

# **LA DIPLOMACIA MEXICANA DURANTE LA CRISIS DE LOS MISILES: EL CAMBIO DEL VOTO EN LA REUNIÓN DEL CONSEJO DE LA OEA DE OCTUBRE DE 1962**

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES



## **RESUMEN**

Este artículo busca analizar la diplomacia mexicana durante la Crisis de los Misiles de 1962 en Cuba. El incidente fue de gran repercusión para el sistema internacional porque el mundo estuvo muy cerca de una confrontación nuclear en el marco de la Guerra Fría. En este contexto, es importante examinar el papel que el gobierno mexicano adoptó ante ese conflicto. El ensayo se centra en estudiar la participación del país en la reunión del Consejo de la OEA del 23 de octubre de 1962. En ese encuentro, Estados Unidos propuso una resolución para legitimar un bloqueo naval y exigir a la Unión Soviética el retiro de los misiles en Cuba. Lo interesante es que las indicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México a los representantes en la OEA eran votar “abstención” a la resolución “en su conjunto”. Sin embargo, al final de cuentas hubo un cambio de instrucción y el voto fue “aprobatorio”. En este contexto, el objetivo central de este artículo es explicar las razones de la decisión, utilizando algunos enfoques teóricos de la diplomacia.

**PALABRAS CLAVE:** Diplomacia mexicana, Guerra Fría en América Latina, Crisis de los Misiles, Cuba, Unión Soviética, Estados Unidos, OEA, Teoría diplomática.



Rafael Velázquez Flores • Facultad de Economía y Relaciones Internacionales

Universidad Autónoma de Baja California

Correo electrónico: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

Tzintzun. Revista de Estudios Históricos • 83 (enero-junio 2026)

ISSN-e: 2007-963X

**MEXICAN DIPLOMACY DURING THE MISSILE CRISIS: THE CHANGE OF  
VOTE IN THE OAS COUNCIL MEETING OF OCTOBER 1962**

**ABSTRACT**

This article seeks to analyze the Mexican diplomacy during the 1962 Cuban Missile Crisis. The event had a significant impact on the international system, as the world was on the brink of a nuclear confrontation during the Cold War. By the same token, it is essential to examine the role that the Mexican government adopted in that conflict. The essay focuses on Mexico's participation in the October 23, 1962, meeting of the Council of the OAS. At that summit, the United States proposed a resolution to legitimize a naval blockade and to demand that the Soviet Union withdraw its missiles in Cuba. The interesting point is that the directions from the Ministry of Foreign Affairs (SRE) of Mexico to the representatives in the OAS were to vote "abstention" on the resolution "as a whole". However, in the end, there was a shift in the instructions, and the vote was "yes". In this context, the central objective of this article is to explain why the Mexican government changed its decision, drawing on diplomatic theories.

**KEYWORDS:** Mexican diplomacy, Cold War in Latin America, Missile Crisis, Cuba, Soviet Union, United States, OAS, Diplomacy Theory.

**LA DIPLOMATIE MEXICAINE PENDANT LA CRISE DES MISSILES : LE  
CHANGEMENT DE VOTE LORS DE LA RÉUNION DU CONSEIL DE L'OEA  
D'OCTOBRE 1962**

**RÉSUMÉ**

Cet article cherche à analyser la diplomatie mexicaine pendant la crise des missiles cubains de 1962. L'événement a eu un grand impact sur le système international, car le monde était proche d'une confrontation nucléaire dans le contexte de la guerre froide. De la même manière, il est important d'examiner le rôle que le gouvernement mexicain a joué dans ce conflit. L'essai se concentre sur l'étude de la participation du Mexique à la réunion du Conseil de l'OEA du 23 octobre 1962. Lors de ce sommet, les États-Unis ont proposé une résolution pour légitimer un blocus naval et exiger que l'Union soviétique retire ses missiles **de** Cuba. Le point intéressant est que les instructions du ministère des Affaires étrangères (SRE) du Mexique aux représentants à l'OEA étaient de voter "abstention" sur la résolution dans son ensemble. Mais finalement, il y a eu un changement et le vote a été "oui". Dans ce contexte, l'objectif central de cet article est d'expliquer pourquoi le gouvernement mexicain a changé sa décision, en utilisant les théories diplomatiques.

**MOTS-CLÉS:** diplomatie mexicaine, guerre froide en Amérique latine, crise des missiles, Cuba, Union soviétique, États-Unis, OEA, théorie diplomatique.

## INTRODUCCIÓN



**P**or sus implicaciones en el sistema internacional, la Crisis de los Misiles de 1962 representó uno de los momentos más álgidos del periodo de la Guerra Fría. El mundo estuvo a punto de experimentar una confrontación nuclear entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Con el propósito de equilibrar el poder frente a su contraparte, el premier soviético Nikita Khrushchev tomó la decisión de instalar misiles en Cuba. La justificación era que la OTAN tenía cohetes en su vecino Turquía y, además, el gobierno de Fidel Castro los había solicitado ante el temor de una invasión por parte de Estados Unidos, luego del incidente de Bahía de Cochinos de 1961. Era claro que la instalación de misiles nucleares en la isla representó una seria amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. En respuesta a esa decisión, el presidente estadounidense John F. Kennedy (JFK) exigió el retiro de los misiles y amenazó con el uso de la fuerza para obligar a Khrushchev a hacerlo. Esta demanda causó una tensión muy fuerte entre ambas superpotencias puesto que, en caso de un ataque estadounidense, la URSS podría responder de la misma forma. La situación podía haber llevado a una guerra nuclear con el riesgo de una destrucción masiva.

Cuando el gobierno de Estados Unidos descubrió los misiles en Cuba, Kennedy mandó llamar a sus principales asesores en materia de seguridad para buscar una alternativa efectiva que pudiera eliminar la amenaza. Una primera opción era usar la fuerza militar, pero al final la estrategia fue establecer un bloqueo naval a la isla para evitar la llegada de más misiles. Otra medida que acompañó esa decisión fue buscar un mecanismo diplomático bilateral o multilateral para encontrar una solución negociada. Bajo esta lógica, Estados Unidos convocó a una reunión del Consejo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para legitimar el bloqueo naval y exigir a la Unión Soviética, de manera conjunta, el retiro de los misiles. Kennedy tenía fuertes esperanzas de que una resolución favorable de la OEA le ayudara en su negociación con Khrushchev. Para Kennedy, un voto unánime en esa instancia era de vital importancia para ampliar su capacidad negociadora y poder convencer a Khrushchev de retirar los misiles. El problema era que, nueve meses antes, la propuesta de Estados Unidos de excluir a Cuba de la OEA había recibido seis votos de abstención y uno en contra. Por lo tanto, la tarea parecía altamente complicada. México, al ser parte de la OEA, tenía un papel importante porque era uno de los países líderes en América Latina y había votado abstención en aquella reunión. En este contexto, el voto mexicano era de alto valor e importancia para Washington.

Este conflicto tuvo implicaciones importantes en la diplomacia de México. Por mucho tiempo, el gobierno trató de mantenerse neutral en el marco de la Guerra Fría y no involucrarse en el conflicto Este-Oeste. La política exterior tradicional de México había sido mantener independencia frente a Estados Unidos y no mostrar simpatías abiertas a la URSS. Sin embargo, en este caso, el gobierno tenía que asumir una posición definida. Por otra parte, es poco conocido que México desempeñó un papel relevante en la solución diplomática de la crisis. Es decir, aunque no estaba involucrado directamente en el asunto, el país podía hacer la diferencia en la estrategia que estableció JFK para solucionar el conflicto sin tener que recurrir a la guerra. Como México era un líder moral en la región, los otros países latinoamericanos podían seguir su ejemplo a la hora de la votación.

Luego de que se conoció el contenido de la propuesta para la reunión del Consejo, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) instruyó al repre-

sentante mexicano ante la OEA, Vicente Sánchez, a votar abstención al “conjunto” de la resolución. Cuando Washington se enteró de ello, altos funcionarios buscaron al presidente mexicano para pedirle reconsiderar la decisión. El problema era que López Mateos se encontraba en una gira por Asia y era complicado comunicarse con él para solicitarle un voto aprobatorio. Por ello, Kennedy envió a varios representantes para reunirse con altos funcionarios del gobierno de México y negociar un cambio de instrucciones. Al final, el gobierno mexicano decidió modificar su posición y votó a favor. Bajo este contexto, el objetivo de este artículo es, a partir de ciertas teorías de la diplomacia, explicar las razones que llevaron a México a cambiar su voto en la reunión del Consejo de la OEA celebrada el 23 de octubre de 1962 en el marco de la Crisis de los Misiles. Asimismo, el artículo busca resaltar la importancia que tuvo México para una salida negociada de la crisis entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Las hipótesis de este artículo son contraintuitivas. En primera instancia, el sentido común dictaría que fue la presión que ejerció Washington lo que determinó el cambio de voto. Sin embargo, este ensayo busca demostrar que no fue precisamente la coacción de Estados Unidos lo que causó directamente la modificación del voto, sino que fue, en primer lugar, un cambio de percepción sobre la naturaleza de las armas en Cuba lo que abrió la posibilidad para modificar el sentido del voto, junto con un cálculo sobre el interés nacional de México y sobre la situación interna y externa que prevalecía en esos momentos. La segunda hipótesis es que, en el imaginario colectivo existe la interpretación de que la política exterior de México está basada en principios normativos y, en función de ellos, el gobierno mexicano defendía a Cuba y buscaba autonomía frente a Estados Unidos. Sin embargo, en este caso, México adoptó una política pragmática combinada con una dosis de principismo. Por lo tanto, su posición en la reunión de la OEA tuvo una base de “pragmatismo-principista”, concepto que será explicado más adelante. La tercera es que, normalmente, la percepción generalizada es que México no tuvo un papel relevante en ese conflicto. Sin embargo, este artículo buscará demostrar que el país tuvo una influencia decisiva, pero indirecta, en una solución negociada y pacífica de la crisis.

Este artículo es pertinente porque analiza un tema poco estudiado en la literatura existente y lo hace desde una perspectiva distinta. Además, la

investigación recurrió a archivos tanto de México como de Estados Unidos que no habían sido citados previamente. Lo novedoso también es la utilización de enfoques teóricos de la diplomacia para explicar el cambio de decisión del voto de México en esa reunión, lo que no se ha hecho previamente. El presente texto está dividido en cuatro partes. La primera presenta el encuadre teórico y expone una breve revisión de la literatura existente. La segunda parte plantea la situación externa e interna que prevalecía en esos momentos y expone los antecedentes inmediatos, como fue el caso de la VIII Reunión de Consulta de la OEA celebrada en enero de 1962 y una reunión informal del mismo organismo a principios de octubre del mismo año. La siguiente sección analiza los pormenores de la reunión del Consejo de la OEA en octubre. La última parte describe el proceso de toma de decisiones de México y explica los factores que motivaron al gobierno de López Mateos a cambiar el voto en el mencionado encuentro diplomático.

