

# Robert Putnam y el juego del doble nivel: un análisis de la política exterior de México durante la crisis diplomática con Cuba en 2004

Rafael Velázquez Flores<sup>1</sup>

Sara Musotti<sup>2</sup>

## Resumen

Robert D. Putnam es una de las principales referencias en los estudios de las negociaciones internacionales. Este artículo explora la aplicación de la teoría del Juego de Doble Nivel de Robert Putnam a la crisis diplomática entre México y Cuba en 2004, arrojando luz sobre las complejidades de la toma de decisiones en política exterior. El marco teórico de Putnam, que incorpora el concepto de *winsets*, resulta fundamental para descifrar las interacciones matizadas entre factores internacionales y domésticos que influyeron en las acciones consideradas por el presidente Vicente Fox y sus asesores. El artículo destaca la aplicabilidad de los tableros de negociación con Estados Unidos y Cuba, así como la polarización interna entre grupos conservadores y nacionalistas. Investigadores y académicos interesados en los asuntos exteriores de México encontrarán este marco teórico valioso para análisis comprensivos de los procesos de toma de decisiones diplomáticas.

**Palabras clave:** Putnam, juego del doble nivel, noción de *winsets*, política exterior, México, Cuba

## Abstract

Robert D. Putnam is one of the main references in the studies of international negotiations. This article explores the application of Robert Putnam's Double-Level Game theory to the 2004 diplomatic crisis between Mexico and Cuba, shedding light on the intricacies of decision-making in foreign policy. Putnam's theoretical framework, incorporating the concept of *winsets*, proves instrumental in deciphering the nuanced interactions between international and domestic factors influencing the actions considered by President Vicente Fox and his advisors. The analysis emphasizes the practical applicability of Putnam's theory, given the negotiation boards with the United States and Cuba, as well as the internal polarization between conservative and nationalist groups. Researchers and

- 
- 1 Es profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) de 2015 a 2017. Sus temas de interés son la política exterior de México y teoría de Relaciones Internacionales. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III y es miembro regular de la Académica Mexicana de Ciencias (AMC).
  - 2 Es investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Históricas (IIH) de la Universidad Autónoma de Baja California. Es doctora en Ciencias Jurídicas y Política por la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, España. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Florencia, Italia. Es coordinadora de investigación y posgrado del programa de maestría y doctorado en Historia del IIH. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus temas de investigación son: historia de las relaciones internacionales e historia política y social contemporánea.

scholars interested in Mexico's foreign affairs will find this theoretical framework valuable for comprehensive analyses of diplomatic decision-making processes.

**Keywords:** Putnam, Double level game, winsets, foreign policy, Mexico, Cuba

### Introducción

Robert David Putnam es un autor clásico de Relaciones Internacionales debido, principalmente, a su modelo teórico del “juego del doble nivel”. Esta propuesta analítica es útil para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. La idea central de Putnam es que los gobiernos participan en una especie de juego con el propósito de negociar y salir ganando en sus vínculos con el exterior. Para Putnam, los tomadores de decisiones compiten en dos tableros: el externo (nivel 1) y el interno (nivel 2). En el primer nivel, es necesario considerar los intereses de la contraparte externa puesto que no se puede imponer la voluntad propia. En el segundo nivel, los gobiernos deben tomar decisiones que beneficien a los grupos internos. En otras palabras, un líder de una nación debe jugar en dos niveles al mismo tiempo, tratando de sacar el mayor beneficio para su país. Para lograr lo anterior, Putnam propone la noción del *winset* (opción ganadora), la cual representa la alternativa de mayores ganancias a la hora de negociar en ambos niveles (Putnam, 1988).

Putnam es un autor con amplio prestigio académico. Por su trayectoria profesional, ha recibido varios reconocimientos. Por ejemplo, el *London Sunday Times* lo definió como “el más influyente académico de nuestros tiempos” y, de acuerdo con el *Open Syllabus Project*, Putnam es el tercer autor más citado en los programas curriculares de estudios de Ciencia Política. Fue consultor por parte de los últimos presidentes de Estados Unidos y primeros ministros de Reino Unido. Con el fin de reforzar esta relación entre política y academia, Putnam cofundó el Seminario Saguario, que reúne a académicos y líderes políticos con el fin de desarrollar ideas y prácticas para la renovación cívica y poder influir en la política pública.

En este contexto, el propósito principal de este artículo es plantear las principales aportaciones teóricas de Robert Putnam al estudio de la política exterior de los Estados. De la misma forma, el texto busca aplicar el modelo de Putnam al caso de la expulsión del embajador cubano en México en el 2004, durante la administración del presidente Vicente Fox. El argumento central de este trabajo es que la expulsión del embajador cubano no representaba el *winset* más alto debido a las complicaciones internas que tuvo esa decisión. El texto está dividido en tres partes. La primera sección reseña la semblanza biográfica de este autor, enfatizando su formación académica y sus principales reconocimientos. La segunda parte explica la teoría del “juego del doble nivel” y la noción de los *winsets*. La última sección aplica ese modelo al caso de la expulsión del embajador de Cuba en México en mayo de 2004. La idea en esta parte es construir una matriz de pagos para evaluar cada una de las alternativas que el gobierno de Fox tuvo ante esa situación.

