

México, los Estados Unidos y la política interamericana durante el gobierno de Lyndon B. Johnson (1963-1968)

Ana Rosa Suárez Argüello

El manejo de las alianzas y las esferas de influencia, el juego en el equilibrio de poder, las actividades contrarrevolucionarias y las acciones unilaterales caracterizaron la política exterior de los Estados Unidos después de 1945. Sus objetivos eran contener la supuesta expansión comunista y asegurar la libre operación del capital en el mundo.

A partir de entonces, Washington se opuso a que en América Latina cualquier régimen eligiese una ideología marxista, afectara sustancialmente la propiedad privada estadounidense y solicitase la ayuda política y militar de Moscú. El triunfo de la revolución cubana, su inclinación radical hacia la izquierda y el reconocimiento que le dio la Unión Soviética convirtieron a América Latina en un campo de batalla de la "guerra fría". A partir de 1960, los Estados Unidos vieron la isla caribeña como una cabeza de puente del "comunismo internacional" y, al ofrecer otra opción de desarrollo a los pueblos de la región, como un riesgo al orden continental en la misma forma que a la seguridad nacional y su preponderancia hemisférica.

Los sucesos cubanos obligaron al gobierno de John F. Kennedy a prestar más atención a los vecinos del sur. Con la mira de combatir la subversión comunista, se avocó primero a aislar a Cuba dentro de América y a desprestigiar la imagen de su revolución. A continuación procuró acrecentar la estabilidad política y la tranquilidad interna de los miembros del sistema interamericano y finalmente pugnó porque se asociaran en una Alianza para el Progreso (ALPRO), programa de ayuda económica condicionada que debía coadyuvar a la democracia política y social de sus integrantes.

Cuando Lyndon B. Johnson ocupó la presidencia de los Estados Unidos el 22 de noviembre de 1963, tras el asesinato de Kennedy, las condiciones



de América Latina exigían una revisión de la política exterior. De acuerdo con el nuevo régimen, la región vivía “una edad de revolución”¹: Fidel Cas-

¹ Lyndon B. Johnson Library, *Thomas Mann Oral History Interview*, realizada por Joe B. Frantz en Laredo, Texas, el 4 de noviembre de 1968.

tro se había afianzado en el poder y, para colmo, parecían proliferar los líderes y los grupos revolucionarios abiertamente antiestadounidenses, comprometidos con programas marxistas radicales y dispuestos a derrocar, no a organizar, gobiernos democráticos reformistas. La ALPRO no había concretado sus promesas; los latinoamericanos la acusaban de no ser más que un instrumento de Washington, amén de que el gobierno de Kennedy, a pesar de sus reticencias morales y políticas, había favorecido los cuartelazos en Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana. Paralelamente, algunos de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) diluían el poder estadounidense en el foro interamericano al presentar sus apelaciones en las Naciones Unidas, y contemplaban con interés la política de no alineación emprendida en Europa por Charles de Gaulle.

Sin ser un experto, LBJ tenía cierta idea de los problemas de América Latina como un interés particular en su desarrollo. Al igual que su predecesor, estaba también resuelto a hacer cualquier cosa “para prevenir un segundo estado comunista en el Caribe”.² En efecto, aunque el discurso oficial propugnaba la democracia y la libertad y reconocía que los Estados Unidos tenían la obligación de no interferir en los asuntos de otras naciones,³ su administración reorientó la ALPRO, respaldó a la contrainsurgencia, reconoció a dictaduras militares garantes de los intereses y derechos de su país, procuró aislar

² Walt W. Rostow, *The Diffusion of Power. An Essay in Recent History*, Nueva York, MacMillan, 1972, p. 412.

³ Gordon Chase a McGeorge Bundy, [Washington], 10 de mayo de 1964 y Thomas C. Mann a Bundy, [Washington], 27 de abril de 1964 en LBJL, National Security File, Agency File, “Alliance for Progress [vol. I]”, caja 4-5.

a Cuba, intervino unilateralmente en República Dominicana y manipuló a la OEA.

El nombramiento de Thomas C. Mann como Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, coordinador de la Alianza para el Progreso por parte de los Estados Unidos y ayudante especial del presidente marcó el quehacer hemisférico de la gran potencia entre 1963 y 1968. A Mann, a quien J.F. Kennedy había designado embajador en México, que tenía en su haber veintidós años de servicio en América Latina, y que era conocido por ser partidario de una política menos generosa, así como de una línea dura en el problema comunista, se debe, en realidad, la estrategia de Johnson en la región.

En un mensaje dirigido a los embajadores latinoamericanos, reunidos en Washington el 19 de marzo de 1964, Mann formuló la que sería conocida como doctrina Mann. Subrayó que los Estados Unidos no tolerarían que una facción comunista tomase el poder en algún lugar del hemisferio, y que emplearían todos sus recursos para resguardar a cualquier república "cuya libertad sea amenazada por fuerzas impuestas más allá de las costas de este continente".⁴ Se comprometió, en cambio, a impulsar el crecimiento económico, mantener una actitud neutral respecto a las reformas sociales, proteger las inversiones privadas norteamericanas y no interferir en sus asuntos internos.

Según Mann, su país debía preocuparse por los cambios materiales antes que por los políticos. Había de bastarle con que un gobierno no fuera controlado por los comunistas o estuviera en peligro

de serlo. De manera que la administración Johnson no mostró escrúpulos en cooperar con dictaduras militares, desde su perspectiva anticomunistas, además de hospitalarias con el capital extranjero y accesibles al consejo económico de los expertos norteamericanos. Se asumía que muchos de los jóvenes oficiales que llegaban al poder estaban tan bien calificados para ejercerlo como los civiles a quienes sustituirían, que no pretendían hacerlo de manera definitiva y que no era mucho lo que podía hacerse para evitar los cuartelazos. Valía más no oponerse y resignarse a alentar el respeto a las libertades humanas y el retorno a procesos democráticos.

