

LA CUESTION DE LA "SOLUCION DEL CONFLICTO" ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y CUBA: PRECISIONES, PREMISAS, PRECAUCIONES

Rafael Hernández

En un artículo publicado en el número de invierno de 1991-92, de *Foreign Affairs*, y que ha pasado notoriamente inadvertido para la mayoría de los expertos en problemas cubanos, el Secretario de Estado de Estados Unidos expresó lo siguiente:

"Como dijo nuestro Presidente en la Universidad de Yale en junio, ninguna nación ha descubierto todavía un medio de importar las mercancías del mercado mundial y detener las ideas extranjeras en la frontera. Es nuestro interés que la próxima generación cubana esté incorporada a la Era de la Informática, no aislada de las tendencias globales que conforman el futuro... Resolver estas cuestiones sólo puede conseguirse a través de una política de compromiso activo... Nuestras experiencias trabajando conjuntamente con La Habana sobre el proceso de paz en el suroeste de Africa y las conversaciones acerca del tema de la migración sugieren que nuestro compromiso puede producir resultados. En resumen, tenemos que reconocer que Cuba está en un período de transición. Un régimen anacrónico nos ha alienado, tratando de reprimir un espíritu irreprimible. Un retorno a la confrontación no ayudará al pueblo de Cuba ni servirá a nuestro interés nacional".¹

Esta cita es absolutamente exacta. Sólo he sustituido China (o Beijing) por Cuba (o La Habana), Cambodia y península coreana por Suroeste africano y tema migratorio. De manera que el discurso con

¹ "... *As our president pointed out at Yale University in June, no nation has yet discovered a way to import the world's goods and services while stopping foreign ideas at the border. It is in our interest that the next generations in Cuba be engaged by the Information Age, not isolated from global trends shaping the future... Resolving these issues... can only be pursued through a policy of active engagement... Our experiences in working with Havana on the South West African peace process and on the migration issue suggest that our engagement can produce results. In sum we need to recognize that Cuba is in time of transition. An anachronistic regime has alienated us by lashing out, by seeking to repress an irrepressible spirit. A return to hostile confrontation will not help the people of Cuba nor serve our national interest.*" James Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community", *Foreign Affairs*, Winter 1991-92, pp. 15-16.

que el Secretario de Estado de los Estados Unidos podría explicar a la opinión pública de su país y del mundo los fundamentos estratégicos de un restablecimiento de relaciones con Cuba, ya fue pronunciado por la administración Bush.

Sin embargo, el conflicto se mantiene prácticamente intacto. ¿Por qué?

La naturaleza del conflicto y las actitudes de los actores.

Valores e intereses contrapuestos han estado siempre en la raíz de las principales cuestiones que han enfrentado a los Estados Unidos y Cuba. Estos valores e intereses se insertan en el marco más general de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.²

Según la geopolítica clásica norteamericana, ante países con valores opuestos a los Estados Unidos, éstos sólo deben guiarse por sus intereses propios.³ Desde su perspectiva, estos países atrasados no son capaces de desempeñar adecuadamente el papel de objetos de la dominación; por consiguiente, los Estados Unidos deben ejercer una llamada responsabilidad imperativa. En pocas palabras, su política no ha de basarse en el consenso de los dominados, sino, como diría Joseph Nye, en su deber como potencia obligada a dirigir.⁴

En la tradición del pensamiento político cubano, se ha percibido siempre la dualidad moral y política presente en la doctrina Monroe, según la cual los Estados Unidos preservarían la libertad de América Latina ante las potencias extrahemisféricas, al precio de la exclusividad sobre la región. Para cubanos como José Martí,⁵ los valores e intereses norteamericanos son tan ajenos a los latinoamericanos como los de las potencias europeas. Y es contrario a los intereses y valores de los países latinoamericanos asociarse con Estados Unidos en su discurso sobre la libertad, bajo el pretexto del progreso técnico y el financiamiento que provendrían del Norte.

² Véase Rafael Hernández, "Interest and Values in U.S.-Cuban Relations", *United States-Cuban Relations in the Nineties*, (Westview Press, 1989).

³ Alfred T. Mahan, "The Relations of the United States to their New Dependencies", *Engineering Magazine*, January, 1899, en *Lessons of the War with Spain and Other Articles*, (Little, Brown and Co., 1899), pp. 243-247.