## Reseña biográfica y trayectoria profesional

Robert D. Putnam, nacido el 9 de enero de 1941 en el estado de Nueva York, Estados Unidos, destacó desde su juventud como un estudiante excepcional, siendo acreedor de numerosas becas. Se graduó del Colegio Swarthmore en 1963, siendo miembro de la fraternidad *Phi Sigma Kappa*. Posteriormente, mediante una beca Fulbright, obtuvo su maestría en el Colegio Balliol de Oxford, Reino Unido. Culminó su formación académica con la obtención del doctorado en la Universidad de Yale. En 1979, ingresó a la Universidad de Harvard, donde ocupa la cátedra de política pública Peter e Isabel Malkin y donde sigue desempeñando sus actividades laborales, aunque se retiró de la docencia en el año 2018. A lo largo de su carrera ha recibido numerosos premios y reconocimientos a su labor académica. En 2006, obtuvo el Premio Skytte, el galardón más prestigioso a nivel global en el ámbito de la Ciencia Política. En 2012 recibió, de manos del presidente de Estados Unidos Barack Obama, el reconocimiento más importante a nivel nacional en el ámbito de las humanidades: la Medalla Nacional a las Humanidades. De igual manera, ha sido miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos desde 1986; de la Sociedad Filosófica Estadounidense desde 2005 y de la Academia Nacional de Ciencias desde 2001. Asimismo, Putnam ha sido miembro de la Academia Estadounidense de las Artes y Ciencias desde 1980 y miembro correspondiente de la Academia Británica desde 2001. Fue miembro de la Academia Nacional de Administración Pública, 1989-2006 y del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento, 1974-1975 y 1988-1989.<sup>3</sup>

Sus investigaciones fueron financiadas por prestigiosas fundaciones, entre las más destacadas están la Beca Guggenheim entre 1988 y 1989 y la Woodrow Wilson del Centro Internacional para Académicos entre 1977 y 1979. Su trayectoria académica también ha sido respaldada por aportes financieros provenientes de instituciones de renombre como la Fundación Ford, el Fondo Alemán Marshall y el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales de Estados Unidos. Además, Robert D. Putnam asumió roles de liderazgo en la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, ocupando la presidencia durante el periodo 2001-2002, después de haber desempeñado la vicepresidencia entre 1997 y 1998. Estas distinciones y roles de liderazgo subrayan su significativa contribución al ámbito académico y político. A nivel internacional, ha recibido numerosos reconocimientos honoríficos, como el de la Universidad de Oxford en 2018. En 2004, el presidente de la República Italiana lo nombró Comandante de la Orden de la Estrella de la Solidaridad Italiana. Fue galardonado con la Medalla Cruz Wilbur Lucius de la Escuela de Graduados en Artes y Ciencias de Yale en 2003 y fue profesor Marshall en la Universidad de Cambridge en 1999. Asimismo, fue honrado con el premio y cátedra “Ithiel de Sola Pool” de la

3 Hasta el momento no se han publicado biografías sobre Robert Putnam. La información referida en el texto es la que se encuentra disponible en el perfil oficial de Robert Putnam (Harvard College, 2023), así como la que se menciona en este apartado o en su blog como especificaremos en el siguiente párrafo.

Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas. En el mismo sentido, ha recibido títulos honoríficos de la Universidad de Estocolmo en 1993, de la Universidad Estatal de Ohio en 2000, de la Universidad de Amberes también en 2000, de la Universidad de Edimburgo en 2003, y de la Universidad del Colegio de Londres en 2019. En 2015, recibió la Medalla de Ciencias por parte de la Universidad de Bolonia por sus actividades de investigación caracterizadas por la excelencia y el alto valor científico (MacPhee, 2020).

La producción de Robert Putnam es muy amplia y abarca temáticas relevantes de las ciencias políticas lo que le ha permitido ser traducida en numerosos idiomas. Entre sus publicaciones se encuentran obras destinadas a todo tipo de público como *Bowling Alone and Making Democracy Work* (2000) que se convirtió en un *best-seller* y otras de divulgación, la más reciente *Our Kids: The American Dream in Crisis* (2016), donde hace un contundente análisis de las crisis del *American Dream* y de las brechas de oportunidades entre las generaciones, empezando por la crisis de 1959. En su perfil de la Universidad de Harvard a la ya mencionada obra, se incluyen las siguientes como las más relevantes y cuyo estudio está dedicado a los cambios y el capital social de la sociedad norteamericana: en coautoría con el director del departamento *Democracy Initiative* de la Universidad de Notre Dame David E. Campbell, *American Grace: How Religion Divides and Unites Us* (2010), que fue ganadora del premio de la Fundación Woodrow Wilson, como el mejor libro sobre gobierno, política y asuntos internacionales; en coautoría con Lewis Feldstein y Don Cohen, *Better Together: Restoring the American Community* (2003); *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2001); y finalmente, en colaboración con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (2001), en la que analizan los mecanismos democráticos en Italia (Harvard College, 2023).