Así, el presidente Johnson acogió con parabienes el golpe militar que en Brasil derrocó a Joao Goulart, cuyo régimen constituía, a su parecer, un "sutil intento extremista de subvertir y corromper".⁵

Por otra parte, la Alianza para el Progreso perdió valor como instancia de democratización frente a las prioridades económicas sociales. Se insistió en la participación del capital privado. Y, aunque Washington estaba dispuesto a actuar con firmeza ante aquellos gobiernos que no lo favorecieran, se pretendió conceder la iniciativa de su desarrollo a los propios países latinoamericanos, con arreglo a lo cual el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), en el que había un representante de cada nación, se formó en 1963, con una tarea de supervisión. Para los Estados Unidos tuvo la ventaja de permitirles vigilar el programa de la ALPRO con más discreción.

La misma administración Johnson reconoció,

⁴ Citado en Jules Davids, *The United States in World Affairs, 1964*, Nueva York, Harper & Row, 1965 (Council on Foreign Relations), p. 192.

⁵ Chase a Mann y Robert M. Sayre, LBJ Ranch, 13 de noviembre de 1964, en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. II]", caja 4-5.

posteriormente, los pocos logros de la ALPRO. El progreso social, alentador en algunos países, fue escaso en la mayoría. En cuanto al desenvolvimiento democrático, el avance fue "lento y vacilante".⁶

Preocupación fundamental de LBJ fue contener o eliminar las guerrillas que amagaban a las naciones latinoamericanas, como resultado de la problemática interna de cada una y de la influencia de la revolución cubana. Dada su tendencia y la de sus asesores a simplificar los asuntos externos en términos de comunismo o anticomunismo, no reconocían posiciones intermedias. Tal vez la única excepción haya sido la de Chile, donde la alternativa a la reforma agraria emprendida por el gobierno constitucional de Eduardo Frei eran los programas radicales de Salvador Allende.

La paranoia anticomunista hacía que los responsables de la política exterior viesan el progreso de varios países como causa de las crecientes actividades terroristas en América Latina, orientadas por Moscú, Pekín o La Habana. Se pensaba que "las sólidas realizaciones de los gobiernos democráticos son anatema para los comunistas. . . [pues reducen] sus prospectos de alcanzar el poder por medios legítimos".⁷

La ansiedad que causaba la insurgencia latinoamericana crecía ante el hecho de que era difícil de controlar. Según el Departamento de Estado:

- La novedad de las tácticas de guerrilla era en sí misma un problema. Las guerrillas podían

⁶ LBJL, *Administrative History of the Department of State*, vol. 1, chap. 6, Inter-american Relations, Sec. A, Latin America, p. 10.

⁷ Chase a Bundy, [Washington], 1965 en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. II]", caja 4-5.

operar en números pequeños y con escasos recursos; podían sacar provecho de los viejos resentimientos hacia el ejército y los políticos; podían debilitar psicológica y financieramente el liderazgo social de una nación, mucho tiempo antes de representar una real amenaza militar a los objetivos estratégicos.⁸

Pasar del temor a la ayuda militar requería sólo de un paso, y la administración lo dio. Apoyó también el entrenamiento policiaco, cuyo fin era contrarrestar la creciente violencia urbana. Si bien ambos programas fueron reducidos y poco costosos, sin duda resultaron muy efectivos: cuando en 1967 Ernesto "Che Guevara" murió en un enfrentamiento con grupos bolivianos adiestrados por asesores norteamericanos, la insurgencia en América Latina había perdido buena parte de su vigor.

La administración prosiguió la cruzada contra Castro. A sus ojos, el régimen de La Habana desafiaba la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio y representaba una anomalía dentro del sistema interamericano. La agresión armada, la presión económica y el ostracismo político no habían logrado nada y la isla antillana permanecía como una avanzada soviética en América Latina, un centro de agitación revolucionaria y un reto permanente a la Doctrina Monroe y al principio de que no había lugar para el comunismo en la región.

La oportunidad de actuar contra Cuba la proporcionó Venezuela, que a fines de 1963 había acusado a aquel país de transgredir su soberanía al apoyar a grupos de insurgentes locales y pedido a la Organización de Estados Americanos (OEA) una

⁸ LBJL, *Administrative History*. . . , Sec. A, Latin America, pp. 19-20.

reunión de consulta. Con la certeza de que la democracia venezolana enfrentaba una intriga comunista, los Estados Unidos exigieron un arreglo definitivo, en el foro interamericano, durante los meses siguientes.

La situación era difícil para Castro, y se esforzó por evitar represalias. Mas su propuesta de normalizar relaciones con Washington, no tuvo eco. Johnson respondió que no entablaría negociaciones con La Habana mientras siguiese ligada a la Unión Soviética y promoviera el terrorismo en América Latina. Para llegar a un acuerdo requería de hechos, no de palabras.⁹

Después de que una comisión de la OEA probó la participación castrista en el abastecimiento de armas a los insurgentes venezolanos, la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Extranjeras se celebró en Washington entre el 21 y el 26 de julio de 1964. Su resolución fue mayoritaria: todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos debían romper relaciones diplomáticas y consulares con Cuba, así como suspender el comercio y el transporte por mar, a menos que fuese por motivos humanitarios. Se advirtió a Castro que, de no dejar sus actividades sediciosas, los países latinoamericanos deberían defenderse con las armas, individual o colectivamente, en tanto que el Organismo de Consulta podía garantizar la paz y la seguridad continentales.

La advertencia anterior implicaba el riesgo de que los Estados Unidos la usaran como fundamento interamericano para una acción contra Cuba o contra aquel país que pretendiera convertirse en "la segunda Cuba" del hemisferio. Washington estaba

dispuesto a intervenir de modo unilateral en cuanto considerase probable, incluso posible, que los comunistas tomaran el poder, sin esperar la autorización de la OEA. Tenía la seguridad de que este organismo acabaría por ratificar cualquier medida que pusiera en práctica. De modo que el guión de la tragedia dominicana estaba listo un año antes de su representación.

