

## CUBA DESPUES DE LA GUERRA FRIA: ¿CUAL DEBERIA SER LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS?

*Wayne S. Smith*

En los últimos cuatro años ha cambiado espectacularmente el lugar que Cuba ocupa en el mundo. Con el derrumbe de la Unión Soviética y la mayoría de los estados comunistas, actualmente es un fenómeno aislado y no representa una amenaza para nadie. Su ejército salió por completo de Africa; ya no apoya movimientos revolucionarios en ningún lugar del mundo; sus vínculos militares con Rusia están disminuyendo y en todo caso no constituyen ya una amenaza para los Estados Unidos.

¿Cuál debería ser la política de los Estados Unidos hacia Cuba ahora que la Isla no representa más una preocupación de seguridad o incluso un problema de política exterior? En calcomanías adosadas a los parachoques de los autos en Miami, se ha venido pronosticando la caída de Fidel Castro "para finales de año" desde hace tres o cuatro años o más. Hasta el momento, ello no ha ocurrido, pero si no fue el "año pasado", ¿no podría acaso producirse el colapso de Castro el próximo? Si existiera esa probabilidad, el Gobierno de los Estados Unidos quizá pudiera aducir lógicamente que no cabría hacer otra cosa que esperar lo inevitable. Si, por otra parte, la caída de Castro no parece ser inminente, entonces correspondería adoptar una política más activa. Sin embargo, ¿debería ser una política de mayor o menor presión? ¿De distensión cautelosa o de endurecimiento de la determinación de no negociar nunca con el gobierno de Castro?

Cuba ha constituido siempre un tema particularmente emocional de la política exterior de los Estados Unidos. Desafortunadamente, no parece serlo menos en este período post Guerra Fría. De manera que un debate desapasionado de las opciones estadounidenses es muy difícil de lograr. Aun así, la gran mayoría de los estudios recientes que han abordado sistemáticamente este asunto —desde el informe del Inter-American Dialogue a las recomendaciones de la Rand Corporation, hasta un folleto de Twentieth Century Fund preparado por Gillian Gunn— han llegado a la misma conclusión

general: que la actual política de los Estados Unidos está pasada de moda y que una reducción de las presiones y la búsqueda de un diálogo con Cuba serían más convenientes para los intereses norteamericanos. Los últimos esfuerzos por incrementar las presiones, por ejemplo, las disposiciones de la *Cuban Democracy Act*, han tenido definitivamente efectos contraproducentes, como lo señala nuestro aislamiento en Naciones Unidas, que en 1992 aprobó abrumadoramente una resolución en la que se pedía el levantamiento del embargo comercial y que el mes pasado condenó el embargo por 88 votos a favor y 4 en contra. Sólo Israel, Albania y Paraguay votaron con los Estados Unidos. Ha llegado el momento de que el nuevo gobierno controle el daño y cambie de rumbo.

### La situación interna en Cuba.

Con el derrumbe de la Unión Soviética, Cuba perdió su principal asociado comercial y fuente de asistencia económica. Como resultado directo de ello, su economía se ha reducido aproximadamente 40% desde 1989. Además, en 1993, sólo pudo importar la mitad del petróleo que compraba anteriormente para atender sus necesidades normales. Menor cantidad de repuestos, neumáticos y otros bienes manufacturados llegan a la Isla en estos días. No es de sorprenderse, entonces, que el transporte público haya sufrido drásticas reducciones; los cubanos deben prescindir de la electricidad varias noches por semana y se hace cada vez más difícil que los productos alimenticios lleguen a los centros de distribución en las ciudades, o que las exportaciones procedentes del campo o las fábricas lleguen a los muelles. Escasea la oferta de casi todo, desde alimentos hasta hojas de afeitar y medicamentos. Nadie padece realmente de hambre. Continúan la atención médica y educacional gratuitas y la mayoría de los cubanos —aunque ciertamente no todos— tienen una vivienda adecuada. Aun así, la vida cotidiana se ha convertido en una faena agotadora.

Ello, sin embargo, no significa que se acerque el derrumbe. Por difícil que sea la situación económica, en definitiva Castro tendría que ser sacado del poder por la fuerza de las armas. No dimitirá simplemente o huirá precipitadamente al exilio dorado. Nadie que conozca a Castro puede imaginar que hará otra cosa como no sea permanecer y luchar. ¿Quién, entonces, se levantará en armas contra

él? No existe una oposición organizada en Cuba y es improbable que la haya. Por una parte, sería muy difícil organizar esa fuerza, porque el aparato de seguridad de Castro es masivo y eficaz. Por otra parte, les guste o no a los cubanos, Castro ha dominado el panorama político durante más de 30 años y todavía conserva una mayor influencia psicológica sobre el pueblo cubano que la que alguna vez ejercieron cualesquiera de los dirigentes de Europa del Este sobre sus pueblos, incluso cuando estaban en el apogeo del poder. Por último, independientemente del grado de insatisfacción que muestre con la situación actual, la mayor parte de los cubanos en la Isla reconoce que la revolución aportó beneficios en materia de atención de la salud y la educación, que no desean perder. Temen también el regreso de los exiliados conservadores de Miami, especialmente porque la inmensa mayoría de la población de Cuba es de origen afrocubano, en tanto que los dirigentes exiliados conservadores son blancos. Por todas estas razones, aunque muchos cubanos piensan en salir de su país, y algunos inclusive se arriesgan por el paso peligroso hacia Cayo Hueso en balsas de goma, pocos, si es que los hay, conciben la posibilidad de cambiar la situación por la fuerza de las armas.

Esto incluye al ejército. En Miami se escuchan constantes rumores de un golpe militar "mañana", pero no hay más pruebas concretas sobre la existencia de serias divisiones entre las Fuerzas Armadas actualmente que cuando esos rumores comenzaron, hace más de tres años. En realidad, parece muy poco probable que el ejército, que fue creado por el propio Castro, se alce en contra de su comandante o, al menos, que tome la iniciativa de hacerlo.