#### **LA CRISIS DE LOS MISILES Y LAS TEORÍAS DE LA DIPLOMACIA**

La crisis de los misiles fue un evento de alto impacto y relevancia para las disciplinas de Historia, Relaciones Internacionales y Ciencia Política. En primer lugar, fue un suceso que pudo haber desencadenado una guerra nuclear. Afortunadamente, la negociación y la prudencia prevalecieron y el conflicto se resolvió de manera pacífica. En segundo lugar, a partir del incidente surgieron nuevos enfoques analíticos para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior, como fue el caso de Graham Allison. Este autor desarrolló los modelos del Actor Racional, el Burocrático y el Organizacional para explicar las decisiones durante la Crisis de los Misiles. El primero establece que los Estados toman decisiones en función de sus objetivos e intereses. Para ello, el gobierno identifica primero posibles alternativas de acción y analiza los pros y contras de cada una para al final elegir la opción que sea la más efectiva para alcanzar el objetivo. El segundo modelo plantea que las preferencias de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones son determinantes. El tercero indica que existe previamente un manual operativo al cual cada actor se apega. Los tres modelos son muy útiles para explicar la toma de decisiones en política exterior,

especialmente cuando hay una situación de emergencia y la seguridad nacional está amenazada.<sup>1</sup>

También existen otros enfoques que son útiles para explicar la posición de México durante la reunión de la OEA. Al igual que el modelo del Actor Racional de Allison, la teoría realista establece que los Estados son actores racionales y toman decisiones a partir de objetivos e intereses concretos. Es decir, la principal motivación de toda política exterior debe ser el interés nacional. Además, esta visión enfatiza que la seguridad nacional debe ser la principal prioridad en el proceso de toma de decisiones.<sup>2</sup> Por su parte, el enfoque idealista básicamente plantea que toda política exterior debe ajustarse a las normas del Derecho Internacional. Asimismo, reconoce que las instituciones internacionales son los mecanismos más efectivos para la solución de problemas y conflictos de naturaleza global. De la misma manera, los idealistas plantean que los Estados deben enfatizar la negociación diplomática y seguir ciertos principios en su conducta externa, como son la no intervención, la solución pacífica de las controversias, entre otros.<sup>3</sup>

A pesar de que el Realismo y el Idealismo parecen ser visiones extremas, la mayoría de los Estados recurren a decisiones externas con una carga tanto realista como idealista. Es decir, muchos gobiernos llevan a cabo acciones de política internacional que combinan intereses y principios. Esta mezcla da lugar a un enfoque “pragmático-principista” de la política exterior. Esta visión no es contradictoria y combina tanto elementos realistas (pragmatismo) como idealistas (principios).<sup>4</sup>

Un modelo muy útil que ayuda a entender las decisiones de política exterior es el Juego del Doble Nivel de Robert Putnam. Para este autor, tomar decisiones de política exterior es como jugar en dos tableros de ajedrez al mismo tiempo. En el primero (nivel internacional), un gobierno debe tomar en cuenta los intereses de su contraparte externa y mover sus fichas a partir de esa consideración. En el segundo (el nivel interno), el mismo gobierno debe buscar satisfacer los intereses de los grupos internos. Esta

<sup>1</sup> ALLISON, *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*.

<sup>2</sup> DUNNE Y SCHMIDT, “Realism”.

<sup>3</sup> DUNNE, “Liberal Internationalism”.

<sup>4</sup> Para más información sobre el concepto de pragmatismo principista, véase VELÁZQUEZ, *Principled Pragmatism in Mexico's Foreign Policy: Variables and Assumptions*.

actividad es complicada porque en muchas ocasiones los intereses internos y externos no coinciden. Por ello, Putnam propone la noción de los “conjuntos ganadores” (*win-sets*), los cuales representan las alternativas que pueden generar mayores ganancias en ambos niveles.<sup>5</sup> Es decir, los gobiernos pueden optar por estos mecanismos para mejorar su posición negociadora y obtener los resultados esperados.

Por otra parte, el Constructivismo plantea básicamente que los líderes toman decisiones de política exterior a partir de sus percepciones e identidades. Por ejemplo, un cambio en las percepciones puede llevar a un cambio en las decisiones. Asimismo, los constructivistas plantean que la identidad nacional moldea los intereses de un país en el plano externo. Por lo tanto, la identidad es un elemento que también determina el tipo de política exterior que se lleva a cabo. Finalmente, desde la visión constructivista, las naciones buscan construir una imagen propia y distintiva frente a otras para ampliar su capacidad negociadora e insertarse en la dinámica internacional.<sup>6</sup>

En resumen, los enfoques anteriores son muy útiles para explicar la posición que México adoptó en la reunión de la OEA y ayudan a entender los factores que influyeron en el cambio de instrucción sobre el voto. Las páginas subsiguientes buscarán aplicar estas visiones al caso de estudio.

En Estados Unidos existe una amplia literatura para analizar la crisis de los Misiles de Cuba de 1962. Sin embargo, pocos trabajos han analizado a profundidad el papel de la OEA en el conflicto. Muchos textos ni siquiera mencionan la existencia de la reunión del Consejo del organismo regional y los pocos que lo hacen aluden el tema de forma secundaria. En otras palabras, no analizan a profundidad el caso, ni lo consideran un factor importante para la solución del conflicto. Una autora que ha trabajado a detalle el asunto es Renata Keller. En su texto sobre el tema, la autora analiza la actuación de la OEA y de la ONU en el marco de la crisis de los misiles.<sup>7</sup> Su argumento es que ambas organizaciones tuvieron un papel relevante para resolver, de manera negociada, la crisis.

<sup>5</sup> PUTNAM, “Diplomacy and Domestic Politics”, pp. 427-460.

<sup>6</sup> SANTA CRUZ, *El constructivismo y las relaciones internacionales*.

<sup>7</sup> KELLER, “Responsibility of the ‘Great Ones’”; KELLER, *Mexico’s Cold War*.

En una detallada investigación, Arthur Smith estudia el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México frente a la revolución cubana y analiza particularmente la participación del país en la reunión de la OEA en el marco de la crisis de los misiles. Al igual que Keller, el autor resalta la importancia de la reunión del 23 de octubre y señala el apoyo de México a Estados Unidos, pero ni Smith ni Keller mencionan que hubo un cambio de voto.<sup>8</sup> Otra fuente que detalla los pormenores de la reunión es el libro de Delesseps Morrison, quien era el representante de Estados Unidos en la OEA. El diplomático narra que, para Kennedy, una resolución unánime era vital para su estrategia. Comenta que durante la reunión habló con cada uno de los representantes para conocer el sentido de su voto e incluso para negociar un voto a favor. Morrison señala que algunos países todavía no recibían instrucciones y que había tres dudas: Bolivia, Brasil y México puesto que ellos habían votado abstención en la expulsión de Cuba y todavía mantenían relaciones diplomáticas con Castro. Incluso el diplomático narra que el gobierno de Bolivia tenía temor de un posible golpe de Estado comunista si el gobierno votaba a favor de Estados Unidos. El autor revela que el embajador mexicano, Antonio Carrillo Flores, estaba a favor de la resolución, pero que la instrucción tenía que venir del presidente y que el voto lo ejercía Vicente Sánchez Gavito, el representante mexicano ante la OEA, quien se oponía abiertamente a votar a favor de Estados Unidos. En su libro, el autor comenta que en el receso de la reunión Sánchez Gavito le llamó por teléfono para decirle: “te tengo una noticia buena para ti y una noticia mala para mí”. Obviamente, en ese momento había recibido la instrucción de votar a favor.<sup>9</sup>

En México, pocos autores han estudiado el tema a profundidad y en la literatura existente no hay un análisis desde una perspectiva teórica de la diplomacia. Entre los trabajos que han explorado el tema seriamente está el de Laura Bobadilla, quien realizó un trabajo amplio y debidamente documentado sobre la reunión y la posición del gobierno mexicano.<sup>10</sup> Utilizando los archivos de la SRE, la autora analizó el contenido de la propuesta estadounidense y la posición que México adoptó en cada uno de los párrafos en

<sup>8</sup> SMITH, *Mexico and the Cuban Revolution*.

<sup>9</sup> MORRISON, *Latin American Mission: An Adventure in Hemisphere Diplomacy*, pp. 244-248.

<sup>10</sup> BOBADILLA, *México y la OEA*, pp. 151-155.

los que fue dividida la resolución. Incluso menciona que originalmente la instrucción era abstenerse, pero no entra al detalle sobre las razones del cambio. Al igual que Bobadilla, Ana Covarrubias indica que la instrucción original era abstenerse, pero que al final se decidió cambiar el voto.<sup>11</sup> Tanto Covarrubias como Bobadilla mencionan la reserva que México incluyó en el acta final puesto que la administración de ALM no estaba de acuerdo con la utilización de la fuerza militar para obligar a la URSS a retirar los misiles. Por su parte, Mario Ojeda sí entra al detalle de cómo ALM aceptó apoyar a JFK y ofrece pormenores de quiénes estuvieron involucrados en la decisión.<sup>12</sup> Para este autor, la causa principal del cambio del voto fue la presión ejercida por Washington desde varios frentes, tanto por parte del presidente Kennedy como de otros funcionarios de la esfera diplomática y económica. Ojeda menciona que ALM recibió dos llamadas telefónicas por parte de Kennedy y que el secretario del Tesoro, Douglas Dillon, visitó a Antonio Ortiz Mena, el secretario de Hacienda, para entregar una carta de Kennedy y solicitar el apoyo de México.

Por otra parte, tres autores estuvieron involucrados de manera directa en el proceso de toma de decisiones. Ellos fueron Manuel Tello Baurraud (padre), Manuel Tello Macías (hijo) y Antonio Carrillo Flores. El primero era el secretario de Relaciones Exteriores; el segundo estaba trabajando en la representación de México en la OEA y el tercero era el embajador de México en Estados Unidos. En sus memorias, el entonces Canciller ofrece una detallada narrativa de lo ocurrido en Filipinas y en las escalas del vuelo de regreso de López Mateos de su gira por Asia.<sup>13</sup> La información proporcionada ayuda a entender las dificultades de comunicación de JFK con ALM para informarle sobre la situación real en Cuba y para pedirle el voto a favor en la reunión de la OEA. Por su parte, Tello hijo y Carrillo Flores describen lo ocurrido en Washington y mencionan explícitamente que, en primera instancia, la representación mexicana en ese organismo recibió instrucciones por parte de la SRE para votar abstención.<sup>14</sup> Tanto Tello hijo como Antonio Carrillo Flores comentan que Dean Rusk, el secretario de

<sup>11</sup> COVARRUBIAS, *Historia de las relaciones internacionales*, p. 142; COVARRUBIAS, “La política exterior: en busca del equilibrio”.

<sup>12</sup> OJEDA, *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*, pp. 57-61.

<sup>13</sup> TELLO, *México, Una posición internacional*.