⁴ Joseph Nye, *Bound to Lead*.

⁵ José Martí, "Congreso Internacional de Washington (II)", *La Nación*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 1899, en *Obras Completas*, tomo 6, (Editorial Ciencias Sociales, 1975), pp. 56-62.

De este alineamiento de valores e intereses antagónicos, se derivan las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los términos del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos? ¿En qué medida es razonable, a la luz de las tendencias históricas y factores de poder en juego, una cierta solución del conflicto? ¿Qué límites se imponen a una perspectiva de cambio en las relaciones?

El impulso de los Estados Unidos.

Las relaciones norteamericanas con Cuba arrastran una serie de enigmas. ¿Por qué los Estados Unidos han gastado tantos esfuerzos en una isleta que no tiene grandes riquezas naturales y tan cerca de los Estados Unidos que su aviación convencional podría atacarla en quince minutos? ¿Cómo se explica que esta política se haya mantenido por tanto tiempo sin un resultado sustancial en cuanto a los objetivos planteados, es decir, hacer inviable al régimen?

En su marco más general, la política de los Estados Unidos hacia Cuba se explica por los presupuestos de la doctrina Monroe, por la Guerra Fría y, especialmente, los doscientos años de influencia norteamericana en el destino económico, político y cultural de la Isla. Los rasgos que la han caracterizado se pueden resumir en términos de intereses nacionales, alianzas, percepciones ideológicas e incidencia de las políticas domésticas.

Estados Unidos nunca ha comprendido el nacionalismo cubano. En particular, no ha advertido que ese nacionalismo constituye una fuerza de unidad del pueblo superior a cualquier credo ideológico o filosófico.

En el afán de contener el comunismo y apoyar a sus asociados cubanos a toda costa, los Estados Unidos han encontrado aliados sucesivamente con el régimen de Batista, la ultraderecha cubana, las bandas contrarrevolucionarias alzadas en las montañas de la Isla, los grupos terroristas de Miami, los regímenes militares latinoamericanos e, incluso, hasta la mafia.

En particular, Estados Unidos se ha mostrado incapaz de mantener una relación adecuada a sus intereses nacionales con el exilio cubano. La relación establecida con este último estuvo en la base de fracasos como el de Bahía de Cochinos, en 1961, y en situaciones caóticas como el éxodo del Mariel, en 1980. Aun hoy este exilio interfiere en la adopción de una política racional de Estados Unidos hacia Cuba, gracias a un entretejido de compromisos locales, de

vínculos con organizaciones políticas norteamericanas y de conexiones personales que llegan hasta el Congreso. Estados Unidos no ha comprendido nunca en qué medida este aliado es políticamente inviable en Cuba.

Estados Unidos ha tenido siempre un escaso conocimiento de la situación política interna en Cuba. La escalada contra la Isla, y en general la aplicación de la regla de la hostilidad permanente, produjo resultados iguales e inversos a los que se proponía, es decir, el apoyo creciente al régimen bajo la bandera de la nación amenazada.

De la fuerza del nacionalismo cubano y de la debilidad del desconocimiento y las alianzas de Estados Unidos, se deriva un desbalance estratégico que ha pesado más que la superioridad tecnológica y cuantitativa del poder norteamericano.

En cuanto a la política doméstica, Cuba no ha sido nunca un factor de peso que haya dividido realmente a la opinión pública norteamericana. La simpatía inicial hacia la revolución cedió rápidamente bajo el peso ominoso de la Guerra Fría. El sentimiento de rechazo sembrado contra Fidel Castro no cedió ni siquiera ante errores monumentales, como el de Playa Girón, u horrores como el del holocausto nuclear en 1962. El odio hacia el régimen cubano encerrado en el discurso de la Guerra Fría se mantiene intacto treinta años después. Se trata de una costra endurecida por el tiempo en la percepción pública norteamericana—como la que existió durante más de veinte años sobre China. Pero ya no es un factor de peso en la política doméstica, como en 1960; y mucho menos un componente del consenso.

Las motivaciones cubanas.

El impulso revolucionario cubano de 1959 fue la descarga de cien años de nacionalismo frustrado.