El derrocamiento, entonces, es muy improbable. Si la situación económica llegara a deteriorarse más, los disturbios causados por la falta de alimentos podrían aumentar rápidamente y quedar fuera de control. Pero ese tipo de violencia tendría que alcanzar el nivel de una guerra civil en gran escala antes de que pudiera llegar a traducirse en el desalojo del actual gobierno. Además, con armas suficientes para equipar una milicia de más de 1 millón 500.000 personas ya distribuidas entre la población, una guerra civil sería tremendamente sangrienta y destructiva; tan cruenta, de hecho, que no es una solución que Estados Unidos desearía ver.

No puede excluirse la posibilidad de un estallido de ese tipo, pero el resultado más probable es que el actual gobierno salga del paso a duras penas. Un destacado experto, el profesor Andrew Zimbalist, del Smith College, estima que la economía cubana ya tocó

fondo y que en uno o dos años más podría verse algún ligero repunte. Cuba firmó un nuevo acuerdo comercial con Rusia, principalmente a precios del mercado mundial, ha encontrado algunos nuevos asociados comerciales y ha triplicado su intercambio con China. Nada de ello se asemeja siquiera al reemplazo de un acuerdo comercial masivo y preferencial que tuvo en el pasado con la Unión Soviética, pero al menos debería traducirse en un cierto incremento de las importaciones de petróleo y otros productos. La recuperación experimentó un revés, a causa de una terrible tormenta ocurrida en marzo en 1993, que causó daños por más de 1.000 millones de dólares y barrió con algunos cultivos, lo único que le faltaba a Cuba. Sin embargo, uno de los resultados de la tormenta parece haber sido el estímulo a las autoridades para que sigan adelante con las reformas.

### **Necesidad de una reforma.**

Cuba debe realmente ajustarse a un mundo que ha cambiado a su alrededor. Los dirigentes cubanos se muestran comprensiblemente cautelosos para efectuar el cambio. Tras contemplar lo ocurrido en la Unión Soviética luego que Gorbachev cedió la tradicional "pulgada", están decididos a no incurrir en los errores que éste cometió. En Cuba, afirman, el proceso de cambio será cuidadosamente controlado y no se traducirá en una democracia al estilo occidental ni en capitalismo.

Quizá no; sin embargo, a fin de satisfacer sus propias necesidades, Cuba debe al menos avanzar hacia una economía mixta y un sistema político más abierto. El gobierno de Castro puede sobrevivir, es verdad, pero no puede restablecer el estado de la economía y la sociedad de Cuba sin esos cambios. Actualmente, ya no hay repúblicas socialistas hermanas cuyas economías y patrones de intercambio sean compatibles con los de Cuba. Cuba debe comerciar con economías de mercado. Sus inversiones deben provenir de ellas y debe realizar otros acuerdos financieros con las mismas.

Inexorablemente, entonces, debe comenzar a adoptar algunas de las prácticas y estructuras de esas economías de mercado. Tal vez pueda mantener su sistema de bienestar social aplicando un cierto grado de planificación centralizada. En otros aspectos, sin embargo, no tiene más alternativa que cambiar.

Las transformaciones ya han empezado a producirse en lo económico, como lo demuestra la legalización del dólar como moneda de curso legal por parte del gobierno cubano, su disposición a iniciar la constitución de empresas mixtas con capital extranjero, y la autorización a los particulares cubanos para que participen en empresas privadas y cultiven la tierra. Además, las cooperativas agrícolas se han transformado en empresas de carácter privado. Queda mucho más por hacer. Si los inversionistas extranjeros pueden organizar compañías privadas en Cuba, ¿acaso grupos de ciudadanos cubanos no deberían poder hacer lo mismo? Cuba tiene una población sumamente alfabetizada y laboriosa. Se tiene la impresión de que si el gobierno cubano "aflojara la rienda", bien podría descubrir que sus ciudadanos son capaces de resolver por sí mismos muchos de los problemas económicos del país. Además, los inversionistas extranjeros se sentirían más cómodos con una economía mixta, en que la empresa privada cubana, aunque con limitaciones, también tuviera un papel que desempeñar.

Todavía no han llegado lo suficientemente lejos, pero en la parte económica, los cubanos al menos avanzan en la dirección correcta y el proceso casi con toda seguridad ganará impulso por sí mismo, a pesar de la retórica de Castro de "socialismo o muerte". Sin embargo, al igual que los chinos, los cubanos han estado menos abiertos a las reformas políticas. Ello es lamentable, ya que las economías modernas se basan en bancos de datos inmediatamente disponibles para quienquiera que necesite información, como asimismo, en la capacidad de tomar decisiones rápidamente, sin necesidad de tener que referirse a algún punto central. Los sistemas políticos cerrados sencillamente no cuentan con estas bases. Por lo tanto, si Cuba ha de competir en el mundo contemporáneo, debe abrir su propio sistema.

Asimismo, el país necesita reintegrarse a la familia interamericana de naciones. Cuenta con el apoyo de la mayoría de los estados de América Latina, pero éstos insisten en que debe comenzar por dar a su pueblo mayor decisión en la elección de sus autoridades.

Antes de la celebración del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado a fines de 1991, el gobierno cubano parecía abierto a la idea del cambio, aunque rechazaba cualquier paso hacia una democracia occidental. Prometió elecciones directas y abiertas a la Asamblea Nacional e incluso sugirió que un sistema multipartidista era una posibilidad eventual. Algunos funcionarios cubanos incluso

señalaron que conocidos disidentes podían presentarse como candidatos, siempre que cumplieran con el procedimiento de inscripción. De haber continuado el gobierno con esa idea y propuesto un proceso electoral verosímil, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, incluidos los de Venezuela y México, probablemente se habrían mostrado satisfechos. Sin embargo, cuando a finales de 1992 se promulgó la ley electoral que se necesitaba, ésta fue muy insuficiente. Los candidatos simplemente no fueron propuestos e inscritos en la papeleta de votación después de haber reunido el número de firmas reglamentarias. En su lugar, los nombres fueron propuestos por las llamadas organizaciones populares (como sindicatos y federaciones femeninas) y luego cuidadosamente seleccionados por una comisión de candidaturas. La comisión, a su vez, presentó sus recomendaciones a los respectivos concejos municipales y éstos, no el pueblo, tomaron la decisión final respecto de quiénes serían los candidatos a la Asamblea Nacional. Peor aún, sólo hubo un candidato para cada puesto. El pueblo pudo votar, pero no pudo escoger por quién hacerlo.