<sup>14</sup> COVARRUBIAS y MUÑOZ, *Manuel Tello: Por sobre todas las cosas México*.

Estado de Estados Unidos, citó al embajador mexicano a una reunión para mostrar las pruebas de que los misiles soviéticos eran de naturaleza ofensiva y solicitar hacer las gestiones necesarias para votar a favor.<sup>15</sup>

Existe también una amplia literatura en México respecto al tema de la Guerra Fría en América Latina. Por ejemplo, el libro de Daniela Spenser, *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*, hace una importante contribución al estudio del tema. Este libro presenta interpretaciones distintas de lo que significó la confrontación Este-Oeste para la región, especialmente para México. El texto analiza principalmente los casos de México, Centroamérica y el Caribe, pero también se enfoca en el papel que tuvieron Estados Unidos y la Unión Soviética. En el libro, el capítulo de Adolfo Gilly analiza a detalle el caso de la Crisis de los Misiles. El autor se centra en dilucidar los significados para cada uno de los países protagonistas. Por ejemplo, para Estados Unidos, la presencia de cohetes nucleares en Cuba representaba una clara amenaza a su seguridad nacional. Para Cuba, la presencia de esas armas significaba un mecanismo para la sobrevivencia de la Revolución. En cambio, para los soviéticos era una posibilidad de modificar el equilibrio de poder nuclear frente a Estados Unidos y tener presencia en América Latina. En el caso de México, la crisis significó un riesgo no solamente para Estados Unidos, sino también para la región en su conjunto. Por ello, el gobierno de López Mateos tenía mucho interés en el tema.<sup>16</sup>

Por su parte, Vanni Pettinà considera que la Revolución Cubana presentó un punto de inflexión en la Guerra Fría en América Latina debido a sus repercusiones en la región. Para la autora, Estados Unidos tuvo una respuesta “exagerada” por la posibilidad de un “efecto dominó” de nuevas revoluciones en otros países al sur del continente. Por ello, Kennedy estableció la Alianza para el Progreso, con el objetivo de ayudar a los gobiernos favorables a Estados Unidos y evitar la llegada de comunistas al poder. Pettinà considera que la Revolución Cubana condujo a una importante polarización política en la región. Este contexto fue el que México enfrentó cuando la Crisis de los Misiles surgió en octubre de 1962.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> CARRILLO FLORES, “Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior”.

<sup>16</sup> SPENCER, *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*.

<sup>17</sup> PETTINÀ, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*.

En resumen, no existe suficiente literatura que explique a fondo las razones por las cuales el gobierno de López Mateos decidió cambiar el sentido del voto en la reunión en la OEA en octubre de 1962. En este sentido, este ensayo busca contribuir con algunas interpretaciones sobre los factores que influyeron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, a partir de las teorías propias de esta actividad.

### LA GUERRA FRÍA LLEGA A AMÉRICA LATINA: EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN CUBANA EN MÉXICO

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 trajo cambios importantes en el sistema internacional y en la región latinoamericana. Por un lado, la URSS ganó un aliado importante a 100 millas de las costas de su principal enemigo. Por lo tanto, la geopolítica de la Guerra Fría reflejó cambios importantes. Por ejemplo, Khrushchev quería aprovechar a su aliado para mejorar su posición de poder frente a Estados Unidos, puesto que la presencia de misiles nucleares por parte de la OTAN en Turquía representaba una clara desventaja para la Unión Soviética. Por ello, la instalación de cohetes en Cuba podría reflejar un nuevo equilibrio de poder. Por otra parte, la Revolución Cubana significó que la Guerra Fría llegaba a América Latina.<sup>18</sup> Para los países de la región, la confrontación entre Estados Unidos y la URSS era un tema que básicamente se concentraba en Europa y en Asia. Sin embargo, el apoyo de Khrushchev a Castro implicó el involucramiento directo de los países latinoamericanos en el conflicto. Algunos países de la región mostraban apoyo al nuevo régimen en la isla, pero otros estaban totalmente en desacuerdo. Esta situación reflejó una polarización ideológica entre los países del continente a partir del triunfo de la Revolución Cubana.

Por un tiempo, México buscó mantenerse neutral ante la confrontación entre EU y la URSS. Su política exterior estaba orientada a no involucrarse en el conflicto. Buscaba mantener independencia frente a Estados Unidos y no mostrar simpatías a la URSS. Sin embargo, la llegada de un régimen comunista a Cuba tuvo implicaciones internas importantes. Muchos sectores de la población apoyaban a Castro. Pero había otros gru-

<sup>18</sup> LOAEZA, “Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México”.

pos que demandaban al gobierno de ALM a adoptar una posición anticomunista. Incluso las inversiones externas podrían disminuir si México apoyaba el comunismo cubano y ello podía afectar el crecimiento económico. Por ello, el gobierno de López Mateos debía adoptar una posición más pragmática, sin dejar a un lado los principios tradicionales de su política exterior. Una política principista le generaba al régimen altas dosis de consenso interno y legitimidad. En este contexto, la geopolítica tenía implicaciones importantes también. En el marco de la Guerra Fría, México representaba una zona de seguridad nacional y de espacio vital para Estados Unidos. Por lo tanto, el gobierno mexicano no tenía mucho margen de maniobra cuando había amenazas directas a la seguridad nacional estadounidense, como lo establece la visión realista.

Luego de que Castro llegara al poder en 1959 e instalara un gobierno marxista-leninista apoyado por la URSS, el gobierno de Estados Unidos empezó a llevar a cabo acciones para aplicar sanciones y evitar que la influencia soviética creciera en la región. Por ejemplo, Washington instaló un bloqueo económico hacia la isla en 1960. Un año después, la CIA apoyó y financió un movimiento subversivo compuesto por exiliados cubanos para derrocar a Fidel Castro. El incidente fue conocido como la invasión a Bahía de Cochinos de 1961. Bajo una visión idealista, México declaró su neutralidad en este conflicto, pero abogó por una solución pacífica. Sin embargo, en una actitud pragmática, el gobierno de ALM apoyó con combustible a los contrarrevolucionarios, de acuerdo con documentos desclasificados de la CIA.<sup>19</sup> En otras palabras, México adoptó una posición tanto pragmática como principista al mismo tiempo. Bahía de Cochinos y subsecuentes amenazas a Cuba hicieron que Castro recurriera a Khrushchev para solicitar apoyo con el propósito de defender la isla de una posible invasión estadounidense. Esta circunstancia fue, en los hechos, el origen de la idea de instalar misiles nucleares y enviar tropas soviéticas a Cuba. Es decir, las intimidaciones de Estados Unidos a Castro y la idea de modificar el equilibrio de poder nuclear fueron las causas por las cuales la URSS decidió colocar los cohetes en la isla.

<sup>19</sup> TORRE, “Traición mexicana a Cuba”, *El Universal*, 3 de febrero de 2008. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primeras/30398.html>. [consultado el 7 de septiembre de 2024].

Entre los grupos conservadores en México, había preocupación porque ALM había dado señales de apoyo a Castro. En 1960, el presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós, había hecho una visita a México y ALM había dicho que entre la revolución cubana y la mexicana había coincidencias puesto que ambas tenían un origen social. Además, a pregunta expresa de reporteros en una gira de trabajo, López Mateos se declaró “de izquierda” dentro del marco de la Constitución mexicana, lo cual agració a los grupos nacionalistas pero preocupó a Estados Unidos y a los sectores conservadores. Muchos grupos internos mostraban afecto al gobierno revolucionario de la isla. Incluso el expresidente Lázaro Cárdenas se convirtió en un ferviente defensor del régimen de Castro. Sin embargo, Estados Unidos estaba preocupado por estas muestras de apoyo a Cuba. Washington temía que México adoptara una posición a favor del comunismo.

En este contexto, el presidente Adolfo López Mateos (ALM) tenía una seria disyuntiva. Por un lado, al ser vecino inmediato de Estados Unidos, México tenía que cooperar con Washington en asuntos de alta prioridad de seguridad nacional y no tenía mucho espacio de maniobra. En temas de alta importancia, Estados Unidos presionaba a México a adoptar medidas favorables a los intereses de Washington. Al compartir la frontera, el compromiso mexicano para apoyar a Kennedy en su conflicto con la URSS era necesario. Además, la presencia de armas nucleares en Cuba también representaba una amenaza a México por la posibilidad de que una bomba pudiera ser dirigida al país. Los soviéticos podían interpretar que México era un aliado cercano a Estados Unidos y, en caso de un conflicto, el país podría ser blanco de un ataque nuclear. Por ello, el gobierno de ALM tenía consideraciones de seguridad nacional a la hora de moldear las decisiones, como lo sugiere la visión realista.

Por otro lado, México trataba de mantener una posición independiente frente a Estados Unidos para fines de política interna. Una posición neutral y pacifista le generaba consenso interno. De acuerdo con el discurso oficialista, México mantenía independencia frente a Estados Unidos y su política exterior se sustentaba en principios normativos, como la No Intervención y la Solución Pacífica de las Controversias. Por lo tanto, México buscaba adoptar esa política en los diferentes foros multilaterales.

Por otra parte, López Mateos estaba interesado en no contrariar a Fidel Castro por la posibilidad de que Cuba pudiera financiar grupos guerrilleros para dar un golpe de Estado comunista en México. Por ello, al presidente mexicano le interesaba mantener una relación estable con Castro. Además, esa política le servía para fines de política interna. En esa época existía un amplio descontento social entre varios sectores debido a que el crecimiento económico no se había filtrado a las clases sociales bajas. El enojo se traducía en copiosas manifestaciones en las calles en contra del gobierno. Por ejemplo, había huelgas de ferrocarrileros, médicos y otros gremios. En ese entonces, el gobierno de López Mateos había recurrido a la represión para mantener la estabilidad política. Con motivo de la revolución cubana, varias organizaciones sociales y políticas aparecieron, como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que era encabezado por el expresidente Lázaro Cárdenas y estaba compuesto por organizaciones y partidos de izquierda. Estos movimientos demandaban una política exterior de apoyo a Cuba.<sup>20</sup> Por lo tanto, un interés de López Mateos era tratar de reducir el descontento social mediante una posición favorable a Cuba.

Por otro lado, existían grupos de derecha que también exigían una posición anticomunista por parte de México frente a Cuba. Principalmente, los empresarios estaban nerviosos por la política de acercamiento a Cuba. Incluso la iglesia fomentaba entre sus feligreses que el comunismo era un daño a la sociedad. El PAN, partido de derecha, también se oponía a una posición favorable a Cuba. En conjunto, los grupos conservadores estaban a favor de un acercamiento a Estados Unidos, principalmente por beneficio económico.

A inicios de la década de los sesenta, la situación económica en el país sufrió algunos desequilibrios. En 1960, el PIB había crecido 8%. Pero en 1961 había crecido solamente 4%. Por otra parte, las inversiones externas habían experimentado una disminución entre 1960 y 1961. Además, el volumen de comercio disminuyó y había fuga de capitales.<sup>21</sup> Estos factores internos influían en el ánimo del presidente a la hora de tomar decisiones respecto a Cuba. Su interés era recobrar el crecimiento del PIB y mantener una economía estable.