En Cuba, el nacionalismo revolucionario no estaba dirigido por los comunistas. Sin embargo, fue el discurso nacionalista revolucionario, predominante en los primeros sesenta—y no el lenguaje del marxismo convencional soviético— el que causó la reacción política de los Estados Unidos. Si la Revolución Cubana se radicalizó y llegó a absorber la ideología del marxismo-leninismo, ello se debió más al impulso de ese nacionalismo revolucionario, enraizado en las luchas populares desde las guerras de independencia, que a la influencia de las tendencias comunistas históricas.

A cuatro meses del triunfo revolucionario, cuando los soviéticos se preguntaban quién era aquel líder barbudo, Richard Nixon salía de una conversación con Fidel Castro comentando que debía ser "ingenuo o comunista". Sin embargo, Fidel Castro y sus colaboradores provenían del ala radical del Partido Ortodoxo, cuyas ideas no eran muy diferentes de las de Perón, Lázaro Cárdenas o Jacobo Arbenz. Si era un marxista oculto o no, el hecho es que su política no se orientó inicialmente a una alianza con la Unión Soviética. No obstante, Eisenhower aprobó el plan de Playa Girón mucho antes de que los soviéticos soñaran siquiera con colocar algún día misiles nucleares en la Isla.

Sin embargo, esto parece haber sido una cuestión puramente académica para los Estados Unidos. Al gobierno norteamericano no le importaba tanto establecer la "sutil diferencia" entre lo que Cuba hacía "por orden de la Unión Soviética" o lo que hacía por su propia cuenta, si al fin y al cabo lo que Cuba hacía objetivamente beneficiaba al Este de todas maneras. Parece que los sentimientos del Este sobre las revoluciones en el Tercer Mundo estaban más nítidamente definidos en Washington que en Moscú o Varsovia.

Pero, ciertamente, ¿a quién le han importado "sutiles diferencias" en relación con Cuba? En otras palabras, ¿quién tiene un interés político especial en distinguir matices o motivaciones racionales y legítimas en la conducta de Fidel Castro? ¿A quién le interesa explicarse las decisiones cubanas a partir de su propia historia, cultura, tradiciones e ideología? Es más fácil explicarse a Cuba como un caso para soviétólogos, no muy diferente de Hungría o Polonia.

Otro gran problema entre Estados Unidos y Cuba, quizás el principal, fue siempre la "exportación de la revolución". Sin embargo, a pesar de lo que hubieran creído los Estados Unidos, tampoco el apoyo soviético ni chino ha sido el motor impulsor de las operaciones cubanas en América Latina o en Africa. Cuba no "exportaba la revolución" como "satélite de la Unión Soviética" — más bien todo lo contrario.

Sin embargo, el entorno geopolítico desempeñó un papel clave en la definición del conflicto con Cuba.

En primer lugar, la Isla no está a 20 mil kilómetros de las costas de Estados Unidos ni en la frontera de una potencia socialista. De manera que Estados Unidos pudo confinar política y económicamente a Cuba en los años sesenta y separarla del sistema interamericano, reforzando la objetiva situación de aislamiento ideológico y geopolítico.

tico en que se encontraba el régimen socialista cubano dentro del hemisferio occidental.

En segundo lugar, los gobiernos de Estados Unidos tuvieron una reacción excesiva ante el impacto de la Revolución Cubana. En efecto, se sobrestimaron las probabilidades de que "otras Cubas" surgieran en el hemisferio. Sin embargo, el remedio que se quiso poner a aquella supuesta amenaza pudo convertirse en una profecía autocumplida. El castigo a la Isla era una manera de disuadir a otros a que tomaran ese camino. Pero tuvo un efecto contraproducente. Excluida del sistema interamericano, Cuba se sentía libre de responder de la misma manera, identificándose con prácticamente todos los revolucionarios en la región.

Finalmente, Cuba se reencontró con América Latina porque los gobiernos dejaron de temerle. Lo paradójico es que, sin haber triunfado la guerrilla, Cuba es hoy más importante en el hemisferio que lo que jamás fue antes de 1959. Una parte importante de ese reencuentro es el resultado de una política internacional convergente con los intereses de otros países de la región y del Tercer Mundo en general.