La resolución se obtuvo en el voto positivo de América Latina, a excepción de Bolivia, Chile, Uruguay y México, que entonces no habían roto relaciones con La Habana. Aunque de la Novena Reunión no resultó un debilitamiento apreciable del régimen de Castro ni tampoco la decisión soviética de romper con su baluarte en América, las medidas de la OEA aislaron más a Cuba a la par que limitaron sus actividades revolucionarias en la región. Los norteamericanos quedaron seguramente complacidos. No en balde McGeorge Bundy, consejero de Seguridad Nacional de Johnson, informó a su presidente que al fin se habían "expuesto y comprendido más ampliamente que nunca las agresiones de la conspiración castrista" y tomado "una acción efectiva y conjunta en su contra".

Después de la Novena Reunión, las relaciones interamericanas comenzaron a perder prioridad en Washington. La creciente participación de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam haría que Cuba y, por ende, América Latina, regresaran a un segundo plano. No obstante, por un breve periodo, República Dominicana le devolvió su carácter crítico.

Los problemas se iniciaron el 24 de abril de 1965, cuando una revuelta popular dirigida por oficiales progresistas, derrocó al régimen militar que unos meses antes había destituido al presidente Juan Bosch, visionario de izquierda al que se acu-

⁹ LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Díaz Ordaz Visit, 1964, caja 61.

saba de comunista. El fin de los rebeldes era restaurar el orden constitucional pero al topar con la oposición de los grupos más conservadores del ejército, estalló la guerra civil.

La embajada estadounidense en Santo Domingo y los asesores del presidente en Washington infirieron que el pueblo dominicano estaba a punto de perder su oportunidad democrática y que los combates en las calles podían derivar en una toma del poder por parte de los comunistas. Johnson tenía la certeza de que enfrentaba una conspiración de mayor alcance, seguramente ideada por Castro, y que retaba la seguridad y los intereses norteamericanos en el hemisferio. De manera que, con el fin de restablecer la tranquilidad, el 28 de abril envió a los *marines* a la isla caribeña, y en los días siguientes les sumó unos 22 mil soldados.

Por más que los corresponsales de prensa destacados en el lugar de los hechos coincidían con Juan Bosch en que “una revolución democrática [había sido] destrozada por la principal democracia del mundo”,¹⁰ Johnson no se arrepintió de su decisión. Lo prueba el discurso que pronunciara el 2 de mayo en el que comprometió a su nación a defender a “cada país libre del hemisferio” y reiteró que los pueblos América Latina “no pueden, no deben, y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental”.¹¹ Estos postulados serían conocidos como Doctrina Johnson.

Poco después, el 28 de mayo, el gobierno de

los Estados Unidos manifestó que, a pesar de los acuerdos y los convenios, actuaría unilateralmente, como en el caso dominicano, si las circunstancias lo exigían. Ante el hecho de que las fronteras nacionales eran obsoletas y habían sido sustituidas por fronteras ideológicas, por cuya seguridad velaban las dos grandes potencias, LBJ afirmó que “la vieja distinción entre guerra civil y guerra internacional ha perdido en gran parte su sentido”.¹²

Por recomendación del Consejo de la OEA, la Décima Reunión de Consulta comenzó el 10 de mayo. América Latina expresó sin tapujos su desagrado por la intromisión en los asuntos dominicanos y acusó a los Estados Unidos de haber violado la prohibición de actuar unilateralmente y sin deliberar con sus aliados. Pero la delegación norteamericana no se arrendó. Trató incluso de formar una fuerza de paz, con la mira de que la reciente intervención de su país mostrase un carácter multilateral y de que el organismo interamericano procediese contra el “comunismo internacional”.

La propuesta estadounidense fue aprobada, aunque con un margen estrecho. Tropezó con la abstención de Venezuela y la oposición de Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay, que opinaban que tal resolución sancionaba una injusticia y sentaba un precedente peligroso. Por los demás, de los catorce gobiernos que votaron a favor, fueron pocos los que participaron con efectivos militares. En fin, el contingente interamericano desembarcó el 23 de mayo en Santo Domingo, donde permaneció hasta septiembre de 1966.

Washington había alcanzado su objetivo, pero

¹⁰ Citado en Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938*, 3a. ed., Harrisonburg, Virginia, R.R. Donnelly & Sons, 1984 (Penguin Books), p. 295.

¹¹ Citado en Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945-1966*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1967 (America in crisis), p. 245.

¹² Citado en Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1981 (Centro de Estudios Internacionales, 17), p. 45.

el carácter temporal de la fuerza de paz no le satisfacía. En su opinión, el riesgo de interferencia extracontinental y de subversión comunista no había desaparecido. Era necesario que la OEA tuviese manera de enfrentar emergencias futuras. Y en la Segunda Conferencia Especial Interamericana, efectuada en Río de Janeiro, del 17 al 30 de noviembre de 1965, el canciller Rusk planteó a sus colegas la creación de un cuerpo permanente, única opción, según su gobierno, a la actuación militar unilateral. Pero esta vez la propuesta norteamericana no obtuvo mayoría. Colombia, Chile, México y Uruguay defendieron con vigor el principio de no intervención y pugnaron en contra de un contingente que podría verse obligado a proceder según los cánones de la gran potencia.

Naturalmente, la administración Johnson no aceptó el resultado anterior. Creía que el peligro no había desaparecido, lo cual era manifiesto al efectuarse el Congreso Tricontinental, al que asistieron revolucionarios de Asia, Africa y América Latina a principios de 1966, y formarse la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS), con sede en La Habana. No obstante las divisiones entre los delegados y la falta de apoyo de la Unión Soviética, *más interesada en ese momento en mejorar las relaciones con los gobiernos de la región*, la celebración de la Primera Conferencia de Pueblos Americanos, patrocinada por la OLAS, a mediados de 1967, constituyó otra afrenta para los Estados Unidos.

Antes de que esta conferencia tuviese lugar, el problema cubano volvió a la OEA. A petición de Venezuela, cuyo representante acusó a Castro de fomentar la subversión, el terror y la guerra civil en el territorio de su país, y manifiesto su inquietud por las actividades de la OLAS, la Duodécima Reunión

de Consulta se verificó en Washington en el mes de septiembre de 1967.