<sup>20</sup> Véase PELLICER, *Méjico y la Revolución Cubana*.

<sup>21</sup> SMITH, *Mexico and the Cuban Revolution*; DE LOS REYES, “La amistad en el decoro: la diplomacia económica”, pp. 91-114.

En resumen, la situación interna y externa era complicada para ALM. Por un lado, la Guerra Fría había escalado con el apoyo soviético a la Revolución Cubana. Por el otro, la situación política mostraba una estabilidad frágil por el extendido descontento social. Además, el país presentaba problemas económicos y el gobierno necesitaba medidas para atraer inversión, evitar la fuga de capitales, incrementar el comercio e impulsar el crecimiento del PIB.

Entonces el voto en la reunión del Consejo de la OEA se convirtió en un dilema para el gobierno de López Mateos. Votar a favor implicaba satisfacer los intereses de Washington, pero era una señal negativa frente a Cuba y a los grupos internos que apoyaban a la isla. Votar en contra significaba autonomía frente a Estados Unidos y satisfacía a los sectores nacionalistas, pero era una opción que traería tensión a la relación con Estados Unidos y desequilibrios económicos.

### *El camino a la reunión de la OEA de octubre de 1962*

Antes de la reunión de octubre de 1962, hubo un antecedente importante. En enero de 1962, la OEA convocó a su VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para expulsar a Cuba de esa organización. Previamente, Castro había declarado que la Revolución Cubana tenía una esencia “marxista comunista”. Estados Unidos y algunos países de la región temían una posible expansión soviética que amenazara a los gobiernos en turno. En la reunión, los gobiernos americanos reconocieron que el comunismo era incompatible con la democracia y aprobaron la resolución que excluía a Cuba de esa organización. Sin embargo, no fue un triunfo absoluto para Estados Unidos porque los 6 países más importantes de la región votaron abstención.<sup>22</sup> Esta acción representó una falta de apoyo a Estados Unidos en su política anticomunista en Cuba. México fue uno de los países que se abstuvieron. Sin embargo, el país defendió la tesis de la incompatibi-

<sup>22</sup> México, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, y Ecuador fueron los países que se abstuvieron. Ver: “Informe sobre la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para Servir de Órgano de Consulta de Acuerdo con lo Establecido en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, en AHDGE-SRE, III-5648-1.

lidad para satisfacer los intereses de Estados Unidos y de los grupos conservadores internos. No obstante, la delegación de México en la reunión exigió la inclusión de una reserva en el acta final de la reunión, la cual establecía que México estaba en contra de la expulsión de Cuba porque la Carta de la OEA no contemplaba el procedimiento para excluir a un miembro.

En la reunión, México adoptó una política exterior tanto pragmática como principista. Con la abstención, evitaba reflejar una imagen de sometimiento ante Estados Unidos. Con el discurso de incompatibilidad, satisfacía a los grupos conservadores internos y a Estados Unidos. Con la reserva mantenía su posición basada en los principios legales, lo cual satisfacía a los sectores más nacionalistas y buscaba enviar una señal positiva a Castro para evitar el apoyo cubano a grupos guerrilleros en México. Por su parte, Estados Unidos quedó satisfecho con la posición mexicana en la reunión. Además, no existe evidencia de que Castro haya financiado ese tipo de actividades en el país. En otras palabras, el pragmatismo principista resultó útil.

Los temores de un México pro-Castro se disiparon cuando, en junio de 1962, Kennedy y López Mateos se reunieron en la Ciudad de México. En ese encuentro, el gobierno estadounidense aceptó iniciar las negociaciones para la solución del caso de El Chamizal y el de la salinidad del Río Colorado. Además, Kennedy prometió impulsar las inversiones estadounidenses en México y autorizó el uso de fondos de la Alianza del Progreso para programas sociales en el país. A cambio, el presidente López Mateos le prometió a Kennedy que México estaría del lado de Estados Unidos en caso de un conflicto con la URSS por el asunto cubano. De acuerdo con un memorándum del Departamento de Estado de Estados Unidos:

El Presidente López Mateos, tras agradecer el intercambio de opiniones durante la visita, dijo estar plenamente consciente de que las recientes acciones mexicanas, en particular en materia cubana, han creado dudas en algunos sectores de la opinión estadounidense sobre la actitud de México sobre Cuba. López Mateos aseguró formalmente al presidente Kennedy y al pueblo de Estados Unidos que, en caso de que surgiera algún conflicto, *México estaría dispuesto a proteger la retaguardia de Estados Unidos*. El Presidente Kennedy

expresó su gran aprecio por esto y dijo que “estaríamos encantados de defender también los flancos mexicanos”.<sup>23</sup>

Como se puede apreciar en este memorándum, hubo un acuerdo explícito por parte de López Mateos para apoyar a Kennedy si ello fuera necesario.

A inicios de octubre de 1962, hubo una reunión en la OEA para tratar, nuevamente, el asunto de Cuba y el apoyo de la Unión Soviética. En la reunión, los asistentes manifestaron que el problema mayor era “la introducción chino-soviética en Cuba” para convertir en la isla una base armada. En la reunión, los países americanos se comprometieron a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en la región ante esa amenaza.<sup>24</sup> Es decir, desde antes ya los países latinoamericanos habían mostrado solidaridad ante la amenaza que representaba el apoyo soviético para fortalecer las capacidades militares de Cuba.

A mediados de octubre, los servicios de inteligencia de Estados Unidos descubrieron que la URSS estaba instalando bases para el lanzamiento de misiles nucleares en Cuba. Para Estados Unidos, la situación representaba una seria amenaza a su seguridad nacional y necesitaba tomar medidas para inhibirlas. Fue así como inició la crisis de los misiles.

### LA CRISIS DE LOS MISILES Y LA REUNIÓN URGENTE DEL CONSEJO DE LA OEA

Cuando se enteró de los misiles en Cuba, Kennedy reunió a su gabinete de seguridad nacional para buscar opciones de respuesta ante la grave amenaza que ello representaba para su país. Por varios días, sus asesores buscaron una alternativa efectiva para obligar a la URSS a retirar los misiles de la isla. Había opciones de naturaleza militar, pero también diplomáticas.<sup>25</sup> Tanto

<sup>23</sup> 196. Memorandum of conversation, June 30, between President Kennedy, President Lopez Mateos, and Foreign Minister Tello. *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, American Republics; Cuba 1961–1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath, Volumes X/XI/XII, Microfiche Supplement*. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10-12mSupp/d196>. Énfasis del autor. [consultado el 31 de enero de 2024].

<sup>24</sup> Reunión informal de ministros de relaciones exteriores de las repúblicas americanas, Washington, 2-3 de octubre de 1962, en AHDGE-SRE, expediente 111-1066-3.

<sup>25</sup> Las principales alternativas que se discutieron fueron: una invasión total a Cuba, un ataque quirúrgico, un acercamiento diplomático bilateral o multilateral, un bloqueo naval, un intercambio de los misiles de la OTAN instalados en Turquía. Véase en KENNEDY, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*.

militares como diplomáticos analizaban las ventajas y desventajas de cada una, así como las posibles reacciones de otros actores y las consecuencias probables.<sup>26</sup> Después de varios días de deliberaciones, el 22 de octubre por la noche Kennedy ofreció un mensaje en cadena nacional para informar al país sobre la situación y anunció las medidas que su gobierno tomaría ante la situación. De manera específica, mencionó siete acciones concretas y de aplicación inmediata:

La primera fue el establecimiento de una cuarentena (bloqueo naval) a Cuba para evitar que barcos soviéticos, con equipo militar, llegaran a la isla. La segunda era una estricta vigilancia sobre Cuba. En este punto, Kennedy agregó que los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA habían rechazado previamente que hubiera secretos en asuntos de esta naturaleza en este hemisferio. También anunció que había instruido a las fuerzas armadas a “prepararse para cualquier eventualidad”. La tercera era una advertencia de que, si desde Cuba se lanzaba un misil a Estados Unidos o una nación latinoamericana, Washington respondería con represalias similares contra la URSS.

La cuarta era un reforzamiento militar de Guantánamo y la evacuación de las familias. La quinta era una convocatoria a una reunión de urgencia de la OEA para considerar esa amenaza a la seguridad hemisférica e invocar los artículos 6 y 8 del Tratado de Río en apoyo a cualquier acción necesaria. La idea era aprobar una resolución que exigiera el retiro de los misiles soviéticos y legitimara el bloqueo naval. La sexta era una reunión urgente del Consejo de Seguridad de la ONU para mostrar que las armas en Cuba eran ofensivas y solicitar su desmantelamiento. La última era un llamado a Khrushchev para “detener y eliminar esta amenaza a la paz mundial”<sup>27</sup>.

El gobierno de Estados Unidos preveía que las bases de lanzamiento no estaban listas todavía y que el bloqueo serviría para evitarlo. Después, la

<sup>26</sup> Véase Foreign Relations of the United States, 1961–1963, American Republics; Cuba 1961–1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath, Volumes X/XI/XII, Microfiche Supplement Document 333 Standing Committee Paper, undated. Este documento contiene las conversaciones de los asesores de Kennedy en las que analizan las ventajas y desventajas de cada alternativa, así como las posibles reacciones y consecuencias. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10-12mSupp/d333-3> [consultado el 20 de febrero de 2024].

<sup>27</sup> KENNEDY, 485 - Radio and Television Report to the American People on the Soviet Arms Buildup in Cuba, The American Presidency Project, 22 de octubre de 1962. Véase MAY y ZELIKOW, *The Kennedy Tapes: Inside the White House during the Cuban Missile Crisis*.

situación se puso tensa cuando Kennedy exigió a la URSS el retiro inmediato de los misiles y amenazó con el uso de la fuerza para lograrlo. En la primera respuesta, Khrushchev consideró el bloqueo naval una violación al derecho internacional y prácticamente se negó a retirar los misiles.<sup>28</sup> Hubo entonces momentos de alta tensión y existía una alta posibilidad del inicio de una guerra nuclear si ninguna parte cedía en sus posiciones.

En su discurso, Kennedy fue enfático en que la amenaza no solamente era hacia Estados Unidos, sino también a los países latinoamericanos. Incluso con toda la intención mencionó que un misil podía ser lanzado contra la Ciudad de México y otras urbes de la región. Era claro que, para Kennedy, México representaba una ficha importante en la negociación para resolver la crisis por su liderazgo en la región y por ser el vecino inmediato. Por ello, el presidente de Estados Unidos mencionó explícitamente a la capital del país. Su intención era que el gobierno de ALM percibiera una amenaza seria y convencerlo para ser un aliado en ese conflicto. Era una forma de involucrar al vecino inmediato. Desde la perspectiva constructivista, la idea de Kennedy era construir una imagen de que las armas eran ofensivas —y no defensivas como Castro y Khrushchev argumentaban— para tratar de convencer a los gobiernos de la región de que ellos también debían hacer algo para evitar la amenaza y de que la acción contra la URSS no debía ser unilateral, sino colectiva.