Un componente tercermundista diferenciado en la estrategia de política exterior de Cuba ha sido el rechazo a la noción de las "esferas de influencia". Independientemente de motivaciones ideológicas, la existencia del régimen socialista a noventa millas de los Estados Unidos ha conllevado la negación de esta fatalidad geográfica. En buena medida, tal ubicación, expuesta ante los Estados Unidos y en el entorno latinoamericano, condicionó el enfoque cubano de las relaciones internacionales, en contraste con el que tuvieron otros países socialistas.

Para la política cubana, la paz representa un objetivo de alcance integral, que no se reduce a la paz entre las potencias. En particular sobre el punto de los conflictos regionales, Cuba ha apreciado que los cambios a escala global no implican el fin de las tensiones regionales. Antes bien, luego del fin de la Guerra Fría, los conflictos regionales —ejemplo, Golfo Pérsico, Bosnia, Somalia— han proliferado.

En cuanto a su seguridad nacional, el principal problema sigue siendo la amenaza de los Estados Unidos

Algunos se preguntan, no obstante, si a estas alturas es realista esperar una operación militar directa de Estados Unidos contra Cuba. En efecto, en la lógica norteamericana no parece predominar la idea de disponer militarmente del socialismo cubano. Sin embargo,

la cuestión podría formularse de otra manera: ¿puede Cuba asumir que ya no es un blanco en los planes de contingencia de Estados Unidos? ¿Puede asegurarse que acciones norteamericanas dirigidas a intervenir en un país del Caribe no implicarán "medidas de cautela" equivalentes, de hecho, a operaciones militares cuyo objetivo "secundario" sea la Isla? Y sobre todo: ¿se descartaría esta alternativa si Estados Unidos creyera percibir signos de inestabilidad política en Cuba? Parece claro que los motivos de preocupación cubanos están todavía lejos de evaporarse.⁶

En efecto, la persistencia de los planes de desestabilización, el bloqueo, la base naval de Guantánamo —junto a otras políticas al menos ambiguas, como la falta de determinación ante los grupos terroristas de Miami o New Jersey— y, de hecho, la reafirmación de una política que tiende a cambiar el régimen político en Cuba, han sido amenazas directas a la seguridad nacional y a la estabilidad del régimen cubano.

En cuanto a las acciones encubiertas, desde Cuba uno se suele preguntar qué es lo que estará haciendo hoy un organismo tan inconspicuo como la CIA. Por lo que se advierte, a nivel de la cultura política de las acciones encubiertas se mantiene la propaganda ("Radio Martí", "Tele Martí") y las acciones políticas (apoyo a organizaciones y grupos, por ejemplo, los "comités de derechos humanos"). Pero en medio de las actuales circunstancias, es lógico pensar que no sólo se desarrollan actividades de inteligencia, sino otras operaciones encubiertas que tienen como blanco la estabilidad del régimen cubano.

Si bien el discurso oficial norteamericano desautoriza la práctica del terrorismo, la ambigüedad que subyace en todas las políticas norteamericanas que afectan en alguna medida a determinados sectores de la comunidad cubana —en donde se han implementado típicamente las operaciones terroristas contra Cuba— crea una franja de inseguridad al respecto. En consecuencia, la mayoría de los cubanos en la Isla tiene razones para asumir que Cuba constituye efectivamente un blanco de los Estados Unidos.

⁶«La manera en que el comunismo se derrumbe en Cuba puede tener implicaciones militares. ¿Debería Estados Unidos asistir a las fuerzas democráticas insurgentes potenciales con medios militares? ... ¿Será una causa justa para la comunidad interamericana el apoyo a la democratización y de qué manera?». F. Woerner y G. Marcella, "Mutual imperatives for Change in Hemispheric Strategic Policies: Issues for the 1990s", en: L. Erik Kjonnerod (ed.), *Evolving U.S. Strategy for Latin America and the Caribbean*, (National Defense University Press, 1992), p. 57.

Reflexionando sobre toda esta situación, uno se puede preguntar: ¿por qué Estados Unidos es más hostil hacia Cuba que hacia ningún otro país —si se exceptúa sólo países contra los cuales Estados Unidos ha librado guerras, como Irak? ¿Por qué es más recalcitrante en sus relaciones con Cuba que con China? Treinta años después, los cubanos perciben una autorreproducción perpetua de los gestos de esa enemistad.