La elección, que tuvo lugar en febrero de 1993, no fue entonces muy significativa en cuanto proceso electoral; sin embargo, como plebiscito, fue importante. Las estaciones de radio de Miami habían hecho un llamamiento al pueblo cubano a que votara en blanco como signo de desaprobación del gobierno de Castro. Podían haberlo hecho sin correr riesgos, ya que la votación es secreta. Sin embargo, aproximadamente 93% votó en favor de los candidatos oficialistas, lo que no significa que 93% respalde con entusiasmo al gobierno, pero indica que Castro aún goza de considerable apoyo popular.

Además, los funcionarios cubanos sostienen que éste no es el fin del proceso. El sistema electoral, afirman, puede aún reformarse más, quizá incluso para ofrecer un sistema más sencillo de postulación y la posibilidad de que haya múltiples candidatos para cada puesto. También sostienen que la continuación de las presiones y hostilidades de parte de los Estados Unidos aumentan en vez de disminuir la dificultad de lograr éstas y otras reformas. En palabras de un funcionario cubano: "Existe una relación directa entre el nivel de tensión entre Washington y La Habana y la medida en que puede haber una distensión interna en Cuba".

## Lo que dicen los activistas en pro de los derechos humanos.

Algunos sostienen que Castro es sencillamente un dirigente autoritario inflexible que en última instancia no desea la apertura del sistema ni perder ningún grado de control. Es un argumento que no puede desecharse *a priori*. Castro es un dirigente autoritario. Ello es evidente. La pregunta consiste en saber si también es o no lo suficientemente pragmático como para entender que sólo mediante la apertura puede revitalizar a Cuba y convertirla en un miembro integrado capaz de funcionar sin bruscas oscilaciones en la comunidad internacional. Sólo el tiempo lo dirá. Mientras tanto, cualquiera sea la respuesta a esa pregunta, la mayoría de los activistas cubanos en favor de los derechos humanos, no obstante la adopción de medidas más represivas en su contra, piden una reducción de las tensiones bilaterales como la mejor manera de crear un clima en que pueda producirse un cambio positivo. Elizardo Sánchez, de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, por ejemplo, insta a Estados Unidos a que levante el embargo comercial y normalice las relaciones de inmediato: "Es improbable que gobierno alguno entre en negociaciones o dé muestras de liberalización bajo presión", señala. "De manera que si Estados Unidos desea contribuir a la causa de la democracia y los derechos humanos en Cuba, lo mejor que pueden hacer es abandonar sus esfuerzos por presionar y aislar a Cuba e iniciar más bien un proceso de compromiso (*engagement*)".

## La comunidad cubano-estadounidense.

El sentido común parece indicar que todo esfuerzo por reducir las presiones contra Cuba mediante, por ejemplo, el levantamiento de las restricciones a los viajes o la prohibición relativa a la venta de alimentos y medicamentos, se enfrentaría a la oposición masiva de toda la comunidad cubano-estadounidense. No obstante, ello refleja un burdo desconocimiento de las complejidades de dicha comunidad, que en modo alguno tiene una postura única sobre estos temas. Los últimos sondeos indican que mientras la abrumadora mayoría de los cubano-estadounidenses no simpatiza con el gobierno de Castro y pudiera estar a favor de una invasión por parte de los Estados Unidos,

la mayoría simple también estaría a favor (de no producirse una invasión, cabe suponer) de negociaciones entre Washington y La Habana. Cada vez más temerosas de las consecuencias que una cruenta guerra civil pudiera tener para sus seres queridos que todavía permanecen en la Isla, más y más personas de la comunidad cubano-estadounidense piden la disminución de tensiones y la apertura de negociaciones.<sup>1</sup> Surgen nuevos dirigentes que defienden esta exhortación, como Eloy Gutiérrez Menoyo, de Cambio Cubano, que pasó 20 años en las cárceles de Castro, pero hoy insta a la reconciliación nacional y al término del embargo.

Cabe observar, además, que en la competencia de noviembre de 1993 para elegir alcalde en Miami, el candidato de línea dura de esa comunidad cubano-estadounidense no sólo perdió la elección, sino que concitó la oposición de casi 40% de los electores de esa comunidad. El cambio se prepara realmente en la comunidad.

Es evidente que las opiniones de la comunidad cubano-estadounidense deben tenerse en cuenta, pero ello de ninguna manera excluye una política más flexible y mejor adaptada al período posterior de la Guerra Fría. Por el contrario, esa política, debidamente explicada, sería probablemente bien recibida por la mayoría de esa comunidad, siempre que sus integrantes comprendieran sus objetivos: i) alentar un movimiento hacia un sistema más abierto y mayor respeto por los derechos humanos; ii) mejorar las condiciones de vida de sus seres queridos en la Isla; y iii) facilitar la visita de familiares.

## ¿Cuáles son los intereses de los Estados Unidos?

Durante casi 30 años, una preocupación por la seguridad caracterizó los intereses norteamericanos respecto de Cuba, y éstos tenían que ver más con la rivalidad global con Moscú que con la propia Cuba. Todas las actividades cubanas debían analizarse en el contexto de la Guerra Fría, es decir, en términos de si fomentaban los objetivos soviéticos y socavaban de alguna manera los nuestros. Muy pronto, los representantes oficiales del gobierno norteamericano inclusive insistieron en que no era el sistema socialista de Cuba el que nos preocupaba. Los acuerdos internos de Cuba eran de su propia incum-

<sup>1</sup> Guy Gugliotta, "Exiles Urge Moderation Toward Cuba", *The Washington Post*, 19 de enero de 1993, p. 4.

bencia; el problema real era su política exterior intervencionista y sus nexos militares con la Unión Soviética.<sup>2</sup> Durante el gobierno de Carter, los derechos humanos se agregaron a nuestra lista de preocupaciones. Carter señaló que podíamos avanzar hacia la normalización si Cuba cesaba su intervención en las situaciones revolucionarias registradas en diversas partes del mundo y si mostraba mayor respeto por los derechos humanos.

