del concepto. Una definición que hace uso de elementos básicos y compartidos en la mayoría de las organizaciones sociales modernas. Bajo esta lógica, el Estado puede entenderse como una “comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado,”⁴⁹ o bien, como una “entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del poder.”⁵⁰

⁴⁵ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract*, E, O, Duttin, Estados Unidos, 1950 en <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

⁴⁶ Ernesto Aldo Isuani, *op. cit.*

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ Condino S.R, *Diccionario Jurídico. Consultor Magno*, Circulo Latino Austral SA., Argentina, 2008, p.257.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 257.

Por otro lado, desde un enfoque jurídico, el Estado es “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”⁵¹ o, también, “un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y la exclusividad del poder coactivo.”⁵² En su concepción científica, el Estado puede ser entendido como “un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”⁵³

Es importante mencionar que este debate también tiene un trasfondo disciplinar. Es decir, cada disciplina que se ocupa del estudio del Estado se apropia del concepto dotándolo de características específicas que son funcionales para el análisis dentro de su marco. En este sentido, algunas disciplinas consideran al Estado como una

...comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras, como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, i.e., como la totalidad del fenómeno social; otras se le contraponen a la sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder.⁵⁴

En su relación con el exterior, algunos autores como Marcel Merle, en su texto de la *Sociología de las Relaciones Internacionales*, afirman que “... el Estado es la única entidad beneficiaria, de pleno derecho, desde el momento en que su existencia es reconocida por los demás Estados, de la plenitud de competencias concebidas a los sujetos del derecho internacional.”⁵⁵ En el campo de la política exterior, éstos son los actores más completos y más importantes de las relaciones internacionales porque políticamente son la unidades primarias de la comunidad internacional con soberanía para decidir su política exterior.⁵⁶

Estos poderes exclusivos e inalienables del Estado, responden sin duda a una concepción del mundo que contempla al sistema internacional como parte de un desarrollo

⁵¹ George Jellineck, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p.195.

⁵² Andrés Serra Rojas, *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1998, p.169.

⁵³ *Ídem*.

⁵⁴ Rolando Tamayo y Salmerón, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, p. 812.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 267.

⁵⁶ Mabel Laredo, “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, *Foro Internacional- Colmex*, vol. VI, no. 1, México, 1965, p.158 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007 p.20

natural e históricamente lógico. Sin embargo, como ya mencionamos en el apartado anterior, para muchos académicos y estudiosos de la ciencia política, entre ellos Valery Hudson: “... ‘el Estado’ es una abstracción metafísica que es útil como una abreviatura para el campo de las Relaciones Internacionales, pero no configura una conceptualización real del mismo.”⁵⁷

Una definición más amplia sobre el concepto de Estado es que éste es una colectividad humana, integrada por uno, varios o numerosos pueblos y naciones, que como producto de su devenir histórico y su desarrollo en todos los órdenes, en aras del bien común, la armonía, su desarrollo y evolución, comparte culturas, lenguas, tradiciones, costumbres, religiones o creencias, etc., habita en un territorio en común, donde en ejercicio de su *soberanía*... convive bajo una organización, un sistema político y un régimen de *derecho*... y pretende relacionarse en igual forma con el exterior.⁵⁸

Ya que uno de los objetivos de este capítulo es revisar las condiciones que inciden en el estudio de la política exterior dentro de los tres niveles de análisis del modelo seleccionado, optaremos por seguir una definición formal que permita la realización de este ejercicio. Por lo tanto, para los fines de esta investigación, el Estado será entendido como “un ente jurídico-político-administrativo que se conforma de una población que vive en un territorio definido bajo la guía de un gobierno.”⁵⁹ Es importante mencionar que otra característica relevante del Estado es la posesión de la soberanía.⁶⁰

Si realizamos un ejercicio de deconstrucción de la definición anterior, es posible encontrar cuatro elementos básicos que componen al Estado: el territorio, la nación, el gobierno y la soberanía. A continuación, nos dedicaremos a analizar de manera más detallada el comportamiento de tres de estos elementos dentro de la actual dinámica internacional y cómo algunas de estas condiciones inciden en la propia conceptualización de la política exterior. Estos elementos son: el territorio, la nación y la soberanía. Para cumplir con los

⁵⁷ Valery M. Hudson, *op cit.*, p.4.

⁵⁸ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 2173.

⁵⁹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p.20.

⁶⁰ Charles O Lerche, “Principles of International Politics”, Oxford University Press, Reino Unido, 1956, p.13 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007, p. 20.

finés de esta investigación y dada la amplitud que supondría el análisis conceptual del *gobierno* y la numerosa cantidad de tipos de gobierno existentes, se ha decidido concentrar la atención de este apartado en los tres elementos antes mencionados.

1.2.1 El concepto de *territorio*.

El territorio puede ser entendido como el “espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal, que comprende el suelo con todos sus accidentes estructurales, el subsuelo y el espacio aéreo.”⁶¹ Es importante tener en cuenta que esta definición es general y puede contener limitaciones al explicar e interpretar al territorio como una espacialidad particular capaz de crearse y transformarse a sí misma. Sin embargo, para continuar con el propósito de este capítulo nos apegaremos a la definición abstracta del concepto que mencionamos al principio.

Continuando con nuestro análisis, el territorio configura el primer elemento del Estado que enfrenta retos importantes dentro de la dinámica que caracteriza al escenario internacional actual. Es decir, que esta dinámica global y las relaciones de interdependencia en las que ha devenido, enfrentan al territorio con una serie de problemas que suponen el desdibujamiento paulatino de sus fronteras nacionales. Un ejemplo de esto puede ser visualizado en el desplazamiento masivo de personas por motivos de hambre o conflictos bélicos y los fenómenos migratorios como consecuencia de las pocas posibilidades de desarrollo. Estas condiciones presionan al Estado y a la defensa de sus límites territoriales, a atender problemas a escala global que no le permiten actuar ni aislada ni autónomamente.

En este sentido, la inserción de grupos externos dentro de las fronteras nacionales de un Estado en particular, y los choques culturales y políticos que esto genera, configura otro de los retos que enfrenta el territorio. Asimismo, pensemos en Estados como Israel o el Vaticano que, si bien cuentan con un territorio determinado, una sociedad organizada, un gobierno y el reconocimiento internacional como Estados soberanos, son Estados que funcionan dentro de los márgenes territoriales de otros Estados. Bajo esta dinámica, la estructura económica, el tejido social y las políticas internas y externas se encuentran siempre tratando, por un lado, de evitar la inercia natural al conflicto que esta condición les impone

⁶¹ Condino, S.R., *op cit.*, p.423.

y, por otro, mantenerse dentro del juego impuesto por las reglas del mercado y la globalización.

En relación con la política exterior, estas consideraciones se vuelven de suma importancia para la construcción y defensa del interés nacional y el planteamiento de los objetivos. Si bien, los límites físicos o geográficos que delimitan el territorio de los Estados siguen existiendo, pensar que estos aún contienen en sus márgenes a una población singular o específica se volvería riesgoso al momento de desarrollar políticas hacia el exterior; ya que estas podrían entrar en conflicto con los intereses de otros Estados afectados por este desdibujamiento y verse limitada en la representación de las aspiraciones de ciertos grupos minoritarios.

1.2.2 El concepto de *nación*.

En segundo lugar, revisemos el comportamiento de otro elemento clásico del Estado: la nación. Sin duda hablar de “nación” o “nacionalidad” en cualquier esfera del análisis socio-político, es tema suficiente para una amplia y compleja disertación teórica sobre quién o quiénes son los depositarios de la “nacionalidad”, qué agentes pueden generar procesos de cohesión social lo suficientemente cercanos que deriven en la construcción de un sentido amplio de identidad y pertenencia a una “nación”, cuáles son las relaciones sociales que le dan origen, cuáles sus componentes y el para qué de su importancia.

Sin embargo, la presente investigación no tiene como finalidad centrar su análisis en los orígenes o las prácticas que dan vida a una “nación”; sino revisar cómo, incluso en su concepción más general, la nación es otro elemento clásico del Estado que encuentra complicaciones al interactuar en el nuevo escenario global. En su origen etimológico, el término nación proviene del latín “natio”, derivado de “nasci” que significa “nacer”. Es decir, una comunidad que comparte un mismo lugar de nacimiento. En un sentido general, la nación puede ser entendida como un conjunto de personas que comparten un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.⁶²

El primero de los problemas que enfrenta la nación como concepto en el nuevo orden internacional global, está ligado al concepto de territorio antes analizado. En la actualidad,

⁶² Real academia Española, “Definición del concepto de nación”, *Sitio oficial de la RAE*, disponible en <http://dle.rae.es/?id=QBmDD68> consultado el 21 de diciembre de 2017.

existen numerosas y diferentes formas de “conjuntos sociales”, dentro de territorios particulares, que han derivado en la conformación de nuevos “nacionalismos” que influyen de manera directa en la conducción y en la propia estructura del Estado. Maíz Suárez, en su texto “Retos contemporáneos de la política (II): los nacionalismos”, nos plantea cinco de estos nuevos “nacionalismos”: “...1) nacionalismos contra el Estado en el seno de Estados plurinacionales; 2) procesos de nacionalización en Estados independientes; 3) minorías nacionales; 4) nacionalismos irredentos y 5) nacionalismos fundamentalistas de respuesta a los nacionalismos anticoloniales.”⁶³

Estos “nacionalismos” emergentes influyen en el comportamiento del Estado ya que están ligados, en primer lugar, a su dimensión político-institucional a través de la cual se exteriorizan y, en segundo lugar, a las “dimensiones propiamente internas de su movilización en cuanto contribuye decisivamente... no sólo al éxito o fracaso político en la construcción de una nación, sino a la orientación ideológica que reviste al nacionalismo finalmente hegemónico.”⁶⁴ Esta influencia directa de los nacionalismos sobre la estructura estatal, configura entonces el segundo problema que enfrenta el concepto de nación en el nuevo escenario global.

En el momento en que integramos estas consideraciones dentro del marco de la política exterior resultan dos interrogantes básicas. La primera de ellas se encuentra en la esfera externa y gira en torno a si es obligación del Estado representar las aspiraciones de estos nacionalismos divergentes en la construcción del interés nacional, teniendo en consideración que, a pesar de sentirse identificados con otras costumbres y normas, no dejan de ser ciudadanos del mismo Estado. Por otro lado, la segunda interrogante está relacionada con la capacidad de influencia de estos grupos “minoritarios” a nivel interno. Es decir, cómo o en qué forma, las presiones y oposiciones que estos grupos ejercen, inciden en la construcción de las políticas estatales. Esto último, con la finalidad de identificar si existen tendencias a favorecer ciertos intereses por encima de otros.

1.2.3 El concepto de soberanía.

⁶³ Ramón Maíz Suárez, “Retos contemporáneos de la política (II): los nacionalismos” en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, España, 2005, pp. 477-503.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 490.

El término soberanía y su estrecha relación con el Estado ha sido un tema ampliamente estudiado por la Sociología y la Ciencia Política. Incluso ya en teóricos como Hobbes y Rousseau es posible encontrar nociones claras sobre el término. En el caso de Hobbes, se defiende la creencia de que el soberano debe ser un cuerpo determinado y debe ser la fuente de la ley. Asimismo, esta soberanía es considerada inalienable e indivisible. Para Rousseau, la soberanía existe en cada individuo, en el pueblo, y no sólo en la representación máxima de su organización colectiva. Así las características de esta soberanía son las mismas que están presentes en la voluntad general: la inalienabilidad, la indivisibilidad, además de ser infalible y absoluta.⁶⁵

Si tomamos en consideración el origen etimológico, “soberanía” significa “lo que está por encima o sobre todas las cosas, de super-sobre y *omnia*-todo, esto es, el poder que está sobre todos los demás poderes.”⁶⁶ Bajo esta percepción, la soberanía configura una característica básica del Estado que permite la existencia de dos factores: i) hacer sentir su poder en el orden interno y ii) reafirmar su independencia frente a otros Estados.

En el terreno de las Relaciones Internacionales, el término soberanía ha sido mayormente utilizado para referir la voluntad y libertad con la que los Estados determinan sus acciones y su comportamiento en el escenario internacional. Esto es, que un Estado soberano es aquel que tiene la capacidad de auto determinarse y auto legislarse sin la intervención de otras identidades políticas que le impongan ordenamientos jurídicos.⁶⁷

Si entendemos a la soberanía, en términos generales, como la “facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros,”⁶⁸ entonces, en el orden internacional, se vuelve evidente que este concepto tiene una relación directa con la independencia y la autodeterminación. Lo cual, implicaría entender al Estado como un agente que, en estricta atención a su “interés

⁶⁵ Joel Guerrero González, “El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf> consultado en 21 de diciembre de 2017.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ José Manuel Vázquez y Salvador González Cruz, “El Estado y las Relaciones Internacionales”, *Universidad Autónoma de Nuevo León*, disponible en <http://eprints.uanl.mx/8176/1/Documento12.pdf> consultado el 19 de diciembre de 2017.

⁶⁸ Héctor González Uribe, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004, p.445.

nacional”, interactúa de manera independiente al resto de actores e intereses que junto con él confluyen en el sistema.

En una aproximación teórica, este tipo de definiciones pueden ser pertinentes y propicias. Sin embargo, en la realidad práctica que impone esta nueva dinámica, el escenario puede llegar a ser muy diferente. En una realidad en donde cada día existe un mayor contacto entre los Estados, con la finalidad de participar en el diseño de las políticas internacionales y garantizar la concreción de sus intereses económicos, sociales, políticos y culturales,⁶⁹ la soberanía, como concepto íntimamente ligado al Estado, tiene hoy una condición más teórica que práctica.

Es decir, bajo este nuevo sistema, se corren algunos riesgos al pensar que los Estados pueden actuar de manera libre e independiente, sin tomar en consideración los intereses particulares que existen hoy detrás de las políticas internacionales. Bajo una perspectiva jurista y realista, los Estados siguen siendo autónomos en la medida en que, en el marco del Derecho Internacional, no pueden ser obligados o coaccionados por ningún otro agente para actuar en contra de sus propios intereses.

Asimismo, los Estados tienen la capacidad y libertad de decidir sus estructuras de gobierno, sus instituciones, sus propios marcos legales de convivencia social, sus políticas económicas y comerciales; es decir, todos los componentes que, a escala interna, conforman su propia naturaleza. Sin embargo, estos postulados teóricos parecen perder relevancia en la práctica en un escenario global donde las políticas económicas y financieras, las reglas del mercado, los grandes capitales, los acuerdos internacionales y / o regionales y las agendas instituidas por algunos organismos internacionales, rigen las condiciones de la interacción en el sistema.

Con lo anterior, no se pretende afirmar que la soberanía sea un concepto en desuso o que tiende a la extinción; sino, simplemente, destacar que las políticas internacionales vigentes, y por ende los intereses que defienden, ejercen presión e influyen de manera directa en el Estado, tanto en la conformación de su estructura al interior, como en el comportamiento que adopta frente a otros actores en el escenario internacional y en la construcción de su política exterior.

⁶⁹ José Manuel Vázquez, *op cit.*

Por lo tanto, la relación de dependencia económica o política que existe en el actual sistema internacional, imposibilita que los Estados puedan construir objetivos de política exterior que se encuentren totalmente ajenos a las condiciones que imponen las agendas privadas y; mucho menos, hacer caso omiso de las tendencias que estas mismas agendas impongan en la dinámica.

En resumen, cuando nos referimos a que dentro de la esfera estatal es necesario tener en cuenta las condicionantes que el actual sistema impone al concepto tradicional de Estado, aludimos a que las condiciones presentes en el mundo global que hoy vivimos, han transformado el concepto “rígido” y “categórico” que había definido al Estado en épocas anteriores. En cierto sentido, como lo menciona Slaughter en su visión particular del “estado desagregado”: “...las cada vez más erosionadas bases de la conceptualización tradicional del Estado frente a la globalización.”⁷⁰

Lo que en realidad existe en el sistema internacional actual es una multiplicidad de actores, entre ellos Estados, todos soberanos, algunos en donde la estructura social e institucional es tan precaria que son considerados como Estados fallidos; cada uno con una nacionalidad particular, que a su vez puede contener, a nivel interno, diversos “nacionalismos” que presionan las políticas estatales; algunos con gran autonomía, otros más o menos dependientes de las políticas internacionales y/o de otros Estados; cada uno con sus propios intereses y agendas prioritarias; todos convergiendo e interactuando en un sistema internacional bajo una lógica de globalización y libre mercado.

1.2.4 El Estado como base del sistema internacional.

En los puntos anteriores hemos resaltado sólo algunos de los retos por los que atraviesa el Estado en el actual sistema internacional, haciendo especial énfasis en aquellos que encuentran relación con el presente caso de estudio. Sin embargo, para muchos estudiosos de la Sociología y la Ciencia Política, la problemática es mucho más profunda. Existen, por un lado, quienes afirman que no son sólo los elementos tradicionales del concepto los que experimentan una transformación; sino también, las mismas bases estructurales sobre las que se sostiene.

⁷⁰ Judith Goldstein, “Introduction: Legalization and World Politics” en *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, p.386.

Es decir, un Estado que pierde fuerza y relevancia en la representación de los intereses sociales y en cumplir con las obligaciones básicas de seguridad y desarrollo que le dieron origen; con una capacidad, cada vez menor, de funcionar de manera autónoma; sumido bajo la presión de, cada vez, un mayor número de organizaciones y grupos que, tanto a nivel interno como externo, demandan la atención y solución de problemáticas complejas. En concreto: una paulatina, aunque segura, desaparición del Estado nacional como lo conocemos y la necesidad de crear otros modelos de organización social más efectivos e inclusivos.

Si seguimos esta línea y nos ubicamos en el terreno de Relaciones Internacionales, esta tendencia supondría un cambio profundo de paradigma. Ya que en una disciplina que surge para explicar la forma en la que interactúan los Estados nacionales entre sí y que ha construido todo un marco legal y moral alrededor de esta interacción; la desaparición de este ente primordial implicaría, de manera forzosa, una transformación de su campo de estudio y de las herramientas analíticas que han sido desarrolladas hasta el momento.

Las relaciones internacionales podrían, entonces, desagregarse en un sin número de categorías diferentes. Por lo cual, sería necesario desarrollar técnicas de análisis particulares; cada una para explicar un tipo de relación en específico. Así, nos encontraríamos ante la presencia de relaciones- empresariales, comerciales, financieras, jurídicas, culturales, migratorias- internacionales.

Asimismo, las relaciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se desarrollaran en el exterior, también supondrían una aproximación analítica particular; al igual que las de cualquier otro actor que interactúe dentro del sistema: los grupos terroristas, las asociaciones civiles, las multinacionales, los grupos financieros, las organizaciones ambientales, etc. Estas son sólo algunas de las complicaciones que surgirían a nivel internacional; al interior de la esfera estatal, este fenómeno podría encontrar implicaciones aún más graves.

De manera evidente este planteamiento es exagerado. La finalidad es mostrar que la desaparición total del Estado nacional, es un fenómeno poco probable y que implicaría un ambiente de creciente tensión e incertidumbre. Con esto no pretendemos afirmar que las limitaciones o incapacidades en las que se sustentan estos postulados sean ficticias o infundadas; sino, rescatar que, aun estando presentes, éstas no implican forzosamente su extinción.

Otra postura importante alrededor del papel del Estado alude, no a su desaparición, sino a su papel como instrumento necesario para la existencia y reproducción de las relaciones de dominación que imperan en la dinámica capitalista bajo la cual se rige el sistema en la actualidad. Es decir, la opinión de que éste no actúa como un actor independiente de la dinámica y que se ve igualmente afectado que otros por estas condicionantes; por el contrario, forma parte vital de la estructura capitalista y le debe a esta dinámica la legitimidad de su existencia.

Un ejemplo de esta percepción es la planteada por Jaime Osorio, en su libro “El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto de poder.” Para este autor, el Estado es “una condensación particular de las redes y relaciones de fuerza en una sociedad, que permiten que se produzcan y reproduzcan relaciones de explotación y dominio.”⁷¹ Es decir, un Estado que es la representación máxima de la separación de clases y el escenario en donde se expresa el poder de determinados agrupamientos sociales, o sea los intereses de la clase dominante por encima de los de las clases dominadas.⁷²

Dos grandes premisas funcionan como soporte de este Estado en el actual sistema internacional. La primera, es la separación de la esfera política con la esfera económica. Es decir, la negación de la existencia de una relación causal entre ambas y la suposición de que sus fenómenos actúan de manera independiente. La segunda premisa está relacionada con el imaginario del Estado como una construcción social que surge de una comunidad de iguales. Al momento en que esto es tomado como una realidad y no como una ilusión, se fragmenta la existencia social y, por ende, las condiciones de desigualdad social y económica entre los ciudadanos se invisibilizan.⁷³

Así, el aparato de Estado, es decir el Estado visible, sólo puede ser aquel que se articula y unifica en razón de los intereses y proyectos de las clases que detentan el poder político.⁷⁴ Al final, ambas premisas se unen para hacer funcionar al Estado, dentro de la sociedad capitalista, como una institución que permite que los intereses de un cierto grupo social específico puedan ser representados como intereses de toda la sociedad.⁷⁵

⁷¹ Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 24.

⁷² *Ídem*.

⁷³ Jaime Osorio, *op cit.*, p. 25.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

Cual sea la tendencia a la que seamos más afines, es innegable que, en el sistema internacional actual, el Estado como organización social, política y económica atraviesa por un proceso de transformación. En este sentido, sería posible inferir que, dentro de la esfera externa, existe una problemática principal. Por un lado, está obligado a mantener una fuerte presencia que le permita seguir participando en la construcción de las políticas internacionales y buscar la persecución de sus intereses, con cierto grado de independencia y autonomía de las agendas que sostienen otros actores. Por otro lado, si pretende que su comportamiento goce de un mayor grado de consenso, deberá representar los intereses de la mayor cantidad posible de actores al interior del mismo y evitar seguir sustentando su legitimidad en los objetivos de la clase política en turno.

Esta denominada por algunos analistas, “crisis” del Estado, adquiere una enorme relevancia en el análisis de cualquier fenómeno internacional y mucho más dentro de la política exterior ya que, sólo entendiendo la manera en que estas condiciones inciden en la construcción, planeación y ejecución de sus objetivos, es posible lograr una interpretación más integral y real de su comportamiento. Para comprender la importancia de retomar estas consideraciones dentro del análisis de la política exterior, es necesario revisar a detalle los elementos que la integran y su función como herramienta del Estado. A este análisis se dedicará el siguiente apartado.

1.3 La política exterior de México. Precisiones conceptuales y metodológicas.

Como revisamos en el primer subcapítulo, la política exterior es un concepto que está estrechamente relacionado con las condiciones políticas, económicas, sociales e históricas que se gestan dentro del margen de cada Estado en particular. Es decir, todo el proceso de la política exterior, desde su planeación hasta su etapa de evaluación, es particular y diferente dependiendo de las condiciones que le dan origen. Es por esto que muchas veces se habla de la existencia de muchas políticas exteriores dentro del escenario internacional.

Así como las causas que originan la creación de la política son diferentes en cada contexto, así de particular debe ser el análisis de los resultados que se alcancen y la metodología que se utilice para su interpretación. Siguiendo esta línea, el presente apartado se dedicará a la revisión de la política exterior de México. En un primer momento, abordaremos algunos enfoques tradicionales con los que ha sido analizada la materia en el

país para, posteriormente, mostrar algunas de las definiciones conceptuales más destacadas. Por último, revisaremos el marco metodológico que guiará la presente investigación.

1.3.1 Principales enfoques para el estudio de la política exterior de México.

Desde el surgimiento del Estado mexicano, hace poco más de 200 años, la política exterior ha jugado un papel primordial en su integración y estabilidad. En aquel momento, la necesidad de reconocimiento internacional y la constante amenaza de invasión por parte de muchas de las potencias extranjeras de la época volvían necesaria la utilización de herramientas discursivas y negociadoras que dotaran al país de fuerza en el exterior y ayudaran a garantizar la estabilidad, en aquellos momentos endeble, del nuevo gobierno.

Así, en cada uno de los momentos que han marcado el desarrollo de México, la política exterior ha tenido un valor notable. Dotando de personalidad al país en el escenario internacional y sirviendo como palanca para la transformación de las políticas a nivel interno, ésta ha terminado por convertirse en uno de los pilares más importantes para la estructura del Estado. Asimismo, es en la política exterior y en el destacado oficio diplomático de quienes la representan que México ha logrado los mayores casos de éxito, respeto y reconocimiento a nivel internacional.

De manera evidente, la variedad de enfoques dedicados a su análisis se ha modificado según las tendencias internacionales y el contexto interno que ha existido en cada época. De las muchas aportaciones realizadas, tanto por académicos como por miembros del servicio exterior, el análisis realizado por Borja Tamayo⁷⁶ nos permite reconocer la particularidad de cada momento histórico. En su análisis, el autor identifica cuatro tendencias o generaciones para el análisis de la política exterior en México.

La **primera generación** está caracterizada por los estudios jurídico-normativos que predominaron hasta la década de los sesenta; década en donde se formaliza el estudio de la materia en México. Éstos, se desprendían de las aportaciones de miembros de la diplomacia mexicana quienes, como su posición lo propiciaba, utilizaban el Derecho Internacional para investigar y entender la política exterior como medio para hacer frente o contrarrestar las acciones de las grandes potencias.

⁷⁶ Arturo Borja Tamayo, *op cit.*, p. 113.

La **segunda generación** corresponde a lo que Borja Tamayo denomina como: la segunda etapa en los estudios de política exterior en México. Esta etapa, que transcurre durante los años setenta, está representada por tres enfoques principales: el realismo político, la economía política y los estudios de causalidad interna. El realismo político se hace presente en algunos textos de académicos e investigadores mexicanos que hacen eco de la estructura internacional en momentos de la bipolaridad vivida en la posguerra y se concentran en las implicaciones de la hegemonía de los Estados Unidos sobre la política exterior de nuestro país.

Por otro lado, dentro de los análisis de economía política se destacan dos enfoques principales:

- El marxismo: que antes de buscar encontrar las causas internas del comportamiento de los Estados, se enfoca en el análisis de causalidad externa entendida como el sistema imperialista que impone condiciones sobre la periferia encontrando explicación en factores económicos. Es decir, en los intereses del capital que condicionan las transformaciones del sistema internacional en su conjunto.
- Teoría de la dependencia: la principal preocupación que guiaba los estudios de gran cantidad de académicos e investigadores dentro de este enfoque, se centraba en la influencia que las grandes corporaciones multinacionales y el sistema internacional tenían sobre la política económica mexicana. La manera en que ciertas variables como la inversión extranjera o las importaciones se interrelacionaban dentro de la lógica económica que imponía el sistema internacional, volvía pertinente la investigación en torno al nivel de dependencia que limitaba o condicionaba la generación de políticas al interior del Estado.

El tercer enfoque, dentro de esta segunda generación, está representado por los estudios de causalidad interna. Este enfoque fundamentaba el análisis de la política exterior en una serie de factores internos, como los grupos de presión y la oposición y en cómo su comportamiento incidía en las decisiones y posturas que México adoptaba en el escenario internacional.

La **tercera generación** corresponde a la década de los ochenta destacando la presencia de dos enfoques. El primero de ellos es el enfoque de la política burocrática que centraba su análisis en la manera en que los intereses y la participación de las instituciones gubernamentales incidían en la política exterior. Este enfoque hacía énfasis en el estudio de

los funcionarios involucrados dentro del proceso, especialmente el papel del presidente de la República, en momentos decisivos como la adhesión de México al GATT⁷⁷ (actualmente conocida como la Organización Mundial de Comercio, OMC).

El segundo enfoque de esta generación es el de la interdependencia. Con base en las aportaciones realizadas por Robert Keohane y Joseph Nye⁷⁸, muchos académicos mexicanos destinaron este enfoque, sobre todo, a la interpretación y análisis de las relaciones México-Estados Unidos.

Por último, haciendo eco de las tendencias mundiales en la interpretación de los fenómenos internacionales experimentados en la época de los noventa, la **cuarta generación** está representada por dos enfoques principales:

- El institucionalismo neoliberal, el cual deposita en la generación o fortalecimiento de instituciones bilaterales y/o multilaterales el camino para alcanzar mayores niveles de cooperación entre los Estados.
- El neorrealismo en donde el énfasis no está en la cooperación; sino en la distribución del poder de los Estados. Esta distribución genera ciertos “atributos” o condiciones debido a las cuales cualquier intento de cooperación se vuelve intrascendente.

1.3.2 El concepto de política exterior.

Como mencionamos en el primer apartado de este capítulo, no existe en la actualidad un consenso sobre la mejor definición del término y las herramientas metodológicas más propicias para su análisis. Cada definición obedece no sólo al momento histórico en el que se formula, ni a las características personales de aquellos quienes la representan; sino también a la escuela de pensamiento, teoría o modelo analítico en el que se fundamenta.

Para entender la complejidad de construir una definición única de política exterior que sea lo suficientemente integral y generalizadamente funcional en su aplicación, comencemos revisando que para Rafael Calduch la política exterior es “aquella parte de la

⁷⁷ Véase M. Amparo Casar y Guadalupe González. “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT.” en Roberto Russell (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL (Colección Estudios Internacionales), Buenos Aires, 1990.

⁷⁸ Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and interdependence, World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.

política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.”⁷⁹

Asimismo, al continuar con su explicación, el autor menciona dos elementos destacables que acompañan a esta definición de política exterior: *su carácter estatal y su estrecha relación con la política interna*. Para éste, el carácter estatal de la política exterior está fundamentada en que los Estados son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para su desarrollo: “la capacidad jurídica reconocida internacionalmente y la capacidad política plena, autónoma y eficaz.”⁸⁰

Por su parte Marcel Merle, establece que el vínculo de la política exterior con el Estado es indisoluble. En relación con el resto del sistema internacional, los Estados son “la única entidad beneficiaria, de pleno derecho, desde el momento en que su existencia es reconocida por los demás Estados, de la plenitud de competencias concedidas a los sujetos del derecho internacional...y la sede principal de la potencia y del poder de obligar que puede ejercitarse tanto frente a sus propios súbditos como con respecto a los otros Estados.”⁸¹

Este autor incluso asevera que “la política exterior de un Estado no existe en sí misma; es la del equipo de los dirigentes en el poder en un momento dado. Por lo tanto, está sometida a los cambios de régimen y a los cambios en la mayoría, pero también a las fluctuaciones y a los azares que caracterizan inevitablemente, incluso al margen de estos cambios, al juego de la política interior.”⁸² En este sentido, la política exterior sólo puede ser definida tradicionalmente como “el arte de dirigir las relaciones de un Estado con los demás Estados.”⁸³

Mario Ojeda entiende a la política exterior como una política diseñada, fundamentalmente, para defender los intereses de una nación a nivel interno. Por lo tanto, el fin último de esta política estará siempre encaminado a la preservación y defensa de la soberanía nacional.⁸⁴

⁷⁹ Rafael Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1993, p. 4.

⁸⁰ *Ídem*.

⁸¹ Marcel Merle, *op cit.*, p. 267.

⁸² *Ibidem*, p. 275.

⁸³ Léon Noël, “Politique et Diplomatie” en Luis V. Pérez Gil. *Elementos para una teoría de la política exterior*, Editorial Tirant llo Blanch, España, 1959, p. 90.

⁸⁴ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 1976, p. 3.

Por su parte, para Plano y Olton “la política exterior es una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales. La política exterior comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación.”⁸⁵

Para autores como Blanca Heredia la política exterior “puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros.”⁸⁶ Hablando en términos de los objetivos, esta misma autora considera que, “el objetivo mínimo es la defensa de la integridad territorial y política, mientras que, en el otro extremo, el objetivo máximo es la acumulación de poder y capacidad de dominio sobre otros Estados.”⁸⁷

Por otro lado, para Antonio Carrillo Flores la política exterior se refiere a “las decisiones de carácter estratégico o táctico que nuestro país toma para la defensa y promoción de sus intereses en sus relaciones con el resto del mundo.”⁸⁸ Asimismo, observando a la política exterior como un conjunto de decisiones, César Villalba establece que “la política exterior está conformada por aquéllas actitudes y decisiones que emprende un Estado, frente a otros Estados, con el objetivo fundamental de satisfacer los intereses predominantes de la nación que los conforma.”⁸⁹

En un esfuerzo por integrar la participación de otros actores además del Estado dentro del análisis, autores como Alejandro Chanona consideran que ésta “representa un conjunto de acciones hacia el exterior de sus fronteras, tanto mediante relaciones con organizaciones internacionales como con otros actores del sistema internacional.”⁹⁰

⁸⁵ Jack Plano y Olton Roy, *Diccionario de relaciones internacionales*, Limusa, México, 1985, p. 199.

⁸⁶ Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la Política Exterior de México”, en *Ibidem*, p. 83.

⁸⁷ *Ídem*.

⁸⁸ Citado en Blanca Torres, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-El Colegio de México, México, 1997, p. 119.

⁸⁹ César Villalba, “Aspectos básicos para estudiar la política exterior”, en *Boletín de Política Exterior de México. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 2, mayo junio 1998, p. 16.

⁹⁰ Alejandro Chanona, “La política exterior de México en el cambio democrático y los retos frente a la nueva arquitectura internacional”, en Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés-Universidad de Quintana Roo, México, 2002, p. 72.

Por otro lado, J. C. Sánchez considera que la construcción de la política exterior “nos obliga a realizar ejercicios de prospectiva porque los objetivos deben trazarse a corto, mediano y largo plazo, para lo cual es fundamental una interpretación del entorno internacional y del poder nacional de otros Estados que actúan en la política internacional.”⁹¹

De estas definiciones sobre el concepto de política exterior es posible rescatar algunas consideraciones relevantes:

- La política exterior, es una actividad que compete exclusivamente a los Estados. Si bien, el resto de los actores que confluyen en el escenario internacional son capaces de generar acuerdos o consensos que deriven en una actividad colectiva dirigida al exterior, el único que, bajo las reglas del sistema actual, goza del reconocimiento facultativo y la legitimidad consensuada para la planeación, construcción, ejecución y evaluación de la política exterior, es el Estado.
- La política exterior está vinculada de manera directa con el interés nacional. Por lo tanto, su planeación y su práctica debieran obedecer a objetivos generalizados y demandas públicas con intereses concretos, que sean capaces de maximizar los beneficios, reducir las amenazas y procurar el bien común.
- Asimismo, el vínculo directo entre política exterior e interés nacional impone una relación interdependiente entre la política interna, sus factores económicos, políticos, sociales y culturales, y la política exterior. Así como una política interna puede dotar de base a una política dirigida al exterior, una acción de política exterior o incluso una política internacional pueden afectar, influir o transformar la política interna de un Estado.

Una definición más cercana a la complejidad que caracteriza al actual sistema internacional, es la brindada por David Herrera⁹². Para este autor la política exterior debe ser entendida como “un **proceso** altamente complejo, derivado de intereses materiales e inmateriales, influenciado por determinantes internas y externas, caracterizado por su aplicación dentro de un ambiente altamente cambiante, conflictivo e inestable, dirigido por objetivos y metas, y compuesto por una planeación estratégica que responde a una situación

⁹¹ Juan Carlos Mendoza Sánchez, *Cien años de política exterior mexicana. Momentos trascendentes 1910-2010*, Grupo Editorial Cenzontle, México, 2010, p. 32.

⁹² David Herrera, *op cit.*, p. 34.

determinada que requiere de la voluntad y acción política y que no puede detenerse en la práctica.”⁹³

De esta definición habrá que destacar tres puntos relevantes. El primero de ellos, es que la complejidad es una característica presente y constante en el proceso de la política exterior; en consecuencia, aunque este proceso pueda contener en sí generalizaciones y criterios que le permitan funcionar de manera dinámica, no puede ser entendido como un proceso estable, constante y ajeno a los intereses de quienes la formulan.

El segundo punto relevante de esta definición, es que permite la particularidad en el análisis de la política exterior y; por ende, una vinculación directa con las circunstancias particulares bajo las que se conforma. Es decir, ésta no puede ser entendida como un concepto que pueda ser fielmente replicable en cualquier escenario y bajo cualquier contexto.

El tercer punto importante a destacar es el carácter *estratégico*⁹⁴ que posee la política exterior. En contraste con algunos enfoques analíticos que se ha concentrado en la descripción histórica, personal y situacional, esta aproximación permite pensar a la política exterior como un proceso que, derivado de la evaluación de ciertos criterios, es capaz de transformarse a sí mismo. Esta capacidad de adaptabilidad, por ende, le permite la búsqueda y selección de distintos canales, herramientas, vías e instrumentos que sirvan a sus objetivos y a la persecución de sus intereses.

Una definición igualmente completa es la que nos brinda Rafael Velázquez. Para este autor

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamenta en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos.⁹⁵

⁹³ David Herrera, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁴ Para profundizar en los elementos específicos que dotan a la política exterior un carácter estratégico Véase David Herrera, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal”, en *Escenarios XXI*, vol.2, núm. 10, 2011.

⁹⁵ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos, op cit.*, p. 20.

En comparación con la definición proporcionada por Herrera, esta última nos permite explícitamente incluir, como factores determinantes en el comportamiento de la política exterior, variables sumamente importantes para el presente caso de estudio como las conductas y las actitudes. En la interpretación de los fenómenos asociados a la materia, estos dos factores son determinantes para entender las causas y el tipo de decisiones que ejecuta el Estado en su relación con el resto del mundo. En ocasiones es en estos factores menos tangibles en donde es posible encontrar una explicación más real a los casos de conflicto o acercamiento; además de que permite personificar a los individuos a cargo de la política exterior y dotarlos de la responsabilidad social y política que su cargo implica.