Como es posible observar en los párrafos anteriores, fueron varias las medidas que Washington tomó para enfrentar la crisis. Diversas fuentes solamente mencionan el bloqueo naval y la amenaza del uso de la fuerza (las que claramente reflejaban una visión realista). Pero muy pocas aluden a la convocatoria de las reuniones de la OEA y la ONU ni al llamado a Khrushchev para, desde una negociación diplomática, resolver el conflicto. Visiblemente estas medidas se ubican dentro de la tradición idealista, la cual enfatiza el uso de las organizaciones internacionales y de la diplomacia para arreglar conflictos. En otras palabras, la política exterior de Estados Unidos en este caso reflejaba una combinación de realismo e idealismo, lo que se traduce en una posición pragmática-principista.

<sup>28</sup> "Chairman Khrushchev's Letter to President Kennedy, October 23, 1962", en TJFKPL.

Dean Rusk, el secretario de Estado de Estados Unidos, fue quien propuso en primera instancia usar el Tratado de Río y a la OEA como una opción diplomática viable. En las primeras reuniones, algunos funcionarios del gabinete de Kennedy no estaban de acuerdo con la propuesta. Incluso el vicepresidente Lyndon Johnson mencionó que no confiaba en los embajadores latinoamericanos ante la OEA. El mismo Kennedy dijo que era una pérdida de tiempo.<sup>29</sup> Sin embargo, de acuerdo a la visión constructivista, Kennedy cambió de percepción y entonces puso todo su esfuerzo para lograr que la OEA aprobara la resolución de Estados Unidos puesto que estaba convencido que esa opción era ideal para legalizar el bloqueo y evitar la guerra. Por ello, le exigió a Dean Rusk obtener una votación unánime a favor del retiro de los misiles soviéticos.<sup>30</sup>

No se pudo convocar a una reunión de consulta de ministros por falta de tiempo, pero el Consejo se convirtió en órgano de consulta provisional. Pero sus decisiones tendrían el peso de una reunión de consulta. Para el presidente estadounidense, la opción se convirtió en una estrategia vital para lograr sus objetivos. Una resolución de la OEA le servía para negociar con Khrushchev. La idea era mandar la señal de que no era Estados Unidos quien pedía el retiro de los misiles, sino el continente en conjunto a través de la OEA. Para ello, el voto unánime de todos los miembros era estratégico. Solamente con el apoyo de todos los países la opción funcionaría de manera efectiva. La tarea era difícil porque en la reunión de Punta del Este, seis países se habían abstenido en la exclusión de Cuba.

La estrategia de Kennedy para lograr el voto unánime fue enviar una carta personal a cada presidente miembro de la OEA y, en algunos casos, llamarles directamente por teléfono cuando había dudas. Algunos funcionarios en Washington tenían temor de que Estados Unidos no pudiera conseguir los 14 votos necesarios en la OEA. En una reunión, Rusk informó a Kennedy que México tenía pensado abstenerse en un párrafo.<sup>31</sup> Para Kennedy, el voto favorable de México era importante por el peso económico y por su liderazgo en la región. Por esa razón, México se convirtió en un actor relevante para las estrategias de Kennedy.

<sup>29</sup> MAY y ZELIKOW, *The Kennedy Tapes*, p. 50.

<sup>30</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 138; COVARRUBIAS y MUÑOZ, *Manuel Tello*, p. 45.

<sup>31</sup> COVARRUBIAS y MUÑOZ, *Manuel Tello*, p. 201.

La carta que mandó Kennedy a los presidentes era exclusiva para los ojos de cada mandatario. En el documento, el estadounidense explicaba la situación y argumentaba que la presencia de misiles nucleares representaba una grave amenaza para la seguridad regional. Por ello, Kennedy solicitaba el voto a favor de la resolución que sería presentada en la reunión del Consejo de la OEA.<sup>32</sup> En la carta, Kennedy señalaba que “este no es un asunto de amenaza militar solamente para nosotros” y dejaba en claro que la acción de la URSS representaba un peligro a todas las naciones del continente. El presidente solicitaba que “debemos responder a este irresponsable movimiento con unidad”. De otra forma, Kennedy consideraba que la URSS seguiría afectando la paz internacional. La parte central de la carta establecía:

Espero que en estas circunstancias usted sentirá que su país deseará unirse al mío para expresar indignación respecto a la conducta de Cuba y la URSS. Espero también que esté de acuerdo en la urgente necesidad de convocar a una reunión inmediata del órgano de consulta de la OEA bajo el Tratado de Río artículo 6 para adoptar una resolución que manifieste que la presencia de los misiles en Cuba es un peligro para la paz del continente.<sup>33</sup>

El presidente Kennedy también invitó a los jefes de Estado a unirse a Estados Unidos en una acción militar en caso necesario. Es decir, si la opción diplomática no funcionaba, Kennedy buscaba el apoyo de los países americanos en caso de una guerra con la URSS. Para garantizar el voto unánime, el Departamento de Estado envió otro documento a los embajadores estadounidenses en los países latinoamericanos con instrucciones para gestionar la aprobación de la resolución que se presentaría en la OEA.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> 359. Circular telegram 706 to selected ARA diplomatic posts, October 22, Foreign Relations of The United States, 1961–1963, American Republics; Cuba 1961–1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath, Volumes X/XI/XII, Microfiche Supplement. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10-12mSupp/d359> [consultado el 5 de enero de 2024].

<sup>33</sup> 359. Circular telegram 706 to selected ARA diplomatic posts, October 22, Foreign Relations of The United States, 1961–1963, American Republics; Cuba 1961–1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath, Volumes X/XI/XII, Microfiche Supplement. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10-12mSupp/d359> [consultado el 1 de febrero de 2024].

<sup>34</sup> Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Volume XII, American Republics, Circular telegram 700 to all Latin American posts, October 21. Instructions for Ambassadors following the President's nationwide TV statement on Soviet offensive nuclear capability in Cuba. Top Secret. 5 pp. DOS, CF, 737.00/10-2262.

Era claro que Kennedy necesitaba tener una base jurídica muy sólida para justificar el bloqueo frente a los soviéticos. Lo que quería era que la OEA convirtiera el bloqueo en una acción legal. En la ONU, no la podía obtener porque la URSS automáticamente la vetaría. Por lo tanto, su carta fuerte era la OEA. Un problema importante era saber si Washington podía contar con los votos suficientes de parte de los países latinoamericanos para poder operar su estrategia. Unos meses atrás, su propuesta había tenido solamente el apoyo de 14 países de 21. A Kennedy le interesaba tener un voto unánime, de ser posible. Robert Kennedy, hermano del presidente y fiscal general, dijo que en su opinión la acción del bloqueo sería ilegal si no contara con el apoyo de la OEA. En su opinión, lo más importante era obtener los catorce votos favorables necesarios en la OEA.<sup>35</sup>

El Sr. Martin ofreció su estimación de que Estados Unidos podría obtener inmediatamente una votación de 14 en la OEA. Pensó que la mayoría podría aumentarse en 24 horas a 17 o tal vez incluso a 18 o 19. Tenía esperanzas con respecto a Ecuador y Chile, y creía que había buenas posibilidades de conseguir a México. El Fiscal General, Robert Kennedy, dijo que el presidente quedaría en una posición complicada si se recurre a la OEA y luego no se obtienen los votos necesarios, o si hubiera un retraso. Robert Kennedy preguntó si había seguridad del resultado antes de buscar el consentimiento de la OEA. El Sr. Martin dijo que odiaba garantizar algo, pero que tenía mucha *confianza* al respecto. No se podía ir con antelación a las repúblicas americanas con toda la seguridad, pero creía que un acercamiento de último momento con los jefes de Estado produciría los votos. El Fiscal General volvió a expresar su gran preocupación ante la posibilidad de un desliz.<sup>36</sup>

---

Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10-12mSupp/lod> [consultado el 15 de enero de 2024]

<sup>35</sup> Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XI, Cuban Missile Crisis and Aftermath. 1. Minutes of the 507th Meeting of the National Security Council. Washington, October 22, 1962. Disponible en [https://1997-2001.state.gov/about\\_state/history/frusXI/26\\_50.html](https://1997-2001.state.gov/about_state/history/frusXI/26_50.html) [consultado el 15 de enero de 2024].

<sup>36</sup> Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XI, Cuban Missile Crisis and Aftermath. 31. Record of Meeting, Washington, October 19, 1962, Department of State, S/S Files: Lot 65 D 438, Cuba "Week" Drafts. Secret. Drafted by Meeker. Disponible en [https://1997-2001.state.gov/about\\_state/history/frusXI/26\\_50.html](https://1997-2001.state.gov/about_state/history/frusXI/26_50.html) [consultado el 15 de enero de 2024].

La estrategia de Kennedy involucraba a México de manera directa. Sin embargo, el principal problema era que el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores estaban en esos momentos en Filipinas en una gira por el continente asiático. El canciller mexicano relata que, en la medianoche del 22 de octubre (hora de Filipinas), recibió en su hotel al embajador de Estados Unidos en Filipinas, quien tenía la carta de JFK dirigida a ALM e insistía en hacerla llegar de manera inmediata y personalmente debido a que era un asunto de “extrema urgencia”. Ya era muy tarde y no pudieron entrar en contacto con el presidente ALM. Acordaron verse muy temprano al otro día. En la mañana, Manuel Tello informó al presidente sobre el tema y acordaron recibir al embajador estadounidense, quien leyó la carta de JFK. De acuerdo con el canciller, ambos quedaron “anonadados” puesto que la posibilidad de una conflagración nuclear era inminente.<sup>37</sup>

Después de la reunión, el presidente ALM ofreció una conferencia de prensa. Ahí le preguntaron de manera directa su posición respecto a Cuba. Para esa hora, ya se conocía el discurso de Kennedy en donde informaba a su nación y al mundo la existencia de los misiles en la isla. López Mateos afirmó que México defendería la paz mundial, así como los principios de No Intervención y Autodeterminación. Argumentó que Cuba tenía el derecho a tener “armas defensivas”, pero que si se convertían en “ofensivas” entonces México aplicaría lo establecido por las normas y las organizaciones regionales,<sup>38</sup> en este caso la OEA.

El martes 23 de octubre por la mañana, la reunión del Consejo de la OEA tuvo lugar. En concreto, había dos propuestas. La primera era convertir al Consejo de la OEA en el órgano de consulta, como si se tratara de una reunión de ministros. Sobre este primer punto hubo amplio consenso entre los representantes. México aprobó esa moción.<sup>39</sup> La segunda era una resolución que a la letra decía:

Instar a que se desmantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y cualesquiera otras armas con capacidad ofensiva. Recomendar a los Estados Miembros, de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado

<sup>37</sup> TELLO, México, una posición internacional, pp. 154-157.

<sup>38</sup> Gobierno de México, *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, pp. 391-392.