Hace tan sólo cinco años, algunos representantes oficiales del Gobierno de los Estados Unidos todavía afirmaban que los obstáculos hacia una relación más normal con Cuba se referían básicamente a la política exterior de Cuba y no a su sistema interno. Decían que lo que se interponía para mejorar las relaciones era la adhesión irrestricta de Cuba a la exportación de la revolución armada y sus estrechos vínculos militares con la Unión Soviética.<sup>3</sup>

Eso era lo que se decía, pero todos esos obstáculos han sido eliminados en la actualidad y ha desaparecido el contexto de Guerra Fría en el marco del cual solíamos analizar todas las actividades de Cuba. Las tropas cubanas abandonaron Africa. Cuba ya no apoya los movimientos revolucionarios y sus nexos militares con Rusia son prácticamente inexistentes. Nada de ello ha provocado diferencia alguna. Incluso han aumentado las presiones contra Cuba. Es evidente, entonces, que las preocupaciones por la seguridad no constituyen la clave.

¿Cuáles son, entonces, los intereses reales de los Estados Unidos en Cuba y qué tipo de resultado sería más ventajoso para esos intereses?

1) *Evitar daños que afecten la imagen internacional de los Estados Unidos y las relaciones con los países del Tercer Mundo.*

Antes que nada, es evidente que puesto que Cuba ya no constituye una preocupación de seguridad o un problema de política exterior de alguna importancia para nosotros, sería actualmente ilógico entor-

<sup>2</sup>Dean Rusk, Secretario de Estado, discurso pronunciado en la Conferencia de Punta del Este, 1962, en: Organización de los Estados Americanos, "Actas y Documentos, Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores", (OAS documents/series/F/III,8), p. 79.

<sup>3</sup>Declaración de Michael Kozak, Subsecretario de Estado Adjunto, en las audiencias del Subcomité de la Cámara de Representantes sobre asuntos del Hemisferio Occidental, 2 de agosto de 1989.

pecer nuestras importantes relaciones con otros países a causa de Cuba. Realmente, el objetivo principal de nuestra política hacia Cuba sería evitar esos problemas. Quizá hubo una época en que valió la pena arriesgar nuestras relaciones con otros gobiernos a fin de presionarlos para que redujeran el comercio y sus tratos financieros con Cuba. Si así fue, ese tiempo ya pasó. Nuestras relaciones económicas con Canadá, México y la Comunidad Europea, por ejemplo, son de vital importancia y sobrepasan con creces cualquier otro objetivo que tengamos respecto de Cuba. Poner en peligro esas relaciones en pos de esto último lindaría con lo irracional.

Tampoco los intereses económicos de los Estados Unidos constituyen el único aspecto de nuestra posición internacional que puede resultar perjudicado. La confianza en el liderazgo de los Estados Unidos se está viendo socavada. Los europeos, canadienses, latinoamericanos y los gobiernos amigos nuestros en otras partes del mundo siempre han considerado un tanto irracional la obsesión de los Estados Unidos con Cuba. La mayoría tuvo sus propios desacuerdos con La Habana y la consideraron como un antagonista de la Guerra Fría, al igual que los Estados Unidos. No obstante, esos países, incluidos los latinoamericanos a partir de 1975, no vieron utilidad alguna en no tener relaciones diplomáticas ni intercambio comercial con Cuba. Además, señalaron que tenía poco sentido que Estados Unidos tuviera plenas relaciones diplomáticas y comerciales con la Unión Soviética y China, sus principales adversarios comunistas, pero no con Cuba. Actualmente, con el derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, consideran sencillamente inexplicable —y preocupante— que Estados Unidos siga empeñándose en hostigar y aislar a Cuba. Les preocupa especialmente el continuo rechazo de los Estados Unidos de vender alimentos y medicamentos a Cuba, negativa que para muchos aparece como inhumana. A las explicaciones del gobierno estadounidense de que es imposible mantener relaciones normales porque Cuba no tiene un sistema democrático y viola los derechos humanos, responden que es probable que pueda hacerse más por alentar el mejoramiento de esas áreas a través de la influencia constructiva, que mediante esfuerzos tendientes al aislamiento. Observan, asimismo, que Washington mantiene relaciones normales, e inclusive cordiales, con toda una serie de países que no son más democráticos que Cuba y cuyo historial en materia de abusos de los derechos humanos es mucho peor que el cubano. De inmediato se piensa en China, Siria, Arabia Saudita y, por cierto, Kuwait.

En los cálculos de otros gobiernos, la obsesión de Washington con un país tan pequeño que no representa amenaza alguna para los Estados Unidos ni para otras naciones, provoca dudas acerca de su capacidad de proporcionar un liderazgo sólido al cambiante mundo actual. Como señaló recientemente, aunque de manera extraoficial, un diplomático europeo en Washington:

"Estados Unidos habla de un nuevo orden mundial que comprendería la solución de controversias mediante la diplomacia, el pleno respeto a los convenios internacionales, el comercio sin trabas y el libre desplazamiento de las personas y las ideas a través de las fronteras. Sin embargo, sin ninguna razón imperiosa que podamos ver, Estados Unidos viola todos estos principios en su trato con Cuba. No es un comportamiento tranquilizador y no refleja ciertamente el tipo de visión y seriedad de propósitos que cabría esperar de un líder mundial."

## 2) *Estimular un sistema más abierto.*

El argumento no consiste en si ello debe hacerse, sino en cómo hacerlo mejor. La mayoría de los activistas por los derechos humanos en Cuba, como se señaló anteriormente, afirma que la mejor manera de lograr una forma más democrática de gobierno consistiría en disminuir las tensiones y establecer relaciones más normales. La realidad objetiva respalda este planteamiento. Justamente durante los períodos de relajamiento de las tensiones bilaterales, el gobierno cubano se ha mostrado más dispuesto a avanzar en la dirección deseada. Durante la incipiente apertura de Carter hacia Cuba, allá por los años 1978 y 1979, por ejemplo, el gobierno cubano liberó la mayor parte de los presos políticos que mantenía (alrededor de 5.000) y permitió salir del país a quienes así lo desearan. Asimismo, en 1987 y 1988, cuando el gobierno de Reagan durante sus dos últimos años negoció varios asuntos con Cuba, incluido el problema de Angola, y cuando aumentó la expectativa de que el gobierno de Bush quizá se mostrara dispuesto a mantener relaciones más normales, se lograron mejoras significativas en la esfera de los derechos humanos. Fue liberada una mayor cantidad de prisioneros, se permitió a grupos internacionales visitar las cárceles y entrevistar a los presos políticos y se mostró mayor tolerancia hacia los pequeños grupos de activistas por los derechos humanos en la Isla. El Departamento de Estado, en su informe sobre los derechos humanos

correspondiente a 1988, reconoció que se habían efectuado mejoras significativas. Desafortunadamente, el gobierno de Bush no actuó sobre esa base; antes bien, en marzo de 1989, poco tiempo después de la publicación del informe, hizo circular un memorando en que se señalaba que no habría mejoramiento alguno en las relaciones con Cuba porque no se había producido ningún cambio en la conducta de este país.<sup>4</sup>