Poco fue lo que se resolvió entonces. Los enemigos de una resolución anticubana no veían a la OLAS como un peligro. Además, ante las quejas venezolanas sólo quedaba acudir a las armas. Y decidirse por ellas era difícil. Además de varias recomendaciones y apelaciones, a lo único que se llegó fue a condenar a Cuba por sus actos sediciosos.

Ante la política interamericana de Johnson, México mantuvo una actitud de relativa independencia. Los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz respetaron, en general de manera continua y coherente, los principios de no intervención y autodeterminación, piedra angular de la política externa. Un pasado doloroso había tornado al país profundamente sensible a todo tipo de intromisión en los asuntos internos de los demás. Defendía el derecho inalienable de los pueblos a gobernarse y adoptar el sistema económico que les conviniese, y condenaba la imposición de un Estado a otro de instituciones, formas de vida u organización social. No se preguntaba sobre la legitimidad de un régimen y solía reconocerlo sin importar su origen.

Diversas razones llevaron a la Casa Blanca a tolerar la disidencia de México en política exterior. Amén de asegurar su colaboración en asuntos fundamentales, tanto en los foros internacionales como "informalmente y entre bastidores",¹³ de contribuir a la estabilidad de un régimen procapitalista y anticomunista, conveniente para los políticos y empresarios estadounidenses, y difundir la imagen

¹³ James W. Symington a Lyndon B. Johnson, [Washington], 16 de agosto de 1966 en LBJL, White House Central Files, Confidential File, CO 1-8, caja 6.

de una gran potencia apoyada por aliados no satélites, la cercanía geográfica, la larga frontera común y el valor estratégico del territorio daban cierto margen de negociación a los vecinos.

El proceder interamericano de LBJ puso en jaque a la diplomacia mexicana. Se trataba de defender no intervención y autodeterminación y evitar al mismo tiempo un enfrentamiento con los norteamericanos. Obedecer ciegamente sus pautas significaba exponer la soberanía nacional, pero tampoco convenía una oposición abierta, pues Washington era capaz de ejercer presiones políticas y económicas que perjudicasen tanto al país como a la administración. El terreno era, pues, peligroso. La solución pareció ser la de no asociar las máximas internacionales con la defensa del socialismo y mucho menos con los intereses soviéticos en el hemisferio occidental.

Al mismo tiempo, no se abusó de lo que algunos observadores han llamado "relación especial" con los Estados Unidos. De ahí que el gobierno mexicano trató de templar su disidencia con muestras de colaboración. Ese fue el caso, por ejemplo, de los disturbios en Panamá. Si bien López Mateos advirtió a Johnson que, mientras no desaparecieran las causas del malestar panameño, "los castristas y comunistas en América Latina aprovecharían la situación para echar leña al fuego",¹⁴ ofreció su mediación para llegar a un arreglo.¹⁵

Respecto a la Alianza para el Progreso, la actitud mexicana fue parecida. Como no se podía re-

chazar abiertamente, las autoridades la calificaron, a nivel particular, de "sabia",¹⁶ y no se negaron a participar. Washington lo reconoció: los modestos préstamos y la asistencia técnica y educativa brindada a varios países de América Central contribuían a los fines de la Alianza y favorecían los esfuerzos estadounidenses en la región.¹⁷ El expediente de su colaboración era "tan bueno, y posiblemente mejor que cualquier otro en América Latina".¹⁸

Sin embargo, el gobierno de México actuó con cautela frente a la ALPRO. Advertía su papel de instrumento anticomunista y le disgustaba el carácter intervencionista de las condiciones requeridas para obtener su apoyo. Así pues prefirió no referirse públicamente ni a la Alianza ni a la relación de ésta con los Estados Unidos. En general se limitó a comprometerse con aquellos objetivos que no arriesgaban la soberanía nacional, dando siempre el crédito de los logros a la revolución iniciada en 1910.¹⁹

En este contexto, la reforma agraria de esos años se concentró más en el rendimiento de la tierra que en su distribución, y se tomaron medidas legales y administrativas que tendían a una estructura de in-

¹⁴ Memorando de una conversación, [Palm Springs], 21 de febrero de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.

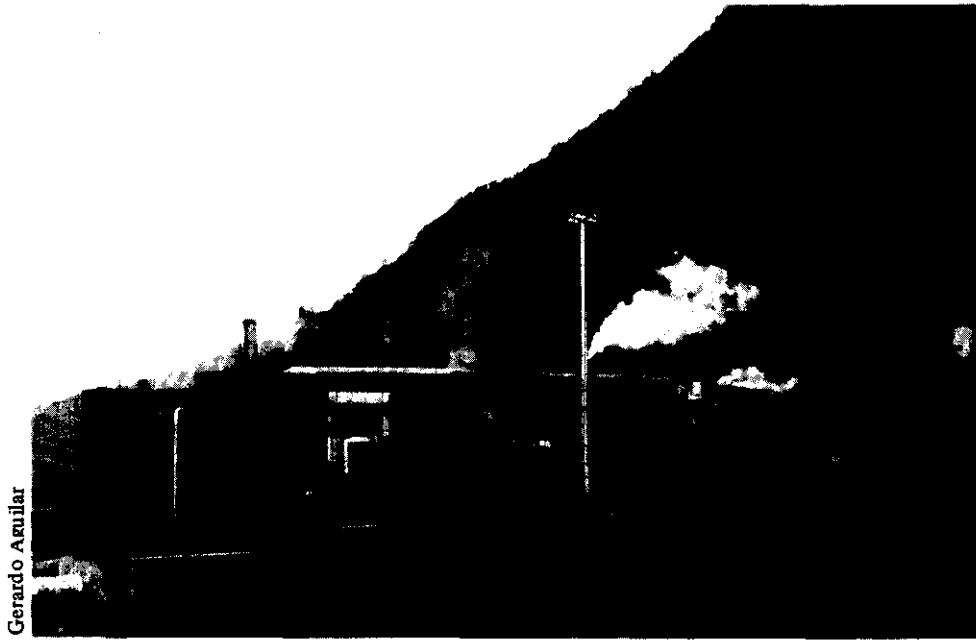
¹⁵ Rusk a Johnson [Washington], 13 de noviembre de 1965 en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. II]", caja 4-5; Benjamin H. Ready a McGeorge Bundy [Washington], 10 de febrero de 1965 en LBJL, White House Central Files, Countries 1-8 [South America], caja 10; Ready a Bundy [Washington], 21 de diciembre de 1965 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Memos, vol. II, caja 58-59.