Finalmente, el trabajo que más impacto ha tenido en el ámbito de los estudios de las relaciones internacionales, el artículo “Diplomacy and Domestic Politics” que se publicó en la revista *International Organization* en el año 1988 y que fue editado nuevamente por la editorial *Routledge* en 2009, alcanzando más de mil cuatrocientas citas por el aporte novedoso, lo que refuerza la vigencia del planteamiento publicado hace más de 35 años a la hora analizar las negociaciones entre estados nacionales.

### **Principales aportaciones al estudio de la política exterior de los Estados**

En su artículo “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, Robert Putnam ha presentado un enfoque innovador que arroja luz sobre la compleja interacción entre la política internacional y la política interna en el contexto de las negociaciones internacionales. Aunque la coexistencia de estos dos niveles no era objeto de cuestionamiento, los internacionalistas llevaban más de dos décadas inmersos en debates acerca de la dirección de la influencia: ¿era la política nacional la que impactaba en las

relaciones internacionales o, por el contrario, era la política internacional la que ejercía su influencia sobre la política interna? (Putnam, 1988).

Putnam abordó esta cuestión esencial desde una perspectiva que desafiaba las premisas existentes. En lugar de centrarse en la dicotomía de la influencia unidireccional, se preguntó cuándo y de qué manera cada nivel afectaba al otro. Este enfoque metodológico, conocido como la teoría del doble nivel (*two-level game*), representa una contribución significativa al campo de estudio de las relaciones internacionales y proporciona un marco conceptual más sofisticado para comprender la dinámica subyacente en la interacción entre los aspectos domésticos e internacionales de la política.

En este modelo, una de las principales premisas es que “el Estado sigue siendo el actor principal de las negociaciones, además es él quien visualiza la mayor parte de los beneficios y pérdidas” (Musotti, 2020, p. 210). Más en específico el poder ejecutivo, que en ciertos casos puede ser un jefe de gobierno y en otros los encargados de las negociaciones, es el actor clave en las negociaciones. La novedad, introducida con este enfoque, reside en que las negociaciones internacionales deben ser analizadas a raíz de las decisiones que el jefe de gobierno toma en el ámbito de la política interna, es decir dentro de sus fronteras nacionales, y en el ámbito de la política internacional, el contexto exterior donde interactúa con otros jefes de gobierno.

A nivel interno, el ejecutivo deberá tomar en cuenta los intereses concurrentes de los grupos internos, tales como los partidos políticos, las clases sociales, grupos de interés (tanto económicos y no económicos), los legisladores, e incluso la opinión pública y los votantes, que presionan para lograr políticas a su favor. El ejecutivo, para consolidar su poder, tendrá que favorecer la formación de coaliciones con esos grupos para asegurarse su apoyo en política internacional. A nivel internacional, los gobiernos buscan satisfacer las presiones internas de estos grupos de presión, reduciendo las consecuencias negativas de las negociaciones internacionales y, al mismo tiempo, limitarán riesgos en las negociaciones con la contraparte externa.

Para explicar esta relación, Putnam utiliza una metáfora en la que el poder ejecutivo está jugando simultáneamente en dos tableros: el de la política interna y el de la internacional y en ambos tiene que sacar el máximo provecho. La peculiaridad de este juego es que lo que es racional en un tablero puede no serlo en otro. En otras palabras, la lógica de la política interna puede no corresponder con la internacional. Por lo tanto, los representantes de gobierno tienen que equilibrar las negociaciones nacionales e internacionales. Este proceso ha sido denominado diplomacia de doble filo y se caracteriza por ser una nueva estrategia donde el jefe de gobierno, en política exterior, tiene en cuenta los dos ámbitos de acción e intenta ganar en ambos tableros. Además, tendrá que negociar con el jefe de gobierno del país con el que está negociando y que, a su vez, está jugando en los mismos dos niveles. De acuerdo

con el modelo, el proceso de negociación se divide en dos etapas. La primera es la fase de negociación que se realiza en el escenario internacional (nivel I), en la que los representantes de cada país estipulan un acuerdo tentativo. La segunda es la fase de la ratificación, que se realiza en el ámbito interno (nivel II), en donde los actores nacionales de cada país deciden si aprobar o no el posible acuerdo internacional. Las dos fases serán simultáneas. El jugador negociará a la vez en el ámbito nacional para lograr la firma de acuerdos internacionales (nivel I) que beneficien a sus propios intereses y a los de los grupos de presión nacional (nivel II) y asegurase que se ratifiquen en el ámbito interno. El proceso de ratificación está relacionado con el modelo político del país. Cuanto más democrático sea, mayor será el trabajo de cabildeo del presidente para convencer a los grupos de presión (Osorno, 1995; Putnam, 1988).

Putnam reconoce un amplio poder de negociación al jefe de gobierno que, en algunos casos, podría convertirse en manipulación, ya que generalmente suele expresar los intereses de los grupos internos a los cuales busca beneficiar; pero en ciertas circunstancias, puede favorecer intereses externos, ya sea por convicción o para presionar a sectores de la oposición local. Por ello, la comprensión de la configuración y el resultado de los procesos de negociación de doble nivel requieren tomar en cuenta, además de los intereses de los actores internos y externos con capacidad efectiva de influencia política, los del propio negociador principal, cuyas motivaciones pueden estar orientadas a modificar el equilibrio de poder en el plano interno, o perseguir en el ámbito internacional sus propios intereses.