Por otro lado, esta definición permite no dejar de lado lo que la primera afirma con razón: el papel trascendental que juegan los factores de situación internos y externos durante todo el proceso de la política exterior. Si bien ya mencionamos el vínculo estrecho que existe entre la política externa e interna, es importante tener siempre en cuenta la fuerza condicionante que ejercen una sobre otra y la forma directa en que inciden las políticas internacionales en la construcción de los objetivos de política exterior en concreto.

Tomando en consideración los puntos anteriores, la definición propuesta por Velázquez será la que sustente la presente investigación. Sin embargo, es necesario con la finalidad de brindar un marco conceptual más completo, revisar una serie de conceptos que han sido asociados al término de política exterior y profundizar el análisis de algunos de los elementos de la definición seleccionada. A este ejercicio dedicaremos el siguiente sub apartado.

1.3.3 Otros conceptos asociados a la política exterior. La importancia del interés nacional, los objetivos y principios, las estrategias y los factores de situación.

El primer concepto que revisaremos será el *interés nacional*. Ya mencionamos en líneas anteriores que el interés nacional configura, o debería configurar, la base prioritaria de cualquier política dirigida al exterior. En palabras de Gustavo García Rangel,

el interés nacional es la base de la política exterior, siendo ésta el conjunto de actitudes, decisiones y acciones que un Estado lleva a cabo principalmente frente a otros Estados para satisfacer, precisamente, su interés nacional. Y el interés nacional no debe ser otro

más que el de garantizar la seguridad y el desarrollo de la sociedad, en último término, pues, la felicidad de cada individuo.⁹⁶

En su base etimológica, Interés- proviene del latín *interesse* que significa importar, que a su vez proviene de *inter*, entre; y *esse*, ser. Nación- proviene de la palabra latina *natio* sustantivo del verbo *nasci* (nacer) que se empleaba para referirse al lugar de nacimiento y posteriormente para designar a un grupo étnico específico.⁹⁷ Por lo tanto, el interés nacional surge como concepto para explicar todo aquello que importa a los sujetos nacidos en un mismo lugar o que son miembros de un mismo grupo.

Existe un gran debate sobre la definición del concepto de interés nacional y su funcionalidad dentro del análisis teórico de Relaciones Internacionales. Para muchos autores este concepto mantiene un doble objetivo. Por un lado, hay quienes afirman que sirve como herramienta para analizar la política exterior de los Estados; y, por otro, como elemento discursivo para la justificación o racionalización del comportamiento de éstos en el escenario internacional.⁹⁸ Asimismo, al ser un concepto ligado a los intereses sociales, políticos y económicos que existen en un tiempo determinado, el interés nacional puede no siempre ser el mismo e incluso, muchos autores, como Mario Ojeda, sostienen que éste está sujeto a la interpretación y valorización del partido o del grupo que se encuentre en el poder.⁹⁹

Siguiendo la línea anterior y en consonancia con lo revisado en el sub capítulo del Estado, la subjetividad que contiene el término en sí mismo ha llevado a muchos a considerar que el interés nacional, entendido como la representación máxima de las voluntades sociales en el exterior, no existe en realidad. Por el contrario, el interés mal llamado nacional, debe ser entendido como las motivaciones y objetivos particulares de un grupo social específico: el interés de la clase dominante.

Durante esta investigación, el interés nacional será entendido como “la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos de su población, a fin de preservar la existencia del mismo Estado.”¹⁰⁰

⁹⁶ Carlos Gustavo García Rangel, “El interés nacional en el estudio de la política exterior” en *Escenarios XXI*, vol.2, núm. 10, 2011, disponible en <http://escenariosxxi.com/el-interes-nacional-en-el-estudio-de-la-politica-exterior/#sthash.VQcOihN7.dpbs> consultado el 4 de agosto de 2017.

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ Mario Ojeda, *op cit.*, p.79.

¹⁰⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p.24.

Asimismo se consideran dos factores importantes: su particularidad histórica y contextual y su condición como elemento sujeto al cambio. Por otro lado, se reconoce que, al menos en la práctica, es posible que el interés nacional pueda estar sujeto a la interpretación del grupo en el poder y no siempre en consonancia con los anhelos de la sociedad en su conjunto.

El segundo elemento que analizaremos tiene que ver con la revisión de dos conceptos: los *objetivos* de política exterior y los *principios* de política exterior. Es común encontrar estudios en donde estos dos conceptos son entendidos como sinónimos o como causa y consecuencia de un mismo elemento. Sin embargo, para el caso de estudio de México es necesario realizar una diferenciación conceptual sobre los mismos.

Los objetivos, en su base general son propósitos o metas que se busca alcanzar. Cuando estos son formulados por los gobiernos, entonces estamos en presencia de lo que denominaremos objetivos nacionales. Cuando hablemos de los objetivos de política exterior, nos estaremos refiriendo a aquellos “propósitos que un gobierno establece más allá de sus fronteras para satisfacer las necesidades de la población y no sólo de un grupo de interés.”¹⁰¹

Dentro de estos, es posible encontrar un gran número de criterios para su identificación. Algunos autores clasifican los objetivos según su apreciación funcional como *concretos* o *abstractos*; como *conservadores* si el objetivo es hacer que las condiciones presentes se mantengan o *revisionistas* cuando buscan modificar las estructuras establecidas. Otra clasificación podría ser la que se derive de la percepción temporal como objetivos en el *corto, mediano o largo plazo*.

Para la presente investigación los objetivos de política exterior estarán fundamentados en el cumplimiento de tres condiciones: i) deberán ser claros y concretos, ii) deberán derivarse de los intereses nacionales y la situación internacional que prevalezca en el momento, iii) deberán ser realistas. En el caso de México, éstos se encuentran plasmados de manera oficial en el *Plan Nacional de Desarrollo*, documento sobre el cual se rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal durante cada periodo de gobierno.¹⁰²

Los principios, por el contrario, conforman el marco moral sobre el que descansa la política exterior. Estos sirven para trazar un camino, en términos generales, sobre el cual

¹⁰¹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p.30.

¹⁰² Secretaría de Gobernación, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Portal Oficial del gobierno de la República*, disponible en <http://pnd.gob.mx/> consultado el 22 de diciembre de 2017.

serán conducidas las acciones e intenciones del Estado en el escenario internacional. Para algunos autores, este elemento también tiene la función de servir como pilar de la actuación que lleva a cabo cada Estado. Hablando dentro del contexto de nuestro país, la académica Ana Covarrubias incluso asevera que éstos “han sido, más que nada, elementos constitutivos del *lenguaje o discurso* de la política exterior mexicana”¹⁰³

Estos principios han constituido un pilar de tal importancia para la política exterior de nuestro país¹⁰⁴, que desde el 11 de mayo de 1988 fueron elevados a rango constitucional mediante la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del acuerdo que reformaba la fracción X del Artículo 89 de la Constitución, estableciendo así siete principios rectores. De esta forma la fracción X de dicho Artículo dice a letra:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes... X) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.¹⁰⁵

El tercer concepto asociado a la política exterior que revisaremos con cierto detalle es el de *planeación estratégica*. En términos generales, una estrategia puede ser entendida como un “conjunto de movimientos, tácticas, maniobras o decisiones, que se desenvuelven en una situación de competencia, en donde el resultado que se espera no es accidental.”¹⁰⁶

¹⁰³ Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior de México.” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (ed.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Secretaría de Relaciones Exteriores- CIDE, México, 2006, p. 387.

¹⁰⁴ Para una mayor referencia sobre el origen y complicaciones de los principios de política exterior de México, léase Ana Covarrubias, *op cit.*, pp. 387- 422.

¹⁰⁵ Cámara de diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Acervo nacional*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf consultado el 22 de diciembre de 2017.

¹⁰⁶ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p. 31.

Cuando hablamos dentro del marco de la política exterior, la estrategia es entonces una actividad específica que ayuda a alcanzar ciertas metas determinadas en ese ámbito.¹⁰⁷

Las estrategias están estrechamente ligadas al ejercicio de la toma de decisiones y a las capacidades de los diseñadores de política exterior. Asimismo, éstas deberán estar regidas por criterios de viabilidad y congruencia si en verdad pretenden estar destinadas a la identificación real de los medios disponibles para su acción, de los canales pertinentes para su práctica y de las capacidades con las que cuentan en cada momento determinado. La finalidad es lograr la creación de un plan estratégico de acción que permita la continuación fluida del proceso de la política exterior y facilite así el proceso de toma de decisiones.¹⁰⁸

Algunas técnicas para llevar a cabo estas estrategias pueden ser las declaraciones conjuntas, las promesas, las amenazas, los compromisos y alianzas, las demostraciones de fuerza, los premios o castigos y las simulaciones, los acercamientos diplomáticos, la persuasión o el convencimiento.¹⁰⁹

El último concepto que revisaremos son los *factores de situación*. Es importante recordar que, durante todo su proceso, la política exterior puede verse condicionada o afectada por factores a nivel interno y externo. Dentro de las condicionantes internas están: i) la situación social, que está representada por características sociodemográficas como los niveles de educación, tasa de desempleo, índices de natalidad y mortandad, los flujos migratorios, las costumbres, los valores socioculturales, entre otros; ii) la situación económica, representada por indicadores como el grado de desarrollo, la producción industrial, la balanza comercial, por ejemplo; iii) la situación política, que puede afectar a la política exterior según el tipo de gobierno, la estabilidad política, la relación entre los principales poderes y el grado de legitimidad social en el que se sostiene. Otras condicionantes internas podrían ser las particularidades geográficas y la experiencia histórica.¹¹⁰

¹⁰⁷ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, p. 31.

¹⁰⁸ José G. Cabra Ybarra, "Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual" en *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, (94), 149-155. Disponible en <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18345/17424> consultado el 15 de mayo de 2017.

¹⁰⁹ John P. Loyell, *Foreign Policy in Perspective: Strategy Adaptation Decision Making*, Estados Unidos, Holt, Rinehart and Winston, 1970, pp.65-84 en Rafael Velázquez, *op cit.*, p.32.

¹¹⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, pp.26-28.

Cuando hablamos de factores externos, nos referimos a los elementos que existen en el ambiente internacional en un momento determinado. Éstos pueden ser clasificados en cuatro variables: i) principales actores de las relaciones internacionales que pueden incidir en la formulación de la política, ii) el grado de polarización e interdependencia que exista en las relaciones de los actores, iii) la distribución del poder y la riqueza bajo el que se estructura el sistema internacional y iv) la presencia y alcance de los regímenes internacionales.¹¹¹

1.3.4 Marco metodológico para el estudio de la política exterior.

Con base en las consideraciones teórico-conceptuales que hemos revisado hasta este punto es necesario plantear la metodología que se utilizará para el análisis de la presente investigación. Para lograr una relación directa con la definición conceptual escogida anteriormente y ser congruente con la particularidad que cada estudio requiere, el marco metodológico tendrá como base la propuesta realizada por Rafael Velázquez¹¹² para el análisis de la política exterior de México.

A manera de resumen, recordemos que la política exterior estará conformada por todas aquellas actitudes, posiciones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Ésta deberá siempre estar guiada por la persecución y defensa del interés nacional. Es este elemento, el que da vida a la política exterior y determina los objetivos y estrategias que serán utilizados para garantizar su representación en el escenario internacional. Por lo tanto, el interés nacional será entendido como las necesidades sociales, económicas y políticas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad.

Asimismo, la política exterior se fundamenta en un proyecto de nación que resulta de la experiencia histórica, la identidad nacional y los valores del Estado. Aunado a lo anterior, ésta deberá estar orientada por objetivos concretos y delimitada por un proyecto específico. El proceso de la política exterior deberá forzosamente estar determinado por la formulación de objetivos claros y factibles en el corto, mediano o largo plazo. Estos objetivos deberán corresponder a los ideales, anhelos e intereses que caracterizan al interés nacional antes concebido y luchar por su cumplimiento.

¹¹¹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op cit.*, pp. 28-29.

¹¹² *Ibidem*, pp. 72-75.

En este sentido, los instrumentos y las estrategias de política exterior son los medios para alcanzar los objetivos antes determinados. Estas estrategias deberán estar regidas por criterios de viabilidad y congruencia. La finalidad es lograr la creación de un plan estratégico de acción que permita la continuación fluida del proceso de la política exterior.

Los factores que inciden en la formulación de la política exterior son la situación externa e interna. Ya que la política exterior es una actividad que se circunscribe en el escenario internacional, deberá ser necesaria la valoración de las características imperantes en el medio internacional al momento de su construcción. Esto con la finalidad de identificar las tendencias, las configuraciones geopolíticas y las limitaciones y oportunidades que provee el sistema vigente en un momento dado y que influyen en la determinación de la viabilidad y cumplimiento de los objetivos de la política exterior.

Como el autor reconoce, debido a que las cuestiones metodológicas en las ciencias sociales no son absolutas y el análisis de los fenómenos debe atender a condiciones singulares, a su propuesta metodológica es posible integrar o descartar algunos de los elementos que la conforman. Por lo tanto, con base en su propuesta, la metodología específica que será utilizada es la siguiente:

1. Recuento de los antecedentes de política exterior previos al periodo. Esto con la finalidad de ubicar la trayectoria histórica y poder resaltar los nuevos elementos que condicionan la conducta internacional del país.
2. Descripción de la situación interna, en términos sociales, políticos y económicos al inicio del periodo de estudio, para que al final se puedan evaluar los resultados de la política exterior en dicha situación.
3. Caracterización del entorno internacional en el cual se desenvolverá la política exterior.
4. Con base en la situación interna y externa, identificación del interés nacional al principio del periodo de estudio.
5. Identificación de los principales objetivos de política exterior que puedan dar respuesta al interés nacional.
6. Análisis de los órganos gubernamentales que participan en la elaboración y ejecución de la política exterior y de las instituciones no gubernamentales que pueden influir en

tal proceso, como son los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, la opinión pública, las ONG's, entre otras.

7. Descripción y explicación de las actitudes, posiciones, decisiones y acciones que se dirigen al exterior
8. Interpretación y explicación de la política exterior en el periodo de estudio y evaluación de resultados.
9. Caracterización de la política exterior del periodo de estudio.

Figura 2. Metodología de análisis para la política exterior de México.



Elaboración propia a partir de los elementos presentados por Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007, pp.74-75.

2. Contexto histórico, factores internos y condiciones externas que sirvieron de fundamento a la política exterior de México en su relación con la República de Cuba de 2000 a 2014.

El presente capítulo está organizado en base a la estructura analítica y al aparato metodológico seleccionado anteriormente como guía de la presente investigación. En este sentido, a lo largo de su desarrollo haremos mención a una serie de condiciones y factores que incidieron de manera sustantiva en el comportamiento de México hacia el exterior y particularmente hacia Cuba. Sin embargo, antes de iniciar este análisis, es importante realizar algunas aclaraciones y observaciones relacionadas con el contenido del capítulo.

En primer lugar, debido a la importante cantidad de criterios o variables que componen al aparato metodológico, serán utilizados tanto este segundo capítulo como el tercero para la realización de este análisis. Es decir, durante este capítulo abordaremos los primeros puntos de la metodología que corresponden a los *antecedentes*, la *situación interna*, el *contexto internacional*, el *interés nacional* y los *objetivos* de política exterior. Cabe destacar que, con la finalidad de posibilitar un ejercicio que nos permita identificar la cercanía entre los *objetivos* y el *interés nacional*, estos dos elementos serán analizados como un factor o elemento en concreto. Por lo tanto, los últimos cuatro puntos de la metodología seleccionada: *órganos gubernamentales y no gubernamentales*, las *actitudes, posiciones, decisiones y acciones*, la *interpretación y evaluación de los resultados* y la *caracterización de la política exterior dentro del presente marco de estudio* serán abordados en el tercer capítulo de esta investigación.

La siguiente observación pertinente tiene que ver con la amplitud del periodo de estudio. Así como se encuentra delimitado en el título, este proyecto se dedicará al análisis de la política exterior de México en el marco de su relación con la República de Cuba desde 2000 hasta 2014. Esta delimitación impone no sólo la revisión de un gran número de factores, transformaciones y condiciones que estuvieron presentes durante este periodo, sino también, la contemplación de tres distintos periodos de gobierno en México. Por lo tanto, esta condición vuelve necesaria la puntualización sobre dos criterios básicos: la selección de la información y el tratamiento analítico que ésta tendrá dentro de la estructura de la investigación.

En el caso de la selección de la información, se enfatiza que sólo se contemplarán aquellas variables que correspondan al periodo de estudio y que estén relacionadas de manera directa con el comportamiento de la política exterior de México respecto a su relación con la República de Cuba. Es decir, de la enorme cantidad de temas que componen las relaciones exteriores de México, sólo serán retomadas en el análisis aquellas que incidan puntualmente en el marco de estudio de la presente investigación.

Por otro lado, con la finalidad de mostrar las diferencias y/o similitudes que caracterizaron a la política exterior de México durante los tres periodos de gobierno, se aclara que en lugar de contemplar una revisión contextual que corresponda únicamente al inicio del periodo de estudio, se optará por la revisión de los elementos más destacados a lo largo del mismo. En este sentido, durante el análisis de las distintas variables que conforman la metodología, no sólo se mencionarán las condiciones presentes al inicio del periodo; sino algunos otros eventos o elementos que, en el marco del caso de estudio, sean necesarios para la mejor interpretación del fenómeno.

2.1 Antecedentes históricos.

La primera de las variables, de acuerdo con el aparato metodológico, está representada por los antecedentes históricos. Sin duda, para entender de manera más clara el comportamiento y las estrategias que estuvieron presentes en la relación con la República de Cuba durante esos años, es necesario hacer un breve recuento de la trayectoria histórica de la política exterior de México. Este ejercicio no sólo permite entender históricamente su comportamiento en términos de sus relaciones con el exterior; sino visibilizar algunos nuevos elementos que condicionaron la conducta del país durante el periodo.

El objetivo de este subcapítulo es mostrar las características particulares del comportamiento de la política exterior de México y la importancia específica que tuvo la relación bilateral con la República de Cuba a lo largo del siglo XX. Por lo tanto, el análisis será dividido en dos vertientes: por un lado, la revisión de algunos eventos trascendentales en la construcción de la identidad de la política exterior de México; y por otro, el estado de la relación bilateral en momentos importantes de ajustes tanto a nivel interno, como en el escenario internacional.

2.1.1 Antecedentes de la política exterior de México.

Tras la revolución de 1910, la política exterior configuró un elemento vital para la defensa del territorio y la consolidación de los nuevos gobiernos revolucionarios. Sin duda, muchos eventos ocurridos a lo largo del desarrollo de México podrían servir para explicar el comportamiento de nuestro país en sus relaciones con el exterior; sin embargo, es en dos de ellos en donde es posible reconocer, de manera más sensible, su impacto dentro de la política internacional y su importancia para la construcción de la política exterior: la doctrina Carranza y la doctrina Estrada.

Estos dos estatutos no sólo dieron a México un amplio reconocimiento internacional; sino que terminaron por conformar la base ideológica y moral que guiaría la política exterior de México durante la mayor parte del siglo XX. Es importante, antes de comenzar con la revisión de cada una de ellas, recordar que ambas fueron resultado de un contexto particular y, por ende, respondían a necesidades y objetivos específicos dentro de cada momento histórico. En este sentido, ocho años después del triunfo de la revolución y bajo el gobierno de Venustiano Carranza, la necesidad de mantener la seguridad del territorio nacional sin gozar de la capacidad militar necesaria para su defensa, forzaban el uso de instrumentos más discursivos que bélicos.

Bajo esta lógica, en su mensaje dirigido a la nación en ese año, el entonces presidente Carranza expresaba las primeras líneas que guiarían a la política exterior de México:

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

uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.¹¹³

La base proteccionista que daba sentido a estas directrices estaba fundamentada en la propia experiencia histórica. Con la finalidad de construir una seguridad nacional sin cañones, México intentaba poner freno a la serie de abusos de los que fue objeto por parte de las potencias extranjeras de la época. Marcado por las imposiciones, los reclamos de ciudadanos extranjeros que pretendían mantener su estatus dentro de la nueva estructura social, la presión política, la aplicación de leyes extraterritoriales y las intervenciones militares,¹¹⁴ los gobiernos revolucionarios parecieron unirse, desde ese momento, bajo un sólo proyecto: la protección de la soberanía nacional y el mantenimiento de un marco legal internacional que resguardará siempre el principio de no-intervención.

Así la política exterior de México fue construyendo una base nacionalista propia y de estricto apego al Derecho Internacional. Durante gran parte del siglo XX la relación entre la política interna y política externa gozó en su mayoría de armonía y congruencia. Sin duda, este hecho puede explicarse gracias a dos factores principales: i) la permanencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Ejecutivo que, durante todo ese tiempo, colocó al nacionalismo revolucionario como eje del gobierno y ii) que los conflictos internacionales ocurridos en la época, mantuvieron los intereses de las potencias centrados en el reajuste de poder dentro del sistema internacional.

Sin embargo, estas condiciones no deben diezmar la destacada actuación del cuerpo diplomático mexicano que, al menos durante esos años, actuaba congruentemente con el proyecto determinado desde la Presidencia. En este sentido y bajo este contexto, el siguiente estatuto que es pertinente revisar de manera breve es la Doctrina Estrada. Ésta tiene por objeto atender a una práctica que permaneció durante mucho tiempo en el continente americano conocida como “el reconocimiento de gobiernos” y que fue utilizada como herramienta de presión política para todo aquel Estado que modificara su régimen de gobierno, contrario al orden legal que mantuviera de manera previa y que pudiese afectar el orden internacional preestablecido.

¹¹³ Fernando Serrano Migallón, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 1997, p.87 citado en Juan Carlos Mendoza, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 57.

En septiembre de 1930, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por instrucciones de su entonces titular Genaro Estrada Félix, emitía un comunicado al respecto destacando lo siguiente:

...México no se pronuncia en sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esta es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica, al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes Diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares Agentes Diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades.¹¹⁵

De mano de estas dos doctrinas, la política exterior de México mantuvo un comportamiento pacífico, apegado a los principios de no-intervención y libre autodeterminación. Es importante destacar que dichos elementos si bien fueron funcionales y le valieron a México momentos de elevado reconocimiento internacional; también construyeron una tendencia en su actuar al que la sociedad mexicana terminó por acostumbrarse y que tiempo después volvería complicada la elección de otro rumbo. Junto con la llegada de la globalización y el afianzamiento del capitalismo, también llegaron nuevas presiones al sistema internacional y tanto los intereses como el escenario se modificaron. La política internacional comenzó a economizarse y, en la opinión de muchos, se volvía necesario renunciar a los principios y adecuarse a la nueva dinámica. Cada vez más, las batallas comerciales, las batallas por las inversiones extranjeras y la lucha por los mercados para exportación, se convirtieron en el eje central de las relaciones internacionales.

Durante esos años es posible encontrar algunas participaciones destacadas de México, como el inédito y ejemplar proceso de negociación diplomática en Centroamérica, dentro de

¹¹⁵ Comunicado oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores emitido el 26 de septiembre de 1930 citado en Juan Carlos Mendoza, *op. cit.*, p. 76

los esfuerzos del Grupo Contadora¹¹⁶ y la lucha por la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que fue aprobada por Naciones Unidas en 1974. En ella se establecía una política de apertura democrática y pluralismo ideológico en el diálogo entre los países del Norte y del Sur, en contraposición con el unilateralismo que había prevalecido hasta entonces.¹¹⁷

Por otro lado, aparejado a las transformaciones económicas que permeaban el sistema¹¹⁸, se inició también un proceso de transformación política que afectaría la función, hasta ese momento existente, de los Estados nacionales. En el caso de México esto se haría visible tiempo después en un mayor acercamiento hacia Estados Unidos y los organismos supranacionales¹¹⁹. Con la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cambio en el modelo de desarrollo de nuestro país, terminó por colocarnos en una economía de libre mercado y en un proceso forzado de redemocratización del sistema político. Es importante recordar que ambas condiciones forman parte de la reconfiguración de la acumulación que el sistema capitalista realizaba de forma global.¹²⁰

Para finales del siglo XX, la política exterior de México encontraba, en el terreno interno, las consecuencias naturales y a veces contradictorias, de una reforma del Estado que aún no concluía y que ponía en evidencia la carencia de instituciones democráticas, la dependencia simbiótica entre los tres poderes de gobierno y un enorme atraso social, entre muchas otras. En el contexto internacional, México se acercaba al nuevo siglo con una relación comercial con Estados Unidos que abarcaba casi la totalidad de sus exportaciones y, por consecuencia, con una enorme dependencia, que ahora también en el terreno político,

¹¹⁶ Rodrigo Páez, “La relación Cuba-México dentro de las tendencias hacia la integración regional” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 186.

¹¹⁷ Eurídice González, “Relaciones México-Cuba: continuidad y cambio” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 44.

¹¹⁸ Recordemos que también por la época la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, atravesaron por una fuerte crisis a raíz de la deuda externa que sostenían. Sería en el gobierno de Salinas de Gortari que México lograría renegociar la deuda con Washington, para lo cual fue necesario reestructurar todo el modelo económico del país minimizando de manera importante la participación del Estado. Fuente: Eurídice González, *Relaciones México-Cuba, op. cit.*, p. 50.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 46.

¹²⁰ Pablo T. Sánchez, “La política exterior de México hacia Cuba: 1959-2006” en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2008, p.217

obligaba al país a deshacerse por completo de la agenda nacionalista y proteccionista que lo había sostenido por largo tiempo.

Con este obligado cambio de agenda, la política exterior de México se transformó de aquella política doctrinaria y consecuente, basada en principios y activa frente a los problemas del mundo y la región latinoamericana¹²¹, a una política exterior comercial que apoyaba el libre mercado y la defensa de nuevos bastiones internacionales como la democracia y los derechos humanos.

2.1.2 Antecedentes de la relación bilateral México-Cuba.

Hablar de los antecedentes entre México y Cuba, podría remontarnos hasta la época de la conquista del Nuevo Mundo; ya que, según algunos historiadores, el “descubrimiento” de la Nueva España fue orquestado no directamente desde España, sino desde Cuba. Fue ahí en donde se aclimataron los futuros conquistadores de México y desde donde entraban y salían la mayoría de las riquezas continentales con rumbo a las arcas del Imperio Español.¹²² Éste es, posiblemente el primer elemento que Cuba y México han compartido a lo largo de su historia: su inevitable vinculación con las potencias.¹²³

De manera formal, Cuba y México establecieron relaciones diplomáticas desde el 20 de mayo de 1902.¹²⁴ A raíz de la Guerra Hispanoamericana y mediante la imposición de la Enmienda Platt, Cuba se había convertido en un protectorado de Estados Unidos; situación que tiempo después daría fundamento al Movimiento 26 de Julio, liderado por Fidel Castro y Ernesto “Che” Guevara, que lograría en 1959 la independencia de Cuba. Es a partir de este hecho que comenzaremos la revisión de los antecedentes de la relación bilateral.

Tras el triunfo de la Revolución cubana, México fue el primer país del continente americano en establecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro.¹²⁵ La solidaridad de nuestro país hacia el nuevo gobierno revolucionario fue evidente desde ese

¹²¹ Rodrigo Páez, *op. cit.*, p. 186.

¹²² Walter Astié-Burgos “Prólogo” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002, p. 13.

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ Axel Ramírez, “Cuba en México: migración y migrantes” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 105.

¹²⁵ Eurídice González, *Relaciones México-Cuba, op. cit.*, p. 33.

momento hasta la llegada del primer gobierno de alternancia en México.¹²⁶ Durante todo ese tiempo, Cuba se convirtió en un tema prioritario para nuestro país. Esto no sólo tenía origen en la identificación social, casi fraternal, que unía a ambos pueblos tras la bandera del nacionalismo revolucionario; sino también, porque al defender esta relación, se hacía evidente que, muy a pesar de sus vínculos comerciales con Estados Unidos, México pretendía guardar celosamente una parte de su autonomía frente al vecino del norte.

En un escenario bipolar de creciente tensión, los vínculos cada vez más evidentes entre Fidel Castro y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) complicaban su relación con el resto de la región latinoamericana (considerada por Estados Unidos como su zona de influencia y dominio natural) y la hacían acreedora a sanciones económicas y comerciales decretadas desde Washington. Uno de los más claros ejemplos al respecto, es la campaña de ataques que se sostuvo un largo tiempo en contra de Cuba, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Con el objetivo primordial de defender su propia soberanía y su capacidad de disentir,¹²⁷ México denunciaba en distintos foros internacionales el embargo estadounidense a la isla y los diplomáticos mexicanos se orientaban a dificultar la aprobación de resoluciones condenatorias contra el gobierno de Fidel Castro. Además de una identificación y relación amistosa, México mantenía una actitud de profundo apego al principio de no-intervención en los asuntos internos de Cuba y de respeto al pueblo cubano de elegir libremente la forma de gobierno que más le conviniera.¹²⁸

Incluso para 1960, el expresidente mexicano Adolfo López Mateos, condenaba en el marco de la OEA la intervención extrahemisférica de Estados Unidos en la isla.¹²⁹ Dos años después, aunque se reconocía que la revolución era incompatible con el sistema interamericano, el gobierno de México se negó a expulsar a Cuba de la OEA y para 1964 sería el único país que se negaría a romper relaciones diplomáticas con la isla.¹³⁰

¹²⁶ Olga Pellicer, *México y el mundo: cambios y continuidades*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Distrito Federal, 2006, p. 70.

¹²⁷ Georgina Sánchez, “Three to tango: los futuros de la relación México-Cuba” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002, p. 34.

¹²⁸ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 210.

¹²⁹ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 85.

¹³⁰ Georgina Sánchez, *op. cit.*, p. 40.

Es en este sentido, que la política exterior de México adquiriría una de sus características más reconocidas a nivel internacional durante aquella época: su rechazo a romper relaciones con Cuba.¹³¹ Es importante destacar que, a pesar de este vínculo estrecho, nuestro país se comprometió con gran realismo a la defensa del territorio nacional, oponiéndose al emplazamiento de armas nucleares en su frontera marítima durante la crisis de los misiles soviéticos de octubre de 1962.¹³²

Tiempo después, a pesar de las complicaciones económicas y comerciales por las que atravesaría Cuba tras la caída del comunismo y el desplome de la URSS, la relación con México, aunque con sus altibajos, se mantuvo estable.¹³³ Si bien las relaciones comerciales siempre han sido superavitarias para nuestro país, en términos económicos la inversión y promoción científica y cultural con isla, demostraba que México era un socio cercano del pueblo cubano.¹³⁴ Asimismo, en el contexto regional, el tema de Cuba se convirtió en un instrumento de cohesión social capaz de hermanar los intereses latinoamericanos y caribeños. Una unión en torno a un nacionalismo por exclusión que percibía a los intereses de la región como “vulnerables frente al imperialismo de Estados Unidos.”¹³⁵

Todas estas posturas y actitudes terminaron por conformar un “acuerdo” informal entre los gobiernos del PRI y el gobierno de Fidel Castro. Por nuestra parte, no existiría apoyo a ninguna facción contrarrevolucionaria que atentara contra el gobierno cubano y se evitaría cualquier pronunciamiento sobre los nexos entre Cuba y la URSS y, por el otro lado, las autoridades cubanas mantendrían una postura de discreción sobre cuestiones de política interna en México, no prepararía ni apoyaría a ninguna organización guerrillera dentro de

¹³¹ Georgina Sánchez, *op. cit.*, p. 41.

¹³² Walter Astié-Burgos, *op. cit.*, p. 19.

¹³³ Es importante tener en consideración que las relaciones de México con la Cuba revolucionaria antes de 2000 estuvieron caracterizadas por periodos de acercamiento, así como por momentos de tensión y desacuerdo. Desde problemas relacionados con el secuestro de aeronaves mexicanas con destino a la Isla a finales de los sesenta, pasando por las acusaciones por parte del gobierno cubano sobre nexos de diplomáticos mexicanos con la Central Intelligence Agency (CIA por sus siglas en inglés) estadounidense, hasta la firma de un gran número de tratados bilaterales en materia comercial y turística y eventos de profundo estrechamiento cultural y de cooperación. A pesar de los altibajos, ya sea de manera formal o retórica la relación entre México y Cuba se mantuvo siempre bajo los canales diplomáticos establecidos. Muy a pesar de los desencuentros, era evidente que las ventajas que cada nación obtenía del vínculo configuraban un elemento importante para su política exterior y su proyecto al interior. Para hacer una consulta más precisa sobre los momentos más destacados de la relación México-Cuba desde 1959 hasta 2000 se sugiere consultar Mario Ojeda, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, El Colegio de México, Distrito Federal, 2008.

¹³⁴ Georgina Sánchez, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹³⁵ *Ídem.*

territorio mexicano y evitaría pronunciarse sobre la relación de México con Estados Unidos.¹³⁶ En resumen, desde 1959 hasta el año 2000, la política de México hacia Cuba podría definirse sí como cordial, respetuosa y estable en términos generales; pero también como mutuamente conveniente y hasta por momentos contradictoria.

Ya para el gobierno de Salinas de Gortari y de la mano de su proyecto neoliberal, era evidente que el gobierno mexicano no era estrecho con la ideología cubana ni compartía sus posturas. México había optado por un modelo de desarrollo neoliberal y de libre mercado; mientras que Cuba continuaba favoreciendo al Estado como rector de la vida interna y externa del país. A pesar de las diferencias y contradicciones, el expresidente invitó personalmente a su homólogo cubano a participar en la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Guadalajara, como intento de reincorporar a la isla a la comunidad latinoamericana.¹³⁷

Si bien en lo político la relación permanecía estrecha, en donde sí comenzó a ser visible un distanciamiento, fue en la relación comercial. A raíz de la transformación de la política exterior a una política económica concretada en el proyecto Salinista “el comercio con Cuba comenzó a disminuir gradualmente durante el sexenio de Zedillo y las relaciones bilaterales se limitaron más a las cuestiones políticas formales, a las declaraciones oficiales y la petición de reincorporar a Cuba como miembro permanente en los organismos regionales.”¹³⁸

Era evidente que la relación comenzaba a enfriarse. Nuestro país se encontraba cada vez más controlado por los compromisos impuestos por el TLCAN y regido por los intereses que le imponía su relación con Estados Unidos.¹³⁹ El discurso realizado por el expresidente Ernesto Zedillo, durante su participación en la IX Cumbre Iberoamericana, celebrada en La Habana en 1999, hacía evidente el distanciamiento. Durante su participación, el entonces presidente de México, dedicó la mayor parte de su discurso a hablar de lo importante que era la democracia para los pueblos de la región. Además, se realizaron alusiones sobre la

¹³⁶ Entrevista realizada al Dr. Ricardo Domínguez Guadarrama, Investigador adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regional de la UNAM con sede en Jiquilpan, Michoacán, el día 10 de agosto de 2018.

¹³⁷ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 211.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 222-223.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 223-224.

necesidad de garantizar algunas libertades (como la de pensamiento, participación, opinión y reunión) para consolidar una democracia exitosa.¹⁴⁰

Los principales indicadores económicos demostraban que, para la llegada del nuevo siglo, la relación comercial entre México y Cuba iba en descenso. Entre 1995 y 2003 el intercambio comercial disminuyó casi 60%, a pesar de que la inversión mexicana en la isla aún presentaba un discreto incremento.¹⁴¹ Para 2000, Cuba era el doceavo socio comercial de México en América Latina y el Caribe, y el segundo si consideramos sólo a la región caribeña. En números, el comercio con Cuba representó en ese año tan sólo 0.83% del comercio total¹⁴² y el comercio bilateral no alcanzaba los 250 millones de dólares, lo que equivalía a menos de 0.5% de las exportaciones mexicanas.¹⁴³

Contrario al debilitamiento de la relación comercial, existieron algunos casos de éxito sobre todo en materia de cooperación educativa y cultural. Desde su firma en 1998 hasta su conclusión en 2000, el Programa de Cooperación Educativa y Cultural suscrito por ambos gobiernos incluyó 133 proyectos: 56 en el ámbito educativo, 71 en materia cultural y 6 en los campos de la juventud y el deporte.¹⁴⁴ Por otro lado, después que desde 1996 nuestro país interrumpiera los suministros petroleros a Cuba, el comercio se restableció gracias a la firma de programas de cooperación en hidrocarburos, electricidad, aplicaciones nucleares y uso eficiente de energía.¹⁴⁵

Algunos otros avances en materia comercial se realizarían al año siguiente. En 2001 ambos países firmarían dos acuerdos importantes: 1) el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 51) mediante el cual Cuba otorga preferencias a productos mexicanos clasificados en 150 ítems y México se compromete a dar el mismo privilegio a productos cubanos que se clasifican en 322 ítems y 2) el Acuerdo para la Promoción y Protección

¹⁴⁰ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, pp. 223-224.

¹⁴¹ Eurídice González, “Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 329.

¹⁴² Georgina Sánchez, *op. cit.*, p. 37.

¹⁴³ Fernando Neira, “México y Cuba una mirada actual de las relaciones económicas” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 174.

¹⁴⁴ Georgina Sánchez, *op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

Recíproca de Inversiones (APPRI) que contribuye a intensificar la cooperación económica para el beneficio de ambos Estados.¹⁴⁶

La relación entre México y Cuba enfrentaba grandes retos con la llegada del nuevo siglo. Era evidente que ambos países ya no compartían posturas políticas y sus modelos económicos eran opuestos. Asimismo, la importancia comercial de la que ambos mercados gozaron en su momento había disminuido de manera sostenida durante los últimos años. Incluso, tras el cambio en la agenda de los intereses de México y la profundización de la relación con Estados Unidos, el mantener un discurso de independencia y autonomía parecía insostenible.