<sup>39</sup> “Expone Sánchez Gavito por qué México votó en pro de la Junta de Consulta”, *Excélsior*, México, 24 de octubre de 1962, p. 1.

Interamericano de Asistencia Recíproca, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada, que consideren necesarias para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chino-soviéticas, pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y la seguridad del Continente, y para impedir que los proyectiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en cualquier momento en una amenaza activa contra la paz y la seguridad del Continente. Informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre esta Resolución, de conformidad con el Artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas. Continuar actuando provisionalmente como Órgano de Consulta e instar a los Estados Miembros a que se mantenga debidamente informado al Órgano de Consulta sobre las medidas que adopten de acuerdo con el párrafo segundo de la presente Resolución.<sup>40</sup>

Aunque en la resolución no aparecía la palabra “cuarentena” (la palabra que Kennedy utilizó para evitar la carga negativa que tenía la palabra “bloqueo”), era claro que la redacción buscaba legalizar la medida que Estados Unidos pensaba utilizar al día siguiente. En la discusión, hubo discrepancias porque aparecían las palabras “uso de la fuerza” y eso causaba conflicto en algunas delegaciones. En este contexto, algunos países solicitaron dividir la resolución en 4 partes porque había problemas para que fuera aprobada tal como estaba. Entonces la propuesta fue dividida en 4 partes.

La instrucción original que recibió la delegación mexicana textualmente decía:

Deberá votar usted afirmativamente los puntos resolutivos uno y tres del Proyecto de Resolución, pues el primero corresponde a la política de México sobre desarme, y especialmente sobre todos aquellos implementos bélicos susceptibles de ser utilizados para el lanzamiento de armas nucleares. El tercero constituye una obligación de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto al punto número dos, deberá abstenerse pues contempla posibilidades

<sup>40</sup> Resolution of the Council of the Organization of the American States, October 23, 1962, OAS Doc. OEA/SRE.G/III, C-sa-463.

que escapan de la competencia del Poder Ejecutivo, dentro de los términos de nuestra constitución. Deberá abstenerse al ser votado el conjunto.<sup>41</sup>

Ya en la reunión, México votó a favor del primer párrafo (desmantelamiento de los misiles). En los párrafos donde aparecía la frase “empleo de la fuerza” y “capacidad ofensiva”, el voto fue de abstención. En el siguiente párrafo (informar a la ONU y actuar como órgano de consulta), el votó fue a favor. En la parte central de la propuesta (la resolución en su conjunto), México votó a favor. Es decir, hubo un cambio en la decisión de último momento.

Siguiendo las instrucciones, el delegado mexicano pidió la palabra y señaló que “como la Constitución de México fija límites precisos a las facultades del Poder Ejecutivo, la representación mexicana hace constar expresamente que la eficacia de su voto favorable está determinada por esos límites.” El envío de tropas es una facultad exclusiva del Senado de acuerdo con la Constitución. Además, al final del acta, la representación mexicana solicitó la inclusión de una reserva que especificaba que: “la aprobación de la resolución en su conjunto no debe interpretarse como apoyo a un ataque armado contra Cuba”.<sup>42</sup>

Era claro que la reserva servía para reflejar una política basada en principios que buscaba apaciguar a los movimientos internos nacionalistas y era un guiño a Castro. México buscaba garantizar que no hubiera una invasión militar a Cuba. Por otra parte, el voto a favor de la resolución en su conjunto servía para satisfacer los intereses de Washington y para acallar las críticas de que México apoyaba al comunismo. El voto afirmativo reflejaba una visión realista que enfatizaba el tema de la seguridad nacional por el riesgo que implicaba la presencia de armas nucleares en la región latinoamericana. También había elementos constructivistas porque México buscaba reflejar una identidad de un país pacifista y en favor del desarme. La abstención era consistente con la visión idealista porque México estaba en contra de la intervención y del uso de la fuerza militar. Además, la abs-

<sup>41</sup> Telegrama de la presidencia a Relaciones. Tello. 23 de octubre de 1962, en AHDGE-SRE, expediente 111-1066-3.

<sup>42</sup> “Acta de la sesión extraordinaria celebrada el 23 de octubre de 1962”, Consejo de la OEA, Actas de las sesiones, vol. 42, julio–octubre 1962, pp. iii–33.

tención buscaba también reflejar una imagen de un país no subordinado a Estados Unidos, como lo plantearía la visión constructivista. El apego a la Carta de las Naciones Unidas también reflejaba una posición idealista.

**Cuadro 1**  
**Votos de México**  
**Consejo de la OEA 23 de octubre de 1962**

Propuesta	Voto de México
Instar a que se desmantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y cualesquiera otras armas con capacidad ofensiva	A favor
Recomendar a los Estados Miembros, de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada, que consideren necesarias para asegurar que el Gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chino-soviéticas, pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y la seguridad del Continente	Abstención
y para impedir que los proyectiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en cualquier momento en una amenaza activa contra la paz y la seguridad del Continente.	Abstención
Informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre esta Resolución, de conformidad con el Artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas. Continuar actuando provisionalmente como Órgano de Consulta e instar a los Estados Miembros a que se mantenga debidamente informado al Órgano de Consulta sobre las medidas que adopten de acuerdo con el párrafo segundo de la presente Resolución	A favor
<b>Resolución en conjunto</b>	<b>A favor</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del “Acta de la sesión extraordinaria celebrada el 23 de octubre de 1962” por el Consejo de la OEA.

Después de la reunión, algunos países latinoamericanos “ofrecieron unidades navales, aeropuertos, bases navales, facilidades portuarias y otras instalaciones”<sup>43</sup> En caso de un conflicto, Estados Unidos podía contar con puntos estratégicos en la región desde una perspectiva geopolítica. Inclusive, algunas naciones ofrecieron bases navales para la aplicación de la cuarentena o para ser utilizadas en caso de una guerra. La aprobación unánime de la resolución fue una muestra de la unidad y solidaridad americana frente a la crisis de los misiles. El hecho de que misiles pudieran alcanzar a sus propios países permitió a los presidentes tomar esa decisión aun cuan-

<sup>43</sup> STANIMIR, *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*, p. 243.

do existía oposición la opinión pública interna que apoyaba la revolución de Castro.<sup>44</sup> De esta manera, Cuba quedó aislada del continente. Es altamente probable que la rapidez de la aprobación de la resolución y la unidad latinoamericana hayan convencido a Khrushchev para retirar los misiles de Cuba unos días después.<sup>45</sup> En otras palabras, la unanimidad en la OEA funcionó para que el objetivo de Washington se cumpliera. De esta manera, la solución provino de una negociación diplomática y se evitó la guerra. En este contexto, el voto de México había sido de alta importancia para la estrategia de Kennedy por su liderazgo en la OEA, su peso político y económico, y por su posición geográfica.

El 24 de octubre hubo otra reunión en donde la delegación de Estados Unidos para tratar el tema de los “traslados de fondos para fines subversivos” y el “uso de Cuba como base de adiestramiento”. El representante de Estados Unidos en la OEA, Delesseps Morrison, trató modificar el procedimiento y buscó formalizar los acuerdos “informales” de la reunión del 2 y 3 de octubre. Vicente Gavito se opuso rotundamente a las propuestas de Estados Unidos porque esos acuerdos no tenían un peso jurídico formal.<sup>46</sup> La oposición del representante mexicano ante la OEA también demostró que el gobierno de López Mateos no se dejaba presionar por Estados Unidos.

Finalmente, el 28 de octubre Khrushchev anunció por radio que la URSS desmantelaría los misiles bajo la supervisión de la ONU. A cambio, Estados Unidos también retiraría sus misiles Júpiter que tenía en Turquía. Finalmente, la cordura prevaleció y el conflicto se solucionó pacíficamente sin necesidad de recurrir a la guerra. Es altamente probable que la resolución unánime de la OEA haya contribuido a ese arreglo.

#### **PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y FACTORES QUE EXPLICAN EL CAMBIO DEL VOTO DESDE LAS TEORÍAS DE LA DIPLOMACIA**

Explicar las razones de un cambio en una decisión es complicado porque es un ejercicio difícil y muchas veces la información no es pública. Normalmente esas decisiones se toman a puerta cerrada y las razones o argumentos

<sup>44</sup> MACDONALD, “The Organization of American States in Action”, p. 404.

<sup>45</sup> KELLER, “Responsibility of the Great Ones”, pp. 1–22.

<sup>46</sup> BOBADILLA, *México y la OEA*, pp. 155–156.

son confidenciales. En muchas ocasiones no existen archivos o documentos que describan las conversaciones en las salas de juntas o en las oficinas presidenciales. Sin embargo, en este caso existen varios testimonios de personas que estuvieron involucradas en el proceso de toma de decisiones que permiten obtener información y conocer los factores que motivaron el cambio.

En sus memorias, Manuel Tello (hijo) comenta que se encontraba como responsable de la misión de México en la OEA. El diplomático cuenta que recibió la convocatoria a la reunión del Consejo de la OEA y prácticamente no sabía qué hacer.<sup>47</sup> De inmediato solicitó instrucciones a la SRE. El entonces joven diplomático recibió un telegrama “cifrado” en donde se le instruía a votar “abstención” frente a la resolución que presentara Washington. Horas después recibió una llamada de Antonio Carrillo Flores, en ese entonces embajador de México ante Estados Unidos, para pedirle que fuera a su oficina lo antes posible. En la reunión, el embajador le comentó que había recibido una llamada del Departamento de Estado para acudir a una cita “urgente” con Dean Rusk. Tello le comentó a Carrillo Flores que había recibido un telegrama cifrado con la instrucción de votar abstención. El embajador le contestó que por esa razón lo habían citado. Ahí, Tello comprendió que Estados Unidos espiaba a la misión de México en la OEA y que habían previamente “descifrado” el telegrama. En la cita en el Departamento de Estado, Rusk le mostró las pruebas de que las armas en Cuba eran ofensivas y le recordó al embajador que López Mateos se había comprometido con Kennedy, en la reunión que tuvieron en junio de 1962 en Ciudad de México, a “cuidar las espaldas” de Estados Unidos en caso de un conflicto. Carrillo Flores señala que Rusk le informó que un voto de abstención “habría llevado las relaciones entre nuestros países a su punto más bajo en mucho tiempo”.<sup>48</sup> Es decir, el deseo de Washington era presionar a México para votar a favor. Entonces el embajador le llamó al presidente y al Canciller para informarles al respecto.

Como el voto de México en la OEA era clave y era muy difícil establecer el contacto con López Mateos, Kennedy instruyó a varias personas para

<sup>47</sup> COVARRUBIAS Y MUÑOZ, *Manuel Tello*. En ese preciso momento el presidente López Mateos y el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello Barraud, estaban en Filipinas y por el cambio de horario era difícil contactarlos.