El planteamiento de Putnam tuvo un fuerte impacto en el ámbito de los estudios sobre las relaciones internacionales, sobre todo porque existía la necesidad de comprobar si el enfoque de doble nivel podía ser aplicado también en negociaciones entre países con relaciones asimétricas y en otros ámbitos que no fueran el económico. El *Center for the Advanced Study in the Behavioral Sciences* de la Universidad de Stanford abrió una serie de seminarios donde se estudiaron algunos casos de diplomacia en diferentes temas y distintos países con niveles económicos asimétricos y regímenes políticos variados, aplicando el enfoque del doble nivel. Los resultados fueron positivos y los once casos más representativos fueron incluidos en el libro, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, donde participó Putnam también. El libro fue publicado cinco años después y representó un complemento indispensable para estudiar el enfoque del juego del doble nivel (Evans *et al.*, 1993).

### *La noción de los winsets*

Una de las principales aportaciones de Putnam al análisis del doble nivel es la noción de los *winsets* (conjuntos ganadores). Para el autor, un *winset* es la alternativa que resulta más favorable a ambas partes en una negociación en el nivel I y que contará con un amplio apoyo en el nivel II. Es decir, es la opción que significa mayores beneficios mutuos al llegar

a un acuerdo con un gobierno extranjero, pero que a la vez satisfaga los intereses de los grupos internos. Por ejemplo, en la negociación de un tratado comercial, un gobierno buscará mejores condiciones frente a su contraparte; pero, al mismo tiempo, tratará de que el contenido del acuerdo beneficie a los sectores internos y de que la ratificación sea viable ante las instancias formales o informales correspondientes. En otras palabras, un *winset* será mayor si el arreglo beneficia a la contraparte externa y a los grupos internos al mismo tiempo. Para Putnam, los determinantes del tamaño del *winset* son básicamente tres: a) las preferencias y coaliciones en el nivel II; b) las instituciones formales e informales en el nivel II, y c) las estrategias de los negociadores en el nivel I.

En el primer punto, el tamaño del *winset* depende de la distribución del poder, las preferencias y las coaliciones posibles entre los grupos comprendidos en el nivel II. Es decir, una decisión de política exterior puede depender de la correlación de fuerzas de los principales actores del sistema político, ya sean funcionarios de gobierno, congresistas, partidos políticos, sectores empresariales, organizaciones sociales u opinión pública. Asimismo, el curso de acción está determinado por las preferencias de política pública de cada uno de ellos. Finalmente, el proceso está condicionado por las posibles alianzas que puedan construir esos actores. Es decir, el tamaño del *winset* aumentará si hay mayor consenso interno. En el segundo punto, el planteamiento de Putnam es que los procedimientos de ratificación afectan el tamaño del *winset*. Por ejemplo, si el poder legislativo requiere dos tercios para ratificar un acuerdo, entonces el tamaño del *winset* es más pequeño. Pero si solamente se necesita mayoría simple, entonces el *winset* es de mayor tamaño. Incluso, el margen de maniobra puede aumentar frente a la contraparte si se argumenta que una cesión no podría ser aceptada por el aparato legislativo o la circunscripción interna. Además, no todos los acuerdos son ratificados de manera formal. Por ejemplo, la disciplina rígida de los partidos políticos incrementa el tamaño del *winset*. Un gobierno tendrá mayor margen de maniobra si la probabilidad de que el acuerdo negociado se ratifique es elevada. Por el contrario, una débil disciplina partidaria reduce las posibilidades de cooperación internacional. En el último punto, el tamaño del *winset* puede variar dependiendo de las estrategias que adopten los negociadores en el nivel I. Es decir, la dimensión puede ser mayor o menor en función de las opciones que se presenten en la negociación entre los actores internacionales.

### **El caso de la expulsión del embajador cubano en México en mayo de 2004**

El 2 de mayo de 2004, durante una conferencia de prensa, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, anunciaron una decisión sin precedentes tomada por la administración de Vicente Fox: la expulsión del embajador de Cuba en México, Jorge Bolaños. Este determinante paso se fundamentó en la respuesta al discurso de Fidel Castro, en el cual el líder cubano había declarado que la política internacional de México “se había convertido en cenizas”,

considerado un agravio directo hacia el país. Derbez y Creel explicaron detalladamente las razones detrás de esta medida, destacando que no solo se trataba de una cuestión retórica, sino también de acciones concretas. Informaron que dos diplomáticos cubanos habían ingresado al territorio mexicano sin previo aviso y habían sostenido reuniones con altos funcionarios mexicanos sin informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estos actos, que violaban los protocolos diplomáticos establecidos, fueron considerados como una injerencia inaceptable en los asuntos internos de México.

La decisión de expulsar al embajador cubano generó un impacto significativo en el sistema político mexicano. La sorpresa y el revuelo se debieron, en gran medida, a la percepción generalizada de que México y Cuba mantenían una relación estrecha, especialmente considerando la tradicional alineación de los gobiernos priistas con el régimen de Fidel Castro. Este cambio en la postura diplomática marcó un quiebre en la histórica cercanía entre ambos países, desencadenando debates y reflexiones sobre la naturaleza de las relaciones bilaterales en un nuevo contexto político.