El acuerdo político que durante mucho tiempo mantuvo los vínculos entre ambas naciones se desdibujaba y terminaría por romperse durante la gestión del primer gobierno de “alternancia” en México. Si bien el proyecto neoliberal ya había sido definido décadas atrás con el PRI, con lo cual se aseguraba una cierta continuación en la línea que seguiría la política exterior, el triunfo de un partido distinto en 2000 dotaba de incertidumbre a algunos de los vínculos bilaterales de nuestro país. Uno de esos casos era la relación con Cuba.

Por un lado, el recrudecimiento de las políticas económicas y sociales del gobierno de Fidel Castro volvían cada día más complicado sostener un apoyo a “ojos cerrados” hacia su gobierno. Por otro, nuestro grado de dependencia con Washington se había formalizado y el gobierno norteamericano contaba con elementos comerciales, económicos y legales para incidir de manera directa en la actuación de México con el exterior. Además, un nuevo gobierno de mayor cercanía ideológica con Estados Unidos había llegado a la presidencia. En resumen, el escenario se había modificado.

El reto era sin duda importante. Se trataba de un esfuerzo diplomático capaz y comprometido, encaminado a lograr al menos tres puntos básicos: 1) Reformular cuidadosamente la relación bilateral con Cuba, tomando en consideración los lazos de respeto y cooperación que habían sostenido históricamente; 2) Garantizar el papel de México como mediador entre Cuba y Estados Unidos ante la posible apertura y democratización del gobierno cubano y 3) Mantener en buen estado las relaciones con América Latina y el Caribe, a pesar de la profundidad de sus vínculos comerciales con Estados Unidos. Como

¹⁴⁶ Fernando Neira, *op. cit.*, pp. 174-175.

analizaremos en los siguientes apartados ninguno de estos puntos sería cumplido en su totalidad.

2.2 La situación interna de México durante los gobiernos de alternancia y los dos primeros años de gobierno de Peña Nieto.

Una vez que hemos revisado brevemente los elementos históricos más sobresalientes de la política exterior de México y la relación bilateral con Cuba, pasaremos a analizar el siguiente punto del aparato metodológico que guía la presente investigación: *La situación interna de México*. Este apartado concentra la revisión de tres elementos para su evaluación: las condiciones sociales, las condiciones políticas y las condiciones económicas. Asimismo, es importante puntualizar que para la descripción de este capítulo serán presentados sólo algunos de los indicadores más importantes presentes en el periodo de estudio. El objetivo es mostrar un panorama general de las condiciones internas que estaban presentes en ese momento. Por ende, no se pretende hacer un análisis detallado de cada una de las variables y su evolución histórica.

La revisión de estos indicadores nos permite verificar si las acciones de política exterior tomadas por México durante este periodo, se reflejaron en una mejora en la calidad de vida de las personas y en el cumplimiento del interés nacional. Asimismo, en el marco de la relación con Cuba, nos posibilita entender en qué bases se fundamentaron algunas decisiones tomadas por México respecto a la relación bilateral y cuáles eran las condiciones que, a nivel interno, incidían en la priorización de nuestro vínculo con América del Norte.

2.2.1 Condiciones sociales.

Como revisamos en el primer capítulo, el principal objetivo de cualquier política exterior debe ser el cumplimiento del interés nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En este sentido, los resultados alcanzados no deben ser medidos únicamente en términos del incremento o mejora de ciertos indicadores económicos o comerciales; sino en la propia percepción social. Es decir, cuando hacemos referencia al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no sólo estamos aludiendo al aumento de capacidades que les permitan lograr mayores niveles de desarrollo, sino a la influencia directa, cercana y perceptible que las acciones de política exterior tienen en su entorno más directo.

En concreto, más allá de si el Estado o un gobierno en particular firma una gran cantidad de instrumentos de cooperación, la evaluación sobre el éxito o fracaso de la política exterior debería estar centrada en la forma en que la sociedad percibe los beneficios que se derivan de estas acciones. Si posibilitan su acceso a mejores empleos, si mejoran la calidad de la educación de sus hijos, si incrementan las capacidades de las instituciones encargadas de su seguridad, si los proveen no sólo de una mayor cantidad de alimentos, sino también de alimentos con suficiente valor nutrimental, si conceden mayores espacios para su participación, etc. El mejoramiento de estas capacidades es lo que debiera constituir el foco de atención de cualquier acción de política exterior; así como, formar parte de los indicadores que se utilicen para su evaluación.

En términos del presente caso de estudio, es importante tener en consideración que el área social constituía la gran asignatura pendiente de los dos gobiernos de México previos al año 2000. El cambio en el modelo de desarrollo, la liberalización del mercado y la apertura comercial que había propiciado el TLCAN, si bien habían dado muestras de mejorar los indicadores macroeconómicos del país, posibilitando el acceso a una mayor cantidad de productos y servicios, no habían terminado por influir, de manera sustancial, en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad mexicana en su conjunto.

De manera evidente, quienes menos se habían beneficiado de esta apertura eran las clases bajas. Es decir, aquellas personas en situación de pobreza y marginación. Si revisamos algunos datos en concreto, es posible encontrar que una de las características sociales presentes en la época era alto grado de desigualdad: a principios de la primera década de 2000, 10% de la población más rica acaparaba aproximadamente 35% del ingreso nacional. Para el mismo año y según cifras oficiales de la Secretaría de Desarrollo Social, 18.6% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza.¹⁴⁷

Por otro lado, en el reporte de ese año emitido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México ocupaba el lugar número 55 de 174 países considerados, según los resultados obtenidos a partir de la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁴⁸. Con una calificación de 0.784 de IDH, nuestro país retrocedía en 2000 cinco lugares

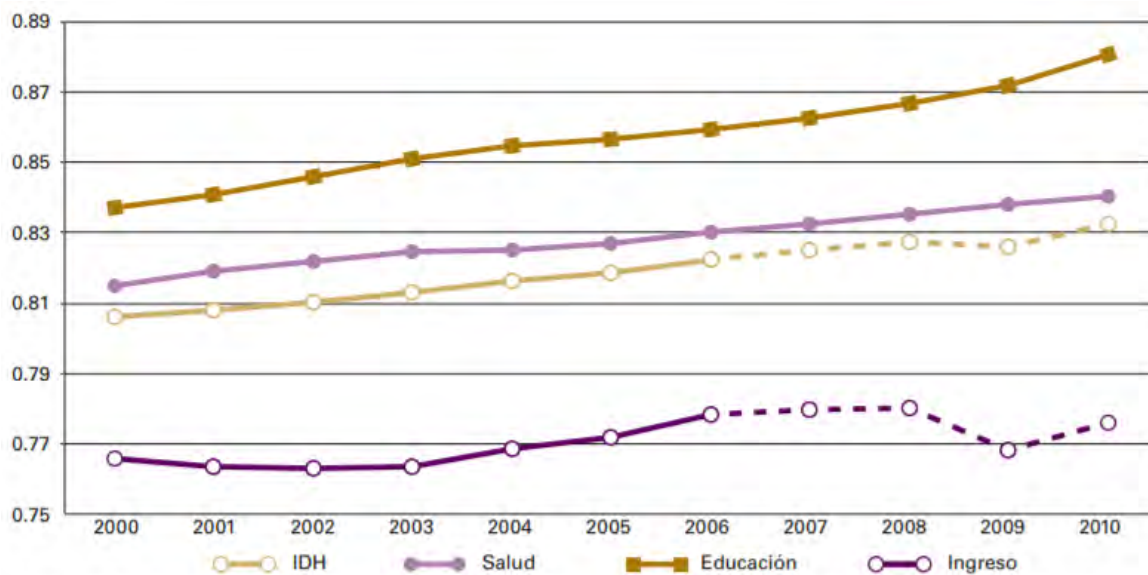
¹⁴⁷ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 253.

¹⁴⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador que sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); el índice de acceso al conocimiento (obtenido a raíz de emplear conjuntamente la tasa de alfabetismo y la tasa

respecto al año anterior y siete respecto a 1996.¹⁴⁹ De los tres indicadores que componen el IDH, los resultados arrojados ese año eran los siguientes: la esperanza de vida era de 75 años en promedio, la tasa de alfabetización fue de 90.4% y el ingreso per cápita fue de 9 316 pesos.¹⁵⁰ Asimismo, la población sin acceso a agua potable fue de 12.6% y los niños menores de cinco años con peso insuficiente fue de 7.3%.¹⁵¹

La Gráfica 1 muestra el comportamiento de México respecto a este indicador de 2000 a 2010. Aunque como podemos observar durante este periodo ha existido una tendencia positiva en los tres indicadores que componen el Índice, en el tema del ingreso el promedio

Gráfica 1. IDH nacional y componentes. Estimación tradicional 2000-2010.



Nota: La serie 2007-2010 no es estrictamente comparable con la serie 2000-2006 debido al cambio metodológico introducido por Inegi para el cálculo del PIB estatal.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, Organización de las Naciones Unidas, México, 2012,

combinada de matriculación); el índice de acceso a una vida digna (calculado por medio del Producto Interno Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra expresado en dólares estadounidenses). De esa manera el IDH se obtenía como el promedio simple, o media aritmética, de estos tres indicadores; obteniendo resultados mediables del 0 a 1, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. Es importante destacar que para el año 2010, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano introdujo una nueva metodología para el cálculo del IDH. Este cambio contemplaba principalmente un ajuste de los referentes internacionales de todas sus variables y de la manera en que éstas se sintetizan. Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, Organización de las Naciones Unidas, México, 2012, p. 7.

¹⁴⁹ Pablo Latapí, "Informe de Desarrollo Humano 2000" en *Proceso*, disponible en <http://www.proceso.com.mx/286067/informe-de-desarrollo-humano-2000> consultado el 2 de enero de 2017.

¹⁵⁰ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos*, op. cit., pp. 253-254.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 254.

de crecimiento es mucho menor respecto de las variables restantes. A inicios de 2000 el valor del IDH en el país era de 0.8059, para 2010 este valor se había incrementado a 0.8323.¹⁵²

Dos condiciones deberán ser tomadas en consideración para interpretar esta evolución. La primera tiene que ver con el cambio metodológico introducido por el INEGI para el cálculo del PIB estatal, lo que provoca que la serie 2007-2010 no sea comparable con la de 2000-2006; por lo tanto, de haber continuado con la metodología anterior algunos indicadores podrían haber arrojado resultados distintos. La segunda consideración radica en las propias características poblacionales de las variables analizadas. La tasa de alfabetización, la tasa de matriculación y la esperanza de vida al nacer, son variables abstractas que pueden verse influidas por eventos o condiciones externas y/o momentáneas. Es decir, un aumento en la esperanza de vida al nacer o en el número de estudiantes matriculados no necesariamente representa un mejoramiento potencial del resto de indicadores sociales; ni garantizan un mejoramiento inmediato en la manera en que la gente percibe mejoría en su calidad de vida.

A estas condiciones de retraso social se sumarían, hacia finales del gobierno de Vicente Fox, otros factores lacerantes. Si bien, la violencia y el crimen organizado habían mostrado una tendencia al alza desde por lo menos los dos sexenios anteriores; para los dos últimos años del gobierno panista, estos factores se habían agudizado. Sumado a la falta de oportunidades, a la desigualdad y al empobrecimiento de la población, se agregaría la inseguridad y la incertidumbre generada por la transnacionalización del narcotráfico mexicano.¹⁵³

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos habían transformado el escenario internacional y, de manera particular, los temas prioritarios en la agenda política del gobierno de Fox. En este sentido, las presiones ejercidas desde Washington a raíz del establecimiento de su política de guerra preventiva y lucha contra el terrorismo, hicieron visible la débil estructura de las instituciones mexicanas de combate contra la delincuencia que, aún sin estar capacitadas propiamente, debían alcanzar la

¹⁵² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, Organización de las Naciones Unidas, México, 2012, p.14.

¹⁵³ Paulino Arellanes, *Política Exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2010)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Piso 15 Editores, Puebla, 2015, p. 16.

securitización del país y las fronteras, enfrentando a grupos delictivos mucho mejor organizados y poderosos. Se había iniciado en México un capítulo de combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada que, al contrario de mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, las debilitaba.

Con la agenda social relegada a un plano secundario, llegaría en 2006 el segundo gobierno panista a la presidencia de México en la figura de Felipe Calderón. Para ese momento, el clima de inseguridad que existía en el país, sumado a la agudización de las otras problemáticas sociales que seguían sin resolverse, aumentaban el descontento social y la incertidumbre. Asimismo, las críticas en torno a la legalidad del proceso electoral de 2006 y la dudosa legitimidad del triunfo de Calderón, se convirtieron en otro factor que desestabilizaba y dividía a la sociedad mexicana.

Siguiendo la línea ya marcada, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado acapararía todos los esfuerzos políticos y económicos del gobierno de Calderón, tanto en el plano interno como al exterior.¹⁵⁴ Si bien esta lucha estaba fundamentada en un reclamo social legítimo, el tema de la seguridad y la militarización del conflicto se sostuvo más como un elemento justificador de un gobierno que buscó recuperar durante todo el sexenio la legitimidad y la aprobación.¹⁵⁵ Esta necesidad, además de los beneficios económicos y financieros que estaban detrás, incluso propició y justificó la aplicación una serie de políticas multilaterales y proyectos de sumo interés para Estados Unidos como el Plan Mérida.

Durante toda la administración de Calderón se calcula que el número de homicidios se incrementó en 24% hasta llegar a 27 213 homicidios tan sólo en 2011.¹⁵⁶ Por otro lado, la violencia en México asociada al crimen organizado, registró durante la época cifras en un rango de entre 50 000 y 120 000 muertes.¹⁵⁷ La cifra mayor dentro de este rango, coincide con la información sobre fallecimientos reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) durante el periodo de gobierno mencionado.

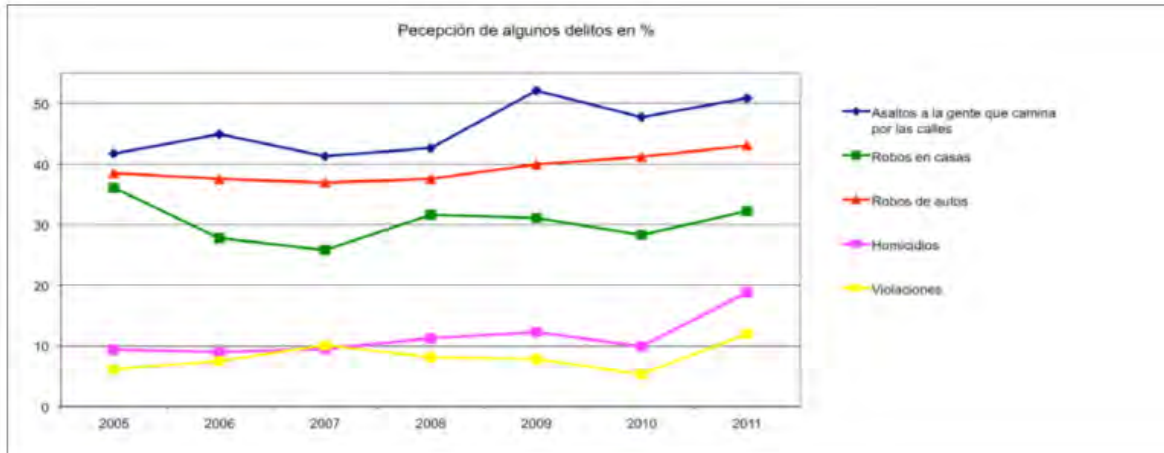
¹⁵⁴ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p.16.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 152.

¹⁵⁶ Jonathan Rosen y Roberto Zepeda, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, en *Revista Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, 2015, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, p. 162.

¹⁵⁷ *Ídem*.

Gráfica 2. Percepción de frecuencia de algunos delitos (% , 2005-2011)



Fuente: Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe 2012, *Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas y la División de Estudios Jurídicos*,

En materia de seguridad, una de las investigaciones más completas es la Encuesta de Victimización y Desempeño Institucional (ENVEI)¹⁵⁸ desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En su informe anual de 2012, es posible visualizar el comportamiento del Índice de Percepción de Frecuencia Delictiva (IPFD) acumulado de 2005 a 2011 y la percepción de frecuencia de algunos delitos que se muestran de manera desagregada. Respecto al índice general acumulado, se observa que el IPFD oscila alrededor de 3%. Esto indica que, en promedio, las personas encuestadas percibían la comisión frecuente de tres delitos en su entorno inmediato. Asimismo, es posible observar un crecimiento sostenido de este porcentaje desde 2005 hasta 2010, año en el que índice alcanzó 3,45%.¹⁵⁹

La Gráfica 2 muestra la percepción de frecuencia de algunos delitos de manera desagregada. En ella destaca el aumento generalizado de los cinco delitos evaluados (asalto a peatón, robo a casa habitación, robo de vehículo, homicidio y violación) de 2005 a 2011. En concreto, la percepción ciudadana en cuanto a su seguridad y la posibilidad de ser víctima

¹⁵⁸ En esencia esta Encuesta pretende describir el “estado de ánimo” de la ciudadanía respecto a los temas que la aquejan en materia de seguridad: el temor a ser víctima, los cambios de hábitos y conductas producto de la inseguridad, los niveles de inseguridad percibidos en su entorno cotidiano. Citado en México Evalúa, “Sistema de Índices e Indicadores de Seguridad Pública”, disponible en <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/SIIS-2010.pdf> consultado el 4 de diciembre de 2017.

¹⁵⁹ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe 2012, *Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas y la División de Estudios Jurídicos*, disponible en http://dominio1.cide.edu/documents/130662/449980/ENCUESTA_DE_VICTIMIZACION_Y_EFICACIA_INSTITUCIONAL_INFORME_ANUAL_2012 consultado el 6 de marzo de 2018.

de alguno de estos delitos mantuvo un aumento sostenido durante este periodo. Estos datos abonan a la tesis, planteada con anterioridad, respecto al clima de inseguridad e incertidumbre que de manera general acompañó a la sociedad mexicana durante el periodo de estudio.

Para finales de ese sexenio, las condiciones sociales en el país no habían mejorado y la sociedad mexicana seguía sin encontrar solución a sus demandas. La estrategia de guerra contra el crimen organizado no había funcionado, el gobierno había demostrado estar rebasado por la problemática y la corrupción y el desempleo aumentaron significativamente. Por otro lado, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cerca de 23 millones de mexicanos experimentaban “inseguridad alimentaria severa y moderada” y casi 26 millones “inseguridad alimentaria leve”.¹⁶⁰ Esto sin duda explicaría por qué, para los dos primeros meses del 2010, la pobreza en México aumentaría a más de 9 millones de personas.¹⁶¹

Durante los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto y aún con el regreso del PRI a la presidencia, la situación permanecería con la misma tendencia: inseguridad, pobreza, falta de empleo y/o mala calidad en los sí existentes, corrupción y una tasa de 18 458 homicidios dolosos de diciembre de 2012 a noviembre de 2013: un promedio de 1 538 homicidios por mes y 50 por día.¹⁶²

2.2.2 Condiciones políticas.

La transición democrática ocurrida en 2000, propició una cierta sensación de cambio en la política nacional.¹⁶³ Por primera vez, se consideraba factible una separación real de los poderes del Estado que posibilitara la participación efectiva no sólo de las instituciones; sino de otros actores políticos importantes dentro del proceso de toma de decisiones. Una estructura donde el poder Legislativo dejara de estar supeditado al Ejecutivo y la sociedad civil fuera reconocida también como un posible contrapeso del Estado.¹⁶⁴

Con un proyecto de gobierno sustentado en la concreción de reformas estructurales en materia de educación, fiscalización y energía, Vicente Fox se enfrentaría, por primera vez

¹⁶⁰ Ixel González, “23 millones padecen hambre en México” en *El Universal*, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/667295.html> consultado el 10 de enero de 2017.

¹⁶¹ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 168.

¹⁶² Jonathan Rosen y Roberto Zepeda, *op. cit.*, p. 163.

¹⁶³ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 251.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 253.

en la historia de nuestro país, a un Congreso en el que el presidente no contaba con la mayoría de votos. Esta condición se mantuvo durante todo su periodo de gobierno y derivó en un ambiente de tensión política que no sólo complicó la aprobación de las reformas; sino que enfrentó, por primera vez y de manera abierta, a ambos poderes del Estado. Al final, los seis años de su gobierno no serían suficientes ni para afianzar políticamente la democratización del país, ni para incidir favorablemente en la mejora de sus condiciones políticas, sociales y económicas.¹⁶⁵

En concreto, la imagen del Ejecutivo quedó lastimada después del gobierno de Vicente Fox tanto por su actuación a nivel interno como externo¹⁶⁶ y, tras el cuestionable triunfo de Calderón en las elecciones de 2006, la crisis del Estado se instaló en México: “Calderón arrancaba su gobierno sin consenso, con desprestigio, sin credibilidad y con más reacciones en contra a medida que avanzaba la aplicación de las políticas económicas.”¹⁶⁷ Asimismo, el Congreso se encontraba ampliamente dividido y de nueva cuenta la posibilidad de construir consensos estaba limitada.¹⁶⁸ Para sumar a la tensión política, existían críticas en torno al gabinete presidencial que contaba con exfuncionarios y gobernadores con poca credibilidad y acusados de violaciones a los derechos humanos.¹⁶⁹

Por otro lado, para blindar el proyecto de combate contra el narcotráfico y el crimen organizado, se volvió necesario el fortalecimiento del ejército y las fuerzas policiacas, dotándolos no sólo de mayores recursos, sino de mayor poder fáctico. Como ejemplo de lo anterior, para el 2007 el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) absorbería el 40% del presupuesto nacional designado a la Secretaría de Gobernación. Bajo la misma lógica, con la finalidad de garantizar el apoyo militar suficiente para darle continuidad a su gobierno, se decretó un aumento a los salarios de las fuerzas armadas; lo que no ocurría de la misma manera para el resto de la población mexicana.¹⁷⁰

En resumen, a finales del gobierno de Calderón el poder Judicial se encontraba deslegitimado, la impunidad se volvía cada vez más evidente, la sociedad no apoyaba el papel

¹⁶⁵ Rafael Velázquez, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010, p. 93-134.

¹⁶⁶ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 60-61.

¹⁶⁸ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 132.

¹⁶⁹ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 61.

del ejército y la represión policiaca y los asesinatos no cesaban. Ante la decepción social en cuanto al desempeño de la mayoría de las instituciones del Estado y una cierta sensación de ingobernabilidad en el país, la estabilidad política que se pensó traería la transición democrática, nunca se alcanzó. Estas serían las condiciones que posibilitarían en 2012, el regreso del PRI a la presidencia de México.

Acompañado con una imagen que pretendía dejar atrás las viejas prácticas priístas, el nuevo gobierno de Peña Nieto se presentaba como la opción de cambio hacia una política moderna e incluyente. Con una campaña electoral que aludía al conocimiento real de un partido que sí sabía cómo dirigir al país y el apoyo de las cúpulas del poder político y económico, alcanzaría la presidencia de México. La votación de tan sólo el 63% de la lista nominal, le otorgaba a Peña Nieto apenas 38.21% de los votos.¹⁷¹ A pesar de no contar con la simpatía de la mayor parte de la población, este gobierno sí gozaría de una ventaja respecto a los dos anteriores: un Congreso en el que su partido contaba con la mayoría de los escaños.

Otro elemento que facilitó la gestión del nuevo gobierno durante sus primeros años, fue la firma en diciembre de 2012 del llamado “Pacto por México”. Este acuerdo político suscrito por los representantes de las tres fuerzas políticas mayoritarias en el país y la Presidencia contemplaba la cooperación en tres ejes rectores¹⁷²: 1) El fortalecimiento del Estado mexicano, 2) La democratización de la economía y la política y 3) La participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Dicho acuerdo posibilitaría que para 2013 se lograra la aprobación de algunas de las llamadas “reformas estructurales” en materia de educación, telecomunicaciones y competencia y se avanzara hacia la concreción de la reforma hacendaria y de seguridad pública. Los resultados poco favorables de su proyecto de gobierno, se volverían evidentes tiempo después.

2.2.3 Condiciones económicas.

Posiblemente el único aspecto de la situación interna de México que no experimentó transformaciones importantes, a partir del cambio de régimen en 2000, fue el modelo

¹⁷¹ Instituto Federal Electoral, *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf> consultado el 3 de diciembre de 2017.

¹⁷² Animal Político, *Texto completo del Pacto por México. PRI, PRD, PAN y el presidente Peña Nieto firman el Pacto por México*, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/> consultado el 12 de julio de 2018.

neoliberal concebido como política económica del Estado. Los principales indicadores mostraban que México tenía una economía saludable y en crecimiento. Además de no experimentar las recurrentes crisis sexenales que ocurrían cada cambio de gobierno, el gobierno de Fox inicio con buenos números su gestión. Para ese año, el Producto Interno Bruto (PIB) de México alcanzó uno de sus mayores crecimientos en épocas recientes: 6.6%.¹⁷³

Asimismo, en materia comercial las exportaciones mexicanas habían alcanzado 22% y el total de las inversiones extranjeras reportaba ingresos al país por casi 18 mil millones de dólares.¹⁷⁴ En términos generales, el gobierno de Fox recibió una economía nacional relativamente sana y fortalecida. Con la simpatía generada con el gobierno de George W. Bush, las expectativas sobre un crecimiento económico sostenido y el mejoramiento de los indicadores comerciales, se percibían cada vez más factibles.

Sin embargo, para el final de su mandato los resultados serían diametralmente opuestos a aquello idealizado al principio de la gestión. Habiendo recibido una economía que crecía al 6.6%, heredaba un crecimiento económico de tan sólo 3.0% para 2006. Como ejemplos del decrecimiento económico ocurrido durante esta administración, es posible mencionar el aumento en la tasa de desempleo a 3.47% según cifras del Banco de México; una disminución del comercio exterior que crecía sólo a 16.6%; un marcado déficit comercial que aumentó en los casos de Canadá y la Unión Europea y un decrecimiento del superávit comercial que se mantenía con países como Guatemala y Belice.¹⁷⁵

Cuadro 1. Indicadores económicos nacionales.
Comparativo, 2000-2006.

	2000	2006
CRECIMIENTO DEL PIB	6.6 %	3.0%
TASA DE DESEMPLEO	2.17%	3.47%
INVERSIÓN EXTRANJERA	17776 mds.	18938 mds.
CRECIMIENTO DEL COMERCIO EXTERIOR	22%	16.6%

¹⁷³ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 252.

¹⁷⁴ *Ídem.*

¹⁷⁵ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 131.

PROPORCIÓN DEL DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE RESPECTO AL PIB	3.1%	6.4%
-------------------------------------------------------------------	------	------

Fuente: Rafael Velázquez, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010, p. 132.

En términos comerciales, el gobierno de Fox no logró ni mayor dinamismo ni la diversificación de sus mercados de exportación. Este periodo, terminó más en un estado de crisis que de estabilidad; caracterizado por una marcada falta de crecimiento y una mayor dependencia al mercado norteamericano.¹⁷⁶ Condiciones que no cambiarían durante el gobierno de Felipe Calderón.

Como mencionamos anteriormente, la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos con Estados Unidos y su política de seguridad, habían iniciado un proyecto de securitización y militarización en México que también acaparó gran parte de los ingresos económicos del país. En este sentido, conforme con los beneficios del TLCAN, el gobierno de Calderón terminó por subordinarse a los lineamientos de política económica a 25 años del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) con la propuesta del denominado Plan 2030.¹⁷⁷

Llegaría para el año 2008 la mayor crisis financiera y económica internacional desde la Gran Depresión. Con el colapso del mercado hipotecario en Estados Unidos y la caída de grandes instituciones financieras como los bancos de inversión y empresas aseguradoras como la American International Group (AIG), la crisis financiera iniciada en Washington pronto se extendió por todo el mundo. Debido a la enorme dependencia económica de México, esta crisis tuvo fuertes efectos sobre la economía nacional.¹⁷⁸

Ya para el primer trimestre de 2009, la economía mexicana había pasado de contraerse de 1.6% (2008) a 7% del PIB, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lo que representaba la peor caída en los últimos 14 años.¹⁷⁹ Otros factores se sumarían a la crisis económica en el país: la caída de 17.6% de los ingresos petroleros en comparación con este mismo periodo en 2008; el colapso de las remesas por un total de 1

¹⁷⁶ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 21.

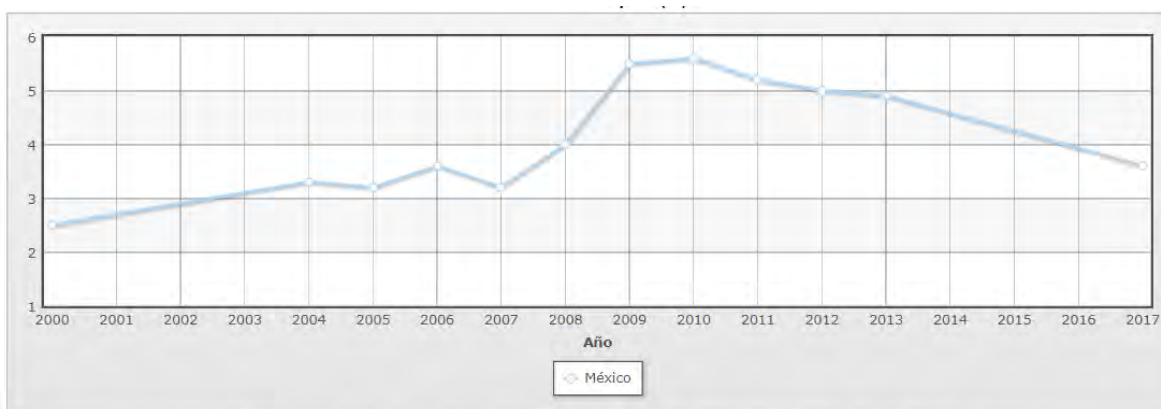
¹⁷⁸ Jesús Zurita González, Juan F. Martínez Pérez y Francisco Rodríguez Montoya, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México” en *El Cotidiano Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 157, septiembre-octubre, 2009, Distrito Federal, pp. 17-27.

¹⁷⁹ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 209.

615 millones de dólares (2% del PIB nacional) que dejaría a casi medio millón de hogares mexicanos sin uno de sus principales recursos; derivado de la inseguridad presente en el país, las divisas por turismo (que configura la tercera entrada más importante de recursos después del petróleo y las remesas) también cayeron 8.8%.¹⁸⁰

La profundidad de esta crisis tendría efectos directos para la población mexicana. Para el primer trimestre del 2009, 2 300 000 personas se encontraban sin empleo, por lo que el empleo informal aumentó de manera significativa.¹⁸¹ En este contexto, los resultados fueron los siguientes: los trabajadores informales llegaron a 28.2 % (12 100 000 personas) y la población subocupada aumentó a 3 400 000, representando 8% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país.¹⁸² La Gráfica 3 nos muestra el comportamiento de la tasa de desempleo de 2000 a 2017. En ésta se percibe un aumento sostenido de 2000 a 2010, año en el que se llegó a una tasa de 5,6%. Después de 2011, el desempleo en nuestro país disminuyó; aunque siguió oscilando alrededor del 5%.

Gráfica 3. México. Tasa de desempleo (%)



Country	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2017
México	2,5	3,3	3,2	3,6	3,2	4	5,5	5,6	5,2	5	4,9	3,6

Fuente: IndexMundi con datos obtenidos de la CIA World Factbook disponible en <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=mx&v=74&l=es> consultado el 2 de mayo de 2018.

Otro elemento que abonó a la crisis económica interna de México fue la deuda externa. Ya desde el año 2007, los principales indicadores económicos reflejaban la incapacidad financiera del Estado mexicano: “entre el endeudamiento histórico de México con la banca multilateral, la inflación, la fuga de capitales, la debacle del turismo y de la IED,

¹⁸⁰ Paulino Arrelanes, *op. cit.*, p. 209.

¹⁸¹ Jesús Zurita, *op. cit.*, p. 21.

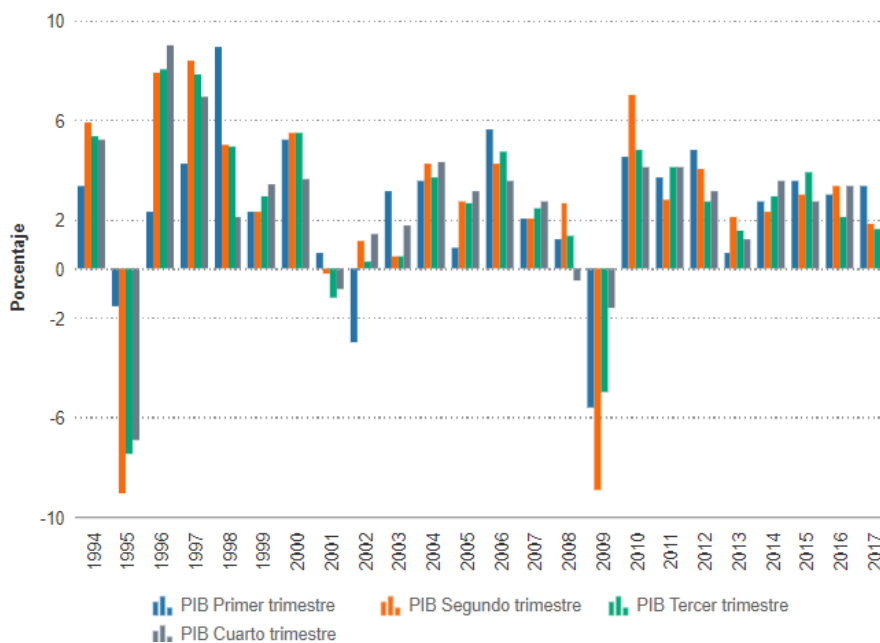
¹⁸² Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 209.

el desempleo y la influenza, el país se fue hundiendo en la miseria”¹⁸³ En esa época, el freno al desplome de la economía mexicana llegaría de manos de los principales organismos financieros internacionales. Para evitar la crisis de la deuda, la solución sería aumentarla aún en mayor cantidad.

Es bajo esta lógica que, a finales de 2008, el gobierno mexicano solicitaba al FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la aprobación de los mayores créditos otorgados a cualquier país en la historia de estas instituciones financieras.¹⁸⁴ A penas a dos años del inicio del gobierno de Calderón la deuda había aumentado 28.7 % lo que representaba un total de 4 333 123 500 000 pesos. Es decir, cada uno de los entonces 102 551 000 mexicanos sostenía una deuda de 40 289 pesos.¹⁸⁵

En resumen y en comparación con la situación económica que recibieron, doce años de gobiernos panistas habían afectado negativamente la economía del país dejándola en un estado de crisis. Asimismo, a pesar de las esperanzas puestas en el regreso del PRI a la presidencia, la situación económica del país no mejoró durante los dos primeros años de Peña Nieto. Dentro de los primeros catorce trimestres de su gestión, el PIB creció apenas 1.9%, la

Grafica 4. Producto Interno Bruto trimestral. Cifras Originales (Crecimiento Histórico)



Fuente: PIB y Cuentas Nacionales de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx> consultado el 13 de abril de 2018.

¹⁸³ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 228.

¹⁸⁴ *Ídem.*

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 228-229.

cantidad de personas subocupadas aumentó de 3 910 000 a 4 179 000. Respecto a la balanza comercial, para 2013 se experimentó un déficit de 1 195 000 000 millones de dólares (mdd) y en 2014 subió a 2 848 000 000 mdd.¹⁸⁶

Como puede observarse en la Gráfica 4, existió una tendencia negativa desde 2000 hasta 2014; esto en comparación con el crecimiento promedio experimentado durante los últimos cuatro años de la década de los noventa. Los puntos más críticos de decrecimiento se presentan en 2001 y, de manera mucho más profunda, en 2009. La última de estas caídas puede explicarse a partir de las consecuencias recesivas que experimentaron la mayoría de las economías del mundo a raíz de la crisis financiera de 2008, iniciada en Estados Unidos. Otro punto distintivo es que, durante todo el periodo de estudio, con excepción del segundo trimestre de 2010, el PIB nacional se mantuvo muy por debajo de 6%.

Esta falta de crecimiento podría explicar el interés de los tres gobiernos federales por afianzar el intercambio con Estados Unidos y profundizar su relación comercial; con el objetivo de garantizar la enorme derrama económica que esta relación le significa en sus finanzas. Objetivo que podría haber abonado al distanciamiento con la región latinoamericana y a la conducción de una política exterior guiada más por un objetivo económico y comercial que por la tradición política y la hermandad histórica.

2.3 El entorno internacional. Factores externos a considerar para el análisis del caso de estudio.

El siguiente factor que es importante considerar para el análisis de la política exterior de México está conformado por las condiciones externas. Sin duda, las tendencias, las políticas y los eventos que ocurren en el escenario internacional inciden de manera directa en todo el proceso de la política exterior. Desde la etapa de planeación hasta la evaluación de la misma, las condicionantes externas juegan un papel vital en las causas que originan su comportamiento y, por ende, en el análisis de sus resultados.

Con base en el marco de estudio de la presente investigación, se ha decidido rescatar dos grandes escenarios para el análisis de este subcapítulo: el contexto regional en América Latina y el papel de Estados Unidos como variable determinante en la política exterior de

¹⁸⁶ Alejandro Gómez Tamez, "Indicadores económicos del presidente Peña Nieto" en *El Financiero*, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-gomez-tamez/los-indicadores-economicos-del-presidente-pena-nieto> consultado el 3 de enero de 2018.