Todos estos factores tienden a reafirmar la idea de que la relación entre Cuba y los Estados Unidos es parte de una situación estructural que responde a la naturaleza del conflicto y a actitudes que no se reducen fácilmente a los términos de la negociación.

Ahora bien, ¿significa esto que no existe espacio alguno para la política o para un arreglo diplomático?

La situación internacional y regional: su impacto en la dinámica del conflicto.

Examinaremos a continuación una serie de problemas que se derivan de los cambios mundiales y que tienen relevancia para la discusión acerca de las alternativas de política entre los dos países.

Impacto del derrumbe del "socialismo real" europeo y el fin de la Guerra Fría.

Bien vistas, las lecciones de la caída del socialismo en el Este para Estados Unidos deberían ser que las relaciones económicas y diplomáticas, el intercambio cultural y los contactos en general dan más resultado que el bloqueo económico y el aislamiento. En efecto, Hungría, Polonia y Checoslovaquia están más cerca de los objetivos de Estados Unidos que Viet Nam, la República Democrática de Corea y Cuba.

Visto desde Cuba, las lecciones del Este son un poco diferentes. Es extraño para los cubanos colocarse en la posición de los polacos o los checos. Nunca fueron un modelo de sociedad política para la mayoría de los que los conocieron directamente. Tampoco existió una particular afinidad en sus políticas exteriores hacia las causas del Tercer Mundo o América Latina.

Entre las críticas que puedan existir en Cuba sobre la forma de conducir la política exterior, no es común encontrarse el reproche al gobierno por haber seguido las pautas de Moscú — como era frecuente oír en Europa Oriental. Los cubanos no se han sentido satélites de la Unión Soviética — y por tanto la caída del muro de Berlín no les ha resultado una liberación. En todo caso, algunos piensan que ha sido todo lo contrario.

Vista desde Cuba, la experiencia de la Unión Soviética y Europa Oriental podría formularse de la siguiente manera: siendo necesaria una política de reformas del socialismo, un proceso mal conducido puede acabar con el sistema que se pretende reformar — y no sólo con el sistema, sino con la propia cohesión de la sociedad civil sobre la que se levanta. Si bien los cambios son necesarios, en condiciones de crisis económica y tensiones sociales éstos deben ser conducidos con el mayor cuidado y moderación, a fin de poder rebasarla y consolidar un nuevo modelo.

Paradójicamente, los cubanos podrían aprender hoy más de las sucesivas reformas que se han dado los Estados Unidos, preservando la integridad esencial de su sistema, a pesar de profundas crisis económicas y formidables desafíos sociales, que del caos en que han caído las sociedades del Este europeo.

Naturalmente, el despliegue de un proceso de reformas bajo control, estable, integral y de largo alcance, requiere no estar entrapado en la lucha por la satisfacción de las necesidades más inmediatas. En otras palabras, la aguda crisis económica desfavorece la celeridad de las reformas.

La inseguridad nacional.

La desaparición de la "amenaza soviética" ha elevado objetivamente el nivel de exposición de Cuba ante los Estados Unidos.

El impacto de la crisis no sólo sobre los sectores productivos de la economía, sino sobre otros aspectos como la salud, la educación, los servicios, la información y su efecto sobre el nivel de vida acumulado de los cubanos, ha creado un estado de tensionamiento social, impredecibilidad y sensibilidad acrecentada ante las contingencias, tanto externas como internas, que tiene ribetes de emergencia nacional.

En segundo lugar, la continuidad y, en ciertos aspectos, el recrudecimiento de la política clásica de los Estados Unidos contra Cuba, combinados con los factores anteriores, incrementa la sensa-

ción de exposición, vulnerabilidad y desbalance estratégico, ante una renovada amenaza no sólo al orden económico o al régimen político, sino al sistema social del país.

Según se señaló, en términos estrictamente militares, la cuestión de la seguridad sigue teniendo un vivo efecto en las percepciones cubanas. En efecto, a pesar de que un ataque militar contra Cuba no podría garantizar el objetivo supuesto, es decir, provocar un cambio en el régimen político del país, la persistencia del dispositivo estratégico apuntado hacia la Isla mantiene intactas las prevenciones cubanas —que se basan, como es lógico en términos militares, no en las intenciones del enemigo, sino en su capacidad real.