Históricamente, las tensiones entre los gobiernos de México y Cuba en la esfera diplomática no eran un fenómeno nuevo. En el año 2002, el entonces presidente Vicente Fox realizó una visita a la isla caribeña y se reunió con disidentes cubanos, un acto que generó molestias en Fidel Castro. En el mismo año, ocurrió un incidente en la embajada mexicana en La Habana cuando cientos de ciudadanos cubanos ingresaron por la fuerza solicitando asilo político. Este evento fue provocado por una declaración del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien en una reunión en Miami afirmó que las puertas de la embajada mexicana en La Habana estaban abiertas para los cubanos.

Posteriormente, en marzo de 2002, Castro asistió a una reunión de la ONU en Monterrey, donde Vicente Fox, preocupado por no afectar la llegada del presidente estadounidense George Bush, le pidió a Castro que regresara rápidamente a Cuba. La decisión de Castro de retirarse de la reunión sin explicación aparente causó revuelo interno en México. Poco después, en una votación en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, México votó en contra de Cuba, criticando abiertamente al régimen de Castro y respaldando el ingreso de un relator para supervisar los derechos humanos en la isla. En represalia, Castro reveló la conversación telefónica con Fox, generando una seria convulsión en el sistema político mexicano y críticas por parte de sectores nacionalistas.

Dos años después, en otro voto en la misma comisión de la ONU, México nuevamente se posicionó en contra de Cuba, deteriorando aún más la relación. Un incidente adicional aumentó las tensiones: el caso de Carlos Ahumada, un argentino acusado de fraude en la Ciudad de México que huyó a Cuba. Las autoridades cubanas decidieron deportarlo con una carta que insinuaba una campaña de desprestigio del gobierno de Fox contra el líder del gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, provocando la molestia de Fox.

Regresando a los acontecimientos objeto de análisis de este trabajo, es el discurso del 1º de mayo de 2004 que Castro pronunció en el marco del durante la conmemoración del día internacional del trabajo, donde mencionó que la política internacional de México se había convertido en cenizas, como ya mencionamos al principio del apartado, en respuesta al voto en su contra expresado en la comisión de la ONU (Castro, 2004). La reacción del presidente Vicente Fox fue mandar a llamar a sus principales asesores para tomar la decisión de romper las relaciones diplomáticas con la isla, puesto que consideró que la declaración de Castro ofendía a los mexicanos. En la reunión estuvieron el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, entre otros funcionarios que propusieron decisiones alternativas.

La tabla 1 presenta los tableros de acuerdo con el modelo del juego de doble nivel propuesto por Putnam. Es crucial aclarar que, en este caso, no estamos tratando con dos, sino con cuatro tableros de juego. En el contexto de la relación entre México y Cuba, se revela la existencia de cuatro niveles interrelacionados. En el plano externo, el primer nivel se encuentra representado por Estados Unidos. En esta dimensión, el presidente Fox buscaba asegurar una relación favorable con los vecinos del norte. La opción de adoptar una postura crítica hacia Cuba podría brindarle ventajas frente a Washington, dado que funcionarios estadounidenses habían estado presionando al gobierno mexicano para que modificara su posición frente a Castro y adoptara una postura más cuestionadora. Por ende, este nivel refleja las dinámicas de la relación entre México y Estados Unidos.

El segundo nivel, aún en el ámbito externo, se refiere a Cuba y a los países latinoamericanos, particularmente aquellos gobernados por partidos de izquierda en ese momento. En esta dimensión, el gobierno de Fox debía considerar los intereses de Castro en relación con México, siendo uno de los principales objetivos evitar que México votara en contra de Cuba en el foro de la ONU. Aquí, se manifiestan las complejidades de las relaciones entre México, Cuba y otros países latinoamericanos. En el plano interno, el tercer nivel incluía a los grupos conservadores que abogaban por una posición crítica frente a Castro. Estos grupos destacaban la falta de democracia y las violaciones a los derechos humanos en Cuba como justificación para una postura más contundente por parte de México.

Finalmente, el cuarto nivel representaba a los grupos nacionalistas, en su mayoría adheridos a partidos de izquierda como el PRI, sindicatos, estudiantes y otros con ideología similar. Estos actores abogaban por una política exterior basada en principios, como la no intervención, y buscaban mantener una relación cercana con la isla. Estos grupos expresaron su oposición al voto de México en la ONU y criticaron abiertamente el episodio conocido como el “comes y te vas”. Este nivel refleja las tensiones y divergencias dentro de la esfera política y social mexicana en torno a la relación con Cuba.