México y en su relación con Cuba. En este sentido, el presente apartado tiene el objetivo no sólo de contextualizar nuestro análisis, brindando algunos elementos para entender la base que origina la adopción de ciertas políticas dirigidas al exterior; sino también, mostrar el peso específico que el escenario internacional y algunos de los actores que en él convergen, poseen en la determinación misma de las agendas nacionales y en la construcción del interés nacional.

2.3.1 El contexto regional de América Latina.

Históricamente, el vínculo con la región latinoamericana se ha concentrado más en el acercamiento político que en el intercambio comercial y el desarrollo económico. Si bien, en el ámbito del discurso la región siempre ha sido considerada prioritaria para los intereses de nuestro país; en el plano cuantitativo, esta importancia no se ha visto reflejada en cifras en el largo plazo.¹⁸⁷ Sin embargo, como hemos inferido con anterioridad la importancia de los vínculos exteriores no debería sólo estar medida en términos económicos y comerciales; sino también, en la cooperación política, el entendimiento, la afinidad de los proyectos y el lazos históricos que las sostienen. El buen estado de los vínculos políticos configura un elemento importante en la relación de cualquier Estado con el exterior e incluso, si consideramos como prioritario el vínculo comercial, en la concreción, aplicación y mantenimiento de cualquier instrumento económico.

Es cierto que, en el caso de América Latina, nuestro vínculo siempre ha sido mayormente político. Sin embargo, en el marco de la relación histórica entre México y Cuba la región ha jugado un papel trascendental. Ambas revoluciones han sido consideradas como las dos luchas nacionalistas más destacadas en la región durante el siglo XX, reconociendo que el deseo por alcanzar la independencia y garantizar la autonomía fue una lucha latinoamericana. Es debido a la similitud de las amenazas que enfrentaban, que durante la primera mitad del siglo XX y hasta la creación de la Organización de Estados Americanos

¹⁸⁷ Guillermo Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010, p. 287.

(OEA) el establecimiento de un marco legal que garantizara el cumplimiento del principio de no intervención conformaría el objetivo prioritario de todos los países de la región.¹⁸⁸

Otro evento importante en donde se haría visible la cercanía latinoamericana, se derivó del temor generado a raíz de la crisis de los misiles de 1962. De nueva cuenta, el tema de Cuba impactaría de manera directa a nuestro país y a toda la región. Con una destacada participación de la diplomacia mexicana, fue redactado el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina;¹⁸⁹ instrumento que pretendía limitar el posible enfrentamiento bélico entre Estados Unidos y la URSS, evitando que el conflicto se dirimiera en territorio latinoamericano.

Tiempo después, con la llegada del nuevo siglo, el escenario latinoamericano sufriría modificaciones importantes. La lucha por la autonomía que antes uniera a la región, terminaría por conformar intereses disimiles entre sus gobiernos. Mientras México profundizaba su relación política y económica con el norte, especialmente con Estados Unidos, para el año 2000 algunos de los países de la región establecerían gobiernos con mayor autonomía en su desempeño y con un mayor grado de conciencia sobre la soberanía de su política, tanto al interior como al exterior, y de sus recursos estratégicos.¹⁹⁰

Durante estos años, es importante recordar que en el arco andino ya se habían encendido las alertas por las repercusiones regionales del Plan Colombia; lo que terminaría por desembocar en movilizaciones populares y militares que derrocarían al gobierno de Jamil Mahuad y, para 2000, provocarían el impedimento para la reelección, por tercera vez, de Alberto Fujimori en Perú.¹⁹¹ Por otro lado, ante la crisis económica en Argentina, el gobierno de Fernando de La Rúa, secuestraría los ahorros de la población lo que provocó un fuerte rechazo social y su consecuente renuncia como presidente en 2001.

En Venezuela, la oposición del gobierno de Hugo Chávez (electo libremente desde 1999) orquestaría un golpe de Estado el 11 de abril de 2002. Después de dos días, ante el reclamo de gran parte de la sociedad venezolana y la presión internacional por la imposición de un gobierno ilegítimo, Chávez regresaría al poder gracias al apoyo de sus simpatizantes

¹⁸⁸ Gustavo Iruegas, “Relaciones México-Cuba” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 23.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 28.

¹⁹⁰ Rodrigo Páez, *op. cit.*, p. 188.

¹⁹¹ Guillermo Guajardo, *op. cit.*, p. 294.

en la milicia. A la serie de triunfos de gobiernos socialistas y de izquierda en la región, se le sumaría el de Bolivia en 2003. El gobierno del entonces presidente Gonzalo Sánchez Lozada sería derrocado por una movilización indígena y popular que lograría llevar al poder, en las elecciones de 2005, al primer presidente indígena del siglo XXI. De manera casi inmediata el nuevo presidente, Evo Morales fijaría su postura nacionalista mediante la nacionalización de los hidrocarburos.¹⁹²

Las marcadas diferencias entre los países de la región se volverían evidentes en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra. Si bien esta reunión anual se había convertido históricamente en un tema de tensión entre el gobierno de Castro y el resto de los países latinoamericanos, la reunión del año 2002 evidenciaría cambios importantes en el escenario. La presentación por parte del gobierno de Uruguay de una resolución que condenaba las violaciones de los derechos políticos y civiles en Cuba, tendría al menos dos resultados importantes. En primer lugar, el fin del acuerdo político de respeto mutuo, que habría sostenido la relación bilateral entre México y Cuba por un largo tiempo, tras el voto mexicano a favor de la resolución y, en segundo lugar, la división presente entre las naciones latinoamericanas respecto a Cuba que ahora contaba con la abstención de Brasil y Ecuador y el único voto emitido en contra por parte del gobierno de Venezuela.¹⁹³

En términos de la relación de México con la región, desde 2000 ésta estuvo marcada por el distanciamiento y el desinterés. Como analizamos en el subcapítulo anterior, esto puede explicarse como resultado del acercamiento con las políticas de seguridad impuestas desde Washington y la consecuente alienación de los intereses de México con el país fronterizo. Asimismo, la actitud mostrada hacia algunos países de la Cuenca del Caribe, particularmente los enfrentamientos diplomáticos con Cuba y Venezuela, contribuyó a la división de la región,¹⁹⁴ así como, a la pérdida de la presencia y el reconocimiento del que alguna vez gozara nuestro país.

En contra punto de la dirección de México, en 2002 Cuba parecía mejorar sus relaciones diplomáticas con la mayoría de los países del hemisferio occidental (con

¹⁹² Guillermo Guajardo, *op. cit.*, p. 295.

¹⁹³ Cristina Rosas, "Cuba, América Latina y el Caribe: encuentros y desencuentros" en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002, pp. 58-59.

¹⁹⁴ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 108.

excepción de Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador y Uruguay) e incrementaba sus niveles de intercambio comercial y cooperación política con el resto de las islas del Caribe y los países latinoamericanos.¹⁹⁵ Para finales de la primera década de 2000, aún con algunas diferencias, el gobierno de Fidel Castro se encontraba más cercano a la línea política de los gobiernos de Hugo Chávez Frías en Venezuela, Evo Morales Ayma en Bolivia, Inácio Lula Da Silva en Brasil y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. Esto no sólo se visibilizaba en la afinidad de sus intereses y sus objetivos en política exterior; sino en el incremento de sus relaciones comerciales bilaterales.

Con el apoyo decidido del gobierno de Chávez, no es de extrañar que Cuba fuera propuesta por parte de Brasil y Argentina para ingresar como miembro pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).¹⁹⁶ Es importante destacar que hasta el día de hoy el MERCOSUR configura el proyecto de integración política y comercial de mayor peso en la región latinoamericana. Solamente para 2014, este bloque ya abarcaba más de 70 % del territorio sudamericano; lo que representa un mercado de 250 millones de personas (alrededor de 55% de la población de América del Sur) y 70% del PIB de esa región, equivalente a 800 000 000 000 mdd.¹⁹⁷

Por su parte, México ha mantenido un comercio poco significativo con la región. Como muestra de lo anterior, en 2003 la IED acumulada de nuestro país apenas rebasó los 13 000 000 mdd y se concentró de la siguiente manera: Argentina 15%, Perú 13%, Colombia 12%, Venezuela 12%, Guatemala 11%, Chile 10% y Brasil 9 %. Asimismo, si bien para 2004 se encontraban registrados 404 proyectos de cooperación científica y técnica, sólo 29% de estos habían sido concluidos y uno de cada cuatro había sido cancelado.¹⁹⁸ Esta es la condición que ha permanecido durante los últimos años y que ha caracterizado a los gobiernos mexicanos desde 2000. Aunque, como veremos en el siguiente subcapítulo, la región latinoamericana supone un objetivo estratégico para la política exterior de México, en términos cuantitativos no se ha visto reflejado de la misma manera.

¹⁹⁵ Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 70.

¹⁹⁶ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 235.

¹⁹⁷ Inter Press Service en Cuba, *Cuba el MERCOSUR, integración es más que comercio*, disponible en <http://www.ipscuba.net/ipscuba-net/hemeroteca/archivo-hemeroteca/ck6-politica/cuba-y-el-mercosur-integracion-es-mas-que-comercio/> consultado el 2 de febrero de 2018.

¹⁹⁸ Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 73-74.

Como referencia general de la participación de México y Cuba en los principales organismos y convenios regionales, se muestra un cuadro de referencia hasta el año 2014 a continuación:

Cuadro 2. Participación de México y Cuba en los principales organismos o convenios regionales hasta el 2014.

Organismo / Convenio / Alianza	México	Cuba
Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI		
Asociación de Estados del Caribe-AEC		
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA		
Mercado Común del Sur-MERCOSUR		
*Ambos países cuentan con un Acuerdo de Complementación Económica		
Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-ALBA		
Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL		
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC		
Alianza del Pacífico		
Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN		

Fuente: Elaboración propia con base en la información presente en los sitios oficiales de los mencionados organismos regionales

2.3.2 El papel de Estados Unidos como factor determinante en la relación México-Cuba.

El fin del enfrentamiento bipolar y la consecuente caída del proyecto comunista de la URSS, posicionaron a Estados Unidos como la única gran potencia militar y económica en el mundo. Si ya desde principios del siglo, el poderío norteamericano había ido consolidándose, la confirmación de su hegemonía llegaría a principios de la década de los noventa y, con esto, el reordenamiento de las fuerzas dentro del sistema internacional.

A partir de ese momento, el peso de la agenda política y económica de Estados Unidos determinaría en gran medida las interacciones y las agendas internas de casi todos los países. De manera evidente, por su importancia geopolítica y la cercanía de sus fronteras, México y Cuba no escaparon de esta condición. Como revisamos en el primer apartado de este capítulo, Estados Unidos ha jugado un rol histórico de suma importancia en la existencia de ambos países. En el caso de Cuba, como enemigo a vencer para alcanzar la independencia del Estado y como coadyuvante en la consolidación del régimen de Castro. Es decir, las políticas de acoso y opresión desarrolladas por Washington desde el triunfo de la revolución cubana, en cierta medida sirvieron como justificación no sólo para la continuación del proyecto castrista; sino para la conformación de toda una identidad latinoamericana en contra del intervencionismo y el abuso que ha caracterizado a la política exterior de Estados Unidos hacia la región.

En el caso de México, la relación con Estados Unidos siempre ha funcionado como factor determinante en el desarrollo nacional. Ya sea como amenaza o como aliado, México ha tenido que incluir su vínculo con Estados Unidos como factor determinante en sus proyectos. El presente apartado está dedicado al análisis de esta influencia. El objetivo es describir algunos eventos y políticas adoptadas por Washington y analizar cómo éstas influyeron en las decisiones, actitudes y acciones que caracterizaron la política exterior de México hacia Cuba desde el año 2000 al 2014.

Desde el triunfo de la revolución de 1910, la política exterior de México debió generar estrategias que le permitieran mantener una relación equitativa y respetuosa con Estados Unidos que, a pesar de la enorme asimetría de poder que existe entre ambos, garantizaran la protección de su soberanía nacional. En este sentido, el objetivo principal siempre ha sido uno: la contención.¹⁹⁹ De manera lógica, el caso de la relación bilateral con Cuba ha obedecido a esta misma tendencia.

Históricamente, los intereses estadounidenses han estado presentes a lo largo del camino en la relación de México con Cuba.²⁰⁰ Como un ejemplo de lo anterior, es importante

¹⁹⁹ Jorge A. Schiavon. “México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Secretaría de Relaciones Exteriores, Distrito Federal, 2006, p. 424.

²⁰⁰ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 224.

recordar brevemente el comportamiento de la política exterior de México en torno a las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos a la isla desde la llegada del gobierno de Castro. Cuatro razones principales servirían como pretexto para esta campaña de aislamiento económico: i) la declaración de Cuba como país socialista, ii) el decreto de la reforma agraria, iii) la expropiación de empresas de capital norteamericano y iv) el abierto acercamiento del régimen con el gobierno de Moscú.

La presión económica y política contra el gobierno en la isla iniciaría con el cierre del mercado estadounidense para el azúcar cubano que en ese momento representaba 80% de sus exportaciones totales. Tiempo después se daría paso al embargo de las importaciones, a la intervención militar en Playa Girón en 1961, a la declaración oficial sobre el embargo total a la isla y a la campaña para la expulsión de Cuba de la OEA en 1962.²⁰¹

A principios de la década de los noventa, el proyecto se reforzaría con la aprobación de dos instrumentos: la Ley Torricelli y la Ley Helms Burton. La primera condenaba a los países que dieran asistencia a Cuba a no recibir la misma condición por parte del gobierno norteamericano; quienes así lo hicieran no serían incluidos en los acuerdos de libre comercio ni en proyectos como la Iniciativa para las Américas o el Plan Brady.²⁰² La segunda, además de incluir nuevas cláusulas para el embargo, formalizaba la intención de “ayudar” a la transición democrática en Cuba y establecía condiciones para impedir que países extranjeros comercializaran con propiedades norteamericanas en la isla.²⁰³

A pesar de que estas medidas recibieron una fuerte crítica internacional, en los hechos ningún país, ni ningún organismo internacional pudo ofrecer soluciones viables al pueblo cubano. Al margen del apoyo de la región latinoamericana hacia Cuba, sería hasta 1975 que se lograría levantar el embargo a la isla, al menos en el marco de la OEA.²⁰⁴ Por su parte, México se uniría a los reclamos en oposición al bloqueo norteamericano durante los años

²⁰¹ Mónica González, “Las relaciones entre Cuba y Estados Unidos: el caso de las sanciones” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002, pp. 83-84.

²⁰² *Ibidem*, pp. 88-89.

²⁰³ Susan Kaufman, “La ley Helms Burton el embargo estadounidense contra Cuba”, en *Colegio de México*, disponible en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NVIURRSN5BIM86C6HF4E2SPKFYYI6S.pdf consultado el 4 de febrero de 2018.

²⁰⁴ Mónica González, *op. cit.*, p. 94.

posteriores e insistiría en la reintegración de Cuba al organismo regional, al menos hasta la llegada del TLCAN.²⁰⁵

En un intento por conservar el comportamiento doctrinario que caracterizó sus relaciones con el exterior por largo tiempo, y a pesar de las contradicciones en las que incurriría, durante el gobierno de Salinas de Gortari nuestro país expresó su rechazo a Ley Torricelli. Para México, esa ley funcionaba como una estrategia norteamericana para aplicar sus leyes más allá de sus fronteras, lo que significaba una violación del derecho internacional. En el discurso, México enfatizaba su autonomía de establecer las relaciones comerciales que creyera convenientes para el cumplimiento de su interés nacional.²⁰⁶ Por otro lado, las empresas mexicanas que sostenían negocios en Cuba optaron por ampararse ante la Ley Helms Burton, protegiendo un mercado que les permitía comercializar sus productos sin requisitos de normalización y certificación para las exportaciones.²⁰⁷

Sin embargo, aunque en el discurso México sostenía un apoyo solidario con el pueblo cubano, en la realidad, el vínculo con Estados Unidos se profundizaba a medida que las negociaciones del TLCAN se iban desarrollando. Incluso, a pesar de la negación por parte de la oficina de Presidencia en México, se dio a conocer información sobre los acuerdos a los que habría llegado con Washington respecto a Cuba en el marco de este proyecto económico. “Al parecer México habría acordado negar créditos con bajos intereses a Cuba, así como créditos de garantía a empresarios mexicanos que invirtieran en Cuba; el gobierno mexicano rehusaría renegociar la deuda con Cuba y mantendría los niveles corrientes de comercio con la isla a precios internacionales.”²⁰⁸

Si bien es cierto, que la estrecha vinculación comercial de México con Estados Unidos era una realidad que había existido desde siempre, la formalidad legal que adquirió en 1994, terminó por afianzar y profundizar esta dependencia. Esto explica por qué, aunque por un lado se denunciaba el bloqueo económico; por el otro, el gobierno de Salinas sostenía una estrecha relación con la comunidad cubano-americana establecida en Florida y mantenía

²⁰⁵ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, pp. 217-218.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 218.

²⁰⁷ Fernando Neira, *op. cit.*, p. 176.

²⁰⁸ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 219.

conversaciones constantes con líderes del exilio como Jorge Mass y Carlos Alberto Montaner.²⁰⁹

Ésta postura, al igual que muchas otras, hizo evidente que la política mexicana respecto a Cuba se había transformado de manera importante. Los compromisos adquiridos a raíz de la liberalización de la economía y el cambio en el modelo de desarrollo, trazarían la línea por la cual se conduciría la política exterior de México: la profundización de los acuerdos comerciales con América del Norte y el estrechamiento de ambas agendas políticas.

El 2000, brindaría posibilidades de construir un mayor entendimiento entre México y Estados Unidos. Con una postura ideológica más cercana a Bush que a Castro, Fox recibiría la primer visita de Bush como presidente electo, apenas a los veinte días de iniciado su mandato, en su rancho en San Cristóbal, Guanajuato. Se confirmaba que la relación iniciaba en los mejores términos, cuando la primer visita de Estado que recibiera el matrimonio Bush en la Casa Blanca fuera la del presidente mexicano.²¹⁰ De manera evidente, el buen estatus de la relación con Estados Unidos sería el principal objetivo del gobierno Fox y de su entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. En este sentido, la prioridad la constituirían: la firma de un acuerdo migratorio integral y la profundización del acuerdo comercial (TLCAN *plus*) en el que se incluirían temas como energéticos, seguridad y administración fronteriza.²¹¹

Después de los eventos terroristas de 2001, ya sea por falta de oficio o inexperiencia, el gobierno mexicano tardó días en emitir un comunicado de solidaridad hacia Washington y a partir de ese momento el apoyo de México fue puesto en tela de juicio. Con los cambios en la política de seguridad estadounidense y la declaración de guerra contra el terrorismo en todas sus formas, el deseado acuerdo migratorio de Fox y Castañeda quedó fuera de la ecuación. Es decir, la propia presencia de indocumentados chocaba de manera directa con el proyecto policiaco norteamericano, al hacer evidente que existían al menos 15 millones de personas dentro de su territorio sobre las que no tenía control.²¹²

²⁰⁹ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 219.

²¹⁰ Erika Ruiz Sandoval, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces" en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010, p. 80.

²¹¹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 314.

²¹² Gustavo Iruegas, *op. cit.*, p. 26.

De manera directa, los ataques de 2001 tendrían al menos dos efectos sensibles para México: 1) la seguridad nacional se convertiría en la prioridad para Estados Unidos, relegando la relación bilateral a un lugar secundario²¹³ y 2) una ligera caída en el comercio bilateral que pasó de 247 mil millones de dólares en 2000 a 232 mil millones al año siguiente.²¹⁴ Un tercer efecto colateral que es relevante destacar, sería el cambio en el comportamiento que México comenzó a adoptar en su relación con otros países de la región latinoamericana, particularmente con Cuba.

En el marco de esta relación bilateral, la principal preocupación consistía en la postura que nuestro país adoptaría en las reuniones en Ginebra. Este sería el evento en el que se definiría si la política exterior de México permanecería al margen de los intereses norteamericanos o cambiaría su postura con el objetivo de superar el impase en el que había entrado la relación con Washington. En un ambiente en el que algunas versiones periodísticas aseguraban que el Departamento de Estado presionaba el voto mexicano en contra de Cuba, el presidente mexicano visitaba la isla²¹⁵ con la intención de invitar de manera personal a Fidel Castro a participar en la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo que se realizaría en Monterrey.

Los tres presidentes se encontrarían en Monterrey en un ambiente de tensión. Durante la reunión, según lo declarado posteriormente por algunos oficiales cubanos, Fox solicitaría a Castro se retirara de manera previa para evitar que éste se encontrara con Bush.²¹⁶ Al mes siguiente llegaría la tan esperada votación en Ginebra. A pesar de las demandas de buena parte de la sociedad civil y miembros del Congreso, México votaría a favor de la resolución propuesta por Uruguay. Por primera vez, la política exterior de México cambiaría su postura respecto a Cuba.

²¹³ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 105.

²¹⁴ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 317.

²¹⁵ El Congreso mexicano aprobó la visita del presidente Fox a Cuba con el compromiso de que ésta estaría encaminada a recuperar la cercanía con el gobierno cubano. A pesar de lo declarado, Fox aprovechó para reunirse con líderes de algunos grupos disidentes y el Secretario Castañeda declaraba que el voto mexicano dependía de los que se planteara en el seno de la Comisión de Derechos Humanos. Como consecuencia, semanas después alrededor de 29 personas tomaron la embajada mexicana en La Habana solicitando asilo político. Esta crisis se resolvió con la intervención de las fuerzas cubanas que lograron desalojar la embajada la madrugada del primero de marzo de 2002. Fuente: Ricardo Domínguez Guadarrama, "Relaciones México-Cuba: mito y realidad" en Adalberto Santana (Comp.), *Relaciones Interlatinoamericanas en los inicios del siglo XXI*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia y el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe UNAM, Distrito Federal, 2009, p. 81.

²¹⁶ Ricardo Domínguez, *op. cit.*, pp. 81-82.

La decisión adoptada por México sería interpretada como una traición a la política respetuosa que se había sostenido históricamente con la isla; provocando que el gobierno cubano hiciera pública una conversación telefónica sostenida entre Castro y Fox con la que se confirmaba lo declarado en la Cumbre de Monterrey. A partir de este momento, la relación permaneció estable pero distante.²¹⁷ Mientras el gobierno del presidente Fox buscaba las estrategias que le permitieran conseguir la aprobación de Washington, llegaría en 2003 una segunda prueba.

Con la declaratoria de guerra por parte de Estados Unidos a Iraq en el marco de su lucha antiterrorista, México tendría la oportunidad de recuperar su posición y la cercanía de la relación bilateral debido a su papel dentro de la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adquirido en abril de 2003. Acorde a la línea que había seguido hasta ese momento, se esperaba que Fox apoyara a Estados Unidos y confirmara la incondicionalidad de su vínculo. Sin embargo, el gobierno mexicano especuló hasta el final sobre su decisión; no por la contradicción en la que incurriría respecto a sus principios de política exterior o a la Carta de Naciones Unidas, sino debido a si su voto favorable le conseguiría la reactivación de las negociaciones para su acuerdo migratorio.²¹⁸ Para febrero del mismo año, el gobierno norteamericano declaraba la posibilidad de ejecutar represalias contra México si éste no votaba a favor de la invasión en Iraq.²¹⁹

La especulación de Fox resintió de manera sensible la relación con Estados Unidos y su falta de apoyo a la lucha contra el terrorismo fue interpretado por Washington como otro ejemplo de la falta de compromiso del “socio”.²²⁰ México no lograba recuperar la confianza de Estados Unidos y su relación con el gobierno de Castro seguía acumulando desencuentros. Para el año siguiente, la votación en la CDH volvía a generar tensión. En esta ocasión, la incertidumbre estaría provocada también por un ingrediente nuevo: el caso de la extradición del empresario Carlos Ahumada.²²¹ El gobierno mexicano negó que el caso del argentino

²¹⁷ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 337.

²¹⁸ Erika Ruiz Sandoval, *op. cit.*, p. 88.

²¹⁹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 318.

²²⁰ Rafael Velázquez, Balance General, *op. cit.*, p. 106.

²²¹ Luego de que el empresario argentino fuera detenido en Cuba, el gobierno mexicano solicitó de manera inmediata su extradición. Castro acompañó la deportación con una declaración en la que implicaba la utilización de este escándalo como parte de una campaña de desprestigio, orquestada desde el ejecutivo mexicano, en contra de Andrés Manuel López Obrador en el marco de las elecciones del 2006. La declaración fue interpretada por el gobierno de México como un intento por intervenir en la política interna y usar la deportación como carta

fuera a tener ninguna relación con su participación en Ginebra y, a pesar de la demanda de los partidos de oposición y la opinión pública, votó a favor de la resolución en contra Cuba una vez más.²²²

La votación en Ginebra y declaración de Castro acompañando la extradición de Ahumada, desencadenaron una serie de eventos que pondrían a la relación bilateral de México y Cuba en la mayor crisis en su historia. Tomando como justificación la entrada al país de un grupo de funcionarios cubanos con pasaportes diplomáticos, que no habían anunciado de manera previa su visita y que presuntamente habrían realizado actividades en contra de los intereses de la nación, el gobierno de México exigiría al embajador cubano abandonar territorio mexicano en un lapso no mayor a 48 horas y retiraría su embajador en La Habana.²²³ Si bien no se decidía romper por completo las relaciones diplomáticas con Cuba, el evento sí configuraría el punto de mayor distanciamiento en la historia de la relación bilateral. Sin resolver todos los asuntos e inconformidades pendientes, las relaciones se normalizaron en julio de 2004,²²⁴ aunque difícilmente se podría regresar al buen estatus del que alguna vez gozaron.²²⁵

Además, el sexenio culminaría con otro desencuentro que volvería a colocar a México en medio del enfrentamiento entre Cuba y Estados Unidos. Las autoridades del Hotel Sheraton de la Ciudad de México, por instrucciones del Departamento del Tesoro estadounidense, expulsaría de sus instalaciones a un grupo de empresarios cubanos en función de una ley que prohíbe a empresas norteamericanas tener negocios con personas provenientes de la isla.²²⁶ El Congreso mexicano solicitó el ejecutivo intervenir en el asunto y rechazar la aplicación de leyes foráneas dentro de su territorio; a lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores, declaró se trataba de “asunto entre particulares” en el cual el gobierno mexicano no podía intervenir.²²⁷

Los últimos años del gobierno de Fox siguieron la misma línea. Desde 2000 hasta 2005 México se pronunció a favor de las resoluciones condenatorias a Cuba en todos los

de negociación para la futura sesión en el marco de la CDH. Fuente: Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 341.

²²² Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 339.

²²³ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 239.

²²⁴ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 349.

²²⁵ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 75.

²²⁶ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 352.

²²⁷ *Ídem.*

foros internacionales.²²⁸ El gobierno de Vicente Fox se concentró, en mayor medida, en la recuperación de la confianza norteamericana y en la apertura de nuevos vínculos comerciales en Europa. En términos económicos, la dependencia respecto de América del Norte, particularmente Estados Unidos, sería evidente durante todo el sexenio. Por ejemplo, del total del IED captada por México entre 2001 y 2006, 63% provino de América del Norte y sólo 4% de América Latina.²²⁹ Asimismo, durante este periodo del total de las exportaciones por región, América del Norte concentró un total de 1 010 121 191 mdd (casi 90%) y en el caso de las importaciones registró un total de 719 508 000 mdd.²³⁰

Dos casos sirven para ejemplificar la línea de la política exterior de Fox: la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA) y la promoción constante del proyecto norteamericano denominado Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Al final, el sexenio de Fox terminaría sin recuperar la confianza de Estados Unidos y dejando una relación bilateral tensa por la cuestión migratoria.²³¹ El tema del control fronterizo sería el nudo central de la relación por los años siguientes. Con la victoria de Felipe Calderón en 2006, las élites gubernamentales y económicas de Estados Unidos garantizaban la continuidad de las políticas acordadas con Fox y la cooperación mexicana sobre seguridad nacional.²³² La apuesta norteamericana surtió el efecto deseado. El gobierno de Felipe Calderón, aún con los esfuerzos realizados durante la presidencia pro t mpore de México del Grupo de Río en marzo de 2008 y febrero de 2010,²³³ mantuvo distantes (a pesar de algunos esfuerzos diplomáticos de reacercamiento) sus vínculos con Cuba y centró su atención en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado con el apoyo de Estados Unidos.

Dos elementos se destacarían en este periodo poniendo en evidencia el nexo entre el gobierno mexicano y la política de seguridad estadounidense. El primero de ellos, lo conformaría la colaboración conjunta para la puesta en marcha del Operativo Rápido y

²²⁸ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, pp. 231-232.

²²⁹ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 124.

²³⁰ * bidem*, p. 125.

²³¹ * bidem*, p. 108.

²³² Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, pp. 323-324.

²³³ SRE., "El papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). LIBRO BLANCO" en *Sitio oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf> consultado el 3 marzo de 2016.

Furioso, diseñado por la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos. El operativo tenía como objetivo localizar y ubicar a miembros de los cárteles mexicanos mediante la entrega de armamento. Al final, el operativo resultó en la pérdida de 1 765 armas en territorio mexicano²³⁴ y la consecuente crítica nacional sobre la traición a la autonomía de nuestro país por parte del gobierno federal.

El segundo elemento sería la aplicación del Plan Mérida. El apoyo pactado en esta iniciativa contemplaría la entrega de equipo militar a México y Centro América por un valor 1 400 mdd, de los cuales nuestro país obtendría 490 mdd que serían repartidos en tres años a partir de 2008.²³⁵ El plan Mérida constituiría, para muchos analistas, la cereza del pastel en la total rendición de los intereses mexicanos al servicio de Estados Unidos. Como lo menciona el académico Paulino E. Arellanes, con el Plan Mérida se cerraría “el triángulo de apertura por parte del gobierno de México a favor de los intereses de Estados Unidos: a) apertura comercial con el TLCAN, b) apertura financiera que hizo dependiente a México de la inversión extranjera directa y la deuda externa con Estados Unidos y c) apertura de la seguridad nacional mexicana, entendida como la seguridad de la población, el territorio, los recursos y las decisiones propias a favor de la seguridad de América del Norte.”²³⁶

El sexenio terminaría profundizando la relación económica y política con Estados Unidos y provocando el mayor grado de violencia en la historia de nuestro país. Con la línea ya trazada, el gobierno de Peña Nieto aprovecharía los dividendos. Durante sus dos primeros años de gobierno, la política exterior, y particularmente la relación con Cuba, serían un tema relegado a un segundo plano. Con la priorización de las reformas estructurales prometidas en campaña y la urgencia de la sociedad mexicana por el cese de la violencia, el interés al exterior seguiría siendo el mismo: mantener, en la medida de lo posible, una relación estable con Estados Unidos que continuara posibilitando su asistencia financiera hacia nuestro país.

2.4 El fundamento de la política exterior de México de 2000 a 2014.

El siguiente punto que analizaremos, dentro de la metodología que guía esta investigación, está compuesto por dos elementos: el interés nacional y los objetivos de política exterior. El conocer el interés nacional y los objetivos que guían el comportamiento de un Estado en su

²³⁴ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 138.

²³⁵ *Ibidem*, p. 154.

²³⁶ *Ibidem*, p. 153.

relación con el resto del sistema internacional, es un elemento vital para la interpretación y la evaluación de los resultados que alcanza una política determinada. Como revisamos en el primer capítulo, el principal objetivo de la política exterior debe ser el cumplimiento del interés nacional. Por lo que su caracterización es primordial para el entendimiento de los objetivos y las estrategias destinadas para el cumplimiento de los mismos.

Si bien, defender el interés nacional es la meta principal de cualquier política exterior; existen también objetivos secundarios y/o específicos que cada gobierno determina según su proyecto en particular. Es decir, estos objetivos se transforman y adecuan según las necesidades internas y las condiciones del escenario internacional en momentos determinados; por lo que, en muchas ocasiones, es posible encontrar cambios significativos entre un gobierno y otro. En el caso de México, ésta ha sido una de las principales discusiones en materia de política exterior en los últimos años: el debate en torno a las ventajas y desventajas de construir políticas y objetivos sexenales que no perduran en el largo plazo.

En este sentido, la finalidad de este subcapítulo es identificar los intereses y los objetivos de cada uno de los tres gobiernos que conforman el análisis; para, en un segundo momento, poder conocer las bases que sirvieron de fundamento para el comportamiento de México durante el periodo de estudio. Al final, nos será posible visualizar no sólo cuáles fueron los objetivos en torno a la relación bilateral con Cuba, sino comprender el grado de cercanía que estos objetivos mantuvieron con el interés nacional.

2.4.1 El interés nacional.

A pesar de los cambios que el interés nacional ha sufrido con el paso del tiempo, el ex – Secretario de Relaciones Exteriores Bernardo Sepúlveda identifica que México tiene algunos intereses permanentes en su relación con el resto del mundo: i) sobrevivir como nación y organizarse como Estado, ii) proteger la integridad territorial, iii) afirmar la soberanía ejerciendo autonomía en la esencia de su organización política, iv) respetar y cumplir los principios de política exterior y v) mantener una política que fortalezca la seguridad nacional.²³⁷ Sin embargo, como revisamos en el primer capítulo, el “interés nacional” es en sí mismo un concepto abstracto que permite incluir dentro de su concepción diferentes visiones, ideologías y preceptos; por lo que, en el caso de nuestro país aunque existan

²³⁷ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 260.

similitudes entre las diferentes administraciones, no se puede hablar de un solo interés nacional o de un proyecto nacional permanente con intereses perdurables.

Durante el largo periodo del PRI en el gobierno federal, el interés nacional había sido definido en términos de los principios de política exterior asentados en el artículo 89 fracción X de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En síntesis, estos principios normativos son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”²³⁸

Sin embargo, al concretarse la alternancia de gobierno en 2000, la importancia moral y jurídica que le era otorgada a los principios de política exterior quedó en el pasado. Si bien, estos principios siguieron presentes en el ordenamiento jurídico de nuestro país, el gobierno de Vicente Fox enfatizó que estos formaban parte de la experiencia histórica y que no podían ser ejercidos en abstracto; sino que deberían estar enfocados en la defensa y promoción de los intereses nacionales fundamentales.²³⁹ Por primera vez, México se relacionaría con el exterior priorizando sus intereses y supeditando, a estos, los principios rectores de su política exterior. En palabras de Jorge Castañeda: “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que debe convertirse en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.²⁴⁰

Según lo publicado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el nuevo gobierno panista identificaba cinco intereses nacionales prioritarios:

- i) garantizar la seguridad nacional y la integridad territorial de la nación, ii) asegurar la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado tanto al interior como el exterior para no verse constreñida por intereses o posiciones de terceros países, iii) aprovechar en beneficio de la nación sus recursos naturales, iv) Encontrar y fomentar

²³⁸ Artículo 89 fracción X, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf consultado el 23 de octubre de 2017.

²³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Presidencia de la República disponible en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf> consultado el 3 de enero de 2018.

²⁴⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 280.

espacios para impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable y v) participar activamente en la conformación del sistema internacional”.²⁴¹

Para esta administración, la relación con Estados Unidos fue entendida como la más importante para el cumplimiento del interés nacional; intentando balancearla ya no mediante la diversificación, sino a través del empleo de una diplomacia multilateral.²⁴² Nuevos temas de la agenda internacional serían utilizadas como intereses superiores de la nación: democracia, derechos humanos, seguridad fronteriza, terrorismo y crimen organizado. Por lo tanto, las consideraciones geopolíticas que un día sustentaron la relación con Cuba y el apego jurídico a los principios de política exterior y al derecho internacional, parecían ya no tener cabida en el proyecto de Fox.

El final de su administración, como ya hemos mencionado, no arrojó los resultados esperados. La enorme cantidad de contradicciones internas en las que se incurrió al defender los temas de la nueva agenda global, impedían que México se adaptara sin complicaciones a su nuevo papel como bastión de la democracia y defensor de los derechos humanos en el mundo. En concreto, el gobierno de Vicente Fox “sembró las suficientes dudas sobre las capacidades reales del país para desempeñar un papel significativo en el ámbito internacional.”²⁴³

En el marco de la relación bilateral con Cuba, no existieron nunca intenciones o posiciones concretas encaminadas a lograr un acercamiento. Incluso, en una publicación denominada “La política exterior mexicana en la transición”, realizada por la SRE en 2005, en donde se delimitan los temas de la diplomacia mexicana y sus prioridades por regiones, no se hace ninguna mención respecto a Cuba en el área de América Latina y el Caribe.²⁴⁴ Así, el mejoramiento de la relación bilateral quedaría en manos del partido que ganara las elecciones presidenciales de 2006.

Con los malos resultados obtenidos hasta entonces, se esperaba que la llegada de la siguiente administración definiera un proyecto de política exterior que facilitara la inserción de México en la dinámica internacional y coadyuvara en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Sin embargo, desde el periodo de su campaña electoral, Calderón

²⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *op. cit.*, p. 60-61.

²⁴² Juan Carlos Mendoza, *op. cit.*, p. 154.

²⁴³ Erika Ruiz Sandoval, *op. cit.*, p. 90.

²⁴⁴ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 245.

dio muestras de que la política exterior sería un asunto secundario en su gobierno. Esta posición se volvió más clara tiempo después con la publicación de las bases normativas que guiarían su administración.