¹⁶ "Briefing Book" [Washington], 14 de febrero de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.

¹⁷ Clarence Boonstra al Departamento de Estado [México], 28 de agosto de 1965 en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. II]", caja 4-5.

¹⁴ Memorando de una conversación [Palm Springs], 21 de febrero de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.

¹⁵ Dean Rusk a Johnson [Washington], 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.



gresos más igualitaria y productiva. A través de la ALPRO se obtuvieron préstamos reducidos para diversos programas; edificación de viviendas baratas para familias de pequeños o medianos recursos, crédito rural e industrial. Alimentos para la Paz, transportes, sistemas de suministro de agua y desarrollo de cooperativas. En el sector educativo, se respaldó la construcción de otras instalaciones para la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, de tres escuelas preparatorias de la Universidad Nacional, y se apoyaron renglones como los libros de texto.²⁰

²⁰ Sin remitente a Dick Goodwin [sin lugar y fecha], y Mann a Johnson [Washington], 27 de junio de 1964 en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. I]", caja

El fortalecimiento de las organizaciones democráticas de trabajadores fue una meta de la Alianza para el Progreso.²¹ El American Institute for Free Labor Development, fundado por la AFL-CIO en 1961, se dedicaba a entrenar a sindicalistas latinoamericanos "en los más amplios conceptos del sindicalismo, como un elemento esencial de las socieda-

4-5; Memorando [sin remitente, lugar y fecha] y Boonstra al Departamento de Estado [México], 28 de agosto de 1965 en LBJL, National Security File, Agency File, "Alliance for Progress [vol. II]", caja 4-5; *Aid & Alliance for Progress. Program & Project Data Related to Proposed Programas - FY65- Latinam* en LBJL, National Security File, Agency File, caja 3-5, pp. 53, 92, 297.

²¹ *Aid & Alliance...*, en LBJL, National Security File, Agency File, caja 3-5, p. 399.

des democráticas”, a la vez que “a defenderse de la infiltración comunista, de los fascistas y de otros pillos”.²²

El Instituto recibió amplio apoyo del Estado mexicano, que posiblemente compartía sus metas. Sus instalaciones se construyeron en las afueras de Cuernavaca, en terrenos donados por el gobierno de Morelos, en tanto que las autoridades federales lo exoneraron del pago de impuestos. Sin embargo, su presencia tuvo un carácter intervencionista. En efecto, a raíz del crédito obtenido —vía la ALPRO— para construir una unidad habitacional destinada al Sindicato de Trabajadores de las Artes Gráficas y de la advertencia de que no se prestaría asistencia a los sindicatos que fuesen dirigidos por elementos antidemocráticos, los integrantes de varias asociaciones obreras depusieron a sus líderes comunistas.²³

La relativa disidencia de la política exterior mexicana fue palpable durante la administración de López Mateos. Para el gusto norteamericano, éste se mostraba a veces “demasiado independiente”,²⁴ como lo ilustran, por ejemplo, sus comentarios sobre la situación brasileña. Poco antes del golpe militar en 1964, el presidente dijo al embajador Fulton Freeman —en forma asaz violenta pues estaban ante las cámaras de la prensa y la televisión— que “Brasil parecía encaminarse a una dictadura militar y a un régimen totalitario” y que Goulart trataba de resolver los problemas económicos y sociales de su país

²² *New York Times*, 30 de mayo de 1962 en Harvey S. Levenstein, *Las organizaciones obreras de Estados Unidos y México: historia de sus relaciones*, presentación de Manuel Rodríguez Lapuente, traducción de Marco Antonio Silva, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1980 (Norte y Sur), p. 298.

²³ *Ibidem*, pp. 298-299.

²⁴ Rusk a Johnson [Washington], 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.

“atacándolos en sus bases”.²⁵ Sugería así que los Estados Unidos promovían un cuartelazo en América del Sur.

México pasó la prueba de fuego de su relativa independencia en el caso cubano. En enero de 1962, su delegación se había abstenido de votar en favor de la expulsión de Cuba de la OEA, y en los siguientes meses se negó a condenarla en diversas ocasiones.

El gobierno de López Mateos se opuso a la celebración de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.²⁶ Antes de que el encuentro tuviera lugar, y anticipando su resultado, el entonces canciller José Gorostiza declaró que su país no acataría una resolución de la OEA que exigiese la ruptura diplomática con el régimen de Castro y le impusiera sanciones, pues se consideraba que la soberanía e integridad de Venezuela no habían sido violadas, por lo cual las acusaciones carecían de bases jurídicas. Una vez hecho público el compromiso, resultaba difícil cambiar de opinión, habida cuenta del desprestigio que significaría retractarse.

López Mateos dio a conocer la posición mexicana en Palm Springs, en febrero de 1964. Cuando LBJ expresó su gran preocupación por los esfuerzos cubanos para “exportar su revolución”, él respondió

- que era imposible exportar las revoluciones. Dijo que si en determinado país existía el terreno fértil para una revolución, ese país tendría su propia revolución sin necesidad de importar una. Si el terreno fértil no existía, nadie podría originar una revolución con éxito.

²⁵ Fulton Freeman a Mann [México], 6 de abril de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, cables, vol. I, caja 58-59.

²⁶ *Vid supra*, p.

En este sentido, añadió, su país constituía un ejemplo. Entre sus casi 40 millones de habitantes había más partidarios de Castro que en Venezuela, pese a lo cual no lograrían extender sus ideas.²⁷ Sugirió también que los Estados Unidos buscasen una solución a sus problemas en el Caribe dentro de las Naciones Unidas.²⁸

Como se había anunciado, durante la Novena Reunión la delegación mexicana se opuso al rompimiento de relaciones diplomáticas y económicas con La Habana. Insistió en que tal decisión carecía de base legal y expresó sus reservas ante la advertencia formulada al gobierno cubano de que las naciones latinoamericanas se defenderían, individual o colectivamente, si no desistía de la subversión en ellas.