<sup>48</sup> CARRILLO FLORES, “Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior”, p. 12.

entrar en contacto con altos funcionarios del gabinete de México. Por ejemplo, Thomas Mann, el embajador de Estados Unidos en México, se reunió con José Gorostiza, entonces subsecretario de la SRE y encargado del despacho para hablar sobre el asunto.<sup>49</sup> Por su parte, Douglas Dillon se reunió con Ortiz Mena para mostrarle la carta de Kennedy y solicitar apoyo. Su respuesta fue: “Méjico entendía que esto no era una simple disputa con Castro, sino un serio desafío con Rusia y que Méjico estaría del lado de Estados Unidos”.<sup>50</sup>

El mismo embajador Mann se reunió con Gustavo Díaz Ordaz, entonces secretario de Gobernación y encargado del despacho en la ausencia del presidente. De acuerdo con Enrique Krauze, Díaz le comentó a Mann: “Puede usted decirle al señor presidente Kennedy que nosotros hemos sido partidarios de que Cuba libre tenga sus armas defensivas; pero siempre que no haya armas ofensivas”.<sup>51</sup> Desde la perspectiva de Krauze, Díaz Ordaz tomó la decisión de cambiar el voto sin consultar al secretario de Relaciones Exteriores ni al presidente de la República. En su relato, Krauze señala que “era necesario porque estaban pidiendo una definición clara y categórica y así la tomó. Llamó al presidente, que aterrizaba ese día en Hawái. Venía de regreso de Oriente. Allí le dijeron que el secretario de Gobernación estaba en el teléfono, que necesitaba hablar con él urgentemente antes de que lo entrevistara la prensa.” De acuerdo a esta versión, la responsabilidad del cambio de voto fue exclusivamente de Díaz Ordaz. Incluso, Krauze interpreta que esa decisión convenció a López Mateos de que su secretario de gobernación tenía que ser el candidato del PRI a la presidencia de la República dos años después. Sin embargo, ALM decidió que fuera el candidato presidencial no por la decisión de cambiar el voto, sino por el manejo que Díaz tuvo con los diferentes sectores sociales. El responsable de la política interna encerró a los principales líderes sociales y les pidió que no hubiera manifestaciones en contra del voto de México. El mismo ALM cuenta que decidió que Diaz fuera el siguiente presidente por el manejo interno de la situación.

<sup>49</sup> “Mann se entrevistó con Gorostiza”, en *Excélsior*, México, 23 de octubre de 1962, p. 1.

<sup>50</sup> OJEDA, *Méjico y Cuba*, p. 60.

Durante la “crisis de los misiles”. Le encargué que me cuidara la tranquilidad del país, que no quería alteraciones del orden y cumplió a cabalidad. En menos de veinticuatro horas encerró a todos los líderes de izquierda. No se movió un alma. Entonces me dije: “Éste es el hombre”<sup>52</sup>

Con base en la secuencia de los hechos y los testimonios periodísticos, es posible inferir que la decisión del cambio del voto no fue tomada exclusivamente por el secretario de Gobernación. Era claro que la mayoría del gabinete estaba de acuerdo en un voto favorable, pero la decisión recaía en el presidente. La evidencia refleja que fue el presidente quien tomó directamente la decisión. En Manila, antes de tomar su vuelo de regreso, López Mateos se enteró del contenido de la carta de Kennedy. En ese momento no dio respuesta concreta y pidió al embajador estadounidense esperar. Es posible interpretar que la presión de Kennedy no surtió efecto inmediato y que López Mateos quería consultar con los miembros del gabinete las opciones viables para México en función de los propios intereses, lo cual fortalece la principal hipótesis de este artículo. En una primera escala en la isla de Wake, el presidente estadounidense habló con López Mateos por teléfono y tampoco obtuvo la respuesta esperada.<sup>53</sup>

En una segunda escala en Honolulu, López Mateos habló por teléfono a la Ciudad de México para tratar el tema de Cuba.<sup>54</sup> Según el *Excélsior*, “el licenciado López Mateos, a quien acompañó en todo momento el Canciller Manuel Tello, se sirvió desde las cuatro de la mañana de la red telefónica, privada y transpacífica, para consultar, con asidua periodicidad, el curso que tomaban los acontecimientos en el Caribe”.<sup>55</sup> La crónica demuestra que no fue la presión de Kennedy la que determinó la decisión de cambiar el voto. La medida fue tomada una vez que el presidente hizo consultas y tomó en cuenta las circunstancias, tanto internas como externas, sin que la presión por parte de Kennedy fuera determinante.

Fue entonces cuando ALM le dio una respuesta a Kennedy de que México votaría a favor. Los hechos muestran que fue hasta la tercera oportunidad

<sup>51</sup> KRAUZE, *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, p. 186.

<sup>52</sup> KRAUZE, *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, p. 186.

<sup>53</sup> DENEGRI, “López Mateos y Kennedy en la isla llamada Wake”, *Excélsior*, México, 23 de octubre de 1962, p. 1.

<sup>54</sup> MYERS, “Llamada telefónica de ALM sobre Cuba”, *Excélsior*, México, 24 de octubre de 1962, p. 1.

<sup>55</sup> DENEGRI, “Nueva actitud si Cuba tiene poder ofensivo”, *Excélsior*, México, 23 de octubre de 1962, p. 1.

cuando López Mateos tomó la decisión luego de consultar con su gabinete. Por un lado, el presidente mexicano quería cumplir su palabra dada en la reunión del 30 de junio en la Ciudad de México de que respaldaría a Estados Unidos en caso de un conflicto con la URSS. Por otra parte, era claro que López Mateos estaba de acuerdo con el desmantelamiento de los misiles por una razón de seguridad. Para México, la presencia de misiles en Cuba representaba una amenaza. La URSS podía percibir a México como un aliado de Estados Unidos y podía lanzar también un ataque a Ciudad de México. Hay que recordar que la primera explosión nuclear ocurrió a 150 kilómetros del territorio mexicano en Alamogordo, Nuevo México, en julio de 1945. Entonces, tal como lo plantea el realismo, el énfasis de López Mateos fue la seguridad del país. Por lo tanto, no fue necesariamente la presión de Kennedy la que motivó directamente el cambio.

López Mateos estaba a favor de apoyar a Estados Unidos, pero tenía que tomar en cuenta en su decisión a los grupos nacionalistas internos porque criticarían un apoyo abierto a Washington. Al parecer, una vez que el secretario de gobernación le garantizó tranquilidad interna, entonces tomó la decisión de cambiar el voto. Aquí el juego del doble nivel de Putnam entró en acción porque López Mateos quería evitar manifestaciones de protesta de los grupos nacionalistas que apoyaban a Cuba.

En este lapso, el presidente mexicano envió cartas a Kennedy, a Khrushchev y a Dorticos. En ellas, ALM hacía una llamado a la paz y a que mantuvieran el camino de la negociación para llegar a un arreglo pacífico. Les pidió que no usaran los misiles para evitar desatar una guerra nuclear. En otras palabras, ALM quería construir una identidad de un país a favor de la paz y en contra de la carrera armamentista, tal como lo plantea el Constructivismo.

Una vez tomada la decisión, el siguiente paso era justificar ante la sociedad el apoyo a Estados Unidos. El énfasis estuvo en que los misiles representaban una amenaza a la paz en la región y que México buscaba el desarme. Al gobierno le interesaba mucho insistir que, si bien votó a favor, había incluido una reserva en el acta final. El Canciller Tello señaló ante los medios que “el Poder Ejecutivo en México no tiene facultad para decidir sobre acciones bélicas, ni para ordenar la salida de tropas del territorio nacional ni para permitir el paso de tropas extranjeras por territorio nacional.

Estos actos necesitan la previa autorización del Congreso”<sup>56</sup> El 24 de octubre, el presidente arribó a la Ciudad de México y, en un discurso en el Zócalo, justificó el voto a favor argumentando que México siempre estaría a favor de la paz.<sup>57</sup> Al evento asistieron miles de personas para darle la bienvenida a López Mateos. El foco del mitin fue el éxito del viaje y no el voto de México en la OEA. El periódico *Excélsior* tituló en sus ocho columnas (nota principal del periódico) del día 25 de octubre: “Triunfal regreso de López Mateos tras su gira a Oriente: Jubilosa recepción por enorme muchedumbre: Aplausos, vítores, estrépito de bocinas y silbatos; Nubes de papel”. El voto en la OEA ya no se mencionó. Ese encabezado y la falta de seguimiento a la reunión de la OEA reflejaron el control del gobierno mexicano sobre los medios de comunicación, quienes ayudaron a neutralizar protestas en contra por el voto de México a favor de Estados Unidos.

Por su parte, los grupos de derecha quedaron ampliamente satisfechos con la posición de México en la Crisis de los Misiles. Estados Unidos quedó complacido con el cambio de voto de México y más tarde se arregló el asunto de El Chamizal, continuaron las negociaciones sobre la salinidad del Río Colorado y México recibió fondos de la ALPRO que se utilizaron para varios proyectos de desarrollo, entre ellos la construcción de la unidad habitacional de Tlatelolco en la capital del país, un proyecto de alto interés para López Mateos. El pragmatismo mexicano, reflejado en el voto a favor, tuvo frutos positivos para México. Por su parte, Cuba quedó satisfecha por la reserva incluida en el acta de la reunión de la OEA que señalaba que México se oponía a una invasión a la isla. En ese entonces, no existió evidencia que Castro financiera grupos de guerrilleros en México para iniciar una revolución marxista.<sup>58</sup> Lo destacado es que no hubo manifestaciones abiertas en contra del voto a favor ni tampoco hubo notas periodísticas negativas por esa decisión. Al contrario, hubo amplias felicitaciones. Solamente algunos grupos radicales protestaron, después de la reunión de la OEA, por el bloqueo de Estados Unidos a Cuba, pero no por el voto favorable de México

Era claro que ALM se sintió engañado por los cubanos. Antes de partir a su gira por Asia, el embajador de ese país le había asegurado que las armas

<sup>56</sup> DENEGRI, “Habla Tello, en Honolulu, del voto en la OEA”, en *Excélsior*, México, 24 de octubre de 1962, p. 1.

<sup>57</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*.

<sup>58</sup> OJEDA, *Alcances y límites de la política exterior de México*.

eran defensivas. Pero cuando Washington demostró que eran ofensivas, entonces se sintió decepcionado. En el marco del Constructivismo, estos factores de naturaleza individual pueden ser determinantes en la toma de decisiones de política exterior. Días después, el presidente se reunió con el embajador cubano en México, Carlos Lechuga. Dos días después, el diplomático salió del país “para nunca volver”.<sup>59</sup> El hecho mostró la molestia de ALM por el engaño y que el voto a favor tenía cierto tinte de venganza en contra de Cuba. Sin embargo, la reserva en el acta final matizó el asunto. Fue evidente que Castro no tuvo resentimientos contra México por adoptar una posición que garantizara la no invasión a la isla. En este caso, de acuerdo al juego del doble nivel de Putnam, los *win-sets* para México fueron altos con el voto a favor porque era acorde con los intereses de Estados Unidos y de los grupos conservadores internos. La reserva satisfacía los intereses de Cuba y de los grupos nacionalistas internos. Asimismo, México obtuvo beneficios al mantener al mismo tiempo una actitud anticomunista y a favor de la paz. Más adelante, el país recibió inversiones externas y Castro no criticó a México y no financió grupos guerrilleros para derrocar al PRI, como la había hecho en otras naciones. Dos años después, para satisfacción de Cuba, México votó en contra de la resolución para romper relaciones con Cuba durante la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en 1964.