En el PND 2007-2012, el gobierno de Calderón no ofreció una definición clara del interés nacional que guiaría su proyecto con el exterior. Dejando un amplio espacio para la interpretación subjetiva de sus acciones, sostendría que el fundamento de su política exterior sería la defensa y promoción activa del interés nacional, entendido como el interés de todos los mexicanos, tanto de aquellos dentro del territorio nacional como fuera de él.²⁴⁵ Por otro lado, esta administración se limitó a interpretar, como una política exterior responsable, a “una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución”²⁴⁶. A diferencia del gobierno de Fox, en este periodo se retomaba la guía de los principios doctrinarios como base de la política exterior; aunque se mantendrían ciertos temas similares dentro de la agenda como los derechos humanos, la democracia y la proyección de México en distintos foros internacionales.

El interés nacional de México quedaría, al igual que en los últimos años, a expensas de la interpretación de la administración en turno y la construcción de un proyecto nacional hacia el exterior que lograra perdurar en el largo plazo, continuaría postergándose. La estrategia denominada “México con responsabilidad global” configuró el proyecto de política exterior del gobierno de Peña Nieto. De manera similar a la administración anterior, no existiría una caracterización clara sobre el interés nacional y, de nueva cuenta, sólo se mencionaría que las políticas del gobierno estarían encaminadas a “defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México”²⁴⁷. Para lograr un mayor desarrollo, como se sostiene en el PND 2013-2018, sería de especial importancia para México mantener “relaciones cercanas mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa”.²⁴⁸

²⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Partido Acción Nacional disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf consultado el 3 de enero de 2017.

²⁴⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, p. 293.

²⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo, Instituto Tecnológico de Campeche disponible en <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf> consultado el 3 de enero de 2017.

²⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, *op. cit.*, p. 89-99.

2.4.2 Los objetivos de política exterior.

Si tuviéramos que identificar un punto de convergencia entre los proyectos de cada uno de los tres gobiernos, este sería su línea política: una línea orientada a la derecha, dedicada al acercamiento con Estados Unidos y a la maximización de las ventajas competitivas y económicas de México.

Durante el gobierno de Fox, la política exterior estaría concentrada en la concreción de 5 objetivos principales:

- i) promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; ii) fortalecer la capacidad del país para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; iii) intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; iv) utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, v) apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.²⁴⁹

La simpatía experimentada al inicio del nuevo siglo entre Fox y Bush, parecía generar un ambiente positivo para la persecución de otros objetivos importantes en término de la relación bilateral como la formalización del ya mencionado acuerdo migratorio y mayores intercambios comerciales. En aquel tiempo, el Secretario de Relaciones Exteriores, identificaba una agenda sexenal muy particular para la política exterior de México sostenida en cuatro grandes pilares: “i) profundizar la relación con América del Norte, especialmente con Estados Unidos; ii) buscar la diversificación de la política comercial de México a través de sus relaciones con América Latina y Europa; iii) mejorar e incrementar la participación de México en foros multilaterales y iv) promover la nueva imagen de México como una democracia respetuosa de los derechos humanos”.²⁵⁰

Muy a pesar de que, en el contexto interno, la procuración de justicia y la defensa de los derechos humanos fueran deficientes; en el exterior, México pretendía situarse como una democracia de primer nivel. Esta nueva imagen, configuró el mecanismo de sus relaciones

²⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *op. cit.*, p. 59.

²⁵⁰ Erika Ruiz Sandoval, *op. cit.*, p. 78.

con América Latina y particularmente, con Cuba. Para la relación bilateral, este gobierno parecía tener una política muy clara: apoyar en la concreción de la apertura democrática y garantizar la defensa de los derechos humanos en la isla.²⁵¹

El embajador mexicano Javier Wimer, en la coyuntura del cambio de gobierno, se refirió a las relaciones de México apuntando que “el desastre puede resumirse en pocas palabras; tenemos malas relaciones con varios países y excelentes con ninguno. El presidente no ha reconquistado la simpatía del gobierno de Washington, y por cuenta del mismo apostolado ha perdido la confianza de la comunidad latinoamericana”.²⁵² En este sentido, la política exterior de Calderón enfrentaba retos importantes en la construcción de objetivos que, por un lado, le devolvieran a México la asertividad con la que se había conducido y, por otro, le permitieran retomar cierto liderazgo en el continente.

De manera semejante a la administración anterior, Calderón situó a la democracia como uno de los ejes principales de su política exterior. Esta dirección, sumado a la alianza que pretendía lograr con los intereses de Estados Unidos, de nueva cuenta conformaría un escenario en el que la renovación o el reacercamiento de la relación con Cuba sería demasiado complicado.²⁵³ Las bases que dirigieron la política exterior de México desde finales de la década de los ochenta hasta 2012, fueron polarizando la relación bilateral al grado de que ya ni siquiera en la cada vez más probable apertura política y económica en Cuba, existía el espacio suficiente para que México adoptara un papel protagónico.

Además del pilar de la democracia, el gobierno de Calderón trazó su proyecto fundamentándolo en cinco objetivos generales:

- i) apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; ii) contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable; iii) impulsar la proyección de México en el entorno internacional; iv) proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior y v) construir una nueva cultura de la migración.²⁵⁴

²⁵¹ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 266.

²⁵² Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 246.

²⁵³ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 23.

²⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *op. cit.*, pp. 271-310.

Como apoyo a lo establecido en el PND, la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó a finales de 2007, un Plan Sectorial de doce puntos con el que se pretendía aterrizar los cinco objetivos generales y en el que la relación bilateral con Cuba no figuró como punto relevante.²⁵⁵ Este documento contenía, de manera general, la visión anti-proteccionista que México adoptaría en su política y su comercio hacia el exterior.²⁵⁶ En términos del afianzamiento de los vínculos diplomáticos de alto nivel entre ambos países, la única visita oficial celebrada durante todo el sexenio se realizó en abril de 2012²⁵⁷, pocos meses antes del fin de la administración de Calderón.

La política exterior constructiva y activa a la que se refirió el gobierno de Peña Nieto, se encuentra guiada por el cumplimiento de cuatro objetivos primordiales: “i) ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, ii) promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, iii) reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva y iv) velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.²⁵⁸ El proyecto “México con responsabilidad global” del gobierno de Peña Nieto confirma lo que mencionamos al inicio de este sub apartado: en el análisis de los objetivos de la política exterior de México desde el 2000 hasta el 2014 es posible identificar una línea política orientada a la derecha, mayormente dedicada al acercamiento con Estados Unidos y dirigida hacia la maximización de las ventajas competitivas y económicas de México.

²⁵⁵ Paulino Arellanes, *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁵⁶ Rafael Velázquez, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿Golpe de Timón?”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010 pp. 121-155.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 89.

²⁵⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *op. cit.*, pp. 89-99.

3. Análisis y caracterización de la política exterior de México dentro del presente caso de estudio. Una revisión sobre la importancia de las actitudes de los actores involucrados y la evaluación de las acciones desde 2000 a 2014.

Este tercer capítulo está dedicado a la revisión de los cuatro últimos elementos de la metodología seleccionada por esta investigación para el análisis de la política exterior de México: i) la influencia de los órganos gubernamentales e instituciones no gubernamentales en la conducción y ejecución de la política exterior; ii) la incidencia de las actitudes, posiciones, decisiones y acciones que se dirigen al exterior; iii) interpretación y evaluación de los resultados obtenidos; iv) caracterización de la política exterior durante el periodo de estudio.

Como continuación de los puntos descritos en el capítulo anterior, este capítulo tiene el objetivo final de identificar cuáles fueron las principales características de la política sostenida para con la República de Cuba. Para lo cual, es necesario en primer lugar, completar la información revisando las posturas y actitudes de los actores más importantes que participaron en la relación bilateral; para, posteriormente, poder evaluar los resultados obtenidos incluyendo todos los factores en su conjunto. Por lo tanto, el tercer elemento que conforma el análisis y que también corresponde al tercer título de este capítulo “interpretación y evaluación de los resultados obtenidos”, pretende servir como un ejercicio de síntesis de los factores analizados hasta ese momento. Es decir, aquí se conjuntará la información más destacada mostrada durante la revisión de los seis factores anteriores: i) antecedentes de la política exterior; ii) contexto interno, iii) entorno internacional; iv) objetivos de política exterior e interés nacional, v) actores gubernamentales y no gubernamentales; vi) actitudes, posiciones, decisiones y acciones de los actores involucrados.

Después de realizar la evaluación de los resultados obtenidos, será posible realizar una caracterización más integral de la política exterior de México y de la política sostenida para con la República de Cuba durante el periodo de estudio. Con el fin de no limitar esta identificación a un análisis puramente descriptivo, se ofrece también un balance sobre las acciones, fracasos y logros de la política exterior en su conjunto, dentro del presente caso de estudio. La inclusión de este balance, responde a la necesidad de incluir la mayor cantidad de elementos posibles con la finalidad de alcanzar una interpretación tan completa, objetiva e integral como sea posible.

3.1 La participación de los principales actores en materia de política exterior. Su incidencia en la relación con la República de Cuba.

Como revisamos en el primer capítulo, la política exterior se ve influida durante todo su proceso por las acciones de una gran diversidad de actores. En una aproximación realizada desde el ámbito del sistema internacional, es posible identificar que el Estado –como sujeto ejecutor de la política –puede verse influido por las tendencias y condiciones que imponen otros actores dentro del sistema como las empresas multinacionales, las instituciones financieras y las Organizaciones Internacionales, entre muchas otras. Esta condición de interrelación o interdependencia es igualmente identificable dentro de la esfera del Estado.

Es decir, a nivel interno, la política exterior está igualmente influida no sólo por las acciones de las instituciones que designa para su formulación y ejecución; sino por actores gubernamentales que, a pesar de no estar directamente encargados de su proceso, pueden imponer condiciones y transformar el escenario donde ésta actúa. Este espectro de actores puede abarcar desde algunas Secretarías de Estado hasta las fuerzas militares. Para tener una idea más clara de lo mencionado anteriormente, en el caso de México podríamos identificarlo de la siguiente manera:

Figura 3. Actores gubernamentales que inciden en la política exterior.



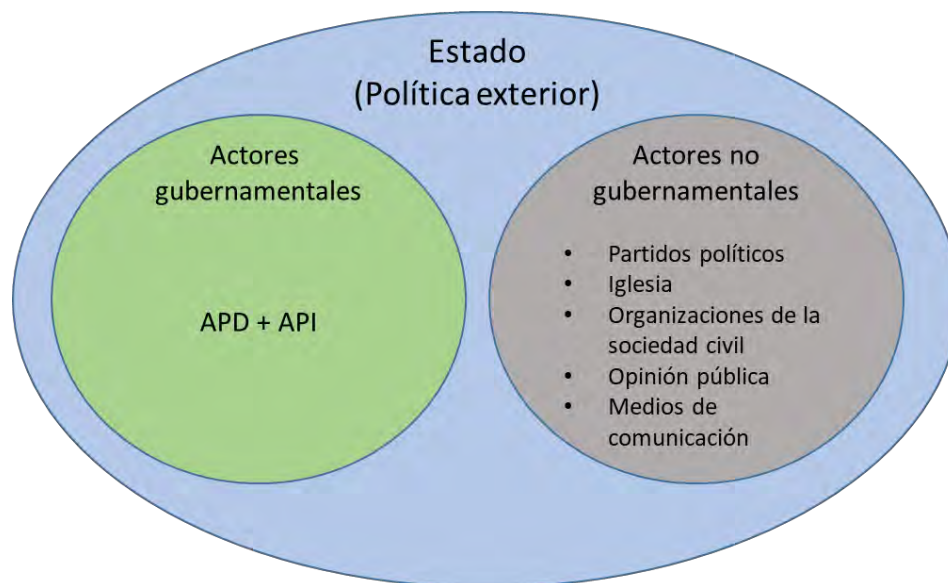
Fuente: Elaboración propia.

Como lo muestra la Figura 3, dentro de la esfera del Estado existen actores que participan de manera directa en el proceso y ejecución de la política exterior en México

(APD) y un segundo subgrupo, representado por organismos o instituciones estatales, que tienen una incidencia menos directa (API). Estos dos subgrupos conforman el primer bloque de análisis que revisará el presente apartado: **los actores gubernamentales** (APD + API). El segundo bloque o grupo en el que se detendrá esta investigación, está compuesto por aquellos actores que no pueden ser considerados actores gubernamentales. Es decir, aquellos sujetos que existen fuera de la estructura orgánica o institucional del Estado. Como se muestra en la Figura 4, dentro del amplio espectro que contempla este segundo grupo destacan los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, la opinión pública, la academia y la iglesia, entre muchos otros. A esta variedad de actores los denominaremos **actores no gubernamentales**.

De manera concreta, el presente apartado tiene por objeto revisar la incidencia que algunos actores, dentro de estos dos grandes grupos, tuvieron en la política exterior de México en el marco de su relación con la República de Cuba dentro del periodo de estudio. Por lo tanto, sólo serán retomados en el análisis aquellos que estén relacionados directamente con el caso. Es importante destacar, que este apartado no pretende hacer un análisis profundo de las características estructurales ni del funcionamiento de cada uno de los actores presentados; sino revisar acciones específicas que nos permitan identificar la influencia que estos tuvieron en el ejercicio de la política exterior; tanto en la determinación de las estrategias, como en su ejecución.

Figura 4. Actores que inciden dentro de una política exterior de Estado.



Fuente: Elaboración propia

3.1.1 Actores gubernamentales.

Como revisamos anteriormente, la conducción y dirección de la política exterior en México es una facultad que pertenece únicamente al poder Ejecutivo de la nación. Así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción X. Para cumplir con sus atribuciones, el poder Ejecutivo se apoya en distintos actores gubernamentales para la formulación y ejecución de la política exterior. Los dos actores principales que tienen una participación directa (APD) en este proceso son: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Servicio Exterior Mexicano.

En el ámbito de las competencias de la SRE, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que esta Secretaría tiene la función de:

- 1) Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades federales y conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- 2) Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, velar en el extranjero por el buen nombre de México e impartir protección a los mexicanos;
- 3) Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país;
- 4) Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- 5) Participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte;
- 6) Intervenir en las cuestiones relacionados con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- 7) Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones necesarias para adquirir el dominio de las Tierras nacionales; así como llevar el correspondiente registro de estas adquisiciones;
- 8) Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- 9) Guardar y usar le Gran Sellos de la Nación;
- 10) Coleccionar los autógrafos de todos los documentos diplomáticos; y
- 11) Intervenir en materia de extradición.²⁵⁹

El Servicio Exterior Mexicano, como puede observarse dentro de las obligaciones de la SRE, es el órgano operativo de la política exterior. Dentro de sus competencias destacan la promoción y salvaguarda de los intereses nacionales, mantener y fomentar las relaciones

²⁵⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?download=5:ley-organica-de-la-administracion-publica-federal> consultado el 12 de enero de 2018.

entre México y los miembros de la comunidad internacional, intervenir en la celebración de tratados y cuidar el cumplimiento de los mismos.²⁶⁰

El siguiente órgano gubernamental que interviene de manera directa en la política exterior, aunque de manera menos relevante en comparación con las atribuciones del Ejecutivo, es el poder Legislativo, conformado por la cámara de Diputados y la cámara de Senadores que juntos constituyen el Congreso de la Unión. Las responsabilidades que, de manera obligatoria, el Congreso tiene en relación con la política exterior se encuentran contenidas en el artículo 73 de la Constitución; en donde se establecen las siguientes facultades:

- 1) establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede realizar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación; 2) declarar la guerra según los datos que presente el Ejecutivo; 3) expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; 4) levantar y sostener a las fuerzas armadas de la Unión; 5) decretar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; 6) expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular mexicano; 7) expedir leyes en materia de turismo; 8) establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la explotación de los recursos naturales; 9) emitir leyes en materia de seguridad nacional y 10) formular disposiciones en relación con la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.²⁶¹

Por otro lado, de manera específica, la Constitución en su artículo 76²⁶² reconoce facultades exclusivas al Senado que inciden en la ejecución de la política exterior del gobierno federal en turno. En primer lugar, el Senado es el encargado de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes presentados por el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente. Asimismo, se le

²⁶⁰ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Cámara de Diputados disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf consultado el 8 de enero de 2018.

²⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10620> consultado el 8 de enero de 2018.

²⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

reconoce al Senado la facultad de aprobar las decisiones que tome el Ejecutivo en materia de celebración de tratados internacionales y convenciones diplomáticas. Una tercera facultad conferida al Senado es la de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República decida sobre los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y jefes superiores del Ejército. Por último, el Senado es el órgano encargado de autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites territoriales; así como, la entrada y tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional.

Un último elemento importante que enmarca la participación del Congreso en materia de política exterior, está contenido en el artículo 88 que le otorga la facultad especial de aprobar las salidas del Presidente de la República al extranjero. Para lograr el cumplimiento de sus obligaciones ambas cámaras tienen, dentro de su estructura interna, comisiones especializadas en las relaciones exteriores de México. Incluso, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado está subdividida en siete subcomisiones: una por cada continente o región estratégica (América del Norte, Europa, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico y África). Las dos últimas subcomisiones están dedicadas una: a las relaciones exteriores de México con los Organismos Internacionales y la última: a las relaciones con Organismos No Gubernamentales.²⁶³

Como podemos observar, el Congreso de la Unión cumple una labor importante en la supervisión y regulación del actuar del Ejecutivo en materia de política exterior. Su presencia, en tanto la separación de los poderes de la Unión que dotan de estructura a la República, pondera su condición como órgano gubernamental de contrapeso y vigía del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Constitución al Ejecutivo Federal. En este sentido, el Congreso representa el segundo actor gubernamental de participación directa (APD) en materia de política exterior en México.

Si bien el Congreso cuenta con un marco jurídico que le permite analizar y aprobar la política exterior, en realidad ninguna de estas facultades lo dota del peso suficiente para sancionar, modificar, formular o prohibir las acciones que determine el Ejecutivo. Aunado a esta imposibilidad, es importante destacar que durante gran parte del régimen priísta el frente del gobierno de México, el poder Legislativo estuvo supeditado a la voluntad de la figura

²⁶³ Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado de la República, Sitio oficial del Senado de la República, disponible <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=34&mn=1> consultado el 8 de enero de 2018.

presidencial. Con la ventaja que le confería ser la mayor fuerza política y ocupar el grueso de los escaños, el Presidente de la República tenía en el Congreso más un apéndice o brazo de su propia estructura, que un poder real de contrapeso y oposición. Esta condición construyó una conciencia que entendía al Congreso como un órgano gubernamental secuestrado por el Ejecutivo y una muestra clara del inexistente orden democrático del estado mexicano.

A partir de 2000, parecía que esta condición podría ser superada. La llamada “transición democrática” posibilitaría una verdadera balanza entre ambos poderes y el Congreso “ya no estaría completamente a disposición del Ejecutivo y tendría un papel preponderante en las decisiones trascendentales. Es decir, el Congreso tendría la oportunidad de recuperar su papel histórico y dejar de estar supeditado al Ejecutivo.”²⁶⁴ En este sentido, la existencia de una división real de poderes abriría un espacio para la participación activa del Congreso en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Como se mencionó al inicio de este apartado, existen también algunos actores gubernamentales que inciden indirectamente en la política exterior. Dentro de los más destacados es posible distinguir a diversas Secretarías de Estado como la Secretaría de Gobernación que tiene la facultad de conducir la política de seguridad nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene a su cargo la dirección de los servicios aduanales y la dirección de la política monetaria y crediticia del país. Por otro lado, no a nivel de Secretarías de Estado pero igualmente relevantes, existen instituciones gubernamentales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional que en el ámbito de sus competencias pueden incidir en la formulación de la política exterior y en la determinación de los ejes que decida adoptar de manera prioritaria.

En el marco del caso de estudio, es posible identificar la enorme incidencia que distintos actores gubernamentales tuvieron en la gestión de la política exterior y en el éxito o fracaso de los resultados alcanzados. De manera significativa, este postulado es mayormente identificable durante la gestión de los gobiernos panistas y particularmente, durante el gobierno de Vicente Fox. Si bien el cambio democrático se había consolidado en la figura presidencial, esto no ocurría de la misma manera en el Congreso. Sin una mayoría significativa en ambas cámaras, el nuevo gobierno panista se enfrentaba por primera vez a

²⁶⁴ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 99.

un poder Legislativo sobre el que no tenía control y al escrutinio constante e inmediato del resto de las fuerzas políticas que intentaban medianamente asumir su rol como poder de contrapeso.

Con un escenario adverso, la única estrategia posible para lograr concretar los proyectos de política exterior asumidos por este gobierno era la negociación y la construcción de acuerdos. Sin embargo, esto nunca ocurrió. En contra punto, lo que sí existió fue una confrontación abierta entre el poder Ejecutivo y el Congreso y una serie de posturas desafortunadas que imposibilitaron el diálogo entre ambos poderes. Es posible afirmar que a pesar de que ya existían acontecimientos previos que hacían evidente esta tensión (específicamente la marcada tendencia pro estadounidense de la nueva administración), el caso de la relación con Cuba fue sin duda uno de los mayores puntos de inflexión.

Tras la postura adoptada por la Presidencia y la SRE en torno a las votaciones en Ginebra y el apoyo incondicional mostrado hacia Estados Unidos después de los eventos del 11 de septiembre, distintos grupos parlamentarios se opusieron abiertamente a las posturas adoptadas por el entonces Secretario Jorge Castañeda y terminaron incluso por exigir su renuncia en distintas ocasiones.²⁶⁵ Después de que los diputados rompieran relaciones con el funcionario, tras la revelación de aquella conversación entre Vicente Fox y Fidel Castro, este distanciamiento culminó con el inicio de un juicio político al Secretario iniciado por los partidos de oposición en el Congreso.²⁶⁶

Ante la negativa del funcionario mexicano de comparecer ante el Pleno para explicar algunas declaraciones y posturas adoptadas para con el régimen de Castro, miembros opositores decidieron cerrar filas en torno a las decisiones que el Ejecutivo pudiera tomar en materia de política exterior. En primer lugar, después de la votación en Ginebra de 2002, grupos de legisladores y representantes del PRI, PRD y PT visitaron la isla encaminados a expresar su solidaridad con el régimen de Castro y estrechar la relación bilateral.²⁶⁷ Asimismo, la Comisión Permanente del Congreso solicitó al Ejecutivo normalizar los vínculos diplomáticos con Cuba y reiteró en varias ocasiones su solicitud de que tanto el

²⁶⁵ Eurídice González, *Relaciones México-Cuba*, *op. cit.*, p. 58.

²⁶⁶ Rafael Velázquez, *Balance general*, *op. cit.*, pp. 223-224.

²⁶⁷ Georgina Sánchez, *op. cit.*, p. 45.

Canciller como el Secretario de Gobernación se presentaran a explicar las razones del distanciamiento de la relación bilateral.²⁶⁸

En cierto sentido, la política que México había decidido sostener en torno a Cuba contribuyó de manera importante al distanciamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mientras el Congreso no dejaba de insistir en que México modificara su postura en cada votación anual en el marco de la CDH, la tensión seguía incrementándose hasta el punto de que el Congreso determinó negar el permiso al presidente de viajar a Estados Unidos y Canadá²⁶⁹ y congelar las reformas que éste intentara proponer en materia de política exterior.²⁷⁰

Tras la renuncia de Castañeda en 2003, parecía que la tensión al fin terminaría. Sin embargo, el estallido de la crisis diplomática en 2004 y la actuación de Luis Ernesto Derbéz en el manejo de la misma, volvió a complicar la relación con el Congreso. Aunado a la crisis con Cuba, el nuevo Canciller fue cuestionado por su candidatura a la Secretaría General de la OEA debido a su falta de experiencia diplomática, hasta que el Legislativo decidió finalmente retirarle su apoyo.²⁷¹ La justificación adoptada por el Congreso era que tras haber obtenido cinco empates en las votaciones, y ya sin el apoyo de Estados Unidos, la insistencia del Secretario estaba dividiendo al continente²⁷² y tensando las relaciones con la mayoría de los países latinoamericanos.

Un punto relevante en torno a la participación del Legislativo en materia de política exterior durante estos años, ocurrió en diciembre de 2005 cuando el Senado aprobó de manera unánime reformas a la Constitución para garantizar que, respecto a los acuerdos o tratados, el poder Ejecutivo “suscriba su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a consideración del Senado”.²⁷³ Esta reforma le abrió al Senado la posibilidad de participar de manera más directa y fungir como contrapeso del Ejecutivo, al menos en cuanto este tipo de instrumentos internacionales se refiere.

²⁶⁸ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 240.

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. 227-228.

²⁷⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, pp. 223-226.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 227.

²⁷² *Ibidem*, pp. 227-228.

²⁷³ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 143.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, si bien tampoco se contaba con la mayoría en el Congreso, el cambio en la postura increpante del Ejecutivo logró aligerar la tensión experimentada durante el sexenio anterior. A pesar de que Cuba no figuraba como un elemento prioritario del proyecto de gobierno, la concreción de algunos proyectos bilaterales como el memorándum de entendimiento en materia migratoria y los encuentros sostenidos entre la Secretaria Patricia Espinosa y el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Felipe Pérez Roque, mostraron una intensión de acercamiento por parte de ambos gobiernos; lo que mantuvo al Congreso, al menos en ese caso particular, sin opción para continuar en franca oposición al Ejecutivo.

Al margen de lo antes descrito, es importante destacar que, durante la gestión de ambos gobiernos panistas, existió una cooperación activa entre algunos estados de la República y el gobierno cubano en materias como la cooperación educativa, turística, comercial, salud, economía, agricultura, pesca, ciencia y tecnología, cultura y deporte, entre otras.²⁷⁴ Desde 2000 hasta 2012, estuvieron vigentes alrededor de cuarenta acuerdos de cooperación con la isla por parte de estados como Campeche, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Coahuila y Chiapas.²⁷⁵

Con el regreso del PRI a la Presidencia en 2012, la tensión experimentada entre el Congreso y los gobiernos de la alternancia disminuyó de manera significativa. Con el ambiente favorable que suponía el contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria, el gobierno de Peña Nieto gozó, durante sus primeros dos años, de una relativa tranquilidad para concretar su proyecto nacional. En materia de política exterior, y particularmente en el caso de Cuba, después del mesurado acercamiento realizado por el gobierno de Calderón, la relación bilateral retomó sus canales institucionales y diplomáticos tradicionales. Si bien la crisis se encontraba superada, esta normalización no significó un estrechamiento exponencial

²⁷⁴ Por mencionar algunos ejemplos, durante el año 2005, los gobernadores de Nayarit y de Michoacán, así como representantes de la Secretaria de Educación Pública y más de 1 700 delegados de diversos estados, visitaron la Habana con el objetivo de participar en congresos. Asimismo, durante esos años se aplicó en Michoacán y Nayarit el programa cubano de alfabetización Yo sí puedo. En febrero del 2005 se firmó un convenio de colaboración en Oaxaca para alfabetizar a más de 450 mil oaxaqueños entre el 2005 y el 2008. Por último, en el 2008 cerca de 350 estudiantes mexicanos se encontraban estudiando en Cuba a través de una beca otorgada por el gobierno cubano. Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 240.

²⁷⁵ Acuerdos a nivel municipal, estatal y federal registrados entre Cuba y México, *Coordinación política de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/paises/303-cuba> consultado el 10 de enero de 2018.

de la relación política, ni mucho menos un incremento sensible de los vínculos comerciales con la isla.

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que el Senado continuó durante esos años sus vínculos con Cuba. A través de la celebración de las Reuniones Interparlamentarias México-Cuba se han podido discutir temas de interés para ambas naciones como la condonación, en 2013, del 70% de la deuda que Cuba sostenía con México y el emplazamiento del pago de la diferencia a un periodo de 10 años; así como, los retos que enfrenta la relación en el marco de la política internacional sostenida por Estados Unidos y sus posibles repercusiones en el contexto latinoamericano.²⁷⁶ En la mayoría de las declaraciones conjuntas emanadas de estas Reuniones destaca la confirmación de que tanto México como Cuba se comprometen con la paz internacional, la solución pacífica de las controversias y los estatutos de no intervención y libre autodeterminación. Por lo cual, el gobierno mexicano continúa condenando el bloqueo económico a Cuba como último vestigio de aquella política nacionalista a la que se apegó por muchos años.

3.1.2 Actores no gubernamentales.

Si bien siempre han existido actores que, al margen del Estado, participan en la vida política del país, el cambio ocurrido en 2000 sentó las bases de un proceso de apertura que permitió la creación no sólo de nuevas organizaciones sociales; sino también la participación cada vez más activa de aquellas que ya existían. Lo anterior, no pretende afirmar que de no haberse concretado la transición estas organizaciones no hubieran podido existir o se vieran forzadas a figurar siempre en la clandestinidad. Más bien, lo que se busca advertir es que el triunfo de aquel proyecto “democrático”, representó, para gran parte de la sociedad mexicana, la promesa de un ambiente más inclusivo y de mayor libertad en donde, acorde con las bases ideológicas del nuevo partido en el poder, el influyentismo, la represión y los obstáculos burocráticos tenderían a desaparecer.

Hasta la fecha, muchos han sido los textos dedicados a evaluar los resultados de aquella promesa democrática. En este sentido, el éxito o fracaso de las políticas de gobierno

²⁷⁶ Informe XVI Reunión Interparlamentaria México – Cuba, *Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe. Senado de la República*, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_alyc/docs/Interparla17_cuba.pdf consultado el 22 de marzo de 2018.

y el estatus que éstas guardaron en relación a distintos indicadores de transparencia y confianza ciudadana no es tema de la presente investigación ni está relacionado con el objetivo final de este apartado. Por el contrario, el tema que sí se busca analizar es hasta qué punto las organizaciones no gubernamentales incidieron en la política exterior de México, cuál fue su participación respecto a la relación con la República de Cuba y cuáles eran los intereses que perseguían.

Como se mencionó anteriormente, la desventaja numérica en el Congreso representó un obstáculo para ambos gobiernos panistas durante su gestión. Ambos contaban únicamente con el apoyo de su partido²⁷⁷ dentro de ambas cámaras y las demás fuerzas políticas, con evidente mayoría, configuraban un amplio y pesado grupo opositor capaz de entorpecer ambos proyectos de gobierno. Es debido a esta condición que uno de los actores no gubernamentales importantes a considerar para este caso de estudio está representado por los partidos políticos.

Al menos durante el gobierno de Vicente Fox, la oposición hacia las decisiones que se tomaban en materia de política exterior fue abierta y evidente. Tanto el PRI como el PRD criticaron en varias ocasiones la postura del Ejecutivo frente a la política migratoria estadounidense, su marcada subordinación a los intereses norteamericanos²⁷⁸ y su responsabilidad en el distanciamiento respecto a varios países de América Latina y el Caribe, particularmente con Cuba. Dado el limitado margen que la ley provee al poder Legislativo en materia de política exterior, las acciones de los partidos políticos de oposición estuvieron limitadas a solicitar explicaciones, exigir cambios, frenar reformas que llegaran desde la Presidencia y, en última instancia, negar la salida del presidente del territorio mexicano.

²⁷⁷ El Partido Acción Nacional (PAN) fue el único en congratularse con la votación de Ginebra en 2002 y desde año acompañó las decisiones del presidente Vicente Fox de votar en contra de Cuba en todos los foros internacionales pertinentes. Aunado a esto, la militancia y dirigencia del partido comenzaron a plantear la necesidad de difundir un humanismo cristiano en la región latinoamericana que propiciara una mayor integración. El ya nombrado Canciller Ernesto Derbez y el entonces presidente del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, presidieron el Seminario OCDA-PAN “América Latina 2025: una visión humanista” en donde quedaron de manifiesto dos propósitos de política exterior relacionados con la agenda interna de su partido. El primero de ellos se concentraba en crear condiciones para posicionar a los partidos democristianos como una nueva fuerza política ante el agotamiento del modelo neoliberal en la región. El segundo propósito estaba encaminado a identificar al populismo como un mal endémico y quedó manifestado en una declaración de Derbez en donde señalaba que “las democracias latinoamericanas no podemos (...) permitir que ante ese desencanto y desconfianza de la ciudadanía se establezcan proyectos populistas que son totalmente inviables para el futuro de nuestros países.” Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 303.

²⁷⁸ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, pp. 107-108.

Guiados en gran medida por sus propios intereses electorales, estos grupos opositores hicieron de la política exterior uno de sus principales bastiones de crítica a la actuación del gobierno federal y a su capacidad de gobernar. Más allá de acciones que en verdad modificaran la postura de México, su principal logro fue crear un ambiente de duda e inconformidad que colocó a la política exterior de ese gobierno como el gran tema de debate dentro de la opinión pública nacional. Por otro lado, debido a que los medios de comunicación gozaban de mayor independencia, la prensa también adquirió un papel de suma importancia en la discusión en torno a la política exterior. Desde este sector, también se criticaba la postura del gobierno y la personalidad de algunos de sus dirigentes.²⁷⁹

Otro actor que participó de manera destacada en la política de México frente a Cuba fue la opinión pública.²⁸⁰ Ya fuera en el marco de las votaciones en Ginebra, en las desafortunadas declaraciones del Ejecutivo y sus dos Cancilleres respecto a la figura de Castro o en incidentes como el ocurrido en el Hotel Sheraton en la Ciudad de México, la opinión pública se involucró activamente en el debate. Por ejemplo, en este último caso se demandó la redacción de una nota de protesta dirigida al gobierno de Estados Unidos por considerar que la expulsión de los cubanos constituía una acción violatoria a la soberanía del país.

A pesar de que el 2 de marzo de 2005 fue promulgado el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”²⁸¹ el Canciller Derbéz declaró que, respecto a la nota de protesta que demandaba la opinión pública ante el incidente del Hotel Sheraton, el “no reaccionaba ni a las cabezas de los periódicos, ni a la petición popular”²⁸². Esta declaración puso en evidencia que, a pesar del decreto, la opinión pública no representaba un grupo de interés para el gobierno en turno dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior; lo que

²⁷⁹ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 111.

²⁸⁰ El primer trabajo realizado en México que se encargó de dar a conocer la opinión de la sociedad respecto a la política exterior del país y a los principales temas de la agenda internacional, fue realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y publicado en 2006, bajo el título “México y el Mundo 2006: opinión pública y política exterior en México”. Los resultados de dicha encuesta pueden ser consultados en Guadalupe González y Susan Minushkin, “México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México”, en *Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, disponible en <http://www.libreriaticide.com/librospdf/DTEI-155.pdf> consultado el 21 de febrero de 2018.

²⁸¹ Guadalupe González y Susan Minushkin, *op. cit.*, p. 8.

²⁸² Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 250.

propició una ola aún mayor de reacciones por parte de algunos intelectuales mexicanos y declaraciones de protesta por parte de grandes sectores de la sociedad civil.

Al respecto, es posible mencionar la puntual participación del escritor Carlos Monsiváis respecto al criterio selectivo con el que gobierno federal atendía el tema de los derechos humanos “pues si se critica a un gobierno por violar los derechos humanos, se debe criticar a todos los gobiernos que lo hacen”²⁸³. En este sentido, Carlos Fuentes agregó que “los derechos humanos tienen que defenderse universalmente, donde quiera que se violen, y en Estados Unidos también se infringen, Cuba es condenable, pero también Estados Unidos”²⁸⁴. Por su parte, el entonces director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, David Velasco, aseveró que la postura de México era errada ya que “el buen juez por su casa empieza”²⁸⁵

Todas estas declaraciones ponían de manifiesto dos grandes realidades. La primera que, a pesar de la promesa de inclusión, ni la opinión pública ni la sociedad civil contaban con canales efectivos para participar en el proceso de la política exterior (aun teniendo instrumentos jurídicos que supuestamente debieran garantizar esta condición). La segunda que existía una falta de consenso respecto a la política del gobierno hacia Cuba y que el tema había terminado por permear en casi todos los espacios de la sociedad mexicana.

Otro actor no gubernamental que fijó su postura en el caso fue la Iglesia. Con la intención de incidir en el proyecto de gobierno y presionar a Vicente Fox, en 2001 representantes eclesiásticos solicitaron audiencia para “interceder contra el bloqueo en Cuba y hacer llegar una petición de Fidel Castro en relación con el voto de México en Ginebra.”²⁸⁶ Asimismo, distintas organizaciones no gubernamentales manifestaron su desacuerdo a la posición de la administración foxista hacia la isla y criticaron el apoyo incondicional de México hacia Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre.²⁸⁷

Como es posible observar, la participación de distintos actores no gubernamentales alrededor de la relación bilateral con Cuba fue particularmente importante durante el primer periodo de gobierno que comprende este análisis. Desde el año 2000 hasta el 2006, el

²⁸³ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 340.

²⁸⁴ *Ídem.*

²⁸⁵ *Ídem.*

²⁸⁶ Homero Campa, “La Iglesia pide a Fox interceder contra el bloqueo”, en *Revista Proceso*, núm. 1278, abril de 2001, pp.18-20.

²⁸⁷ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 248.

proyecto de política exterior de Vicente Fox, su cercanía con las políticas estadounidenses y su postura frente a distintos poderes de izquierda en América Latina, fueron ampliamente debatidos al interior del país. A partir del 2006, si bien el tema particular de la relación bilateral ya no gozó del mismo protagonismo, gracias al paulatino restablecimiento de las relaciones diplomáticas, la participación de los actores no gubernamentales en la política interna del país continuó incrementándose.

Hasta la fecha, la opinión pública, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los partidos políticos, la academia y los centros de investigación, representan un sector de suma importancia en la denuncia de distintas causas como la seguridad nacional, los derechos humanos, el reconocimiento de los pueblos indígenas, la violencia de género, el medio ambiente, entre muchos otros. Sin duda, su participación continúa configurando un factor de incidencia no sólo en la política exterior; sino en todo el desarrollo nacional en su conjunto.