En este contexto, la política de Estados Unidos, a contrapelo de sus propios intereses, contribuye a fortalecer la percepción cubana de fortaleza sitiada, con su consecuente efecto de movilización y cohesión interna. En esta situación, se implica una extensión de las medidas de seguridad, controles económicos especiales, mayor centralización de las decisiones, movilización, etc. Y por supuesto, el mantenimiento de un nivel de atención a la defensa.

La percepción de la fortaleza sitiada no es sólo militar ni es mera percepción. La relación con los Estados Unidos ha elevado su significación doméstica en los últimos años. Los cubanos miran alrededor y ven las huellas norteamericanas en diversas situaciones domésticas:

- * la crisis económica que experimenta el país agudiza la significación real del bloqueo;

- * la reducción relativa del consenso interno como resultado sobre todo de la crisis, exacerba la sensibilidad ante los factores de desestabilización diseñados por el gobierno de Estados Unidos, como la propaganda radial y televisiva destinada a alimentar el descontento, así como el apadrinamiento de grupos de oposición;

- * bajo las condiciones de aislamiento ideológico internacional que sufren las ideas socialistas como resultado del derrumbe de la Unión Soviética y Europa Oriental, adquieren mayor peso real las campañas de aislamiento y desprestigio, especialmente en foros internacionales, dirigidas a presentar al régimen cubano como el principal violador de los derechos humanos en el hemisferio, utilizando presiones políticas y económicas sobre otros gobiernos para lograr sus fines;

- * en el clima de euforia restauracionista que se vive a partir de las experiencias de Europa Oriental, se eleva el nivel de expectativa de los grupos contrarrevolucionarios del exilio de Miami,

contando con el estímulo prometedor de la administración norteamericana, y creando una atmósfera rayana con el terror blanco—todo lo cual se escucha perfectamente en Cuba.

Sobre este último aspecto, valdría señalar lo siguiente. La migración es un fenómeno altamente politizado por ambas partes. La mayoría de los cubanos quisieran tener una relación más normal con sus familiares en Estados Unidos. Pero no creen que esos parientes puedan tener influencia en que cambie la política de los Estados Unidos hacia Cuba. Saben que no son en su mayoría militantes contrarrevolucionarios. El discurso predominante en el exilio cubano resulta autoritario, conservador y pronorteamericano para la mayoría de la población de la Isla — incluida aquélla que propugna cambios en el sistema.

Alianzas y concertaciones.

Con el fin de las guerras africanas de Cuba a fines de los ochenta y el apaciguamiento de los conflictos centroamericanos en el plano militar, así como con la disolución de sus nexos económicos con el bloque socialista, es lógico que los recursos diplomáticos tengan un peso específico aún más alto en su política exterior. Se podría esperar que la actual Cuba se conduzca con el mayor realismo diplomático. Sin embargo, al mantenerse la tónica de Guerra Fría en sus relaciones con los Estados Unidos, el cuarto componente—el ideológico—tiende a adquirir un peso mayor.

El enconamiento de la confrontación ideológica, en efecto, se convierte en un factor adverso para el encuentro de Cuba con el resto del hemisferio —proceso que, sin embargo, no ha sido enteramente bloqueado, a pesar de las presiones de Estados Unidos.

Por otro lado, Cuba está legos de ser la espina en el costado de las relaciones interamericanas. De cierta manera, la Revolución Cubana ha descendido objetivamente en lo que podría identificarse como la escala de preocupaciones regionales.

En su conflicto con los Estados Unidos, Cuba encontraba un campo favorable en los foros multilaterales en los años setenta y principios de los ochenta —como parte del conflicto Norte-Sur. Estos foros se habían caracterizado por recoger los problemas de los países del Tercer Mundo. Hoy en día, el sistema internacional está caracterizado por la crisis económica de estos países, los procesos de integración en torno a polos de capitalismo avanzado y el conocido

derrumbe del campo socialista. Tales cambios en el sistema no han dejado de reflejarse en los organismos del sistema de Naciones Unidas. Entre estos efectos, ha tenido una especial significación la internacionalización de los problemas políticos internos. Esto despierta, naturalmente, un margen creciente de desconfianza cubana incluso ante los mecanismos multilaterales.