Tabla 1

*Los 4 tableros del juego*

Ideología	Los actores externos (Nivel I)	Interés	Los grupos internos (Nivel II)	Interés
	Tablero 1		Tablero 3	
De derecha	Estados Unidos	Adoptar una posición distinta al PRI frente a Cuba (mayor crítica y menor acercamiento)	Los grupos conservadores (PAN, empresarios)	Críticas a Cuba por la falta de democracia y por la violación a los derechos humanos de los cubanos
	Tablero 2		Tablero 4	
Izquierda	Cuba y países latinoamericanos con gobiernos de izquierda (Brasil, Argentina, Bolivia, Venezuela)	No votar en contra de Cuba en la ONU, no intervenir en los asuntos internos de Cuba y no alinearse a los intereses de Estados Unidos	Los grupos nacionalistas (partidos de izquierda, PRI, sindicatos, estudiantes)	Defender a Cuba y desarrollar una política exterior de principios y de autonomía frente a Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los pagos, la tabla 2 tiene como objetivo establecer el tamaño de los *winsets* asociados a cada una de las posibles alternativas que muy probablemente se discutieron en la reunión de Fox con sus asesores para la toma de decisiones. Cabe destacar que el número 10 refleja el *winset* más alto, indicando la alternativa con las mayores ganancias para cada uno de los cuatro tableros. Por otro lado, el número 0 representa el *winset* más bajo, es decir, la opción con menores ganancias y posibles consecuencias negativas. Los valores cercanos al 5 denotan un tamaño de *winset* medio.

La matriz ilustra las diferentes opciones estratégicas consideradas en función de los niveles externos e internos, evaluando sus posibles ganancias y consecuencias. En cada celda, el valor indica el tamaño del *winset* asociado a cada alternativa en la respectiva intersección de tablero externo e interno.

De acuerdo con esta matriz de pagos, la opción de Vicente Fox de romper relaciones diplomáticas con Castro (Nivel 1a) se percibe como ventajosa en el tablero externo relacionado con Estados Unidos, obteniendo un *winset* alto de 10 puntos. Esto sugiere que la medida sería bien recibida por Washington, beneficiando las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Sin embargo, la misma alternativa presenta un *winset* muy bajo de 0 puntos en el tablero externo relacionado con Cuba y los países latinoamericanos de izquierda (Nivel 1b). Esta baja puntuación indica que la medida podría tener consecuencias negativas considerables en términos de prestigio y relaciones en la región latinoamericana, especialmente con gobiernos afines a la izquierda.

Tabla 2

## Matriz de pagos

Opciones	Nivel I (a)	Nivel I (b)	Nivel II (a)	Nivel II (b)	Suma total
Romper relaciones diplomáticas con Cuba	10	0	10	0	20
Expulsar al embajador cubano en México y reducir el nivel de la relación a encargados de negocios	8	0	8	0	16
Llamar a consultas a la embajadora de México en Cuba	6	4	6	4	20
Enviar una nota de protesta y solicitar una disculpa	6	4	6	4	20
Llamar a consultas al embajador de Cuba en México	6	2	6	2	16
Presentar una queja ante la OEA	6	2	6	2	16
No hacer nada	0	10	0	10	20

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la expulsión dejaría un *winset* alto (10 puntos) frente a los grupos conservadores internos (Nivel IIa) ya que respalda la posición crítica hacia el régimen comunista de Castro que abogaban estos sectores. Sin embargo, esta opción tiene un *winset* bajo de 0 puntos frente a los grupos nacionalistas (Nivel IIb), indicando que la medida no sería bien recibida por estos actores internos que abogaban por una política exterior basada en principios y una relación cercana con Cuba. En términos totales, la suma de los *winsets* para la opción de la expulsión sería de 20 puntos. A pesar de que esta opción ofrecería ganancias considerables frente a los grupos conservadores, la inviabilidad de la medida debido a las repercusiones negativas frente a Cuba, otros países latinoamericanos y los grupos nacionalistas internos haría que Fox se enfrentara a serias consecuencias en términos de prestigio en la región y manifestaciones internas adversas. En consecuencia, la opción, a pesar de tener ciertos beneficios, podría no ser la más viable dada la complejidad de los intereses y actores involucrados.

La segunda opción, expulsar al embajador cubano, aunque no tan extrema como la ruptura de relaciones, aún mantenía un *winset* considerablemente alto frente a Estados Unidos, obteniendo 8 puntos. Esta decisión, al cambiar el posicionamiento de México frente a Cuba, satisfaría a Washington. Sin embargo, el *winset* relacionado con Cuba seguía siendo muy bajo, marcando 0 puntos. Esta alternativa también implicaba riesgos considerables para el prestigio de México en la región y abría la puerta a posibles represalias por parte de Castro.

En cuanto a los tableros internos, los grupos conservadores aplaudirían la medida, considerándola como una posición crítica necesaria frente al régimen comunista de Castro. Sin embargo, los grupos nacionalistas la rechazarían y criticarían, evidenciando las tensiones internas. A pesar de tener un tamaño total de *winset* de 16 puntos, esta opción seguía siendo

riesgosa debido a las implicaciones internas potenciales que podría acarrear. A pesar de estos riesgos, esta fue la decisión tomada, y las reacciones internas fueron notoriamente duras. Las reclamaciones fueron tan intensas que el presidente perdió legitimidad política en el proceso. Como resultado, unos meses después, se vio obligado a recular y regresar a los embajadores a sus puestos originales, marcando un cambio en la política adoptada inicialmente. Este episodio ilustra cómo las decisiones en política exterior pueden tener consecuencias significativas tanto a nivel internacional como doméstico, y cómo la gestión de las relaciones internacionales es crucial para el mantenimiento de la estabilidad política interna.