3.2 La importancia de las actitudes, posiciones y decisiones de los actores dentro del proceso de la política exterior.

Cualquier acción o política dirigida al exterior está también influida de manera importante por la personalidad y las características psicológicas e idiosincráticas de los tomadores de decisiones. Elementos como la culpa, las creencias, los juicios previos, la vergüenza o la venganza son factores que determinan el comportamiento de todos los seres humanos y, por ende, también están presentes en aquellos dirigentes que tienen a su cargo la política exterior. Es debido a esto que, en muchas ocasiones, las causas que motivan la adopción de ciertas posturas o el establecimiento de ciertas estrategias, pueden ser entendidas de manera más completa si se realiza un análisis de las condiciones psicológicas que presentan los individuos involucrados.

En líneas anteriores hemos aludido de manera breve a la importancia que ciertas actitudes y posiciones individuales tuvieron en la relación entre México y Cuba. Sin embargo, debido a que esta investigación concuerda con aquellos postulados teóricos que reconocen la necesidad de incluir estos factores como elementos medulares dentro de cualquier análisis de política exterior; durante las siguientes líneas se revisarán de manera concreta algunas de las posturas que pudieron influir en el distanciamiento de la relación bilateral. Asimismo, este análisis permite identificar algunas de las causas por las que el tema propició una división

interna en el país y la relevancia que adquirió la política exterior en su conjunto como elemento para la evaluación de resultados de las siguientes administraciones.

En primer lugar, vale la pena recordar cuál era la condición por la que atravesó la relación bilateral durante gran parte del siglo XX. El acuerdo implícito de mutua conveniencia y cooperación que México sostuvo con Cuba desde el triunfo de la Revolución en 1959, había logrado construir un escenario predecible y cómodo para ambas naciones. En el caso de México, la postura no intervencionista y mesurada de la política exterior terminó por generar una cierta sensación de congruencia con la política interna y, particularmente, la política sostenida para con la isla, mantuvo complacidas a las fuerzas de la izquierda nacionalista del país. En este contexto, el discurso entre ambos países mantenía una línea institucional y fraterna.

Una muestra de lo anterior está representada en una declaración de Fidel Castro en el marco de la IX Reunión de Consulta de la OEA, en donde el mandatario cubano comentó:

A México, al gobierno de México que ha mantenido la posición más firme, nosotros podemos decirle que el gobierno nos inspira respeto, que con el gobierno de México estamos dispuestos a conversar y discutir, y con el gobierno de México estamos dispuestos a comprometernos y a mantener una política sometida a normas, a normas inviolables de respeto a la soberanía de cada país y de no inmiscuirnos en los asuntos internos de ningún país.”²⁸⁸

Como se mencionó en el segundo capítulo, el distanciamiento con Cuba fue un proceso paulatino y constante que obedeció a distintos factores que modificaron el escenario internacional y el modelo político y económico de muchos países latinoamericanos desde la década de los ochenta. A pesar de esta condición, el tránsito hacia una reformulación de los vínculos bilaterales estuvo siempre depositado en el buen oficio diplomático, la templanza y la capacidad de negociación de los funcionarios involucrados. Este era el principal reto de la administración de Vicente Fox y de sus dirigentes.

Sostener un proyecto que mantuviera, aunque fuera sólo en el discurso, una cercanía con la región latinoamericana, mientras se intensificaban los vínculos comerciales y políticos con Estados Unidos, no figuró como un objetivo para el gobierno de la alternancia. Por el contrario, el esfuerzo estaba concentrado en la profundización de la relación con Estados

²⁸⁸ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 215.

Unidos y en hacer cada vez más compatible la agenda interna con los intereses del vecino del norte. En términos de los objetivos establecidos para la política exterior del nuevo gobierno, es posible encontrar congruencia entre el proyecto y la postura sostenida tanto por el Ejecutivo como por sus Secretarios de Relaciones Exteriores. En concreto, es posible identificar que el proyecto había cambiado y obedecía ahora a una lógica distinta. Sin embargo, la actitud y el implícito desdén que se percibía en muchas de las declaraciones de los funcionarios mexicanos, daba cuentas de la inexperiencia y el carente oficio diplomático con el que México conducía su relación con la región latinoamericana; particularmente, con Cuba.

Tras la visita de Vicente Fox a la isla a principios de 2002, el ex Secretario Castañeda ponía de manifiesto la real postura del nuevo gobierno frente al régimen de Castro: el gobierno de México “no se propone fungir como intermediario, mediador, mensajero, comunicador, facilitador o cualquier otro término que ustedes quieran escoger, entre Cuba y Estados Unidos.”²⁸⁹ A esta postura habría de sumársele, tiempo después, el “comes y te vas” con el que Vicente Fox solicitaría a Fidel Castro su retiro de la Cumbre en Monterrey.

Después de este desencuentro, el Canciller aceptaría en una entrevista concedida al diario Reforma que “funcionarios de Washington presionaron a México para que Bush y Fidel no se encontraran durante la Cumbre.”²⁹⁰ Desde semanas antes de la reunión en Ginebra, la opinión pública mexicana y miembros de los partidos de oposición demandaban a México mantener la línea seguida hasta el momento. Las declaraciones del Canciller y los malos entendidos surgidos a raíz de la visita Fox a Cuba, provocaban tensiones al interior del país. La posibilidad de que México modificara su votación en Ginebra, volvía real el escenario de “complacencia profunda con las políticas estadounidenses + distanciamiento rotundo del régimen revolucionario de Castro”.

Días antes de las votaciones, Castañeda parecía tener muy clara la postura de México. El entonces Canciller alegó “nos deben unas”²⁹¹, refiriéndose a los cubanos; lo que hacía parecer que dentro del gobierno de Vicente Fox la política exterior obedecía más a

²⁸⁹ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 131.

²⁹⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 336.

²⁹¹ Ricardo Pascoe Pierce, *En el filo. Historia de una crisis diplomática, Cuba 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México, 2004, p.347.

sentimientos revanchistas que a un proyecto integral. En su libro “En el filo”²⁹², publicado en 2005, el entonces embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe Pierce, relata la serie de incidentes diplomáticos que estuvieron alrededor de la votación en Ginebra en 2002. Con el registro de conversaciones y de documentos oficiales, Pascoe describe algunas de las causas que, a su parecer, pusieron a los dirigentes cubanos a la defensiva en cuanto a la relación diplomática con México. En lo que respecta a la figura presidencial, la postura adoptada en 2002 provocó sorpresa en el gobierno de Cuba debido a que en la visita oficial que Fox realizó a la isla a principios de año, el presidente mexicano especificó: “México no apoyará resoluciones como las del año pasado en la Comisión de Derechos Humanos”; a lo que Castro respondió diciendo: “Que bueno, eso nos tranquiliza.”

Respecto a la figura de Castañeda, el relato de Pascoe es mucho más específico. Según lo recuperado por el embajador, con base en los testimonios de algunos funcionarios cubanos, el entonces Canciller tenía sus propios temores y asuntos personales con el gobierno cubano. Al parecer del vicepresidente Carlos Lage Dávila y del propio Fidel Castro, el Canciller contó con toda la confianza para ejercer funciones dentro y en nombre de la isla debido a la alta estima y respeto forjado por su padre en años anteriores. El problema, dice Lage, lo inició el propio Castañeda. Después de haber tenido acceso irrestricto a archivos confidenciales, utilizó dicha información sin autorización del gobierno para escribir su libro “La utopía desarmada” mientras todavía era considerado “agente cubano” y, según ellos, le eran proporcionados servicios personales y monetarios para moverse en el escenario internacional como agente secreto desde muchos años atrás.

Según el propio Pascoe, Castañeda le aceptó en una conversación privada que él tenía un “problema personal” con los cubanos. El embajador supone, en su testimonio, que la postura revanchista, desleal y opositora de Castañeda tenía que ver con la necesidad de tener un escudo contra cualquier información que pudiera surgir en su contra desde Cuba. El embajador reconoce la existencia de numerosas pruebas documentales e imágenes del tipo de vida de Castañeda dentro de la isla y del vínculo estrecho que el mexicano sostuvo por años con el régimen de Fidel Castro.

²⁹² La redacción, “Cuba y Castañeda: Algo personal”, en *Revista Proceso*, abril del 2004, disponible en <https://www.proceso.com.mx/191375/cuba-y-castaneda-algo-personal> consultado el 23 de abril de 2018 consultado el 4 de enero de 2018.

Más allá de la veracidad de lo declarado, lo rescatable de estos testimonios es que nos permite vislumbrar el carácter personal que pudo motivar la actuación de los dirigentes de ambos países en el distanciamiento de la relación bilateral. En este sentido, sirve como un recordatorio de que lo personal y lo político convergen constantemente en la actuación de los tomadores de decisiones y, en muchas ocasiones, se retroalimentan cíclicamente. Durante los tres años de su corta gestión, el Canciller Castañeda se enfrentó no sólo con el gobierno cubano; sino con la opinión pública y los partidos políticos de oposición al interior de México. Su actitud respecto al Congreso y a las demandas de la sociedad civil, provocaron que algunos de los logros alcanzados durante su presencia al frente de la SRE fueran pasados por alto y, por el contrario, su evaluación como Secretario estuviera más concentrada en lo errática de su postura y lo controvertido de sus declaraciones.

Cada sector en México parecía estar ofendido por la actitud del Canciller. Incluso los medios de comunicación iniciaron una campaña en su contra después de que éste, durante una gira en Estados Unidos, comentara que los periodistas mexicanos eran ignorantes porque no leían los editoriales del New York Times.²⁹³ Por su parte, los medios cubanos también alzaban la voz respecto a la actitud de Castañeda. En varias ocasiones, el editorial Granma enfatizó la distinción entre Jorge Castañeda y el gobierno mexicano, al preguntar “por qué este último no ponía límites a los incesantes insultos y provocaciones del Secretario”.²⁹⁴ Incluso en 2004, cuando Castañeda ya se había separado del cargo, el diario cubano lo acusó de “agredir nuevamente a Cuba con la calumnia de que nuestro gobierno podría intentar un vínculo entre la devolución de Ahumada, en prisión provisional en nuestro país, y el voto mexicano en Ginebra”.²⁹⁵

Muy a pesar de la llegada de Derbez a la Cancillería, las tensiones no desaparecieron. Al interior, sus declaraciones seguían sumando desencuentros. Por un lado, el Congreso le había retirado su apoyo y los medios de comunicación y la opinión pública habían quedado resentidos por la descalificación con la que el mandatario se refirió a la nula importancia de estos en la política exterior, aún con el decreto promulgado en abril de 2005. A la petición de algunas organizaciones para no votar a favor de la propuesta estadounidense contra Cuba, Derbez respondió: “México ya está globalizado, no puede seguir ‘nadando de a muertito’ en

²⁹³ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 247.

²⁹⁴ Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 227.

²⁹⁵ Diario Granma, 8 de abril de 2004, p.1. Citado en Pablo T. Sánchez, *op. cit.*, p. 227.

la toma de decisiones internacionales ni tampoco seguir actuando como en el pasado”²⁹⁶; además de lo anterior, propuso “revisar muchos temas y principios de la política exterior tradicionales como el de la no injerencia, porque una política exterior es dinámica y lo que fue bueno en 1930 ya no lo es para este milenio.”²⁹⁷

Si bien la dirección del proyecto parecía la más congruente de acuerdo a la dinámica de las políticas internacionales, descalificar la trascendencia que el apego nacionalista y jurídico trajo para la política exterior de México y el reconocimiento internacional que éste le proporcionó por muchos años, parecía un tema delicado a tratar; sobretodo, en un momento donde la postura institucional y gubernamental en materia de política exterior había dado resultados tan cuestionables. En concreto, durante toda la administración de Vicente Fox, las posturas personales y subjetivas de los dirigentes de ambos países fueron coparticipes en la generación de condiciones de suficiente incertidumbre que derivaron posteriormente en un distanciamiento diplomático.

En el contexto latinoamericano, es importante mencionar que la postura adoptada para con Cuba también estuvo acompañada por acciones y declaraciones respecto a otros países de la región que fueron altamente cuestionadas. En primer lugar, la defensa al proyecto norteamericano del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) provocó un enfrentamiento con el entonces presidente de Argentina, Néstor Kirchner y Hugo Chávez de Venezuela. Después de que el gobierno mexicano criticara la actuación del mandatario argentino como anfitrión de la IV Cumbre de las Américas en 2005, este respondió refiriéndose así a Vicente Fox: que “se ocupe de México (...) Para algunos la buena diplomacia es tener una actitud de pleitesía y de bajar la cabeza frente a los grandes.”²⁹⁸

A este evento se sumarían las discusiones sostenidas por Vicente Fox y Hugo Chávez durante todo su mandato. Por otro lado, existió un distanciamiento con Chile a raíz de la competencia por la Secretaría General de la OEA y marcadas tensiones con varios países de la región como Brasil quienes apoyaban la candidatura del entonces Ministro del Interior de Chile, José Miguel Insulza. Otro evento que motivó el distanciamiento con el gobierno de

²⁹⁶ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, p. 248.

²⁹⁷ *Ídem.*

²⁹⁸ Diego Cevallos, “América Latina: Fox se pelea con el vecindario”, en *Agencia de Noticias IPS*, noviembre de 2005, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2005/11/america-latina-fox-se-pelea-con-el-vecindario/> consultado el 10 de octubre de 2017.

Santiago, fue el expreso apoyo que Fox manifestó a Bolivia ante el conflicto binacional por el litoral costero en control de Chile desde finales del siglo XIX.²⁹⁹

Bajo este contexto regional, Felipe Calderón enfrentaba grandes retos en materia de política exterior y en los vínculos bilaterales con varios países. En un inicio, parecía que la política tomaría un rumbo distinto. En una entrevista, el presidente mexicano afirmó que las relaciones con Cuba y Venezuela debían restablecerse de manera inmediata³⁰⁰ Sin embargo, en 2007 durante el Foro Económico Mundial de Davos, Calderón criticó a Hugo Chávez por sus políticas populistas, a lo que éste respondió exigiéndole respeto. El enfrentamiento se tensó aún más cuando algunos medios de comunicación internacionales interpretaron que Chávez había insultado al mexicano diciéndole “enano” e “ignorante”. A pesar de que tiempo después se aclararía que el comentario iba dirigido al presidente Bush, Calderón ya había entrado al juego llamando a Chávez “valentón”.³⁰¹

Estos eventos hicieron pensar a la opinión pública que la política exterior del nuevo presidente seguiría la misma línea que la de su antecesor. Ya sea por un mejor asesoramiento o debido a que la situación interna del país demandaba la mayor atención, Calderón dejó de enfrentarse abiertamente con los países de la región y se limitó a utilizar los canales institucionales para dirimir las controversias bilaterales. Incluso en 2008, el gobierno de México promovió y permitió el ingreso de Cuba al entonces llamado Grupo de Río.³⁰²

En términos de las actitudes, declaraciones y posturas respecto a la relación con Cuba el periodo de Fox fue el más representativo. Esto no quiere decir que durante el gobierno de Calderón y los dos primeros años de la actual administración no hayan existido declaraciones o posturas respecto al tema. Lo que se refiere en estas líneas es que el discurso, después del cambio de gobierno en México en 2006, ha vuelto a sus anteriores características; hecho que tampoco pretende afirmar que esta sea una condición positiva. Es decir, más allá de la retórica y el discurso fraterno, la realidad es que la relación con Cuba es un tema que sigue pendiente. El discurso institucional ni ha mejorado el intercambio comercial con la isla, ni ha abierto nuevos puentes de inversión, ni ha logrado recuperar la confianza de la región, ni ha

²⁹⁹ Diego Cevallos, *op. cit.*

³⁰⁰ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos *op. cit.*, p. 129.

³⁰¹ Paulino Arellanes, *op. cit.*, pp. 137-138.

³⁰² Jorge G. Castañeda, “Calderón, Peña y Cuba”, en *El Financiero*, febrero de 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jorge-g-castaneda/calderon-pena-y-cuba> consultado el 17 de marzo de 2018.

profundizado la relación política; más allá de la firma de tratados y convenios de cooperación que permanecen estáticos sin beneficiar directamente a la sociedad mexicana.

En el caso de los primeros años de gobierno de Peña Nieto, en términos de los intercambios de declaraciones y posturas respecto a Cuba, destaca una declaración oficial en la que la SRE lamenta la decisión del gobierno cubano de negarle al expresidente Calderón, la entrada a la isla para asistir al aniversario luctuoso de Oswaldo Payá, disidente cubano y autor de la Iniciativa Varela. Más allá de estas posturas oficiales, las declaraciones del último gobierno mexicano han estado centradas en mostrar la intención de México de recuperar la relación bilateral y en los intereses que comparten ambos gobiernos en el actual escenario internacional.

3.3 Evaluación e interpretación de los resultados obtenidos.

Con la finalidad de ir definiendo las características que tuvo la política exterior de México respecto a Cuba durante estos años, es importante continuar nuestro análisis haciendo una evaluación de la información planteada hasta este momento. En este sentido, el presente sub apartado tiene dos objetivos principales. Por un lado, pretende servir como un ejercicio de síntesis en base a las características que ya se han referido con anterioridad y, por otro, se busca que, mediante la información que aquí se describa, sea posible identificar algunos de los logros y fracasos de la política exterior durante este periodo.

Por lo tanto, este apartado retomará variables con base en la misma estructura metodológica que ha seguido la presente investigación. Es decir, de cada punto planteado en la metodología se seleccionará la información más destacada y se analizarán las distinciones presentes en cada periodo de gobierno con base en los temas seleccionados. Para la presente evaluación, se ha decidido organizar la información en tres temas generales. El primero, contempla los elementos más destacados de la relación bilateral en su conjunto durante estos años. El segundo, está dedicado a la evaluación de la influencia del contexto internacional y las condiciones internas dentro del caso de estudio. Finalmente, revisaremos la congruencia y cercanía que mantuvieron los objetivos de política exterior de los tres gobiernos con el interés nacional. Además de condensar la información presentada anteriormente, esta evaluación se reforzará con algunos datos complementarios que sirvan para la mejor ponderación de las acciones y los resultados alcanzados.

Es necesario, antes de iniciar con la evaluación de los temas más relevantes alrededor de la relación con Cuba, revisar el marco jurídico sobre el que ésta se sostiene. En materia comercial, se destaca la firma de dos instrumentos de enorme relevancia: el Acuerdo de Complementación Económica N.51 (ACE-51) y el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), ambos firmados en 2001. Asimismo, en junio de 2012 la Secretaría de Economía y el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera de Cuba, decidieron profundizar el ACE-51 ampliando la cantidad de ítems o artículos que consideraba el instrumento anterior; esto con la finalidad de intensificar el comercio entre ambas naciones. Cabe destacar que, el año previo a la ampliación de dicho Acuerdo, el comercio bilateral representaba 374 mdd; en donde las exportaciones mexicanas dejaron ganancias por 357 mdd y la importación de productos cubanos (puros y cigarrillos, alcohol etílico y desperdicios de aluminio, principalmente) alcanzó apenas los 17 mdd.³⁰³

Según datos de la Secretaria de Relaciones Exteriores a la fecha México y Cuba sostienen veintiún tratados o convenios bilaterales en distintas materias como migración, comercio, pesca y acuicultura, educación y deporte y cultura. A la información proporcionada por la SRE habría que agregar la firma, en octubre de 2008, del “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países”. Mismo que fue profundizado y al que se le agregaron otros cuatro acuerdos en 2015 tras la visita oficial de Raúl Castro a México en el marco del restablecimiento formal de la relación bilateral.³⁰⁴ A continuación, se presenta una lista general de estos instrumentos en donde se destacan aquellos firmados durante el periodo de estudio que abarca esta investigación.

³⁰³ Amplían México y Cuba Acuerdo ACE 51, en *T21MX*, disponible en <http://t21.com.mx/general/2012/04/12/ampli-an-mexico-cuba-acuerdo-ace-51> consultado el 13 de marzo de 2018.

³⁰⁴ Nota Informativa Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Visita de Estado del Presidente de la República de Cuba, Raúl Castro Ruz, a México”, *Senado de la República*, disponible en http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_051115_CASTRO_MEXICO.pdf consultado el 15 de agosto de 2017.

Cuadro 3. Instrumentos bilaterales vigentes firmados entre México y Cuba.

Nombre del Instrumento	Firma	Vigencia
Convenio sobre Transporte Aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba.	1991	Vigente
Convenio para el intercambio de correspondencia radiotelegráfica entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	1928	V
Convenio de Colaboración Económica e Industrial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba.	1975	V
Acuerdo de Pesca entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	1976	V
Acuerdo sobre delimitación de los espacios marítimos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, en las áreas en que dichos espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de México y la eventual creación de una Zona Económica de Cuba (o su equivalente).	1976	V
Convenio General de Colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba	1978	V
Convenio de colaboración económica y científico-técnica en la producción azucarera y sus derivados entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	1978	V
Acuerdo de Cooperación Turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	1980	V
Convenio Comercial entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba.	1984	V
Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico Internacional.	1990	V
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Ejecución de Sentencias Penales.	1996	V
Acuerdo por el que se Modifica el Convenio sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba, del 9 de Agosto de 1991.	1998	V
Convenio Básico de Cooperación para el Desarrollo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba	1999	V
Acuerdo por el que se Modifica el Convenio sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba, del 9 de Agosto de 1991.	1999	V
Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	2001	V
Convenio de Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura, la Juventud, la Cultura Física y el Deporte entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	2012	V
Acuerdo por el que se Modifica el Convenio sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba, del 9 de Agosto de 1991.	2013	V
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Extradición.	2013	V
Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	2013	V
Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Reconocimiento y Revalidación Mutuos de Títulos, Diplomas y Estudios de Educación Superior.	2013	V
Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica No. 51, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	2013	V

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores disponibles en https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php consultado el 10 de mayo de 2018.

Según la información registrada en el Cuadro 3, es posible observar una ausencia notable durante el gobierno de Fox con tan sólo un acuerdo firmado en el periodo. Por otro lado, la intención de reacercamiento, aunque discreta, logró que de 2006 a 2012 se firmaran dos acuerdos bilaterales; para finalizar con la firma de cinco nuevos instrumentos durante los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto.

3.3.1 Principales temas de la relación bilateral.

Para analizar la relación bilateral en concreto y según algunas de las temáticas referidas en los convenios vigentes, esta investigación destaca para su evaluación cuatro de ellas: cooperación académica, migración, turismo y comercio. Para comenzar, es importante reconocer que entre 2001 y 2006 se formalizaron diez convenios de colaboración científica y educativa entre instituciones cubanas y dependencias de la Universidad Nacional Autónoma de México.³⁰⁵ Particularmente, en 2003 se registró una de las tasas más altas de intercambios académicos al sumar un total de diecisiete actividades. Con estancia en México, se realizaron trece de éstas dando prioridad a Congresos, Asambleas, Seminarios, Encuentros y Coloquios en convenio con dependencias como el Instituto de Investigaciones Filológicas (IIFI), Bibliográficas (IIB), Económicas (IIEC), Estéticas (IIES), y en programas como el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) y el de la Ciudad (PUEC).³⁰⁶

Asimismo, el intercambio académico entre los sistemas de Educación Superior de ambas naciones experimentó una tendencia positiva durante ese periodo. A pesar de las tensiones diplomáticas experimentadas en ese gobierno, la cantidad de especialistas cubanos que se encontraban realizando investigaciones en nuestro país alcanzó un total de 660 tan sólo en 2005.³⁰⁷ Por su parte, en 2003 alrededor de 900 especialistas mexicanos se encontraban en Cuba gracias a programas institucionales como el Programa de Mejoramiento de Profesorado a cargo de la Secretaría de Educación Pública.³⁰⁸

En este sentido, es posible reconocer que la cooperación académica bilateral no presentó afectaciones directas respecto al distanciamiento diplomático ocurrido durante el gobierno de Vicente Fox. Esta condición puede explicarse debido a que, como revisamos anteriormente, gran parte de la opinión pública en México (incluidos importantes sectores académicos) no apoyaban las decisiones del Ejecutivo Federal en torno a Cuba; además de que la autonomía de ciertas instituciones como la UNAM, le proporcionó la libertad de

³⁰⁵ Hernán Salas, "México-Cuba: Intercambio en ciencias sociales y humanidades", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007. pp. 233- 255.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 239.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 249.

³⁰⁸ *Ídem*.

continuar estrechando los lazos académicos con universidades e institutos de investigación en Cuba.

En lo referente al tema migratorio hay que reconocer que este ha jugado un papel de suma importancia para la relación bilateral a lo largo de la historia. A pesar de la falta de información precisa sobre la cantidad exacta de ciudadanos cubanos en México y su carácter migratorio, según datos de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación, en 2002 se encontraban legalmente en el país 10 652 cubanos, de los cuales 9 482 eran no inmigrantes; 1 135 inmigrantes (es decir, cubanos radicando en el país con permiso de trabajo o estudio hasta por 5 años) y 35 residentes definitivos o inmigrados.³⁰⁹ Por su parte, el Instituto Nacional de Migración (INM) de México reconoció que entre 2002 y 2003 ingresaron de manera legal al país 113 032 ciudadanos cubanos, aunque se desconoció la cantidad de personas que se encontraban de manera ilegal.³¹⁰

Estas cifras continuaron incrementándose a lo largo del periodo de estudio. Ya en 2007 se reconocía que México ocupaba el cuarto lugar en la lista de los países receptores de cubanos, detrás de Estados Unidos, España y Venezuela³¹¹ y según datos de la Dirección de Asuntos Consulares de Cubanos Residentes en el Exterior, se calculaba que residían en México alrededor de 20 000 cubanos de los cuales la inmensa mayoría se encontraban registrados en consulados del Distrito Federal.³¹² Sin duda, uno de las causas que motivaron el incremento del tránsito de cubanos en el territorio nacional desde finales del siglo XX, fue la expedición de instrumentos legales por parte de Estados Unidos como la Ley de Ajuste Cubano que les permitió, después del cumplimiento de ciertos requisitos, la obtención de la residencia legal en ese país.

De nueva cuenta, la relación entre México y Cuba pasaba por el filtro de las políticas norteamericanas y, particularmente en el tema migratorio, por los intereses de importantes grupos de poder como la comunidad de cubanos residentes en Florida. La cercanía entre la política migratoria de Estados Unidos y los gobiernos de Fox y Calderón en México, puede

³⁰⁹ Magali Martín Quijano, "Relación migratoria Cuba – México" en en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, pp. 113-142.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 129.

³¹¹ Fernando Neira, *op. cit.*, p. 179.

³¹² Magali Martín Quijano, *op. cit.*, p. 129

explicar el por qué la administración de este último, más allá de buscar el reacercamiento diplomático con Cuba únicamente por el beneficio de relación política, promovió la firma del ya mencionado Acuerdo Migratorio en 2008.³¹³ Esto no pretende inferir que no existiera justificación para la firma del instrumento; sino proporcionar otra de las razones que pudieron motivarlo. Tan importante es el tema migratorio entre México y Cuba que incluso el flujo y la movilidad de mexicanos hacia la isla también mantuvo un incremento sostenido durante gran parte del periodo de estudio. En 2000 apenas se tenían registrados un total de 520 mexicanos residiendo en la isla; cifra que para 2010 había alcanzado los 2 752 residentes.³¹⁴

Otro tema de suma importancia dentro de la relación bilateral a lo largo del tiempo ha sido el turismo. Sin duda, esto cobra sentido si recordamos que esta actividad configura para ambas naciones un factor vital para el desarrollo y estabilidad de ambas economías a nivel interno. En el caso de Cuba, debido a la diferencia en el tamaño de su población y a las restricciones para el otorgamiento de pasaportes que mantuvo el régimen de Fidel Castro durante gran parte de su gobierno, la cantidad de visitantes cubanos a México siempre ha sido menor, en comparación con los ciudadanos mexicanos que han elegido la isla como destino turístico.

Debido a que en 2009 se amplió la emisión de pasaportes y hubo una mayor oferta de vuelos directos entre ambos países, el número de visitantes cubanos aumentó de manera significativa. Manteniendo siempre una tendencia positiva, en tan solo diez años (2000-2010) el número de visitantes cubanos se incrementó alrededor de 82%; es decir, se pasó de 6 647 cubanos registrados en 2000 a 12 182 en 2010.³¹⁵ Tan sólo entre 2008 y 2012 este se incrementó en 60% hasta convertirse, a finales de 2012, en el vigésimo segundo país del cual México recibía más visitantes con un total de 45 000 personas.³¹⁶

Tanto para Cuba como para México, el turismo entre ambas naciones pareció no verse afectado por las tensiones diplomáticas que se experimentaron a lo largo del periodo de

³¹³ El documento completo del “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países” se encuentra disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/MEM2.pdf consultado el 15 de febrero de 2018.

³¹⁴ Mónica V. Limón, “La relación entre México y Cuba”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 64, núm. 2, marzo y abril de 2014, pp. 11-15, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/756/3/la-relacion-entre-mexico.pdf> consultado el 8 de enero de 2018.

³¹⁵ Mónica V. Limón, *op. cit.*, p. 14.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

estudio. En el caso de México, durante el periodo más crítico de la relación bilateral (2000-2006), la cantidad de turistas en Cuba se mantuvo alrededor de los 80 000 visitantes por año.³¹⁷ Para 2013, México ya era el tercer mercado turístico en América para Cuba con 85 000 visitantes, año en el que el indicador registró una tasa de crecimiento de 8.2%.³¹⁸

El último de los temas que evaluaremos dentro de la relación bilateral es la balanza comercial. Como ya revisamos en apartados anteriores, la relación comercial con Cuba siempre ha sido superavitaria para nuestro país. Aún con la creación de nuevos convenios y la adopción de consideraciones especiales a cada vez un mayor número de productos, el intercambio comercial no ha representado ganancias importantes para México. En este sentido, al no representar una derrama importante para la economía interna del país, el vínculo con Cuba podría pensarse prescindible.

La Gráfica 1 nos muestra el comportamiento de la balanza comercial entre México y Cuba durante el periodo de estudio. Como es posible observar, existe una tendencia negativa en la relación comercial a partir de 1996, encontrando uno de sus peores momentos en 2002 con un total de 119 mdd.³¹⁹ Recordemos que durante ese año, el conflicto entre Vicente Fox y Fidel Castro ocurrido tras la Conferencia de Monterrey, inició el distanciamiento de ambos gobiernos hasta llegar a la crisis diplomática de 2004. Durante el primer trimestre de ese año, según datos de la SRE, las exportaciones de México a Cuba alcanzaron a penas los 74 mdd, cuando en 1995 eran de 249 millones.³²⁰ Otro contraste significativo gira en torno a la inversión. En este contexto, la inversión mexicana en Cuba alcanzó alrededor de 730 mdd en 2003, correspondiente al registro de 17 empresas dedicadas al sector del turismo, la construcción, la industria básica, la industria alimenticia, la industria azucarera y la agricultura; en contraste con la situación predominante hasta 1996, cuando las empresas mexicanas representaban monto de inversión en la isla por más de 1 500 mdd.³²¹

³¹⁷ Mario Ojeda, “Vicente Fox: El rompimiento de *facto* cob Cuba”, en *Foro Internacional*, vol. 190, núm. XLVII, octubre – diciembre de 2007, pp. 868-894.

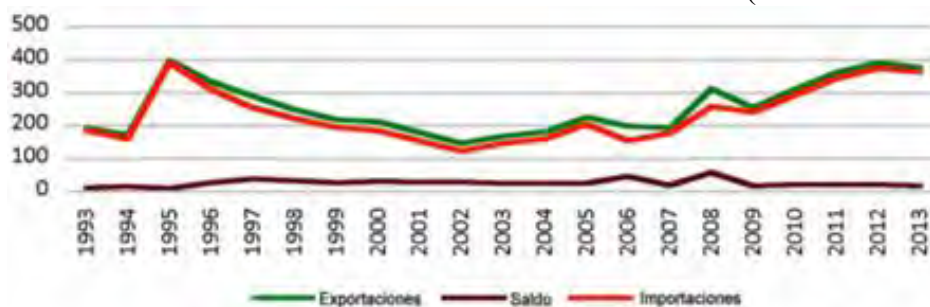
³¹⁸ Mónica V. Limón, *op. cit.*, p. 15.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 12.

³²⁰ Fernando Neira, *op. cit.*, p. 176.

³²¹ *Ibidem*, p. 179.

Grafica 5. México: Comercio Exterior con Cuba 1993-2013 (millones de dólares)



Fuente: Mónica V. Limón, “La relación entre México y Cuba”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 64, núm. 2, marzo y abril de 2014, pp. 11-15, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/756/3/la-relacion-entre-mexico.pdf> consultado el 8 de enero de 2018.

La tendencia positiva experimentada en la balanza comercial a partir de 2007, puede estar relacionada con el cambio de gobierno en México y el enfriamiento del conflicto que esto significó. Como recordamos, durante el gobierno de Calderón se tomaron algunas acciones como las visitas de la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinoza, la firma del Acuerdo migratorio y la carta oficial enviada a Castro deseando la pronta recuperación de su salud. Aunque estas acciones no significaron la mejoría automática de la relación bilateral, al menos si configuraron un escenario distinto a la política sostenida por el gobierno anterior.³²²

Para finales de 2012 y principios de 2013 tanto el vínculo político como la balanza comercial mejoraron significativamente. Ya en 2013 el comercio bilateral recuperaba terreno y México se afirmaba como uno de los principales socios de Cuba en la región; sólo después de Venezuela y Brasil. En ese año al comercio bilateral alcanzó los 386 mdd; mientras que las inversiones mexicanas en la isla regresaron a rondar los 700 mdd.³²³

3.3.2 La influencia del contexto interno y el escenario internacional.

Con base en la información que hemos analizado hasta el momento es posible inferir que las acciones tomadas en torno a la relación bilateral con Cuba no provocaron una mejora directa en la calidad de vida de todos los mexicanos. Asimismo, no es posible aseverar que estas acciones hayan sido el resultado de una consulta que involucrara a la ciudadanía en general, de ser el caso probablemente la cantidad de sectores inconformes con dicha política habría

³²² Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 133.

³²³ Mónica V. Limón, *op. cit.*, p.12.

sido mucho menor. Por último, dada la omisión de los últimos dos gobiernos en definir el “interés nacional” sobre el que sostendrían su proyecto al exterior tampoco es posible conocer el grado de cercanía que éste mantuvo en relación con el interés de toda la sociedad mexicana.

Como revisamos en el apartado metodológico, el cumplimiento del interés nacional y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos configuran dos de los componentes básicos para la evaluación de una política exterior. Si bien es cierto que esta premisa es funcional en términos de la definición conceptual de algunos de sus componentes, utilizarla como el único elemento para evaluar el presente caso de estudio limitaría el análisis profundamente. Es decir, medir el éxito de la política exterior dirigida hacia Cuba únicamente en términos de cómo ésta mejoró o no la calidad de vida de los mexicanos o en la cercanía que mantuvo con el interés de la mayoría, terminaría por arrojar un resultado limitado que no permite una interpretación completa del caso en su conjunto.

Con el objetivo de no limitar esta evaluación a la presentación de indicadores internos y la revisión de algunos factores externos que ya fueron analizados en el capítulo anterior, el presente sub apartado pretende hacer una revisión en conjunto. Es decir, se presenta a continuación un balance que permita hacer visible la manera en que tanto los factores internos en México como algunas condiciones externas incidieron en la política dirigida hacia Cuba. Este balance pretende evidenciar la interacción natural que existe entre ambos elementos y la relación de causa y efecto que puede existir entre los mismos. Asimismo, se pretende mediante este análisis, realizar una evaluación global del caso de estudio e identificar el carácter estratégico que acompañó a la relación bilateral durante el periodo de estudio.

Comenzaremos este balance reconociendo que existe un problema de fondo al tratar de evaluar el éxito o fracaso de la política exterior hacia Cuba en relación con la mejora de la calidad de vida y el cumplimiento de los anhelos de la sociedad mexicana. Este problema de origen está sustentado en la poca importancia que la relación con Cuba tiene para nuestro país en términos económicos. Es decir, por una simple cuestión de probabilidad es evidente que una relación comercial de este tipo no sea capaz de tener un impacto social generalizado; sobretodo, cuando se le compara con el peso de otros vínculos bilaterales. En el caso de México el parámetro para realizar esta comparación está representado por la relación comercial con Estados Unidos. Ninguna otra relación comercial tiene tanto peso en la

economía mexicana ni es tan representativa en términos del PIB como la relación con el vecino del norte.

Bajo este escenario, la relación bilateral con Cuba no tiene posibilidad de competir en términos de incidencia con los beneficios económicos que México sí obtiene de su estrecha vinculación con la economía norteamericana. Sin embargo, existe aquí un doble juego que debe siempre tenerse en cuenta. El concebir los intereses o los beneficios económicos como único objetivo prioritario de las relaciones entre los Estados es una idea fabricada que sirve como base al modelo de desarrollo capitalista y neoliberal que impera hoy en el sistema internacional. No es algo dado e inmutable que siempre haya existido. Es una construcción como muchas otras. Más allá de los beneficios que otorga o no este modelo, el problema radica en que complica la integración de otros elementos como la solidaridad, la moral y la hermandad histórica como objetivos prioritarios en las interacciones que se dan dentro del sistema.