Como epílogo, la actitud mostrada en la OEA benefició política y económicamente a ALM. Por un lado, el PRI ganó la elección presidencial en 1964 sin contratiempos. Por otro lado, López Mateos pasó a la historia como un presidente que defendió la paz mundial. Más adelante promovió el Tratado de Tlatelolco, lo que le dio mucho prestigio diplomático a México y un Premio Nobel de la Paz. Con ello, México construyó una “identidad” de un país defensor de la paz mundial y a favor del desarme nuclear, tal como lo plantea el Constructivismo. Por otro lado, la economía mexicana mejoró al final de su sexenio. Por ejemplo, el PIB creció más de 10% en 1964 y las inversiones externas aumentaron casi al doble entre 1963 y 1964. Obviamente, no es posible afirmar que esa mejoría fue totalmente debido al cambio del voto. Sin embargo, es posible sostener que la política exterior de México

<sup>59</sup> SMITH, *Mexico and the Cuban*, p. 195.

ante la OEA ayudó indirectamente. Finalmente, la posición de México en la crisis de los misiles mostró que, ante una grave crisis de seguridad nacional para Estados Unidos, su gobierno estaría a favor de su vecino para cuidar sus espaldas.

## CONCLUSIONES

Efectivamente hubo fuerte presión de Estados Unidos para que México cambiara su voto en la reunión del Consejo de la OEA en octubre de 1964. Sin embargo, este artículo ha presentado suficiente evidencia para demostrar que la principal motivación de México para cambiar el voto no fue esa coacción. Los principales determinantes de la decisión fueron: en primer lugar, el cambio de percepción del presidente sobre la naturaleza de las armas. Cuando se convenció de que eran armas ofensivas, entonces ALM giró instrucciones para cambiar el sentido del voto. El Constructivismo ayuda a explicar la acción porque un cambio de percepción puede implicar una modificación en la decisión y la acción. En segundo lugar, hubo una fuerte consideración sobre la seguridad nacional debido a la amenaza de tener armas nucleares cerca de México. Para el país, el desmantelamiento de los misiles de Cuba era un asunto de interés nacional. Aquí, el Realismo ayuda a explicar la decisión. Más tarde, la respuesta de ALM a la Crisis de los Misiles fue la negociación de un tratado para prohibir el desarrollo de la tecnología nuclear para fines bélicos en América Latina. En 1967, el Tratado de Tlatelolco fue firmado y la OPANAL se creó como garante. Esta posición tenía elementos realistas porque el énfasis estaba en la seguridad. Pero también tenía elementos idealistas porque se buscaba establecer normas de derecho internacional y crear un organismo internacional. Gracias a estas negociaciones, México obtuvo su primer Nobel para La Paz para Alfonso García Robles, principal negociador en ese tratado.

En tercer lugar, votar a favor de la resolución generaría beneficios directos a México. Por ejemplo, atraería inversiones y ello incrementaría el crecimiento del PIB. Por lo tanto, la decisión fue racional, como lo establece Graham Allison en el modelo del Actor Racional. En cuarto lugar, a pesar de la presión, López Mateos no cambió la instrucción hasta garantizar que no habría manifestaciones internas por hacerlo. Efectivamente, los grupos

nacionalistas no protestaron abiertamente por la decisión. La reserva en el acta ayudó a ese propósito y fue una muestra de que México no se dejó llevar por la presión estadounidense. Además, argumentar que el Ejecutivo no tenía facultades para aprobar el uso de la fuerza aumentó la capacidad de negociación de México frente a Estados Unidos para reducir el efecto de la presión. En este caso, el juego del doble nivel de Robert Putnam aplica porque ALM buscó satisfacer a los grupos internos —tanto nacionalistas como conservadores— y trató de favorecer los intereses tanto de Estados Unidos como de Cuba. Es decir, ALM jugó en cuatro tableros al mismo tiempo y buscó maximizar sus *win-sets*.

Este texto también ha aportado suficiente evidencia para demostrar que México desempeñó, indirectamente, un papel relevante para encontrar una solución pacífica a la crisis. Como al final Kennedy tenía muchas esperanzas en una resolución unánime de la OEA para negociar con Khrushchev, el voto de México “a favor” era clave. Como la primera instrucción era “absención” y había dificultades para comunicarse con López Mateos, la importancia de México aumentó. Para Estados Unidos, el voto favorable de su vecino era altamente valioso por su peso económico y liderazgo político en la región. Al final, el voto fue a favor. La unanimidad y la rapidez con que actuó la OEA fueron, sin duda, factores que influyeron en las percepciones del líder soviético. Es probable que, al ver unidad regional, la URSS haya optado mejor por una salida negociada al conflicto. En este contexto, México tuvo un papel destacado en la solución pacífica de la controversia.

Finalmente, fue claro que México adoptó una posición basada en el “pragmatismo-principista”. En primer lugar, su política exterior tuvo una fuerte dosis de pragmatismo al promover su interés nacional; buscar seguridad nacional para el país frente a la amenaza de las armas nucleares en Cuba; optar por una alternativa que ayudaría a resolver la crisis sin necesidad de recurrir a la guerra; y, al mismo tiempo, promover el crecimiento económico del país. También la posición de México fue principista porque, con la reserva, el gobierno promovió la paz; buscó evitar una intervención militar en Cuba; se opuso al uso de la fuerza; y, más adelante, ayudó a codificar el derecho regional latinoamericano con el Tratado de Tlatelolco y promovió la creación de un organismo internacional para prohibir el desarrollo de tecnología nuclear para fines bélicos. Para México, el uso del

“pragmatismo-principista” es un instrumento necesario por dos razones. La primera es por razones geográficas y económicas al ser vecino inmediato de Estados Unidos. México necesita una fuerte dosis de pragmatismo para lidiar con Washington y para favorecer el interés nacional. La segunda es por la naturaleza del sistema político. Una política con relativa autonomía frente a Estados Unidos y de acercamiento a América Latina genera consenso interno y ello ayuda al gobierno a ganar legitimidad y a generar mayor control político interno. Es decir, una fórmula efectiva en las estrategias de inserción de México en el mundo es la utilización del “pragmatismo-principista”.

## REFERENCIAS

### ARCHIVOS

Archivo Histórico Diplomático Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México (AHDGE-SRE)

The John F. Kennedy Presidential Library, Boston (TJKPL).

### BIBLIOGRAFÍA

- ALLISON, Graham, *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Harper Collins, 1971.
- BOBADILLA, Laura, *México y la OEA. Los debates diplomáticos 1959-1964*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas”, en *Política exterior de México. 175 años de historia*, tomo IV, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.
- COVARRUBIAS, Ana y Laura MUÑOZ, *Manuel Tello: Por sobre todas las cosas* México, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007.
- COVARRUBIAS, Ana, “La política exterior: en busca del equilibrio”, en Rogelio HERNÁNDEZ (Editor), *Adolfo López Mateos: Una vida dedicada a la política*, México, El Colegio de México, 2015, pp. 273-306.
- COVARRUBIAS, Ana, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, t. 3, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.
- DE LOS REYES, Reynaldo, “La amistad en el decoro: la diplomacia económica de Antonio Carrillo Flores, un embajador mexicano en Washington (1958-1964)”, en *Confines*, 17: 33, 2021, pp. 91-114.

- DUNNE, Tim y SCHMIDT, Brian, “Realism”, en John BAYLIS y Steve SMITH (Editores), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 84-99.
- DUNNE, Tim, “Liberal Internationalism”, en John BAYLIS y Steve SMITH (Editores), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 100-113.
- FARIAS, Luis, *Así lo recuerdo: testimonio político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- JAMES, Lindsay “TWE Remembers: The OAS Endorses a Quarantine of Cuba”, The Council on Foreign Relations, disponible en: <https://www.cfr.org/blog/twe-remembers-oas-endorses-quarantine-cuba-cuban-missile-crisis-day-eight> [consultado el 23 de octubre de 2024].
- KELLER, Renata, “Responsibility of the ‘Great Ones’: How the Organization of American States and the United Nations Helped Resolve the Cuban Missile Crisis”, en *Journal of Latin American Studies*, 51: 4, 2019, pp. 883-904.
- KELLER, Renata, *Mexico’s Cold War. Cuba, the United States, and the Legacy of the Mexican Revolution*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.
- KENNEDY, Robert, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Norton and Company, 1969.
- KEEFER, Edward C., Louis J. SMITH y Charles S. SAMPSON (Editores), *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, American Republics; Cuba 1961–1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath*, volúmenes X/XI/XII, Washington, United States Government Publishing Office, 2021.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997.
- LOAEZA, Soledad, “Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México”, en *Foro Internacional* (2013), vol. LIII, núm. 1, pp. 5-56.
- MACDONALD, R. St. J., “The Organization of American States in Action”, en *The University of Toronto Law Journal*, 15: 2, 1964, pp. 359-429.
- MORGENFIELD, Leandro, “Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano durante la crisis de los misiles (1962)”, en *História: Debates e Tendências*, 12: 2, 2012, pp. 326-344.
- MORRISON, Delesseps, *Latin American Mission: An Adventure in Hemisphere Diplomacy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1965.
- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- OJEDA, Mario, *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008.
- PELLICER, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972.
- PETTINÀ, Vanni, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, México, El Colegio de México, 2018.

- PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, 42: 3, 1988, pp. 427-460.
- SANTA CRUZ, Arturo, *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, Centro de Investigación y Documentación Económica, 2014.
- SMITH, Arthur, *Mexico and the Cuban Revolution: Foreign Policy Making in Mexico Under President Adolfo López Mateos (1958-1964)*, Estados Unidos, Cornell University, 1970.
- SPENSER, Daniela (Coordinadora), *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- STANIMIR, Alexandrov, *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*, La Haya, Kluwer Law International, 1996.
- TELLO, Manuel, *México, una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- TORRE, Wilbert, "Traición mexicana a Cuba", *El Universal*, 3 de febrero de 2008. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/30398.html>.
- VELÁZQUEZ, Rafael, "El "pragmatismo principista" de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964)", en *Foro Internacional*, vol. LXI, núm. 3 (245) julio - septiembre, 2021, pp. 687-768.
- VELÁZQUEZ, Rafael, *Principled Pragmatism in Mexico's Foreign Policy: Variables and Assumptions*, Palgrave Macmillan, 2022.
- WRIGHT, Quincy. "The Cuban Quarantine", en *The American Journal of International Law*, 57: 3 1963, pp. 546-65.

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2024

Fecha de aceptación: 28 de febrero de 2025