No obstante, las relaciones cubanas con la región latinoamericana y caribeña, y con otros países como Canadá, se han incrementado, tanto en términos económicos como políticos. El resto del hemisferio, en general, promueve el entendimiento entre los dos países.

El mercado y la geopolítica.

La manera en que los Estados Unidos ha desconocido los cambios habidos en la agenda internacional entre los dos países —la Unión Soviética, Centroamérica, el Suroeste de África—, así como los cambios ocurridos en Cuba en los últimos años, presagian que no se contentarían con algo menos que un retorno del capitalismo a Cuba.

La política de inversiones extranjeras y la búsqueda de mercados, así como las relaciones con empresarios de todas partes —incluidos los de México, Canadá y el propio Estados Unidos— refleja que la actual política cubana no es ir en contra de los factores geoeconómicos o de ir a contrapelo de las fuerzas del mercado. La diferencia entre Cuba y otros países de la región llamada Cuenca del Caribe, consiste en que los otros países no han logrado separarse lo suficiente, en su sistema político, del condicionamiento geopolítico impuesto por la vecindad de Estados Unidos, distinto por su naturaleza a la lógica del mercado. Cuba no se movería necesariamente a contrapelo de las relaciones de mercado internacionales, protagonizadas por actores no estatales o transnacionales, sino más bien en contra de la sujeción a los designios del Estado norteamericano. No es la interdependencia económica lo que contradice los presupuestos de desarrollo de Cuba, sino el retroceso político que significaría al Estado norteamericano como un factor interno al sistema cubano y como una deidad sobre sus relaciones exteriores —igual que lo fue durante más de medio siglo. ¿O es que la lógica del mercado o los factores geoeconómicos del entorno supracaribeño conllevan necesariamente una sujeción a los intereses de Estados Unidos, en términos de

opciones políticas domésticas o de arrendamiento de la seguridad nacional?

Por otro lado: ¿no es precisamente la lógica del mercado lo que haría de la geopolítica norteamericana una aberración? Si es la lógica geo-económica lo que va a presidir las relaciones entre Estados Unidos y los países de "la Cuenca", ¿no sería lógico que los empresarios prevalecieran sobre los geopolíticos? ¿O es que la post Guerra Fría sólo nos devolvería a la pre Guerra Fría?

En términos geopolíticos, la construcción de una estructura de seguridad internacional en el entorno del Caribe sería una condición necesaria, si bien no suficiente, para la estabilidad que necesita el desarrollo de las relaciones económicas en el área. Para garantizar su funcionamiento, dentro del cono de sombra del Tratado de Libre Comercio norteamericano no debería haber guerras u operaciones militares que irrumpan en el libre y pacífico curso del comercio y las secuencias productivas transnacionales. Una premisa del libre comercio es que las problemáticas sociedades del Caribe y Centroamérica no se verán también perturbadas por causas exógenas, tales como las que exacerbaban los conflictos interestatales o provocan intervenciones. Para eso, sería útil que se establecieran algunas reglas, acuerdos o cooperaciones entre los Estados, que facilitarían no sólo el libre comercio, sino también la paz y la estabilidad. Sin eso, la lógica geo-económica de la integración entre los —al menos por ahora— países y naciones individuales del área será como lo que se creía que era la revolución socialista: algo inevitable, pero que lamentablemente no llega a ocurrir del todo por el momento.

Si además de esta realidad, se comparten las ideas de respeto por la soberanía y la autodeterminación, la no intervención militar, la predilección por la negociación pacífica, la colaboración multilateral, la democracia y los derechos humanos, la mejor forma de preservar el mercado libre es previniendo tensiones. Obviamente, la cuestión del mercado y la integración aparece como algo más complejo que la irresistible ascensión de ciertos actores y de cierta racionalidad geo-económica; también se impone un marco de pluralismo y tolerancia como condiciones *sine qua non*. De otra manera, todo tipo de diferencias ideológicas, étnicas, nacionales, culturales, entorpecerán la transparente dinámica de las grandes tendencias económicas.

La política de Estados Unidos hacia Cuba: ¿un vaso medio lleno?

El proceso de la política de Estados Unidos hacia Cuba transita ya por un modo de cambio. Las circunstancias internacionales que han marcado decisivamente el curso de esa política durante treinta años se han transformado radicalmente. La extinción de la alianza cubano-soviética y el reflujó de los procesos de liberación nacional en América Latina y África, en un contexto mundial emergente del fin de la Guerra Fría, han modificado sustancialmente el escenario de la política hacia Cuba.