Cabría preguntarse por qué el retiro de las tropas cubanas de Angola y el mejoramiento de la situación de los derechos humanos, que el Departamento de Estado reconocía en su propio informe, no constituían cambios. Cualquiera fuera la respuesta, el gobierno de Bush adoptó una línea aún más dura hacia Cuba, y al hacerlo, lo que se había avanzado en la esfera de los derechos humanos se tradujo en retrocesos. Como sostuvo un representante oficial del gobierno cubano:

"Solamente cuando hay un relajamiento de las tensiones entre nuestros dos países podemos nosotros distendernos en Cuba. Mientras Estados Unidos prosiga su política hostil hacia nosotros y debemos preocuparnos acerca de las presiones externas y de los esfuerzos de la CIA para subvertir nuestro orden interno, tenemos que exigir disciplina y unidad estrictas para respaldar el gobierno."

### 3) *Beneficios económicos.*

Estados Unidos también tiene intereses en Cuba. Se trata de un mercado relativamente pequeño, pero para ciertas regiones y compañías, el comercio con Cuba puede ser muy lucrativo. Louisiana y Arkansas solían abastecer de arroz la mayor parte de las importaciones cubanas y pueden volver a hacerlo. Varias compañías estadounidenses estarían muy interesadas en refinar el azúcar cubana y a Estados Unidos podría resultarle conveniente importar una gran proporción de la producción de níquel de Cuba. Muchos hombres de negocios norteamericanos están interesados en invertir en Cuba y, por supuesto, Estados Unidos desea una compensación por los bienes y propiedades nacionalizados por el gobierno cubano a fines de los años sesenta.

---

<sup>4</sup> Secretario de Estado Baker en un memorándum de marzo de 1989: no hay mejoramiento alguno porque Cuba "resueltamente no ha podido ofrecer ninguna propuesta concreta de su parte para satisfacer preocupaciones de los Estados Unidos bien conocidas y de larga data".

Sobre este último tema, en una declaración emitida recientemente por el Departamento de Estado, se acusó a Cuba de negarse a pagar esas compensaciones.<sup>5</sup> Esta fue una tergiversación directa; el tipo de falacia que se esperaba que fuera corregida por el cambio de gobierno y la nueva orientación de las autoridades del Departamento de Estado. Cuba ha reconocido siempre su obligación de compensar a los propietarios de bienes de nacionalidad estadounidense y ha señalado su disposición de sentarse a la mesa de negociaciones. En verdad, desde hace mucho tiempo ha elaborado acuerdos satisfactorios de compensación con todos los demás países que tenían quejas en su contra. Naturalmente, Cuba no negociaría en el vacío. Los representantes oficiales del gobierno cubano siempre han indicado que para lograr un arreglo definitivo del tema de las compensaciones, habría que abordar simultáneamente el levantamiento del embargo. No obstante, no fueron ellos los primeros en vincular ambos temas. Años antes, en 1960, Estados Unidos impuso el embargo porque Cuba había nacionalizado todos los bienes norteamericanos; cuando las dos partes comenzaron a examinar el programa de negociaciones en 1977, Estados Unidos insistió en que el embargo no podía levantarse hasta que no se hubiera resuelto el tema de las compensaciones. Cuba, al adoptar ahora la posición de que lo contrario también es válido, acepta sencillamente nuestra propia lógica.

En resumidas cuentas, Estados Unidos puede recibir compensación y el intercambio comercial supondría beneficios económicos para ambos países. En efecto, en un estudio comercial realizado recientemente por la Johns Hopkins School of Advanced International Studies, se estimó que el comercio entre ambos países podría superar los 2.000 millones de dólares anuales durante el primer año después de la reanudación de relaciones, y una cifra considerablemente mayor de ahí en adelante.<sup>6</sup> No es una suma astronómica, pero en la actual época de dificultades económicas y déficit comerciales, toda ganancia es importante.

#### 4) *Evitar las consecuencias de una sangrienta explosión.*

Finalmente, si Estados Unidos tiene interés en que la población de las naciones del Caribe permanezca en su lugar en vez de emigrar

<sup>5</sup> *The Washington Post*, 25 de noviembre de 1992.

<sup>6</sup> Donna Rich Kaplowitz y Michael Dana Kaplowitz, "New Opportunities for US-Cuban Trade", Johns Hopkins University, Programa de Estudios Cubanos, 10 de agosto de 1992.

masivamente hacia el territorio norteamericano, ello es doblemente cierto para Cuba, que es el país más grande y el más cercano. Una cruenta guerra civil allí se traduciría en la presencia de quizá cientos de miles de refugiados en nuestras costas, para no hablar de las presiones que se ejercerían sobre el gobierno estadounidense a fin de que interviniera para poner término a la lucha. Para los Estados Unidos sería mucho mejor un proceso de transición pacífica en Cuba que llevara paulatinamente a un tipo de sistema político y económico más abierto, que estaría más a tono con las transformaciones del mundo actual y que abriría el camino a un futuro más promisorio para el pueblo cubano.