México se abstuvo también de cumplir con la resolución de la OEA, aunque Bolivia, Chile y Uruguay, que primero se sumaron el voto negativo, la acataron en los meses siguientes. Durante varios años fue el único país de América Latina vinculado oficialmente con el régimen de Castro.

Por más que la administración Johnson estimaba que los vecinos habían desafiado la base jurídica de las sanciones contra Cuba y que no habían respetado sus compromisos con la OEA,²⁹ se decidió no tomar “una actitud ruda” en su contra.³⁰ Por eso, cuando Vicente Sánchez Gavito, el jefe de

la delegación mexicana, se quejó de las presiones ejercidas por los Estados Unidos durante la Novena Reunión, Mann se apresuró a pedir una explicación al embajador Antonio Carrillo Flores. Además de aceptar la falsedad de la acusación, éste anunció que su gobierno daría un mentís público, para evitar que en la capital tuviese lugar una manifestación de la izquierda exigiendo el incumplimiento de la resolución anticubana, otra de la derecha pidiendo que se acatara y un posible choque entre ambas.³¹

Al advertir de lo anterior a sus superiores, Mann hizo una curiosa relación de los movimientos de Sánchez Gavito durante el evento interamericano. Desde antes del inicio de las sesiones, el mexicano puso en claro la posición de su país. Como quizás esto no le pareció bastante, la tarde en que los jefes de las delegaciones se reunieron en la Casa Blanca, reiteró tal postura mediante “una petición bastante apasionada”. La respuesta del presidente Johnson fue “amistosa y relajada”: las acusaciones venezolanas debían ser debatidas y resueltas dentro de la OEA.³²

Recordaba Mann que en ningún momento la comisión norteamericana presionó a la mexicana. Como aceptó su “inflexibilidad” desde el comienzo, se abocó a insistir en que la relación bilateral no sería afectada. Es más, agregó, fue Sánchez Gavito quien intentó que los Estados Unidos votasen de otro modo: “Estábamos bajo presión. No aplicamos presión”.³³

La única discusión importante con Sánchez Gavito tuvo lugar en una reunión convocada por el

²⁷ Memorando de una conversación [Palm Springs], 21 de febrero de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Mateos Visit, caja 61.

²⁸ LBJL, *Administrative History*... , Sec. F., Mexico, p. 61 “Background paper” [Washington], 5 de noviembre de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Díaz Ordaz Visit, 1964, caja 61.

³⁰ Bundy a Johnson [Washington], 10 de septiembre de 1964 en LBJL, White House Central Files, Confidential File, CO 1-8, caja 6.

³¹ Mann al Departamento de Estado [México], 8 de agosto de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Cables, vol. I, caja 58-59.

³² *Idem*.

³³ *Idem*.

grupo brasileño. Este, junto con el estadounidense, quiso convencer a su “perturbado” colega que las conclusiones buscadas no iban contra su país, “sino que estaban concebidas para defender al hemisferio de la subversión comunista procedente de Cuba”. Fue cuando el canciller de Brasil propuso una solución intermedia: el acta final no penaría el contacto aéreo con La Habana —sólo mantenido por México— y no pediría la ruptura de relaciones sino, más bien, no mantenerlas.³⁴

Los representantes de los Estados Unidos se esforzaron por exhibir la cordialidad de las relaciones. Así, el 3 de agosto de 1964, en una conferencia de prensa, donde también estuvieron Carrillo Flores y Sánchez Gavito, Mann señaló una divergencia acerca de “la naturaleza y el alcance del peligro de la utilización comunista de Cuba como base para las actividades subversivas en este hemisferio”. Mientras los mexicanos reducían el comunismo a “una cuestión ideológica y filosófica”, el gobierno y el pueblo norteamericanos lo veían como el producto del poder militar y las actividades políticas sinosoviéticas. Lo cual, junto con la diferencia en el voto durante la Novena Reunión, no implicaba “que las relaciones bilaterales. . . dejarían de ser amistosas”.³⁵

Aunque se había mostrado conforme, el gobierno de LBJ esperaba que el próximo presidente de México revisara cuidadosamente la política hacia Cuba y encontrase un camino, “en su momento y a su modo”, para romper con este país. Pero sería necesario esperar. De otra manera parecería que el

nuevo régimen rechazaba abiertamente a López Mateos “a quien Díaz Ordaz debe su nominación”.³⁶

La esperanza norteamericana se tornó evidente durante la visita del presidente electo al rancho de Johnson en Texas, a mediados de noviembre de 1964. Ambos se hallaban en el automóvil, cuando el jefe de Estado preguntó a su futuro colega lo que el pueblo mexicano pensaba sobre Castro. La respuesta fue que si bien un grupúsculo lo aborrecía, en tanto que para otro su bandera era “la más limpia en el hemisferio”, no atraía a la mayoría, lo cual lo excluía como peligro público. Sin embargo, añadió, nadie alentaría la intromisión en los asuntos de Cuba, en parte porque cada nación, en “los días malos”, había fungido como asilo de los exiliados políticos de la otra. Por más que sus compatriotas se oponían a los procesos antidemocráticos y a los excesos ocurridos, esperaban que el pueblo cubano, por sí mismo, retornara a la democracia, con el anhelo de que fuese México “el puente por el cual Cuba pudiese regresar a la libertad”.³⁷

Johnson pidió luego la opinión de Díaz Ordaz sobre la resolución de la Novena Reunión de Consulta de la OEA. El presidente en ciernes respondió que, aunque no conocía el tema a fondo, recordaba que “la decisión de la mayoría parecía haber sido dirigida contra una minoría de cuatro y no obligaba a México, salvo y hasta que la aprobase el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. A la aserción del norteamericano de que esta postura podría restar valor y efectividad al Tratado Interamericana-

³⁴ *Idem.*

³⁵ Mann al Departamento de Estado [México], 3 de agosto de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Cables, vol. I, caja 58-59.