Si aceptamos que los intereses económicos existen por encima de los intereses sociales, entonces terminaríamos por concluir que ninguna relación de México puede ser igual de importante que la que sostiene con Estados Unidos y que ninguna acción de política exterior que no esté encaminada a mantener y potenciar este vínculo tiene sentido. Sin embargo, si invertimos la fórmula y consideramos que la lógica impuesta por el modelo neoliberal, al que México formalizó su integración a raíz de la firma del TLCAN, incidió en la construcción de la agenda nacional y en los intereses de política exterior la evaluación puede conducirnos a resultados más completos.

Es bajo esta línea que es posible identificar los intereses que existen en la relación entre México y Cuba y en la relación de estos con Estados Unidos, las causas que dieron sustento a la política exterior dirigida hacia la Isla durante esos años y la importancia geoestratégica de este vínculo. Es aquí donde los factores internos presentes en México pueden explicar algunas de las posturas adoptadas en la relación bilateral y la influencia que tuvieron en el proceso de toma de decisiones. De la serie de factores analizados en el capítulo 2 podríamos resumir la situación interna en México durante el periodo de estudio de la siguiente manera: una economía estable, pero con un crecimiento estancado; una mejoría en el posicionamiento de México respecto al ranking internacional del IDH, un aumento en la

tasa de desempleo durante la mayor parte del periodo y un incremento de la percepción social sobre inseguridad en su entorno cotidiano.

Con la serie de retos que enfrentaba nuestro país a nivel interno y la lógica económica que influyó en la determinación de los objetivos de política exterior a partir de la adopción del modelo neoliberal, el proyecto exterior de Vicente Fox se centró en el estrechamiento de la relación con Estados Unidos entendiendo a este vínculo como el mejor camino para potenciar el desarrollo nacional. En este sentido, buscar el acuerdo migratorio y la firma del TLCAN *plus* representaron para aquel gobierno la opción más clara para revitalizar la economía mexicana.

Como hemos mencionado a lo largo de esta investigación, Cuba y México entraron al nuevo siglo defendiendo intereses distintos; si a esto le sumamos la poca importancia en términos comerciales que la relación con Cuba significaba para nuestro país, es posible identificar que las decisiones de política tomadas durante este sexenio fueron determinadas según el marco de acción que la relación con Estados Unidos permitía. Un margen estrecho en el que la autonomía de nuestro país se movía entre la congruencia con el modelo de desarrollo elegido y la tradición política de un vínculo del que no se obtenían beneficios económicos significativos.

El peso de Estados Unidos en la política exterior mexicana ha llevado a muchos analistas a considerar que cualquier vínculo de México que se pretenda estudiar debe contener en sí mismo un análisis de las condiciones presentes en la relación bilateral con Washington. Sin afirmar que esta condición sea obligada para todos los análisis, en nuestro presente caso de estudio sí es una condición necesaria. La cercanía geográfica que comparten las tres naciones ha propiciado que las relaciones mantengan siempre un carácter estratégico.

Dentro del marco del presente caso de estudio, podemos identificar que aunado a la desaprobación histórica de Estados Unidos para con el gobierno revolucionario de Fidel Castro, existía en aquel momento la preocupación de que la posición geográfica de la Isla pudiera servir para realizar otro ataque terrorista dirigido a suelo norteamericano. Por otro lado, el posible estrechamiento de las relaciones de Cuba con distintos países latinoamericanos y asiáticos (particularmente, Rusia y China) posibilitaban la creación de un bloque económico y político que ponía en riesgo la seguridad nacional y los intereses estadounidenses en el mundo.

Dada su riqueza petrolera aún no explotada, la simple posibilidad de que cualquier empresa de alguno de estos gobiernos antagónicos tomara el control sobre los recursos cubanos también representaba una desventaja para sus objetivos de acumulación y estabilidad energética. En resumen, ya sea por diferencias políticas, por intereses económicos o por recursos estratégicos, la relación entre Cuba y Estados Unidos se mantuvo siempre distante durante el gobierno de Fidel Castro. Este distanciamiento configuraba un escenario del que nuestro país obtuvo ventajas importantes en términos de autonomía en sus relaciones exteriores, de reconocimiento internacional por su apego a los principios de no intervención y libre autodeterminación y como mediador por excelencia dado el posible acercamiento entre Cuba y Estados Unidos.

En el caso de Cuba el interés radicaba en encontrar alianzas internacionales que le permitieran incrementar sus interacciones comerciales con el objetivo de superar su crisis económica al interior. Recordemos que después de la disolución de la URSS y la posterior aplicación de sanciones comerciales por parte de Estados Unidos, los ingresos que Cuba podía obtener del exterior se vieron fuertemente limitados. Tras años de denuncia en distintos foros internacionales en torno a la injusticia e ilegalidad del bloqueo económico del que era objeto, a finales de la década de los noventa y principios del nuevo siglo se presentó una coyuntura importante de la que se trataría obtener el mayor provecho. El triunfo de gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina posibilitaban la creación de alianzas comerciales y políticas necesarias para Cuba sin tener que renunciar a su postura ideológica ni a su figura como bastión de oposición ante el imperialismo norteamericano.

Como ya hemos aludido en apartados anteriores, el escenario en el que se debía desenvolver la política exterior de México hacia Cuba no sólo era distinto al existente décadas atrás, sino que también era mucho más complicado e incierto. Por un lado, eventos externos como el 11 de septiembre o la guerra contra Iraq presionaban al gobierno a definir de manera explícita su lealtad hacia Estados Unidos; por otro, el establecimiento de gobiernos de izquierda en países importantes de América Latina abrió una brecha ideológica entre la región y el gobierno de México que complicó aún más la cooperación y la intensificación de las relaciones comerciales.

Sin embargo, en lugar de entender que este “bandazo a la izquierda”, aunque complicaba las relaciones en el corto plazo, encontraría su fin tarde o temprano, el gobierno

federal, o más bien las figuras responsables de la conducción de la política exterior del país, optaron por enfrascarse en conflictos y declaraciones viscerales con distintos países en la región. Si México ya había perdido paulatinamente un papel de relevancia en América Latina, estos desatinos terminaron por cerrarle los espacios.³²⁴ El llamado “bono democrático” del que gozaba la administración de Vicente Fox y la legitimidad renovada que esto le supuso dentro del ámbito internacional,³²⁵ se había esfumado para finales del sexenio. Como menciona Ruíz Sandoval:

Como nunca antes, quedó claro que México es visto como un competidor en el resto de América Latina, sea en términos comerciales como con Chile, sea en términos de liderazgo regional como con Brasil, o sea en términos de conseguir la atención de Estados Unidos como con Centroamérica. A fin de cuentas, parece que México se hubiera propuesto de una vez por todas cortar sus lazos históricos con América Latina cuando decidió integrarse formalmente con Estados Unidos.³²⁶

A pesar de los compromisos adquiridos con la región en los años posteriores, el acercamiento permaneció más en el discurso que en acciones claras que potenciaran la integración de la región. En términos comerciales, la relación con América Latina continuó siendo distante y el recuperar el liderazgo político una vez conquistado, permaneció en un plano secundario. La apuesta en torno a la estabilidad económica, proveniente de un solo vínculo comercial prioritario, sin duda incidió en la construcción de la agenda interna y en la política exterior del país. Si a esto le sumamos la falta de definición de un proyecto de nación con intereses específicos y sostenibles en el largo plazo, el resultado es imaginable: un círculo de dependencia que se nutre de la exclusión y condiciona, por sí mismo, cualquier intento de diversificación con el resto del mundo.

Podríamos decir que este ha sido el contexto general en el que se ha desarrollado la política exterior de México desde las últimas décadas del siglo anterior. Un ejercicio compuesto por un escenario de dependencia cada vez más profundo, que va mermando

³²⁴ Erika Ruíz Sandoval, *op. cit.*, p. 74.

³²⁵ Alejandro Anaya, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Universidad Iberoamericana*, disponible en <http://www.ibero.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf> consultado el 28 de julio de 2017.

³²⁶ Erika Ruíz Sandoval, *op. cit.*, p. 71-72.

nuestra capacidad de autonomía, y la fútil intención de mantener nuestros vínculos con el resto de las regiones a un nivel que al menos no nos coloque fuera del juego internacional.

3.3.3 Los objetivos de la política exterior y su relación con el interés nacional de México.

En el capítulo anterior, revisamos a detalle los objetivos y el interés nacional que cada gobierno determinó como ejes de su política exterior. Esta revisión tenía la función de cumplir con dos objetivos. El primero, de carácter específico, consistía en identificar si dentro de estos lineamientos existieron planteamientos referentes a la relación con Cuba. El segundo, un poco más general, ubicar el grado de cercanía que estos objetivos tuvieron respecto del interés nacional planteado al inicio de cada administración.

En términos del primer objetivo, esta investigación afirma que la relación con Cuba no figuró como un objetivo prioritario dentro de documentos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por cuestiones del propio carácter general del documento, es entendible que el plantear acciones específicas respecto de cada vínculo internacional de México no sea el objetivo a cumplir. Sin embargo, en publicaciones más concretas como “La política exterior mexicana en la transición” o “Plan Sectorial de 12 puntos” emitidas por la SRE durante los gobiernos de Fox y Calderón, en donde se establecía de manera más detallada el plan de acción y prioridades específicas de cada región, la relación con Cuba también pasó desapercibida.

Durante el periodo de estudio, las estrategias o acciones específicas respecto a la relación bilateral estuvieron contenidas en declaraciones de los tomadores de decisiones, reportes de visitas oficiales, análisis de expertos o publicaciones académicas. Sin duda, dentro de la determinación de los objetivos de la política exterior durante estos años, la relación con Cuba y las posibles oportunidades comerciales, turísticas y de inversión que se auguraban ante la inminente apertura de la isla, gozaron de poco interés. Con el objetivo de visualizar cuáles sí eran los intereses específicos de la política exterior de México y alcanzar una evaluación más objetiva de su actuación, es necesario detenernos brevemente en la evaluación de los puntos de encuentro más destacados de los tres gobiernos analizados.

En primer lugar, debido a que tanto Felipe Calderón como Peña Nieto no definieron concretamente el concepto de “interés nacional” que guiaría su administración, evaluar si

existen ideas compartidas por los tres gobiernos en este tema es un ejercicio que no arroja ningún resultado. En segundo lugar, en donde sí parecen existir algunas coincidencias es en base a sus objetivos de política exterior. Como podemos observar en el Cuadro 4, el gran punto de encuentro de ambos gobiernos panistas fue la defensa y promoción internacional de la democracia y los derechos humanos.

Cuadro 4. Interés nacional y objetivos de política exterior según el Plan Nacional de Desarrollo de los tres gobiernos evaluados.

Periodo de gobierno	Interés nacional	Objetivos de política exterior	Puntos de encuentro
Vicente Fox (2001-2006)	(5) Garantizar la seguridad nacional y la integridad territorial; asegurar la naturaleza soberana de las decisiones; aprovechar los recursos naturales; fomentar espacios para impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable; participar en la conformación del sistema internacional	(5) Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer la capacidad del país para proteger y defender los derechos de los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación de México en foros multilaterales; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda, creando nuevos ejes de acción política; apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México.	<p>1) Promover la democracia en el mundo.</p> <p>2) Los derechos humanos como base fundamental de nuevo sistema internacional.</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo PND</p>
Felipe Calderón (2007-2012)	(Sin definición clara) Entendido como el interés de todos los mexicanos, tanto de aquellos dentro del territorio nacional como fuera de él.	(5) Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales, los derechos humanos y el desarrollo sustentable; impulsar la proyección del país en el entorno internacional; proteger y promover los derechos de los mexicanos en el exterior; construir una nueva cultura de la migración.	
Enrique Peña Nieto (2013-2014)	(Sin definición clara) Defender y promover el interés nacional en el exterior.	(4) Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; promover el valor de México mediante la difusión económica, turística y cultural; reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger el derecho de los extranjeros en el territorio nacional	
Puntos de encuentro	Ninguna	<p>1) Derechos de los mexicanos en el extranjero.</p> <p>2) Impulsar la proyección de México en el mundo.</p>	

		3) Promover y apoyar el desarrollo económico del país.	
--	--	--------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presente en el Plan Nacional de Desarrollo de los tres gobiernos analizados.

Asimismo, los tres gobiernos tuvieron especial interés en tres temas centrales: defender los derechos de los mexicanos en el extranjero, proyectar la imagen de México en el mundo y apoyar el desarrollo económico del país. En este sentido, objetivos como el proyecto del “TLCAN plus” o la iniciativa para concretar un acuerdo migratorio con Estados Unidos del gobierno de Fox, la presidencia pro t mpore del Grupo de Río en el periodo de Calderón o las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones, fiscalización y seguridad pública de Peña Nieto, pueden encontrar relación con estos tres intereses de México en el exterior.

Si analizamos los puntos medulares que diferencian a estos gobiernos, podemos encontrar los siguientes resultados. En la administración de Fox, se puso un especial énfasis en diversificar los vínculos políticos y comerciales e intensificar la participación de México en foros multilaterales. Por su parte, el proyecto de Calderón fue el único de los tres en priorizar el desarrollo social y político del país; así como incluir temas importantes en la agenda como el desarrollo sustentable y la creación de una cultura de la migración. Por último, en una clara definición del modelo económico que guiará sus esfuerzos de gobierno, Peña Nieto puntualizó el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva y la defensa dentro del territorio nacional. Asimismo, esta fue la única administración que se refirió a recuperar el turismo como motor del desarrollo.

El  nico periodo en el que es posible realizar una evaluación con base en la cercanía que los objetivos de política exterior mantuvieron con el concepto de “interés nacional” es el del gobierno de Fox. En este respecto, destaca la relación entre los dos últimos intereses nacionales (fomentar espacios para el desarrollo y participar en la conformación de un nuevo escenario internacional) y los objetivos de incrementar la participación de México en foros multilaterales y utilizar los esquemas regionales para equilibrar la agenda internacional. Recordemos que durante este periodo, México fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo³²⁷, ingres  al Consejo de Seguridad de la Organización de

³²⁷ Rafael Velázquez, Balance general, *op. cit.*, p. 103.

Naciones Unidas (ONU) como miembro no permanente, obtuvo la sede para varias cumbres mundiales y se logró el nombramiento de José Ángel Gurría, exsecretario de relaciones exteriores, como secretario general de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³²⁸

Estos son sólo algunos de los logros que el gobierno de Vicente Fox alcanzó en materia de política exterior. Es importante reconocer que durante este periodo no todo fueron fracasos. Existía un proyecto claro para México, objetivos y directrices específicas. Más allá de que éste pudiera ser compartido o no, la línea que decidió adoptar del lado del neoliberalismo, el libre mercado y la defensa del capitalismo como modelo de desarrollo no fueron tendencias inventadas durante ese gobierno. Al menos desde tres décadas atrás era claro que este sería el camino que seguiría el país. En este sentido, ya era evidente que México se había embarcado en un proyecto de vinculación de agenda política y profundización comercial con Estados Unidos y que esto, forzosamente, implicaría dejar en un lugar secundario la relación con otras regiones como América Latina.

Este era un escenario dado, que se sabía poco habría de modificarse durante su gobierno. Una vez en el cargo, lo que sí configuraba un cambio significativo en la formulación de la política exterior y en su proyecto de gobierno en general, era la amplia oposición con la que tendría que lidiar a nivel interno. Obligado a generar consensos y negociar con un Legislativo en el que no tenía mayoría; además debería convivir con una sociedad civil cada vez más organizada que le demandaba mayores estándares de libertad y democracia en su gestión. Como ya hemos aludido con anterioridad, el escenario era complicado y la única posibilidad para concretar sus proyectos estaba en la negociación y en el buen oficio diplomático. Es por esto que la actitud y la postura desinteresada con la que el gobierno condujo la relación con Cuba jugó un papel tan importante.

La serie de éxitos que pudieron alcanzarse durante su gobierno, quedaron opacados por las declaraciones desatinadas y las posturas de confrontación del propio presidente y sus encargados de despacho. Estos desatinos no sólo tuvieron un impacto negativo en la imagen internacional de México; sino que cercaron su margen de maniobra y su capacidad de negociación.

³²⁸ Rafael Velázquez, Factores, bases y fundamentos, *op. cit.*, pp. 267-268.

3.4 Caracterización y balance de la política exterior de México respecto a la República de Cuba desde 2000 hasta 2014.

Con la información evaluada hasta ahora, es posible acercarnos a una definición más clara de las características que acompañaron al proyecto de política exterior durante el periodo de estudio. Debido a que la presente investigación entiende a la política exterior como un proceso en el que inciden y convergen distintos elementos tanto a nivel interno como externo, es importante, además de identificar sus características, ofrecer un balance sobre los resultados alcanzados. Por lo cual, se deberán contemplar no sólo los éxitos o fracasos de las acciones realizadas respecto a la relación bilateral con Cuba; sino revisar aquellas que, aunque fuera en un contexto general, contribuyeron a crear un escenario determinado que pudo condicionar la política sostenida para con la isla en años posteriores. Es decir, el balance que aquí se presenta tiene dos escalas de análisis. La primera, responde a la aproximación hacia aquellas acciones que, aunque generales, tuvieron un impacto en los resultados alcanzados en la relación con Cuba y; la segunda, comprende los resultados alcanzados particularmente dentro de la relación bilateral.

La primera característica general, presente durante todo el periodo de estudio, se desprende de los instrumentos internos dedicados a establecer las líneas de acción de cada uno de los gobiernos analizados. Como pudimos revisar en el sub apartado anterior, existieron grandes similitudes en los objetivos de política exterior de las tres administraciones. Particularmente, en aquellos rubros dedicados a mejorar la posición de México en el mundo y a la vigorización de la economía interna nacional. En consecuencia, esta ha sido, al parecer, la única premisa irrenunciable: una línea política orientada a la derecha, preocupada y dedicada a profundizar el acercamiento con Estados Unidos y especialmente interesada en la maximización de las ventajas económicas y competitivas del país.

Si uno toma esta premisa como lente analítico para evaluar la política exterior durante el periodo, es posible encontrar sentido a muchas de las acciones que aquí se han descrito con anterioridad. De manera evidente, esta condición permite entender que la apuesta internacional de México, materializada durante estos años, implicaría forzosamente la pérdida de presencia en otras zonas de influencia como América Latina. Una renuncia que, aunque pudiera haber sido productiva en términos comerciales y económicos, implicó costos

importantes en términos de soberanía en las decisiones y diversificación en las acciones. Ante la falta de un modelo o proyecto de nación que sustente la política exterior y defienda un interés nacional compartido por todos los mexicanos, estas premisas podrían haber fungido como el gran proyecto nacional. O más bien, el gran proyecto de política exterior de la oligarquía mexicana.

El triunfo de Vicente Fox creó, al inicio, una sensación de esperanza en torno a la democratización de los procesos políticos a nivel interno; misma que también le permitió gozar de un amplio margen de negociación internacional al inicio de su gestión. Parecía entonces que muchos de los vicios dentro del proceso de la política exterior en el país serían atendidos y por fin el Congreso recuperaría un papel más protagónico, la sociedad civil podría participar de manera directa en el proceso de toma de decisiones y las relaciones exteriores del país dejarían de estar “secuestradas” por el poder Ejecutivo.

Por otro lado, además de la enorme expectativa de democratización interna, Vicente Fox recibía una economía sana y estable, un enorme acervo de relaciones con América Latina y el Caribe y un vínculo con Estados Unidos en el que, a pesar de la formalidad comercial alcanzada tras la firma del TLCAN, se seguía manteniendo cierto grado de independencia entre ambas agendas políticas. La posibilidad de diversificación de las relaciones comerciales de México podría entonces pasar del discurso retórico a la concreción de proyectos de cooperación con otras regiones del mundo; hecho que significaran por fin un contrapeso a la creciente dependencia del país con el vecino del norte.

Tal vez debido a la enorme expectativa que el cambio de gobierno supuso para la sociedad mexicana y para muchos actores dentro del escenario internacional, los resultados alcanzados durante su gestión y la balanza de las acciones emprendidas fueron percibidas como un fracaso rotundo al final de su gobierno. Incluso, para muchos analistas en la actualidad hablar de la política exterior de México bajo la dirección de Vicente Fox es hablar de algo que nunca pasó.³²⁹ Recordemos que durante este periodo, se abandonaron los principios rectores que habían dirigido las relaciones de México durante más de medio siglo para dar paso a la aplicación de facto de una política exterior pragmática y de conveniencia. Es posible que, de haber alcanzado beneficios perceptibles, este abandono habría significado un éxito en la renovación del papel de México en el mundo. Sin embargo, lo que se obtuvo

³²⁹ Érika Ruiz Sandoval, *op. cit.* P. 66.

como resultado fue la incertidumbre y la profundización de la crítica de los sectores nacionalistas que añoraban retornar a una época donde “todo parecía estar mejor”.

Como revisamos anteriormente, no todos fueron fracasos durante la administración foxista. En el ámbito multilateral el país alcanzó logros importantes y mantuvo una participación activa en distintos foros internacionales. Sin embargo, en la esfera bilateral no se obtuvieron los mismos resultados. Particularmente, los vínculos con Cuba y Estados Unidos constituyeron los casos más destacados. Durante todo el sexenio, estas dos relaciones polarizaron opiniones al interior del país y encabezaron la crítica en base a la postura internacional de México y las enormes contradicciones que la acompañaban. Ni en materia de derechos humanos, ni en procuración de justicia, ni en democracia, ni en seguridad fronteriza, el país tenía los elementos suficientes para sostener el proyecto de política exterior que se propuso Vicente Fox.

En balance, es importante considerar que durante este periodo existieron condiciones particulares que incidieron directamente en las acciones de México en torno a ambas relaciones. En el contexto externo, los eventos del 11 de septiembre, la securitización de la agenda norteamericana y la lucha contra el terrorismo iniciada con la guerra contra Iraq, sacaron de la mesa los temas de interés que el proyecto de Fox quería concretar en la relación con Estados Unidos. Por otro lado, el triunfo de gobiernos de izquierda en América Latina había conformado un bloque de cooperación en la región en el que México, según lo había demostrado su actuación desde años anteriores, no estaba interesado en participar. El desinterés mostrado hacia la región había terminado con el liderazgo político que una vez caracterizó al país y, para inicios del nuevo siglo, muchas naciones latinoamericanas parecían ya tampoco estar interesadas en incluirlo.

Respecto al contexto externo, el mayor fracaso de la administración de Fox fue el mal diagnóstico en la medición de tres elementos: la capacidad de maniobra del gobierno mexicano en América Latina, la solidez de su posición en cuanto a la relación con Estados Unidos y el perfil de los actores involucrados, tanto a nivel interno como externo. En cuanto a la situación en América Latina, existió una carente planeación estratégica que considerara este “vuelco a la izquierda” como un fenómeno transitorio y pugnara por mantener los canales diplomáticos existentes en un buen estado. Más allá de lo protagónico de algunas personalidades, faltó entender que México ya no contaba con la misma capacidad de

maniobra que antes para incidir en la región y que los esfuerzos diplomáticos deberían ser reforzados con una postura de respeto y conciliación que emanara desde el Ejecutivo.

Por otro lado, parece haber existido un mal diagnóstico respecto a la asimetría de poder que existe entre Estados Unidos y México y a las enormes diferencias entre ambas sociedades. Pugnar por una integración total con Estados Unidos, aunque en términos económicos pudiera generar beneficios, no es un proyecto que esté sostenido en un deseo generalizado a nivel interno. Es decir, la integración esperada se vuelve imposible cuando tienes dos sociedades que no son homogéneas y dos aparatos de Estado que son profundamente distintos. Si bien nuestra condición geográfica nos obliga a mantener una relación estrecha con Estados Unidos y un cierto grado de dependencia comercial y económica, sostener discursos que puedan inferir una subordinación de intereses o una integración total entre ambos países puede, como vimos durante este periodo, tener altos costos.

En el plano interno, la falta de mayoría en el Congreso y los conflictos políticos partidistas configuraron otra condicionante para la actuación del gobierno con el exterior. La marcada subordinación de los intereses nacionales a la política norteamericana y el distanciamiento con Cuba generaron tal descontento al interior que la opinión pública, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada comenzaron a manifestarse en contra de las decisiones tomadas por el Ejecutivo. El error en este caso fue adoptar una postura desinteresada y confrontativa, en lugar de negociar los consensos necesarios con la oposición y mostrar una actitud incluyente. Los afanes protagónicos tanto de Vicente Fox como de sus dos Secretarios de Relaciones Exteriores resintieron a importantes sectores al interior del país y terminaron por lastimar la imagen internacional de México.

Sin embargo, todas estas condiciones no son una base suficiente sobre la que se pueda justificar la postura adoptada en términos de la relación bilateral con Cuba. Es cierto que el contexto internacional se había modificado y los modelos económicos de ambos gobiernos estaban encontrados; sin embargo, este era un escenario dado del que se debió intentar obtener el mayor provecho. Durante este periodo no es posible identificar una estrategia, ni un objetivo específico que diera sustento a la política adoptada para con la isla. Por un lado, el voto condenatorio en el marco de la CDH no resolvía de facto la situación de derechos

humanos que aquejaba a la sociedad cubana, sí es que ese era el objetivo final; además de que constituía una enorme incongruencia de acuerdo a la situación de derechos humanos al interior del país. Por otro lado, significaba perder un espacio de participación relevante en la isla y propiciar el posible rompimiento de un vínculo que sirvió a México históricamente para mantener un espacio de negociación y autonomía frente al gobierno de Estados Unidos; situación que terminó por presentarse a finales de 2004.

Asimismo, esta postura propiciaba una mayor tensión al interior del país tanto con el Congreso como con la opinión pública en general; lo que continuaría alimentando el descontento y dando justificación a los sectores de oposición para seguir desprestigiando o criticando la actuación del gobierno mexicano. En cierto sentido, hizo falta identificar el enorme peso que la tradición no injerencista de la política exterior tradicional tenía aún para la sociedad mexicana en su conjunto. Por último, al mantener esta política México perdía no sólo con Cuba; sino con otros países importantes en América Latina que veían en su actuación la mano directriz de Washington.

Por lo que hemos analizado a lo largo de la presente investigación es posible identificar que la política exterior durante el gobierno de Vicente Fox no alcanzó la mayoría de los objetivos que se propuso cumplir. El proyecto de integración con Estados Unidos que se idealizaba al inicio del sexenio no se alcanzó y las relaciones internacionales de México no se diversificaron. Por el contrario, los enfrentamientos con algunos líderes en América Latina terminaron por distanciar políticamente a nuestro país de la región. Si la postura de México respecto a Cuba fue tomada como una demostración de su lealtad a Estados Unidos, con la finalidad de garantizar su apoyo, esta estrategia no funcionó. Si el objetivo consistía en atender la problemática interna en Cuba respecto a los derechos civiles de su población, este objetivo tampoco se cumplió. Al final lo que sí quedó fue una relación bilateral distanciada, cargada de tensiones y desconfianza; además de la pérdida de un espacio estratégico en el que nuestro país podía influir y concretar su liderazgo al menos en la zona de América Central y el Caribe.

La democratización del proceso de política exterior al final también quedó sólo en una ilusión. Al interior, el Congreso no recuperó un papel de trascendencia en el proceso de toma de decisiones y su actuación como contrapeso quedó nuevamente limitada en la mayoría de sus atribuciones. El poder Ejecutivo continuó manteniendo el control de la política exterior

y ningún otro actor fue tomado en consideración para las acciones que se determinaron hacia el exterior. A pesar del Decreto de 2005, esta administración no se interesó en considerar la participación de la sociedad civil, se enfrentó con los medios de comunicación e ignoró a la opinión pública. Al no cumplir con los principales objetivos, ni con los intereses nacionales proyectados, es posible inferir que la política exterior de Vicente Fox no funcionó como una política exterior de Estado. En este sentido, las acciones emprendidas no sólo no mejoraron los niveles de vida de la sociedad mexicana; sino que tampoco respondieron a un proyecto nacional integral compuesto por estrategias claras. Lo que sí es posible inferir, es que durante este gobierno la economización de la política exterior y la complacencia hacia los intereses de las élites económicas y políticas del país, continuaron siendo los argumentos determinantes de las relaciones exteriores de México.

Como mencionamos al inicio esta tendencia acompañó a las decisiones de política exterior de los dos gobiernos restantes. Aunque se reconoce un cambio importante en la forma y en el tono del discurso de las últimas dos administraciones, no es posible identificar un cambio sustancial en las líneas generales que caracterizaron a sus proyectos. Tal vez, con la intención de recuperar algo de legitimidad a nivel interno, Felipe Calderón optó por mantener una política exterior menos conflictiva y cautelosa. Respecto a América Latina, sin tener grandes logros en materia comercial, el discurso comenzó a retomar los canales institucionales conocidos. Los enfrentamientos verbales, con excepción del incidente en Davos en 2007, se terminaron y la política exterior volvió a retomar una posición discreta en el desarrollo nacional.

Al inicio de su campaña, Calderón manifestó su interés por recuperar las relaciones perdidas en América Latina y priorizar el restablecimiento del vínculo con Cuba. Compromiso que, aunque en un plano discreto, cumplió a través de las visitas oficiales de su Secretaría de Relaciones Exteriores. Por otro lado, se reactivó el Mecanismo Permanente de Información y Consulta Política México-Cuba que tenía diez años de llevarse a cabo; así como, los encuentros bilaterales sostenidos por la SRE y la Cancillería de Cuba en el marco de la segunda Asamblea General de la ONU y dentro de la XVII Cumbre Iberoamericana, ambas a finales de 2007. Por otro lado, tras la visita de la Secretaria Patricia Espinoza a la isla se restablecieron de manera formal las relaciones intergubernamentales entre ambos países. Derivado de este encuentro, tan sólo de enero a junio de 2008, seis de los nueve grupos

de trabajo (consultas políticas, migración, colaboración económica e industrial, comercio exterior, transporte y cooperación para el desarrollo) dispuestos para la cooperación binacional retomaron sus agendas y volvieron a sostener sus respectivas reuniones. Por último, destaca el otorgamiento de una línea de crédito de 20 millones de dólares por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) al Banco Central de Cuba en el primer semestre de 2007.³³⁰

Sin embargo, esto no significa que la política exterior respecto a la región haya sido particularmente activa. El Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores se planteó un objetivo general que no delimitaba acciones concretas ni las estrategias para conseguirlas. Por lo tanto, plantear un fortalecimiento de “las relaciones políticas y económicas con los países de América Latina y el Caribe”³³¹, servía más como un retorno a la retórica discursiva del país que permitía mantener tranquilos a los sectores de izquierda al interior.

La vinculación de los intereses nacionales con la política de seguridad estadounidense priorizó en la agenda de política exterior de México temas como el combate al crimen organizado, la securitización de las regiones y cruces fronterizos y el control sobre los flujos migratorios. La violencia desatada en el país, a raíz de la lucha contra el narcotráfico, no dejó mucho espacio para atender otras problemáticas; entre ellas para la apertura de otros mercados o la recuperación de zonas geoestratégicas. En este sentido, recuperar en el corto plazo los lazos lastimados durante el gobierno anterior era una tarea no sólo complicada; sino contradictoria al sostener una alianza política con Estados Unidos tan profunda. Simplemente, los procesos de nacionalización iniciados por algunos gobiernos en América Latina chocaban directamente con el modelo de desarrollo neoliberal y capitalista defendido por Washington; y, en consecuencia, también por México.

Es importante reconocer que durante este sexenio el país sí participó activamente en algunos foros multilaterales. Además de obtener la presidencia del G20 y del Grupo de Río, se fortalecieron programas de cooperación técnica y científica con distintas regiones en el mundo. Particularmente, con Cuba estos proyectos incluyeron la cooperación en materia de

³³⁰ Ricardo Domínguez, *op. cit.*, pp. 90-91.

³³¹ Ana Covarrubias, “La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones”, en *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, pp. 455- 482.

energía eólica, hidrocarburos, minería y agricultura.³³² Asimismo, se destaca la celebración de la VI Reunión de la Comisión Mixta México-Comunidad del Caribe en donde se acordó un portafolios de cinco proyectos en los ámbitos de salud, educación , seguridad y turismo, desarrollo económico y administración pública. Es decir, en cuanto al objetivo de impulsar la proyección del país en la escena internacional, existieron acciones reconocibles. Sin embargo, estas no potenciaron el desarrollo económico, político y social de México, ni posicionaron a la política exterior, más allá de la relación con Washington, como un tema prioritario para esta administración.³³³ .

Para identificar si la política exterior sostenida por Calderón fue exitosa o no más allá de los objetivos planteados, sería necesario identificar el cumplimiento que ésta tuvo del interés nacional. Conceptualización en la que esta administración volvió a evidenciar el carácter general de su proyecto. Entender al interés nacional como “el interés de todos los mexicanos” funciona más como sinónimo que como definición. Como se mencionó durante la presente investigación, el éxito o fracaso de una política exterior no sólo radica en la cantidad de tratados o proyectos firmados, en la asistencia a la mayor cantidad de foros, convenciones o reuniones. El éxito o fracaso debiera medirse en función del cumplimiento del interés nacional de la sociedad mexicana. Por lo tanto, a falta de un proyecto nacional claro, la única posibilidad de conducir una política exterior exitosa recae en la no generalización de las acciones y en la definición clara de los proyectos.

Podríamos entonces inferir que la política exterior de 2006 a 2012 estuvo caracterizada por la discreción de sus dirigentes y la mediana pasividad en todos los demás rubros que no estuvieran relacionados con la seguridad y la lucha contra el narcotráfico transnacional. Aunque con una postura menos protagónica, siguió existiendo tensión entre el Congreso y el Ejecutivo; la participación del Senado, la sociedad civil y la opinión pública continuó siendo limitada; más que mejorar la calidad de vida de los mexicanos propició un ambiente de inseguridad y violencia al interior del país; y, por último, aunque logró un acercamiento con Cuba, esto no significó la repotenciación de la relación bilateral en su conjunto.

³³² Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 66.

³³³ Rafael Velázquez, *Panorama general, op. cit.*, p. 154.

Por último, definir la política exterior de Peña Nieto en base al análisis de tan solo dos años de gestión sería simplemente un error. Al no contar con la totalidad de las acciones implementadas y, por ende, no conocer los resultados de las mismas no es posible realizar una evaluación objetiva y un balance final de su proyecto. Sin embargo, rescataremos a continuación algunas acciones importantes para el caso de estudio. En primer lugar, el retorno del PRI a la presidencia significó el fin del enfrentamiento abierto entre el Congreso y el Ejecutivo. Hecho que permitió una mayor capacidad de maniobra a nivel interno y simplificó su administración durante los primeros dos años; por lo que, su proyecto exterior dirigido al afianzamiento del libre mercado y la movilidad de capitales no encontraron dificultades importantes para su aplicación. Es debido a esta condición, que de 2012 a 2014 los esfuerzos del gobierno estuvieron concentrados en la presentación y aplicación de reformas estructurales que prometían explotar el potencial de México y convertirlo en la economía pujante y desarrollada que tenía la capacidad de ser.

En segundo lugar, ese cambio de gobierno en México implicó cierto grado de tranquilidad en términos de la relación con Cuba. Los canales generados a través del acuerdo histórico entre el PRI y el gobierno revolucionario de Cuba podrían volver a funcionar como una vía para la recuperación de la relación bilateral. Si bien, el escenario ya no era el mismo, el entendimiento simbiótico desarrollado en años anteriores volvía real la posibilidad de reestablecer el buen estado de la relación bilateral y seguir generando acuerdos para el beneficio de ambas naciones. Como parte de los esfuerzos de México por mostrar un restablecimiento concreto de la relación con Cuba, el entonces Secretario José Antonio Meade Kuribreña visitó la isla en 2014 e inauguró la nueva sección consular de la Embajada de México en la Habana.³³⁴ Por otro lado, en un esfuerzo por incentivar la inversión de capital privado en Cuba, se estableció en 2014 la primer Oficina de ProMéxico para la posible concreción de alrededor de 50 proyectos de inversión³³⁵ dentro de los cuales destacan la

³³⁴ Iván Saldaña, “Meade concluye visita en Cuba donde se reunió con Raúl Castro” en *Excelsior*, septiembre 2014, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/08/980704> consultado el 12 de mayo de 2018.

³³⁵Notimex, “Inaugurarán oficina de ProMéxico en Cuba” en *Periódico Milenio*, mayo 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/inauguraran-oficina-de-promexico-en-cuba> consultado el 4 de mayo 2018.

participación de capital mexicano en la Zona Especial de Desarrollo de Mariel en sectores como el turismo, alimentación, construcción, textiles, entre muchos otros.³³⁶

Asimismo, a finales de 2013 México decidió condonar 70 % de la deuda cubana con México (478 millones de dólares) contraída a finales del siglo anterior y se logró un acuerdo para el pago del monto restante en un periodo de diez años.³³⁷ Como resultado de estos esfuerzos, el presidente cubano Raúl Castro aceptó regresar a México mediante una visita de Estado en 2015. Como revisamos anteriormente, este encuentro culminó con la firma de cinco nuevos acuerdos binacionales.

Parecía entonces que la política exterior de México hacia Cuba retomaría los canales institucionales conocidos. Sin que esto significara necesariamente una revitalización profunda de la relación, al menos en el discurso, el diálogo parecía ser abierto y respetuoso. Para finales de 2014 el inicio del diálogo conciliatorio entre el presidente Barack Obama y el gobierno de Cuba, el acercamiento entre México y Cuba en Cumbres Internacionales y el restablecimiento de una agenda en temas de interés para la relación bilateral, sentaban bases promisorias para que nuestro país recuperara finalmente su papel protagónico en la configuración de un nuevo escenario geoestratégico Estados Unidos-México-Cuba.