### La manera de no promover nuestros intereses.

Un estudio de casos acerca de la manera de no fomentar nuestros objetivos puede apreciarse en la recientemente promulgada *Cuban Democracy Act*, idea genial de la Fundación Cubano-Americana (CANF, por su sigla del inglés Cuban-American National Foundation), organización republicana ultraconservadora. Aunque los auspiciadores describen la ley como una directriz para una "política completamente nueva", en realidad es una repetición de lo que hemos hecho durante los últimos 30 años, con algunos elementos decorativos secundarios que apuntan a hacer todavía más estricto el embargo. No es difícil comprender por qué al calor de la campaña, el Presidente Clinton apoyó la *Cuban Democracy Act* – llamada a veces la legislación de Torricelli, por haber sido presentada por Robert Torricelli, el congresista demócrata por Nueva Jersey. Sus auspiciadores la describieron en términos engañosos y formularon falsos argumentos acerca de su alcance. Insistieron, por ejemplo, en que no provocaría problemas en el plano internacional, porque otros países no sentían simpatía por Castro y, porque dado que se adoptarían sanciones contra las empresas matrices en los Estados Unidos y no contra las filiales en el extranjero, la ley no violaba la soberanía de esos países. La realidad es muy distinta. Desde el comienzo, otros gobiernos advirtieron que efectivamente consideraban la ley como una violación de su soberanía, y las Naciones Unidas votaron abrumadoramente contra los Estados Unidos respecto del tema.

Habrán problemas mucho más graves si el gobierno norteamericano trata de aplicar la legislación de manera agresiva. Quizá real-

mente no sientan simpatía por Fidel Castro, pero Canadá, Gran Bretaña, México y algunos de los principales países con quienes negociamos, consideran las disposiciones de la ley como violaciones de su soberanía y han promulgado sus propias leyes para impedirlo. Las secuelas podrían ser complicaciones jurídicas, entorpecimiento en nuestras relaciones económicas e incluso daño a nuestras relaciones políticas. Los proponentes de la ley nos han llevado exactamente al tipo de situaciones que deberíamos evitar como nuestro objetivo primordial, es decir, poner en peligro relaciones importantes respecto de un tema que incluso ya no constituye un problema significativo de política exterior. Al haber procedido de esa manera, han causado un perjuicio al país.

Los defensores de la *Cuban Democracy Act* también afirmaron que la mayor parte del comercio de Cuba en moneda dura se realizaba con las filiales de los Estados Unidos. Por consiguiente, dijeron, si pudiera detenerse ese comercio con las filiales, se asestaría un golpe devastador a la economía cubana. El congresista Torricelli incluso pronosticó: "Fidel Castro no sobrevivirá a 1993". En realidad, no más de 18% del comercio de Cuba en moneda dura se realizaba con las filiales. Aun cuando esa ley pudiera aplicarse y cesara por completo el comercio con las filiales, la única consecuencia sería que Cuba se abastecería de compañías de propiedad totalmente extranjera. Sería, a lo sumo, un inconveniente, pero de ninguna manera un "golpe devastador". En realidad, en ese caso, la *Cuban Democracy Act* ha beneficiado a Castro, porque le ha permitido señalar el "endurecimiento" del embargo como la causa de los problemas económicos de Cuba y como una prueba más de la hostilidad de los Estados Unidos. No sólo Castro sobrevivió a 1993, sino que parece estar más firme que nunca en el poder.

Los proponentes han insistido asimismo en que la ley era "una hábil y minuciosa combinación de zanahorias y garrotes", y de hecho cuando el Presidente Clinton la apoyó, contenía algunas "zanahorias", aunque pequeñas. Sin embargo, cuando llegó el momento de promulgarla como ley, esos incentivos habían sido eliminados. Sus patrocinadores pretenden que por primera vez la ley allana el camino al envío de alimentos y medicamentos a Cuba. Sin embargo, desde hace mucho tiempo, los cubanos que residen en los Estados Unidos han podido enviar paquetes de alimentos y medicamentos a sus familiares en la Isla y además, podían hacerse donaciones de medicamentos a iglesias y otras organizaciones aun antes de que se promul-

gara la ley. La ley sencillamente confirma lo que ya se estaba haciendo. Una versión anterior de la ley apuntaba a levantar el embargo que afectaba la venta de medicamentos, pero al momento de aprobar el proyecto de ley en su forma definitiva, se habían agregado tantas condiciones que la disposición no tenía sentido.

Lo que sí no carece de significación es la intención de la ley de clausurar por completo el comercio con las filiales, 90% del cual consistía en alimentos y medicamentos. De manera que mientras los proponentes hablan de allanar el camino para el envío de esos productos, la ley en cuestión apunta exactamente en la dirección contraria.

Por último, la ley no amplía las comunicaciones entre ambos países, como quisieran hacernos creer sus patrocinadores. Supuestamente, abre el camino al servicio postal directo. Sin embargo, el gobierno de Bush ya había propuesto ese servicio. El gobierno cubano respondió que de acuerdo con los convenios internacionales, la correspondencia debía llevarse a bordo de aeronaves de itinerario regular. Esta puede ser o no una interpretación correcta, pero es la posición del gobierno cubano. La ley ni siquiera aborda ese hecho y no cambia de manera alguna la situación existente. El Presidente podría abrir el camino a ese tipo de servicio postal mediante la negociación de un nuevo acuerdo sobre aviación civil con Cuba y la reanudación del servicio aéreo con itinerario regular. Sin embargo, desde el principio ha tenido la facultad para hacerlo; por lo tanto, una vez más, la ley no modifica en absoluto la situación actual.

Algo se habló de ampliar las telecomunicaciones, pero las directrices emitidas por el gobierno norteamericano eran tan restrictivas que hasta ahora no ha habido ningún resultado al respecto. Estados Unidos no pagará a Cuba el dinero que le adeuda ni permitirá tampoco que las compañías estadounidenses reparen el deficiente servicio telefónico de Cuba. La apertura de una nueva línea entre ambos países tendría, entonces, escasa repercusión.

En definitiva, la *Cuban Democracy Act* no logra casi nada de lo que pretenden sus proponentes y causará más problemas a los Estados Unidos que a Fidel Castro. En realidad, al rechazar recientemente la ley como imprudente, Oscar Arias, ex Presidente de Costa Rica galardonado con el Premio Nobel, señaló que "(esas medidas) que tienden a imponer más sacrificios al pueblo cubano son argumentos que se dan a Fidel Castro para que siga viviendo en la Guerra Fría".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *CubaInfo*, Johns Hopkins University, 13 de noviembre de 1992, Vol. 4, Nº13.