³⁶ “Background paper” [Washington], 5 de noviembre de 1964 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Díaz Ordaz Visit, 1964, caja 61.

³⁷ *Idem.*

no de Asistencia Recíproca (TIAR), contestó que “él, personalmente, compartía [tal] preocupación” pues era claro que la Unión Soviética vetaría un acuerdo del Consejo de Seguridad que respaldase la decisión de la OEA.³⁸

Díaz Ordaz había cometido un error y Carrillo Flores, que viajaba en el mismo automóvil, tuvo que intervenir. Sutilmente le recordó que, al juzgar que la acusación contra Cuba carecía de base legal, la delegación mexicana había votado contra la expulsión. Díaz Ordaz convino con él y aseveró que el TIAR debía invocarse en las situaciones graves, no en el caso de problemas relativamente menores, como el de Venezuela. Añadió que la posición jurídica de México, al parecer ilógica o superficial era producto de su historia, su tradición y su sentir.³⁹

El presidente electo concluyó que ningún gobierno mexicano realista transgrediría el sentir público. Además de que “no duraría”, tampoco haría ningún favor a los Estados Unidos: este país no sacaría partido de un conflicto allende el río Bravo, y además dañaría su imagen. De cualquier forma, en caso de una crisis importante, México estaría del lado de la gran potencia.⁴⁰

La Casa Blanca dio un cariz positivo a la conversación. Infirió que Díaz Ordaz compartía su inquietud por “la vitalidad” del TIAR y no había “excluido la posibilidad de reconsiderar las futuras relaciones de México con el régimen de Castro”.⁴¹ Quizás por esta razón, en algún otro momento, Johnson expresó que tal vez el próximo presidente mexi-

cano pondría en ejecución las resoluciones de la Organización de los Estados Americanos.⁴²

Sin embargo, Díaz Ordaz había sido firme al respecto: “él no iba a cambiar la política en relación con Cuba”. Al decir de Carrillo Flores, ésta fue

● la última vez que el asunto se planteó. . . Mi impresión es que el presidente Johnson entendió nuestra posición, y yo puedo asegurar. . . que los Estados Unidos no trataron nunca más de ejercer cualquier clase de presión. . . de manera que México cambiase su política en relación con Cuba.⁴³

Por otra parte, el trato diplomático de México con Cuba no tenía un carácter sustantivo y el intercambio comercial era mínimo. Se recelaba de la influencia cubana, al grado que las autoridades hacían una ficha con la fotografía y los datos personales de quienes abordaban los vuelos entre La Habana y la capital. A los viajeros de regreso se les decomisaba el material de naturaleza política y a los extranjeros en tránsito rumbo a Cuba sólo se les autorizaba una breve estancia. A los servicios de inteligencia y contrainteligencia norteamericanos —presentes en el país con el consentimiento expreso del gobierno— debió satisfacerles la información obtenida.

Por cierto, al mantenerse el vínculo México-Cuba, los Estados Unidos resultaron beneficiados en varios sentidos. Era positivo para su imagen, a nivel nacional e internacional, amén de que constituía una puerta abierta hacia La Habana. Así, en

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² LBJL, *Antonio Carrillo Flores Oral History Interview*, realizada por Joe B. Frantz en la ciudad de México el 24 de julio de 1970, p. 18.

⁴³ *Idem.*

1968, la administración Johnson pidió a Díaz Ordaz que buscara el momento oportuno para solicitar a Fidel Castro que desalentara el secuestro de aviones norteamericanos para llevarlos a territorio cubano.⁴⁴

Fue México, además, quien arregló la repatriación de sus ciudadanos en Cuba. A fines de 1965, al comenzar el puente aéreo para los cubanos que deseaban reunirse con sus familias en los Estados Unidos, algunos estadounidenses utilizaron los mismos vuelos. Sin embargo, en agosto de 1966, el canciller cubano declaró que primero saldrían sus compatriotas. Rusk pidió la intervención de Díaz Ordaz. Este accedió y logró que dos aviones de norteamericanos y sus familiares saliesen de La Habana, rumbo a Mérida, en el mes de diciembre.⁴⁵ Las condiciones de Castro fueron que viajasen con visa mexicana y que no se diera publicidad al asunto en los Estados Unidos, pues "no quería que los norteamericanos atribuyesen algún significado a la medida".⁴⁶

Pese a los intentos de México, la siguiente repatriación no ocurrió sino al acabar 1967. Según el embajador en Cuba, la razón fue el malestar de Castro por la oposición de Washington a su comercio con América Latina y Canadá.⁴⁷ Según Walter W. Rostow, segundo consejero de Seguridad Nacional de LBJ, el líder cubano pretendía que los Estados Unidos reconsiderasen el bloqueo económico.⁴⁸

⁴⁴ LBJL, *Administrative History*. . . , Sec. F, México, p. 7.

⁴⁵ *Ibidem*, Sec. C, Western Hemisphere Security, pp. 40-41.

⁴⁶ Memorando de una conversación [Presa de la Amistad], 3 de diciembre de 1966 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Memos, vol. I, caja 58-59.

⁴⁷ Freeman a Rusk [México], septiembre de 1967 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Memos & Misc., vol. III, caja 60.

⁴⁸ Walter W. Rostow a Johnson [Washington], abril de 1967 en LBJL, White House Central Files, Trips 105, caja 96.

El gobierno de Díaz Ordaz luchó por regularizar la repatriación. A principios de 1968, su representante en la isla gestionó la salida mensual de un avión con ciudadanos norteamericanos. Bajo su auspicio, en agosto habían regresado a su país unas 800 personas.