³³⁶ Daniela García, “Van 40 proyectos mexicanos de inversión en Cuba” en *Periódico Milenio*, agosto 2016, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/van-40-proyectos-mexicanos-de-inversion-a-cuba> consultado el 12 de enero de 2018.

³³⁷ La Redacción, “México condona a Cuba el 70% de la deuda petrolera por más 487 mdd” en *Aristegui noticias*, noviembre de 2013, disponible en <https://aristeginoticias.com/0111/mexico/gobierno-federal-anuncia-condonacion-de-70-de-la-deuda-de-cuba-con-mexico/> consultado el 26 de mayo de 2018.

Conclusiones finales.

Para comenzar el proceso de cierre de esta investigación, es necesario, en primer lugar, hacer un ejercicio comparativo entre el objetivo y la hipótesis general planteadas al inicio y los resultados obtenidos una vez analizada la información. La finalidad es que, al conjuntar todos los elementos revisados previamente, nos sea posible comprobar la veracidad de la hipótesis planteada y determinar, en aquellos casos donde no sea posible una comprobación, algunas de las diferencias y/o hallazgos más destacados. Como consecuencia, este ejercicio contendrá también las conclusiones a las que arribó esta investigación y los resultados obtenidos. En un segundo momento, se realizará una evaluación personal sobre la importancia de la relación entre México y Cuba, tanto para las bases y fundamentos de la política exterior mexicana como para la rearticulación de los vínculos de México con la región latinoamericana.

En atención al primer ejercicio, es importante recordar que la presente investigación estuvo destinada a identificar los eventos, intereses, actores y condiciones internas y externas que influyeron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México respecto a la relación bilateral con la República de Cuba desde 2000 hasta finales de 2014. Al inicio, se consideró que la serie de factores o variables que explicaban el distanciamiento de la relación entre México y Cuba recaían en tres ejes principales: 1) las condiciones y constricciones impuestas por la dinámica del sistema internacional, 2) las condiciones internas de México y 3) la influencia de la personalidad de los dirigentes en el proceso de toma de decisiones.

Respecto al primer eje, se determinó que las variables pertinentes para explicar el fenómeno incluían las presiones impuestas por la lógica global y de libre mercado, el estrechamiento de las relaciones entre México y Estados Unidos a raíz de la firma del TLCAN y su posterior profundización derivado de los eventos del 9-11 y el acercamiento de Cuba con algunos países de gobierno de izquierda en América Latina presentes en la época. Al respecto de este primer planteamiento, cabe hacer algunas puntualizaciones respecto a la dinámica impuesta por el sistema internacional. En primer lugar, se concluye que como variables abstractas la lógica global y libre mercado no incidieron *per se* en el distanciamiento de la relación entre México y Cuba durante este periodo. Es decir, que su influencia no fue directa; lo que no implica afirmar que no tuvieron ninguna incidencia

respecto a la construcción de los objetivos de la política exterior de México y en la base de la lucha ideológica de la revolución cubana.

Es decir, si hacemos referencia a elementos pertenecientes a esta dinámica como el modelo de desarrollo capitalista y neoliberal y al libre mercado de manera particular, es posible identificar que su principal influencia radicó en la construcción de un escenario en donde los intereses que tanto Cuba como México defendían en el exterior se encontraron confrontados. Como mencionamos, una de las principales condiciones que propiciaron el distanciamiento fue la defensa de dos modelos económicos diametralmente distintos e ideologías políticas encontradas. La profundización de la relación con Estados Unidos, que derivó de la formalización del vínculo comercial a través de la Tratado de Libre Comercio y el cambio en el modelo de desarrollo ocurrido en la década de los ochenta, modificaron la agenda de la política exterior de México. La defensa de una economía abierta lista para competir en la dinámica global, priorizó estrategias y relaciones que se tradujeran en ventajas económicas y comerciales para el país; dejando en un lugar secundario aquellos vínculos de carácter político o histórico como la relación con Cuba.

México no fue el único país que optó, después de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, por un desarrollo basado en una economía abierta. Durante las dos últimas décadas del siglo XX muchos países en América Latina y el Caribe atravesaron por la misma situación; siendo Cuba el único país que de manera oficial seguía sosteniendo un modelo de regulación total del Estado en la economía con base en el socialismo. Sin embargo, para la llegada de 2000, el modelo neoliberal había encontrado dificultades en su implementación, por lo que en algunos países de la región comenzaron a surgir y a afianzarse gobiernos nacionalistas de izquierda mucho más cercanos a la política de Fidel Castro. Esta condición supuso un cambio en la dinámica regional. Por un lado, se incrementaron y mejoraron proyectos de cooperación en distintas materias entre países como Venezuela, Argentina, Brasil y Bolivia y; por otro lado, se avanzó en la construcción de organismos de integración regional como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América y se continuó impulsando la integración comercial mediante instrumentos como el Mercado Común del Sur.

Mientras Cuba encontraba nuevos espacios para la diversificación de sus vínculos con la región, México se encontraba concentrado en la relación con Estados Unidos y en la

profundización de su mayor vínculo comercial a nivel internacional. A pesar de este contexto y de las diferencias que caracterizaban a ambos gobiernos, durante los primeros meses de su gestión Vicente Fox realizó acercamientos con el régimen de Fidel Castro y hasta mediados de 2001 parecía que la relación bilateral con Cuba se mantendría estable a pesar de la salida del PRI. Como se menciona en la hipótesis, llegaría en septiembre de ese año el primer evento externo que sí tendría un impacto directo en el distanciamiento entre México y Cuba: los ataques terroristas del 11 de septiembre. Además de la intención de mantener en buen estado las relaciones con los países de América Latina, el principal objetivo del nuevo gobierno panista estaba concentrado en lograr la firma de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos y en la potenciación del comercio mediante la ampliación a un TLCAN*plus*. El buen entendimiento que había existido entre el gobierno de México y Washington para la concreción de ambos proyectos quedó en el olvido tras la securitización de la política norteamericana y su lucha contra el terrorismo internacional.

A partir de este momento, los esfuerzos estarían destinados a aprovechar cualquier escenario para la reactivación de ambos proyectos. Incluso durante la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nuestro país debió hacer frente a las presiones norteamericanas para el apoyo a su declaración de guerra contra Irak. Ésta parece haber sido la condición durante todo el sexenio. Las decisiones de política exterior de México, incluida la relación con Cuba, parecieron moverse o modificarse al ritmo que marcara la relación con Estados Unidos. Como lo menciona Paulino Arellanes, al referirse a la postura de México durante ambas administraciones panistas: “México no ha sido capaz de redefinir sus objetivos y prioridades estratégicas, sino que se ha movido de manera reactiva, tratando de responder casuísticamente a los designios de Washington. Dicha interrelación ha sido, sobre todo, producto de la inercia y de decisiones exógenas a nuestro país, más que una estrategia deliberada y coherente por parte de México.”³³⁸

En términos del segundo eje de nuestra hipótesis inicial “las condiciones internas de México”, es posible afirmar que existieron factores políticos, económicos y sociales que influyeron en la política mexicana hacia Cuba. De nueva cuenta, si bien ninguno de los factores analizados puede explicar de manera directa el distanciamiento de la relación

³³⁸ Paulino Arellanes, *op. cit.*, p. 93.

bilateral, si es posible identificar que ciertas condiciones internas en México contribuyeron a generar un escenario de tensión e incertidumbre que impactó el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

El estancamiento de algunas condiciones internas en el país como el limitado desarrollo social y la falta de crecimiento económico representaron los objetivos a vencer mediante la repotenciación de la relación bilateral con Estados Unidos. En este sentido, se tomó la decisión de apostarle a la profundización de nuestra relación comercial para revitalizar la economía mexicana y que, eventualmente, este crecimiento permeara a la sociedad en su conjunto para mejorar su calidad de vida. Sin embargo, no es posible identificar que este objetivo se haya podido alcanzar durante el periodo de estudio. El total de la población no experimentó una mejora en sus condiciones o en sus oportunidades de desarrollo; sino más bien vio agudizada la incertidumbre que la acompañaba en su entorno más cercano.

Hay que recordar que al estancamiento de los factores sociales y económicos se le unieron las condiciones de inseguridad provocadas por la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico que, particularmente durante el gobierno de Calderón, acaparó la mayoría de los esfuerzos del gobierno y configuró la base de su política interna y su política exterior. Por otro lado, el clima de tensión política vivido al interior del país entre el gobierno federal y el Congreso aumentó la sensación de inestabilidad política. Recordemos que ninguno de los dos gobiernos panistas contó con la mayoría suficiente para concretar sus proyectos sin la oposición de las distintas fuerzas políticas al interior del Estado. Incluso, durante el gobierno de Vicente Fox, la falta de consensos y la postura increpante de algunos dirigentes, terminó por enfrentar de manera abierta al Ejecutivo con el Congreso y convirtió a las decisiones de la política exterior de aquel gobierno en un elemento de crítica y desaprobación constante.

De 2000 a 2006, la postura de México y sus decisiones de política exterior provocaron reacciones de un gran número de actores al interior del país. Particularmente, esta oposición estuvo concentrada en dos ejes: el distanciamiento con Cuba y la supuesta subordinación de los intereses nacionales ante la agenda norteamericana. Sin duda, los actores dentro del gobierno y de aquellos externos como la opinión pública, la sociedad civil, la iglesia, los partidos políticos y los medios de comunicación jugaron un papel de suma importancia en la

proyección del debate nacional entorno al apoyo o desaprobación de las acciones emprendidas por el gobierno federal en la materia. Recordemos que, a nivel interno, el triunfo de Vicente Fox en 2000 también generó expectativas importantes en cuanto a la democratización del proceso de la política exterior. El primer elemento giraba en torno a la revisión de las funciones del Senado como contrapeso del absoluto control que ostenta el poder Ejecutivo; el segundo se concentraba en la integración obligatoria de la opinión de la sociedad civil organizada durante todo el proceso de la política exterior.

En el caso del papel del Senado, el avance destacado al respecto surgió no por la solicitud explícita del gobierno en turno sino por la lucha de oposición hacia las posturas de México que terminaron por justificar que el Senado sometería a votación y, posteriormente aprobara una ley que volvía obligatorio la consulta del órgano respecto a la firma o renuncia de los tratados internacionales. En el caso del papel de la sociedad civil organizada, a pesar del decreto de 2005, no es posible identificar un avance en las garantías para su participación ni un reconocimiento formal de su importancia dentro del proceso. Estos elementos configuran, hasta la fecha, algunos de los grandes temas de debate en torno a las posibles deficiencias que caracterizan a la política exterior en nuestro país. Esta investigación sostiene que la participación social es vital para la construcción de una política exterior que sea capaz de cumplir con los anhelos sociales y, por ende, sirva como una herramienta para la proyección de la mayor cantidad de intereses: un interés en verdad nacional. Este esfuerzo, podría representar la mejor vía para frenar la instrumentación de políticas oligárquicas que, a través de pactos sexenales con el gobierno en turno, continúan beneficiando sólo a un grupo económico y social en particular.

Continuando con este segundo eje, es necesario referir algunas conclusiones sobre los objetivos y estrategias que sostuvo la política exterior de México durante este periodo. Como se mencionó durante la investigación, la principal función y objetivo de toda acción de política exterior debe estar encaminada a satisfacer o mejorar las necesidades sociales. Es en este sentido, que el cumplimiento del interés nacional configura la base rectora del comportamiento de los Estados en su relación con el exterior. En cierta medida, cuando una política o una acción política no contribuye al desarrollo nacional en su conjunto puede afirmarse que ha fracasado. La obligación entonces es revisar de nueva cuenta cuál fue la parte del proceso que contó con un mal diseño y modificar el curso. Durante el periodo de

estudio que abarca esta investigación no fue posible definir un interés nacional permanente, claro y perdurable que dotara de congruencia a los objetivos particulares o a la totalidad de las acciones en su conjunto. Con excepción del periodo de gobierno de Vicente Fox, dentro del cual sí se contó con la definición de un interés nacional y de objetivos de política exterior concretos, durante los siguientes dos gobiernos que abarca este estudio no existió en México un proyecto concreto en términos de cumplimiento del interés nacional que guiara al camino del desarrollo nacional con la política exterior como instrumento para concreción de intereses previamente definidos.

Lo antes mencionado obliga a entender que los objetivos de política exterior deben estar claramente ligados a los de la política interna. Debe existir siempre una interacción positiva entre ambas esferas si se pretende diseñar una política que sea capaz de atender puntos básicos como el desarrollo nacional, la consolidación de un verdadero Estado de democrático, mejores oportunidades de crecimiento para la sociedad, estabilidad y crecimiento económico, entre muchas otras. Como consecuencia, para tener una política exterior de Estado es necesario que todas las instancias gubernamentales, que actúen dentro de su marco, tengan acciones congruentes respecto a esta visión o proyecto general. La desarticulación de las instancias gubernamentales, la falta de un proyecto de nación permanente que supere las transiciones sexenales, la falta de definición sobre un interés nacional concreto y la falta de mejoría de las condiciones sociales vuelven necesario preguntarnos la veracidad sobre la existencia de una política exterior de Estado en México.

De manera lógica, es evidente que la política exterior debe dejar de ser coyuntural o simplemente reactiva ante los eventos en el exterior. Asimismo, ésta debe ser formulada de manera conjunta por la sociedad y el gobierno, establecer estrategias concretas y objetivos de corto, mediano y largo plazo, ser congruente con las demás políticas implementadas al interior y expresar los consensos de toda la sociedad. Es necesario además establecer una relación sana entre los principios y los intereses. Más allá de la opinión personal sobre si los principios son obsoletos o no, la tarea es encontrar el camino en donde la base moral y rectora de los primeros sirva para el cumplimiento de los segundos. El punto es rescatar lo positivo de aquello que ya se tiene y complementarlo con objetivos congruentes y permanentes; lo que no implica no poder mantener una política flexible y estratégica.

Uno de los objetivos centrales de esta investigación pretendía identificar justamente cuáles habían sido los objetivos planteados por nuestro país respecto de la relación con Cuba durante el periodo. Este ejercicio dio como resultado la identificación de algunos puntos de encuentro entre los tres gobiernos analizados. En ninguno de ellos fue posible identificar, más allá del discurso sobre la importancia estratégica de la cooperación con América Latina y el Caribe, una línea clara y abierta sobre la postura de México para con Cuba. En donde sí es posible identificar coincidencias, es en la línea general de los objetivos específicos: una línea orientada a la derecha, a la maximización de las ventajas económicas, a la priorización de los vínculos comerciales, del libre comercio y la inversión, tendiente a mejorar la posición de México en el escenario internacional. Más allá de los resultados positivos que una política exterior de estas características pudiera significar, lo importante para nuestro caso de estudio es que limitó las posibilidades de sostener relaciones de cooperación política en temas ajenos al desarrollo económico; lo que eventualmente impactó la relación bilateral con Cuba. Sin duda, la política exterior en México se ha economizado. Se ha optado por una línea que le apuesta al mercado y a la competencia; en donde cada vez se vuelve más difícil sostener relaciones bilaterales estables que no pasen previamente por la lupa de los intereses económicos y la maximización de los beneficios monetarios.

Respecto a la tercer línea “la personalidad de algunos dirigentes en el proceso de la política exterior”, esta investigación concluye que sí existió una influencia directa de estos factores idiosincráticos, particularmente, durante el proceso de tensión y distanciamiento de la relación bilateral de 2001 a 2004. Recordemos que, durante este periodo, las declaraciones desafortunadas tanto del presidente como de los dos Secretarios de Relaciones Exteriores propiciaron una confrontación abierta y directa con distintos sectores al interior de México. Mientras distintos líderes de opinión, la sociedad civil, la academia, la iglesia y los partidos políticos solicitaban explicaciones sobre la postura de México respecto a Cuba y pedían un cambio de rumbo, los dirigentes de la política exterior se enfrascaban en confrontaciones con la prensa, criticaban a distintos gobiernos en América Latina, realizaban declaraciones poco propicias y desvalorizaban a la opinión pública.

Estas posturas terminaron por incentivar una campaña de desprestigio que terminó por volver casi invisibles los logros que sí tuvo aquella administración en materia de política exterior. Al final, México estaba distanciado de gran parte de los países de la región

latinoamericana y la administración del gobierno de Vicente Fox quedó tan desprestigiada al interior que ni la llegada de Ernesto Derbez a la Cancillería pudo frenar el acoso de los medios de comunicación. El sexenio transcurrió entre declaraciones del gobierno de Cuba acusando a México de ser un brazo más de Estados Unidos, puntualizando las incongruencias de nuestra política exterior, y la postura opositora de México al gobierno de Castro y a su intrusión en asuntos de política interna del país. Para finales de 2004 la presión acumulada terminó por salir a flote provocando el mayor distanciamiento en la historia de la relación bilateral. El acuerdo político que había sostenido la relación de ambos gobiernos se rompió de manera definitiva; iniciando un periodo de desconfianza y alejamiento que optó por volver al discurso retórico de unidad de ambos pueblos para mantener en cierta estabilidad la relación bilateral. Pareciera que después de 2006, la intención del gobierno mexicano ha sido tratar de evidenciar que existe la apertura entre ambos gobiernos para reestructurar la relación más por una cuestión de legitimidad y consenso al interior que en la concreción de proyectos concretos.

Si bien es cierto que a partir de 2008 se han firmado tratados, convenios y memorandos entre ambos gobiernos, se ha reactivado el intercambio de visitas oficiales, se han retomado grupos de trabajo en distintas materias, se ha avanzado en temas de importancia como la deuda cubana y las cuestiones migratorias, hasta finales de 2014 la relación continuaba siendo cordial, aunque distante. Una relación institucional de respeto, basada en el discurso de la hermandad histórica y la disposición para negociar.

Como parte final de este proyecto se presentan las razones que en mi opinión justifican la necesidad de lograr una verdadera reactivación de la relación bilateral. En primer lugar, la cercanía geográfica que une a nuestro país con Cuba y con Estados Unidos, obliga a México a situarse como la mejor opción de arbitraje ante el posible acercamiento político y comercial entre Washington y la Isla. En este sentido, la finalidad sería retomar el papel que Cuba representó para México durante muchos años: una herramienta de negociación frente a Estados Unidos. Esto podría facilitar, por fin, el avance hacia a un ejercicio real y efectivo de la soberanía mexicana.

Lo anterior no sólo traería ventajas en términos de los vínculos exteriores de México; sino que también, funcionaría al interior como un instrumento para dotar a la política exterior de mayor legitimidad y aprobación. Como ya sabemos, es en la negociación, el diálogo y el

entendimiento en donde se encuentran las mejores oportunidades para dirimir conflictos entre las naciones. Una política exterior soberana, estratégica y clara que la apueste al ejercicio de un buen oficio diplomático encontrará mayores oportunidades de éxito en el escenario internacional. Asimismo, la intensificación de la relación con Cuba posibilita el mantenimiento de los lazos políticos e históricos como elemento central de la política exterior mexicana. La idea es dotar a las acciones de elementos diversos que vayan más allá de lo económico o de la proliferación de tratados y acuerdos comerciales y lograr que aspectos como cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología, la salud, el desarrollo sustentable, la educación, la alimentación y el conocimiento en general vuelven a formar parte primordial de los intereses que México defiende en el exterior.

Existe en este sentido una gran ventaja al tomar a Cuba como el escenario para este ejercicio. Muy a pesar de los distanciamientos o controversias entre los gobiernos, los pueblos han continuado siendo cercanos. A nivel de ambas sociedades existe una consideración especial, una relación fraterna y de reconocimiento. Es por este motivo que aspectos como el turismo o la cooperación académica se han sostenido a pesar del distanciamiento. Al final, el acuerdo político que en su momento sostuvo la relación entre gobiernos, hoy ha conformado una consideración especial entre ambos pueblos que mantiene aún vigente la posibilidad de crear una alianza positiva para el desarrollo mutuo.

Por otro lado, en el aspecto comercial la relación con Cuba presenta grandes oportunidades para nuestro país. La balanza comercial se encuentra en una tendencia positiva. Nuestro país continúa siendo uno de los principales socios comerciales de la Isla, tenemos un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones que puede ser explotado en mayor medida y un Acuerdo de Complementación Económica que, de aprovecharse al máximo de su potencial, podría significar derramas económicas significativas para ambas naciones. La paulatina apertura de Cuba a las inversiones extranjeras trae para México oportunidades en sectores como el turismo, los alimentos, la construcción, los energéticos y los combustibles (dada la participación de Cuba en la tercera cuenca a partir de sus riquezas en hidrocarburos en la Zona Oriental), los servicios de salud y de educación, entre muchos otros.

Por último, la recuperación de la confianza en la relación bilateral es de suma importancia para mejorar la capacidad de negociación y maniobra de México en la región

latinoamericana. Si bien, se vislumbra que la relación comercial con Estados Unidos continuará abarcando la mayor parte de los intereses mexicanos en el exterior, es de suma importancia retomar un papel de liderazgo frente a las problemáticas que afectan a la región. América Latina no sólo representa una opción estratégica para lograr la diversificación del comercio mexicano dada su cercanía geográfica; sino que también, comparte con México realidades históricas como su asimetría de poder frente a las grandes potencias y las limitaciones para el desarrollo que esto implica. En este sentido, hay muchas lecciones y aprendizajes que México puede obtener de sus vecinos del sur, muchos proyectos valiosos que valdría la pena replicar, mucha historia, mucha cultura, mucha lengua que es necesario defender y conservar.

Las últimas líneas de esta investigación están dedicadas al reconocimiento de los diplomáticos y académicos que formaron parte de las entrevistas realizadas durante este proyecto. Sus opiniones, además de la consulta de distintas fuentes bibliográficas y hemerográficas, enriquecieron el presente análisis y fueron de suma importancia para el entendimiento del proceso de la política exterior de México y la relevancia de la relación bilateral con Cuba. En este sentido, me permito agradecer la participación del Embajador Pedro González Olvera –Miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1991, el Embajador Francisco Correa Villalobos – Embajador de México en retiro, , el Dr. José Antonio Hernández Macías –Profesor investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM y el Dr. Ricardo Domínguez Guadarrama –Profesor investigador de la Unidad Académica de Estudios Regionales UAER -UNAM.

Bibliografía

Acuerdos a nivel municipal, estatal y federal registrados entre Cuba y México, *Coordinación política de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/paises/303-cuba> consultado el 10 de enero de 2018.

Amplían México y Cuba Acuerdo ACE 51, en *T21MX*, disponible en <http://t21.com.mx/general/2012/04/12/ampli-an-mexico-cuba-acuerdo-ace-51> consultado el 13 de marzo de 2018.

Anaya, Alejandro, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Universidad Iberoamericana*, disponible en <http://www.iberomex.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf> consultado el 28 de julio de 2017

Animal Político, *Texto completo del Pacto por México. PRI, PRD, PAN y el presidente Peña Nieto firman el Pacto por México*, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/> consultado el 12 de julio de 2018.

Arellanes, Paulino, *Política Exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2010)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Piso 15 Editores, Puebla, 2015.

Artículo 89 fracción X, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf consultado el 23 de octubre de 2017.

Astí-Burgos, Walter, “Prólogo” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002.

Borja Tamayo, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en El Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.

Butler, David A., *The study of political behaviour*. Hutchinson of London, Inglaterra, 1959.

Cabra Ybarra, José G., “Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual” en *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, (94), 149-155, disponible en <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18345/17424> consultado el 15 de mayo de 2017.

Calduch, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1993.

Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Acervo nacional*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf consultado el 22 de diciembre de 2017

Campa, Homero, “La Iglesia pide a Fox interceder contra el bloqueo”, en *Revista Proceso*, núm. 1278, abril de 2001, pp.18-20.

Casar, M. Amparo y Guadalupe González. “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT.” en Roberto Russell (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL (Colección Estudios Internacionales), Buenos Aires, 1990.

Castañeda, Jorge G., “Calderón, Peña y Cuba”, en *El Financiero*, febrero de 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jorge-g-castaneda/calderon-pena-y-cuba> consultado el 17 de marzo de 2018.

Cevallos, Ricardo, “América Latina: Fox se pelea con el vecindario”, en *Agencia de Noticias IPS*, noviembre de 2005, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2005/11/america-latina-fox-se-pelea-con-el-vecindario/> consultado el 10 de octubre de 2017.

Chanona, Alejandro. “La política exterior de México en el cambio democrático y los retos frente a la nueva arquitectura internacional”, en Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés-Universidad de Quintana Roo, México, 2002.

Cox, Robert, “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory” en *Millennium*, no.12, disponible en <http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Cox.pdf> consultado el 6 de febrero de 2017.

Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado de la República, Sitio oficial del Senado de la República, disponible <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=34&mn=1> consultado el 8 de enero de 2018.

Condino S.R, *Diccionario Jurídico. Consultor Magno*, Circulo Latino Austral SA., Argentina, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10620> consultado el 8 de enero de 2018.

Covarrubias Velasco, Ana, “La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones”, en *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, pp. 455- 482.

Covarrubias Velasco, Ana, “Los principios y la política exterior de México.” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (ed.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Secretaria de Relaciones Exteriores- CIDE, México, 2006.

Del Águila, Rafael (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, España, 2005.

Devetak, Richard, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2013.

Domínguez Guadarrama, Ricardo, “Relaciones México-Cuba: mito y realidad” en Adalberto Santana (Comp.), *Relaciones Interlatinoamericanas en los inicios del siglo XXI*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia y el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe UNAM, Distrito Federal, 2009.

Domínguez Rivera, Roberto, “Teorías contemporáneas sobre política exterior” en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*.

Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, 2008.

Dorna, Alexandre, *Crisis de la democracia y liderazgo carismático*, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 2003.

Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe 2012, *Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas y la División de Estudios Jurídicos*, disponible en http://dominio1.cide.edu/documents/130662/449980/ENCUESTA_DE_VICTIMIZACION_Y_EFICACIA_INSTITUCIONAL_INFORME_ANUAL_2012 consultado el 6 de marzo de 2018.

Fromm, Erich, *¿Tener o ser?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

García, Daniela, “Van 40 proyectos mexicanos de inversión en Cuba” en *Periódico Milenio*, agosto 2016, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/van-40-proyectos-mexicanos-de-inversion-a-cuba> consultado el 12 de enero de 2018.

García Rangel, Carlos Gustavo, “El interés nacional en el estudio de la política exterior” en *Escenarios XXI*, vol.2, núm. 10, 2011, disponible en <http://escenariosxxi.com/el-interes-nacional-en-el-estudio-de-la-politica-exterior/#sthash.VQcOihN7.dpbs> consultado el 4 de agosto de 2017.

Goldstein, Judith, “Introduction: Legalization and World Politics” en *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000.

Goldgeier, James, “Psychology and Security” en *Security Studies*, núm. 6, 1997, en David P. Houghton, *Political Psychology. Situations Individuals and Cases*, Routledge Taylor & Francis Group, Estados Unidos, 2009.

Gómez Tamez, Alejandro, “Indicadores económicos del presidente Peña Nieto” en *El Financiero*, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-gomez-tamez/los-indicadores-economicos-del-presidente-pena-nieto> consultado el 3 de enero de 2018.

González, Eurídice, “Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

González, Eurídice, “Relaciones México-Cuba: continuidad y cambio” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

González, Guadalupe y Susan Minushkin, “México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México”, en *Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, disponible en <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-155.pdf> consultado el 21 de febrero de 2018.

González Uribe, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004.

González, Ixel, “23 millones padecen hambre en México” en *El Universal*, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/667295.html> consultado el 10 de enero de 2017.

González, Mónica, “Las relaciones entre Cuba y Estados Unidos: el caso de las sanciones” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002.

Grasa, Rafael, “La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo institucional” en *Revista Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, núm. 1, 1996, Madrid, pp. 103-148.

Grieco, Joseph, “Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade”, Estados Unidos, Cornell University Press, 1990. pp. 29-31 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007.

Guajardo Soto, Guillermo, “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010.

Guerrero González, Joel, “El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf> consultado en 21 de diciembre de 2017.

Heredia, Blanca, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la Política Exterior de México”, en Jack Plano y Olton Roy, *Diccionario de relaciones internacionales*, Limusa, México, 1985.

Hernández-Vela, Edmundo, *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*, Editorial Porrúa, México, 2013.

Herrera, David, “La teoría, las relaciones internacionales y las grandes transformaciones mundiales en el siglo XXI. Apuntes para repensar el mundo y sus interpretaciones”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 117, septiembre-diciembre, 2013.

Herrera, David, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal”, en *Escenarios XXI*, vol.2, núm. 10, 2011.

Holsti, Ole R., “Modelos de Relaciones Internacionales y política exterior”, en *Foro Internacional*, núm. 116, abril-junio, 1989.

Houghton, David P., *Political Psychology. Situations Individuals and Cases*, Routledge Taylor & Francis Group, Estados Unidos, 2009.

Hudson, Valery M, *Foreign Policy Analysis*. Rowman & Littlefield, Reino Unido, 2014.

Informe XVI Reunión Interparlamentaria México – Cuba, *Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe. Senado de la República*, disponible en

http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_alyc/docs/Interparla17_cuba.pdf consultado el 22 de marzo de 2018.

Instituto Federal Electoral, *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf> consultado el 3 de diciembre de 2017.

Inter Press Service en Cuba, *Cuba el MERCOSUR, integración es más que comercio*, disponible en <http://www.ipscuba.net/ipscuba-net/hemeroteca/archivo-hemeroteca/ck6-politica/cuba-y-el-mercosur-integracion-es-mas-que-comercio/> consultado el 2 de febrero de 2018.

Iruegas, Gustavo, “Relaciones México-Cuba” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

Isuani, Ernesto Aldo, “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”, *Universidad de Buenos Aires*, enero 2011, disponible en <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

Jackson, Richard y George Sorensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2003.

Jellineck, George, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Kaufman, Susan, “La ley Helms Burton el embargo estadounidense contra Cuba”, en *Colegio de México*, disponible en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NVIURRSN5BIM86C6HF4E2SPKFYYI6S.pdf consultado el 4 de febrero de 2018.

Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and interdependence, World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.

Laredo, Mabel, “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, *Foro Internacional- Colmex*, vol. VI, no. 1, México, 1965, p.158 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007.

La redacción, “Cuba y Castañeda: Algo personal”, en *Revista Proceso*, abril del 2004, disponible en <https://www.proceso.com.mx/191375/cuba-y-castaneda-algo-personal> consultado el 23 de abril de 2018.

La Redacción, “México condona a Cuba el 70% de la deuda petrolera por más 487 mdd” en *Aristegui noticias*, noviembre de 2013, disponible en <https://aristeguinoticias.com/0111/mexico/gobierno-federal-anuncia-condonacion-de-70-de-la-deuda-de-cuba-con-mexico/> consultado el 26 de mayo de 2018.

Latapí, Pablo, “Informe de Desarrollo Humano 2000” en *Proceso*, disponible en <http://www.proceso.com.mx/286067/informe-de-desarrollo-humano-2000> consultado el 2 de enero de 2017.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, Cámara de Diputados disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96_010616.pdf consultado el 8 de enero de 2018.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en <https://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?download=5:ley-organica-de-la-administracion-publica-federal> consultado el 12 de enero de 2018.

Leysens, Anthony, *The Critical Theory of Robert Cox. Fugitive or Guru?*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 2008.

Limón, Mónica V., “La relación entre México y Cuba”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 64, núm. 2, marzo y abril de 2014, pp. 11-15, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/756/3/la-relacion-entre-mexico.pdf> consultado el 8 de enero de 2018.

Linklater, Andrew, *Critical Theory and World Politics*, Routledge. Estados Unidos, 2007.

Loyell, John P., *Foreign Policy in Perspective: Strategy Adaptation Decision Making*, Estados Unidos, Holt, Rinehart and Winston, 1970, pp.65-84 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007.

Maíz Suárez, Ramón, “Retos contemporáneos de la política (II): los nacionalismos” en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, España, 2005.

Martín Quijano, Magali, “Relación migratoria Cuba – México” en en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, pp. 113-142.

Mendoza, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana*, Grupo Editorial Cenzontle, Distrito Federal, 2011.

Merle, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Editorial Alianza, España, 1978.

Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, México, 2015.

Mota, Graciela, *Psicología Política del nuevo siglo. Una ventana a la ciudadanía*. Sociedad Mexicana de Psicología Social y Secretaría de Educación Pública, México, 1999.

Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones*, Ed. Guernika, España, 1980.

Neira, Fernando, “México y Cuba una mirada actual de las relaciones económicas” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

Nöel, Léon, “Politique et Diplomatie” en Luis V. Pérez Gil. *Elementos para una teoría de la política exterior*, Editorial Tirant llo Blanch, España, 1959.

Nota Informativa - Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Visita de Estado del Presidente de la República de Cuba, Raúl Castro Ruz, a México”, *Senado de la República*, disponible en http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_051115_CASTRO_MEXICO.pdf consultado el 15 de agosto de 2017.

Notimex, “Inaugurarán oficina de PróMéxico en Cuba” en *Periódico Milenio*, mayo 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/inauguraran-oficina-de-promexico-en-cuba> consultado el 4 de mayo 2018.

O Lerche, Charles, “Principles of International Politics”, Oxford University Press, Reino Unido, 1956, p.13 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007.

Oblitas, Luis A. y Ángel Rodríguez, *Psicología Política*, Universidad Intercontinental y Plaza y Valdés Editores, México, 1999.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 1976.

Ojeda, Mario, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, El Colegio de México, Distrito Federal, 2008.

Ojeda, Mario, “Vicente Fox: El rompimiento de *facto* cob Cuba”, en *Foro Internacional*, vol. 190, núm. XLVII, octubre – diciembre de 2007, pp. 868-894.

Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Páez, Rodrigo “La relación Cuba-México dentro de las tendencias hacia la integración regional” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

Pascoe Pierce, Ricardo, *En el filo. Historia de una crisis diplomática, Cuba 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México, 2004, p.347.

Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Distrito Federal, 2006.

Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado. Parte general*, Oxford University Press, México, 2003.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Presidencia de la República disponible en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf> consultado el 3 de enero de 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Partido Acción Nacional disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf consultado el 3 de octubre de 2017.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Instituto Tecnológico de Campeche disponible en <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf> consultado el 5 de octubre de 2017.

Plano, Jack y Olton Roy, *Diccionario de relaciones internacionales*, Limusa, México, 1985.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, Organización de las Naciones Unidas, México, 2012.

Ramírez, Axel, “Cuba en México: migración y migrantes” en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007, p. 105.

Real Academia Española, “Definición del concepto de nación”, *Sitio oficial de la RAE*, disponible en <http://dle.rae.es/?id=QBmDD68> consultado el 21 de diciembre de 2017.

Rosas, Cristina, “Cuba, América Latina y el Caribe: encuentros y desencuentros” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002.

Rosen, Jonathan y Roberto Zepeda, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, en *Revista Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, 2015, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rousseau, Jean Jacques, *The Social Contract*, E, O, Duttin, Estados Unidos, 1950 en <http://www.aldoisnani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

Ruiz Sandoval, Erika, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010.

Saldaña, Iván, “Meade concluye visita en Cuba donde se reunió con Raúl Castro” en *Excelsior*, septiembre 2014, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/08/980704> consultado el 12 de mayo de 2018.

Salomón, Mónica, “Las teorías de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en *Revista CIBOD d' Afers Internacionals*, núm. 56, dic. 2001 - ene. 2002, pp. 7-52.

Sánchez, Georgina, “Three to tango: los futuros de la relación México-Cuba” en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Quimera. Distrito Federal, 2002.

Sánchez, Pablo T. “La política exterior de México hacia Cuba: 1959-2006” en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar (coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2008.

Salas, Hernan, “México-Cuba: Intercambio en ciencias sociales y humanidades”, en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y Cátedra “Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2007.

Schiavon, Jorge A., “México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía” en Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Secretaría de Relaciones Exteriores, Distrito Federal, 2006.

Secretaría de Gobernación, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Portal Oficial del gobierno de la República*, disponible en <http://pnd.gob.mx/> consultado el 22 de diciembre de 2017.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “El papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). LIBRO BLANCO” en *Sitio oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf> consultado el 3 marzo de 2016.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1998.

Snyder, Richard, H. W. Bruck, Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An approach to the Study of International Politics*, The free Press of Glencoe, Estados Unidos, 1962.

Strange, Susan, *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1996.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.

Torres, Blanca, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-El Colegio de México, México, 1997.

Vargany, Tomás, “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”, en *Clacso Argentina*, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap2.pdf> consultado el 20 de diciembre de 2017.

Vázquez, José Manuel y Salvador González Cruz, “El Estado y las Relaciones Internacionales”, *Universidad Autónoma de Nuevo León*, disponible en <http://eprints.uanl.mx/8176/1/Documento12.pdf> consultado el 19 de diciembre de 2017.

Velázquez, Rafael, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006” en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (Coord.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Distrito Federal, 2010.

Velázquez, Rafael, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿Golpe de Timón?”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010 pp. 121-155.

Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Universidad del Mar y Plaza y Valdés Editores, Distrito Federal, 2007.

Villalba, César, “Aspectos básicos para estudiar la política exterior”, en *Boletín de Política Exterior de México. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 2, mayo junio 1998.

Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Ed. Siglo XXI, México, 1979.

Waltz, Kenneth, "The man, the State, and the War: A Theoretical Analysis", Estados Unidos, Columbia University Press, 1959 en Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés Editores y la Universidad del Mar, México, 2007.

Zurita González, Jesús, Juan F. Martínez Pérez y Francisco Rodríguez Montoya, "La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México" en *El Cotidiano Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 157, septiembre-octubre, 2009, Distrito Federal, pp. 17-27.