Por suerte, como se señala más abajo, la *Cuban Democracy Act* puede interpretarse y aplicarse de manera de causar el mínimo daño a nuestras relaciones con terceros países.

### Un enfoque apropiado al período post Guerra Fría.

Un enfoque eficaz del problema cubano comenzaría por la formulación de medidas normativas cuidadosamente dirigidas a promover los objetivos de los Estados Unidos. Es importante observar, asimismo, que el logro de dichos objetivos no gira en torno a la caída de Fidel Castro, por satisfactorio que ello pudiera ser para el gobierno norteamericano. Esos objetivos de máxima prioridad ni siquiera requieren la adopción de medidas de reciprocidad de parte de Cuba. Si, por ejemplo, deseamos proteger nuestra posición con terceros países y borrar la imagen de los Estados Unidos como penderciero irracional en su trato con Cuba, deberíamos de inmediato adoptar medidas para hacerlo, sin importar las actitudes y acciones por parte de Cuba. Entre esas medidas podrían incluirse las siguientes:

1) *Interpretar y aplicar la Cuban Democracy Act de manera de no violar la soberanía de otros países o interferir con las prácticas normales del comercio.* La ley, por ejemplo, dice que el Presidente, "deberá<sup>8</sup> alentar" a otros gobiernos "a restringir las relaciones en materia de comercio y crédito con Cuba."

La manera en que éste las aliente, el vigor que ponga en ello o incluso si lo hace o no, queda a la discreción del Presidente. Luego del derrumbe de la Unión Soviética, esas relaciones no suponen consecuencia alguna en materia de seguridad, para nosotros ni para otros. Aun en plena Guerra Fría, prácticamente ningún gobierno, a partir de 1975, cooperó con nosotros o inclusive estuvo de acuerdo con nuestro embargo comercial contra Cuba. Mucho menos probable sería que lo hicieran en la actualidad, cuando la Guerra Fría es cosa del pasado. Si nos empeñamos en obligarlos a cooperar, sencillamente nos distanciaremos de nuestros aliados y disminuirá la confianza en nuestra capacidad de ejercer un liderazgo juicioso. Sin embargo, el Presidente podría fomentar los objetivos de los Estados Unidos y al mismo tiempo ajustarse al espíritu de la ley, si instara a otros gobiernos a que restringieran sus relaciones económicas con

<sup>8</sup>El destacado es nuestro.

Cuba, salvo que esas relaciones pudieran contribuir a influir en Cuba para llevarla hacia un sistema político y económico más abierto, objetivo que a todos interesa.

El Presidente goza asimismo de amplia discreción para aplicar las disposiciones de la ley encaminadas a obligar a otros países a que no brinden "asistencia" a Cuba, concepto definido de manera tan amplia, como para incluir posiblemente prácticas comerciales normales, como es la fijación de precios preferenciales. Si esas disposiciones, se aplican de manera tan general y agresiva como lo desean algunos de los proponentes de la ley, socavarían gravemente el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y posiblemente perturbarían las relaciones económicas con Rusia y diversos otros países. En la práctica, las sanciones preceptuadas sólo deberían considerarse en casos de asistencia abierta, como garantías presupuestarias y ayuda militar. No debería resultar afectado nada que tuviera relación con las prácticas del comercio normal o con la ayuda humanitaria.

2) *Abrir el camino a la venta de alimentos y medicamentos a Cuba.* Muchos estadounidenses estimaron que la prohibición de esas ventas simplemente no debería haberse impuesto, pues Estados Unidos no debería nunca estar en situación de negarse a vender alimentos y medicamentos a nadie. El actual mantenimiento de esa prohibición, habiendo terminado la Guerra Fría y cuando es evidente que el propio pueblo cubano es quien sufre las consecuencias, sólo puede parecer inhumano.

Como se dijo anteriormente, aunque la legislación no tiene ese efecto, los proponentes de la *Cuban Democracy Act* insistieron en que deseaban facilitar el envío de alimentos y medicamentos a Cuba. El Presidente debería obligarlos a ser consecuentes y levantar la prohibición sobre la venta de alimentos, ya que tiene la facultad para hacerlo en cualquier momento que lo desee. También podría posibilitar la venta de medicamentos. La ley autoriza ese tipo de exportaciones, pero estipula que el Presidente debe estar capacitado para verificar, "mediante inspecciones *in situ* y otros medios, que el artículo exportado se utilizará con la finalidad para la que fue destinado y solamente para el uso y beneficio del pueblo cubano".

En las circunstancias actuales, los cubanos rechazarían, naturalmente, las inspecciones en el terreno por parte de funcionarios estadounidenses. Sin embargo, la ley omite indicar quién deberá realizar esas inspecciones. Por consiguiente, el Presidente podría

cumplir con la disposición relativa a la inspección *in situ*, apelando a la Organización Panamericana de la Salud, que posee oficinas en Cuba, para que vigile la utilización de toda exportación de medicamentos procedentes de los Estados Unidos y confirme que éstos benefician al pueblo cubano.

3) *Detener todos los ejercicios militares en las proximidades de Cuba.* Esas maniobras aparecen ante los ojos de otros países, especialmente para las naciones latinoamericanas, como una amenaza innecesaria y recordatoria de las políticas del "gran garrote" conocidas en el pasado. No satisfacen ninguna necesidad importante y pueden ser desechadas.

4) *Es preciso clausurar TV Martí.* Esta no se ve ni se oye en Cuba. Que año tras año sigamos desperdiciando el dinero de los contribuyentes en ese tipo de empresa es considerado por otros gobiernos como prueba de nuestra irracionalidad cuando se trata de Cuba. Debería clausurarse como medida de economía. Si el gobierno desea reducir el déficit federal, no debería tolerar un despilfarro de ese tipo. Su clausura, al mismo tiempo, sería concebida por otros gobiernos como indicio de un nuevo pragmatismo y equilibrio. Por suerte, el Congreso ha avanzado en esa dirección al pedir a una comisión independiente que determine si TV Martí puede verse o no. De ser así, cabe suponer que se clausurará.