La tercera alternativa posible era llamar a consultas a la embajadora de México. Este tipo de medidas es una práctica muy común en el ámbito diplomático para mandar una señal de una molestia por una situación en particular, en este caso el discurso de Castro. Desde la perspectiva de Putnam, esta opción podría representar un *winset* medio (6 puntos) frente a Estados Unidos porque no reflejaba una posición dura frente a Castro. Pero la medida no representaba un *winset* tan negativo ante Cuba (4 puntos) puesto que era parte de un proceso de naturaleza diplomática para mostrar un descontento o una diferencia. La puntuación sería exactamente la misma en el caso de los grupos internos, tanto los conservadores, como los nacionalistas. En esta situación, el resultado de la suma es de 20 puntos. Por lo tanto, esta alternativa tenía un *winset* alto y, en consecuencia, se convertía en una opción altamente viable sin tantas repercusiones a nivel interno o externo.

La cuarta alternativa, que consistía en enviar una nota de protesta y solicitar una disculpa por lo que Fox consideraba una ofensa a los mexicanos, presentaba tamaños de *winsets* iguales a la opción anterior inmediata. Los argumentos que respaldaban esta elección eran esencialmente los mismos. En primer lugar, el *winset* se mantenía en un nivel medio frente a Estados Unidos, ya que la medida no era percibida como fuerte en términos de confrontación con Castro. Además, al tratarse de un instrumento diplomático, no implicaba un daño significativo en la relación con Cuba.

Esta alternativa también evitaba generar grandes controversias entre los grupos internos, ya que no tenía un carácter extremo. La opinión pública mexicana habría percibido esta acción como parte del proceso diplomático entre ambos países, sin generar demasiado asppaviento. Por lo tanto, esta opción se consideraba bastante viable por el tamaño de los *winsets* y por sus efectos limitados. Desde la perspectiva de la matriz de pagos propuesta, una combinación de llamar a consulta a la embajadora mexicana junto con una nota de protesta y una solicitud de disculpa representaba la mejor opción diplomática para Fox. Ambas acciones simbolizaban una alternativa prudente para no complicar la relación con Cuba ni generar desajustes políticos significativos en el sistema político mexicano. Este enfoque estratégico buscaba equilibrar las consideraciones externas e internas, minimizando las posibles repercusiones negativas.

La quinta opción, llamar a consultas al embajador de Cuba ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para explicar el discurso de Castro era viable, aunque el tamaño del *winsset* no era muy alto. Uno de los posibles inconvenientes radicaba en que algunos gobiernos podrían considerar que esta práctica violaba el principio de no intervención, ya que una cancillería no tiene derecho de pedir explicaciones sobre acciones de naturaleza soberana. A pesar de esto, cabe destacar que esta práctica diplomática es común en las relaciones internacionales.

En esta situación particular, era probable que la administración de Fox no estuviera satisfecha con la explicación proporcionada y podría considerar que era preferible optar por una medida más fuerte. Además, presentar una queja ante un organismo internacional como la Organización de Estados Americanos (OEA) era poco viable debido a que no representaba un tamaño de *winsset* alto y era improbable que dicho organismo aceptara tratar el tema. Los asesores de Fox podrían haber descartado esta alternativa por su poca practicidad y porque el resultado esperado, aplicar una sanción a Cuba por las declaraciones de Castro, era improbable. A pesar de ser una opción diplomáticamente válida, la llamada a consultas no ofrecía un tamaño de *winsset* significativamente alto y enfrentaba posibles limitaciones en términos de satisfacción con la explicación de Cuba y de apoyo internacional en organismos como la OEA. Este análisis puede haber llevado a descartar esta alternativa en favor de opciones que presentaran mayores beneficios y menor riesgo (Velázquez Flores, 2021).

Finalmente, la sexta decisión, no hacer nada también es una opción política válida, especialmente cuando las posibles consecuencias de la acción podrían ser peores que la situación actual. Sin embargo, es probable que ni Fox ni sus asesores hayan considerado esta alternativa, dado que el presidente mexicano estaba decidido a tomar represalias frente a Castro. Además, es plausible que Fox estuviera buscando una especie de revancha por la revelación de la conversación telefónica en el incidente del “comes y te vas” y por la carta que acompañó la deportación de Ahumada.

El discurso de Castro el 1º de mayo y la entrada de dos diplomáticos sin el aviso correspondiente podrían haber sido simplemente pretextos para llevar a cabo acciones que, de alguna manera, sirvieran como respuesta a eventos anteriores. Este enfoque sugiere una dinámica más compleja en las relaciones bilaterales entre México y Cuba, donde las acciones recientes podrían haber influido en la toma de decisiones actuales, más allá de las circunstancias inmediatas que llevaron a la crisis diplomática en cuestión.