El trato con Cuba significó la neutralidad de La Habana en los asuntos internos de México. Al parecer, Castro no alentó ningún movimiento subversivo y, durante algún tiempo, sus respetuosas referencias al gobierno vecino desalentaron a las guerrillas mexicanas en cuanto a la posibilidad de obtener su ayuda.⁴⁹

No obstante, en diciembre de 1967, Díaz Ordaz canceló el envío de 200 toneladas de plátano y de medio millón de vástagos de piña. Esto causó tal malestar que, en la primera ocasión que se presentó, Cuba fustigó a México. Otros incidentes, como el asilo brindado por Castro a los secuestradores de aeronaves mexicanas o la expulsión de un funcionario de la embajada, acusado de trabajar para la CIA, enfriaron las relaciones entre ambas naciones.⁵⁰

La invasión norteamericana a República Dominicana obligó a Díaz Ordaz a escoger entre la defensa de la no intervención y la autodeterminación o la oposición a los Estados Unidos. En este episodio, la administración prefirió no vulnerar la continuidad de la política internacional y no desestabilizar al país, que se había volcado en apoyo de los agredidos. Por tanto, en los meses siguientes, defendió sus principios y mantuvo el trato con Castro, a pesar de las acusaciones al líder revolucionario de ser el causante del nuevo brote insurgente en el Caribe.⁵¹

⁴⁹ Ojeda, *op. cit.*, p. 83.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 83-84, n. 8.

⁵¹ Memorando de una conversación [México], 15 de abril de

En la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, México criticó severamente la violación del territorio dominicano. Su delegado, Rafael de la Colina, pidió se hiciera pública la "profunda preocupación, sorpresa y consternación ante tales actos unilaterales"⁵² e introdujo una resolución —lo cual haría también en las Naciones Unidas— que exigía la retirada de las fuerzas interventoras.

Aunque se aprobó su propuesta de mandar a Santo Domingo una comisión de cinco hombres que ayudase a restaurar el orden, no tuvo éxito el rechazo mexicano al envío de una fuerza interamericana de paz, lo cual legitimaba las acciones norteamericanas.

El gobierno de México recibió las noticias de la invasión, "por radio". Antes de emitir una condena, quiso averiguar si era verdad, como afirmaban los Estados Unidos, que el fin de la operación era proteger a sus ciudadanos en la isla. La primera declaración al respecto fue, por ende, muy cuidada, "tan suave", diría el canciller Carrillo Flores, que "en México fui amargamente criticado por algunos sectores de la opinión pública".⁵³

Sin embargo, al pasar el tiempo se evidenciaba que la intención estadounidense había sido otra: por tanto, los funcionarios mexicanos

- nos tornamos más y más firmes en nuestra oposición. . . Porque para nosotros la única medida posible era la retirada de los *marines*.

1966 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, caja 58-59.

⁵² Citado en Dan Hofstadter, ed., *México 1946-1973*, Nueva York, Facts on File, 1974, p. 102-105.

⁵³ LBJL, *Antonio Carrillo Flores Oral History Interview*, pp. 19-20.

No podíamos aceptar nada que legalizara la presencia de los *marines* en Santo Domingo. . .⁵⁴

Díaz Ordaz impugnó en otras ocasiones la invasión norteamericana. El mismo día en que la Décima Reunión de Consulta resolvió la formación de la fuerza de paz, manifestó en un encuentro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

- Hemos sido obligados a condenar ciertas cosas que han sucedido en Santo Domingo pues van contra los principios de toda nuestra historia. Creemos que los dominicanos y sólo los dominicanos son los únicos que deben decidir el destino de su país.⁵⁵

El 1o. de septiembre, al rendir su informe anual ante el Congreso, el presidente condenó de nuevo la intervención estadounidense. Urgió a que las relaciones entre México y sus vecinos inmediatos fuesen "un ejemplo de coexistencia cordial y constructiva".⁵⁶

Pero al contravenir a Washington, los mexicanos se hicieron acreedores de sanciones económicas, en especial a la reducción de su cuota de azúcar en 50 mil toneladas. El Departamento de Estado explicó que la medida se extendía a todos los países exportadores,⁵⁷ pero un año después el embajador Margáin declaró que se había debido, en parte, a la conducta nacional en la cuestión dominicana.⁵⁸

Las discrepancias México-Estados Unidos se

⁵⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Citado en Hofstadter, *op. cit.*, pp. 102-105.


⁵⁷ Departamento de Estado a Freeman [Washington], 22 de agosto de 1965 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Cables, vol. 1, caja 58-59.

⁵⁸ Citado en Hofstadter, *op. cit.*, p. 80, n. 2.

repetieron durante la Segunda Conferencia Especial Interamericana. De antemano, Carrillo Flores advirtió a D. Rusk que se opondría a la permanencia de la fuerza de paz, pues “sabía que era más fácil y tenía más oportunidades de derrotar la idea antes de que se convirtiese en propuesta formal. . .”⁵⁹ Pero quizás con el ánimo de templar su oposición, el canciller mexicano “discreta y efectivamente, aplastó un proyecto de resolución. . . que habría condenado la intervención de los Estados Unidos en República Dominicana”.⁶⁰

Es posible que la mira de Díaz Ordaz haya sido la misma cuando, durante la Reunión de Jefes de

Estado Americanos celebrada en Punta del Este, Uruguay, en abril de 1967, se opuso a las críticas a los norteamericanos insistiendo en que el éxito del evento requería el acuerdo y compromiso común en los objetivos.⁶¹

Lo antedicho no implicaba, de modo alguno, una modificación en la postura externa de México. En efecto, el Congreso Tricontinental no llevó al gobierno a adherirse a los cargos por agresión a Castro. Y en la Doceava Reunión de Consulta de la OEA, Carrillo Flores se abstuvo de votar cada una de las cláusulas que censuraban a Cuba por actividades subversivas. 

⁵⁹ LBJL, *Antonio Carrillo Flores Oral History Interview*, . . . pp. 20-21.

⁶⁰ Reedy a Bundy [Washington], 21 de diciembre de 1965 en LBJL, National Security File, Country File, Mexico, Memos, vol. I, caja 58-59.

⁶¹ E.V. Niemeyer, hijo, “Personal Diplomacy: Lyndon B. Johnson and Mexico, 1963-1968” en *Southwestern Historical Quarterly*, The University of Texas at Austin, vol. 15, no. 2, october 1986, p. 177.