Otras medidas deberían adoptarse para alentar una mayor apertura en la sociedad cubana, como asimismo, para evitar la cruenta explosión que todos temen. Al igual que con el primer conjunto de medidas, éstas no deberían estar condicionadas a una determinada respuesta de Cuba. Si Cuba reacciona positivamente, tanto mejor, pero las medidas mencionadas más adelante deberían adoptarse aunque ello no ocurriera. Como mínimo, servirían para aclarar que la responsabilidad por la continuada hostilidad y la incapacidad de Cuba de liberalizarse internamente recae en La Habana y no en los Estados Unidos. Representan, asimismo, nuestra mejor esperanza, ya sea que fructifiquen o no, de hacer que Cuba avance hacia un cambio positivo y contribuirían al propósito humanitario de disminuir el aislamiento del pueblo cubano.

5) *Suprimir todas las restricciones relativas a los viajes y alentar a Cuba a que haga otro tanto,* de manera que cubanos y estadounidenses, sujetos únicamente a los requisitos normales en materia de visa, puedan viajar libremente hacia uno y otro país. En principio, aun cuando no exista una disposición jurídica específica, la prohibi-

ción a los ciudadanos estadounidenses del derecho de viajar a otro país constituye una transgresión de sus derechos fundamentales y esa medida no debería continuar aplicándola un gobierno demócrata que juró defender las libertades básicas. Además, la autorización a los estadounidenses para viajar libremente a Cuba sería un medio excelente para aumentar el flujo de información y nuevas ideas con el pueblo cubano. Cuando alguien desea que la luz del sol penetre en una casa, no trata de mantener todas las ventanas cerradas. Sin embargo, ése ha sido nuestro criterio con Cuba. Es cierto que si se autoriza el viaje de los turistas estadounidenses a Cuba, el resultado se traduciría en algunos ingresos para el gobierno cubano, pero la repercusión política consiguiente valdría mucho más que esa concesión. La medida adoptada por los Estados Unidos en un lapso de 30 años que causó la mayor dificultad al gobierno de Castro no fue el embargo ni las incursiones de sabotaje o la invasión de Bahía de Cochinos, sino el regreso, en 1979 y 1980, de más de 100.000 exiliados para visitar a sus familiares. Ello resultó tan desestabilizador que el gobierno cubano se vio primeramente obligado a detener las visitas y luego a reducir las antes de que se reanudaran. Todo ello indica que si ha de haber algún obstáculo para viajar, éste debería ser impuesto por Cuba y no por los Estados Unidos, país que supuestamente cree en la libertad de viajar y que está obligado, en virtud de los Acuerdos de Helsinki, a permitir el libre tránsito de personas e ideas a través de las fronteras.

6) *Mejorar los enlaces aéreos y postales.* Washington sólo debe negociar con La Habana un nuevo acuerdo sobre aviación civil para que el servicio aéreo con itinerario regular reemplace los vuelos fletados casi cotidianos entre Miami y La Habana. Puesto que se permiten los vuelos fletados, no existe razón objetiva alguna para no tener transportistas corrientes. Además, como resultado del paso gradual a rutas de itinerario, puede asimismo restablecerse el servicio postal directo.

7) *Proseguir con la expansión de las telecomunicaciones.* Cuba debe renovar su sistema interno si el enlace con el mundo exterior ha de ser eficaz. Desea que Estados Unidos pague la suma adeudada por servicios prestados en el pasado (entre 80 y 100 millones de dólares) para poder contratar las mejoras o que permita a las empresas estadounidenses renovar el sistema como parte del trato. ¿Por qué no hacer una u otra cosa? Estados Unidos no perdería nada.

8) *Los intercambios culturales y académicos*, constituyen un medio excelente para incrementar el acceso del pueblo cubano a la información y las ideas. Actores, artistas e intelectuales de ambos países deberían efectuar giras en el otro país. Es preciso ampliar los intercambios académicos para que los eruditos cubanos puedan realmente ingresar a las universidades estadounidenses y para que los becarios de la Fundación Fulbright puedan estudiar en Cuba.

9) *La cooperación para proteger el medio ambiente y prohibir el tráfico de drogas*, interesa claramente a los Estados Unidos. Deben negociarse de inmediato acuerdos bilaterales a ese respecto, incluido uno que estipule el acceso periódico de inspectores estadounidenses a la central de energía nuclear de Cuba y la visita de inspectores cubanos a las centrales de energía nuclear del Sudeste de los Estados Unidos.

### **Para el futuro.**

Si Cuba respondiera positivamente a estas medidas adoptadas por los Estados Unidos, el siguiente paso consistirá en iniciar negociaciones sobre los diversos problemas bilaterales que se interponen a una relación más normal. Entre éstas se incluirían, antes que nada, compensaciones por los bienes estadounidenses nacionalizados y el levantamiento del embargo. El progreso en relación con las compensaciones se complicaría por la posición de los Estados Unidos de que, además de lo principal, Cuba debería pagar 6% anual sobre esa suma y por las contrademandas originadas en la invasión de Bahía de Cochinos y el embargo norteamericano durante 30 años. Sin embargo, una fórmula analizada en 1977 podría ofrecer un medio de obviar estas complicaciones: Estados Unidos descartaría su demanda de pago de intereses y Cuba, a su vez, desecharía sus contrademandas. Ambas partes se sentarían luego a negociar: i) lo principal que habrá que pagar como compensación, y ii) el levantamiento del embargo y el establecimiento de una sobretasa a las importaciones cubanas en los Estados Unidos, con la cual se pagaría dicha compensación. Una vez logrado esto, deberían restablecerse plenamente las relaciones diplomáticas y ambas partes deberían proceder a resolver los otros temas pendientes, como la devolución de la base naval de Guantánamo, que Estados Unidos no necesita de manera apremiante.

Puede que las relaciones entre ambos países no sean cordiales durante muchísimo tiempo aun después de la normalización y no podrán serlo hasta que Cuba no se haya transformado en una sociedad mucho más abierta, que muestre pleno respeto por los derechos civiles de sus ciudadanos. Sin embargo, a través de un proceso de compromiso (*engagement*) como el descrito anteriormente, Estados Unidos puede hacer lo máximo para alentar a Cuba a realizar esas transformaciones.