## Conclusiones

Robert Putnam ha emergido como un destacado clásico en el ámbito de Relaciones Internacionales, principalmente gracias a su valiosa contribución al estudio de la política exterior de los Estados a través de su modelo del “juego del doble nivel” y la introducción

del concepto de *winsets*. Su propuesta teórica resulta esencial para comprender el proceso de toma de decisiones en acciones externas, especialmente en situaciones donde los líderes gubernamentales deben equilibrar los intereses de contrapartes externas y grupos internos.

El modelo de Putnam destaca la complejidad que implica para los tomadores de decisiones considerar ambos niveles de interacción, reconociendo que en ocasiones los intereses pueden ser divergentes. La medición del tamaño de los *winsets* proporciona una guía práctica para los gobiernos, instando a la adopción de decisiones que maximicen los beneficios tanto en el ámbito externo como interno, abogando por un enfoque pragmático en la política exterior.

En el caso específico de la expulsión del embajador cubano en 2004, la matriz de pagos propuesta en este artículo subraya que esta medida no representaba la mejor opción, particularmente debido al bajo tamaño del *winset* en el nivel interno frente a los grupos nacionalistas. Las críticas abiertas y el desprestigio en América Latina generaron consecuencias significativas, llevando a una pérdida de legitimidad tanto interna como externa para la administración de Fox. La resolución exitosa de la crisis implicó negociaciones con Cuba para el reinicio de relaciones a nivel de embajadores (Velázquez Flores, 2004).

Las alternativas sugeridas en la matriz de pagos, como llamar a consultas a la embajadora y enviar una nota de protesta solicitando una disculpa, se presentan como opciones más favorables, ya que evitaban complicaciones internas y no deterioraban las relaciones con Estados Unidos ni con Cuba. La aplicación exitosa previa de medidas similares por el presidente Ernesto Zedillo respalda la viabilidad de esta estrategia.

La teoría del doble nivel de Putnam emerge como una herramienta valiosa para explicar la política exterior de México, dada la presencia de tableros de negociación con actores tan relevantes como Estados Unidos y Cuba, así como la polarización entre grupos internos conservadores y nacionalistas. Esta teoría ofrece un marco teórico sólido para investigadores y estudiosos interesados en analizar la política exterior de México.

Efectivamente, la teoría propuesta por Putnam es útil para explicar la política exterior. Sin embargo, tiene algunas limitaciones. Este marco es adecuado para sistemas políticos presidencialistas en donde el Ejecutivo tiene un peso mayor en la toma de decisiones. En otros esquemas es más complicada su aplicabilidad. Por ejemplo, en los sistemas parlamentarios, los intereses del legislativo pueden estar por encima de la visión que tenga el jefe de gobierno. Asimismo, en sistemas democráticos, hay más margen para la aplicación de la teoría porque los gobiernos buscan satisfacer los intereses de la sociedad. En cambio, en una dictadura, el interés del grupo en el poder puede estar por encima de las necesidades del pueblo. El mismo criterio se puede aplicar en caso de países desarrollados con una visión occidental. En sociedades menos avanzadas, la lógica del doble nivel

puede ser diferente. Por otra parte, el juego del doble nivel fue diseñado especialmente para negociaciones comerciales, pero se puede aplicar en otros escenarios de decisiones de política exterior. Finalmente, en varios casos pueden existir más de dos tableros de juego, especialmente en naciones altamente polarizadas y una amplia división ideológica en el marco sistémico, como fue el caso de la Guerra Fría. En México, la polarización interna hace que el gobierno tenga que tomar en cuenta los intereses de un grupo y los del otro, lo que complica la aplicación de la propuesta de Putnam para explicar la política exterior de los Estados. ❀

## Bibliografía

- Castro, F. (2004). *Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores, con las incorporaciones que le hizo al texto escrito mientras lo pronunciaba y algunos puntos añadidos. Plaza de la Revolución. Primero de Mayo del 2004.* Portal Cuba. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/f010504e.html>
- Evans, P. B., Jacobson, H. K., y Putnam, R. D. (Eds.). (1993). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (No. 25). University of California Press.
- Harvard College (2023). *Robert D. Putnam. Peter and Isabel Malkin Professor of Public Policy, Emeritus.* John F. Kennedy School of Government. <https://www.hks.harvard.edu/faculty/robert-d-putnam>
- MacPhee, L. (2020). *Robert D. Putnam.* Harvard Kennedy School of Government. <http://robertdputnam.com/>
- Musotti, S. (2020). Robert David Putnam: Diplomacia y política interna. En Velázquez Flores, R. et al., *Los clásicos de las Relaciones Internacionales: Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina.* México. CIDE-AMEI-UABC. pp. 209-212.
- Osorno, G. (1995). El vínculo entre los ámbitos interno e internacional: de la política de eslabones a la diplomacia de doble filo. *Foro Internacional*, Vol. XXXV, 3 (141), julio-septiembre, pp. 426-447. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1400/1390>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3, verano. 427-460.
- Velázquez Flores, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior: el caso de la crisis diplomática entre México y Cuba. *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. IX, No. 18, pp. 57-127. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12801802>
- Velázquez Flores, R. (2021). El “pragmatismo principista” de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964). *Foro Internacional*, Vol. LXI, No. 3 (245) julio-septiembre, 687-765. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i3.2850>