Los objetivos de esa política siguen siendo los mismos con que Estados Unidos enfrentó a la revolución en 1959 y 1960. Sus ingredientes fundamentales se mantienen aún inalterados. Sin embargo, el nuevo contexto mundial y su reflejo en los cambios políticos ocurridos en Estados Unidos crean las condiciones para una nueva lógica. Esta ya se refleja en los documentos propositivos de política, en donde convergen hoy la derecha radical y los liberales moderados. La continuidad básica y el carácter gradualista de esta tendencia impiden apreciar con claridad su paulatino avance. Una tendencia a pequeños cambios puede gestar, en circunstancias internacionales y domésticas como las actuales, condiciones nuevas que faciliten cambios decisivos en la política norteamericana.

El discurso político oficial hacia Cuba.

La posición oficial norteamericana no se ha movido mucho desde la administración Bush. Primero: Cuba debe establecer una democracia certificada por elecciones observadas y calificadas "internacionalmente". Es decir, no basta con que se implementen reformas en el sistema electoral, se tienda a hacer el poder popular más eficaz y democrático, más participativo y pluralista. Se trata de que una institución "internacional" —como Amnesty International o el Centro Carter— y el propio gobierno de los Estados Unidos deben juzgar el cambio y avalarlo. Segundo: Cuba debe abandonar su "modelo económico cerrado", ya que se ha probado el fracaso del "modelo estatista" en América Latina y que los "gobiernos centrales fuertes" son cosa del pasado. O sea, que no es suficiente con que se rectifique el rumbo de la economía cubana y se abra la colaboración con el capital extranjero, liberalizando la circulación de divisas, el trabajo por

cuenta propia y el usufructo privado de la agricultura, entre otras medidas, sino que las reformas deben tener un corte neoliberal radical, borrando el papel del Estado en la economía.

Este proceso permitiría "un tránsito pacífico, a través de la institucionalidad democrática, hacia un gobierno sucesor". En resumen, las elecciones democráticas, los derechos humanos y la economía de mercado son concebidos por el gobierno de Estados Unidos como un plan para cambiar pacíficamente el régimen político y social de Cuba.

Bajo la administración Clinton, Cuba sigue siendo un tema poco importante en la política exterior de Estados Unidos. Arrastra la inercia del discurso de la Guerra Fría, pero ya dejó de tener el valor estratégico o la incidencia en la dinámica de poder de otras regiones que tuvo en el mundo bipolar. Ese discurso la sigue codificando en un viejo lenguaje, pero respondiendo ahora a una expectativa nueva: la fatalidad del derrumbe del socialismo. Es un código viejo, pero no totalmente ajeno al pragmatismo post Guerra Fría: ¿Para qué negociar con un régimen que puede ser incapaz de sostenerse? ¿Para qué apurar decisiones sobre un asunto que no es prioritario en la política exterior? Así, el tratamiento de Cuba en el discurso político oficial da la impresión de algo estancado o postergado.

Los enunciados de este discurso son conocidos. Estados Unidos no se siente obligado a cambiar su política, acercándose a la tendencia hemisférica predominante de mantener relaciones normales con Cuba. Califica todos los cambios que han tenido lugar en Cuba en los últimos años de "cosméticos". Admite que no existe una amenaza militar para Estados Unidos desde Cuba, ya que la presencia militar soviética en Cuba es inexistente. Proclama que no existe ninguna intención de hostilidad militar hacia la Isla.

Pero no toda la política se contiene en ese discurso.

La administración Clinton y los factores de política doméstica.

Muchos expertos esperan que Clinton no haga nada en política hacia Cuba en su primer año. No está entre sus prioridades. Las escasas referencias que ha hecho, como el apoyo reiterado a la ley Torricelli, no fueron buenas. Lo mejor sería que Clinton no tuviera que seguir estrictamente esas escasas menciones. Pero eso es sólo una probabilidad.

Aparentemente, otros factores siguen teniendo influencia. En la medida en que la Fundación Cubano-Americana (CANF, por su sigla del inglés Cuban American National Foundation), es el grupo mejor organizado en Washington, con los recursos financieros necesarios y el único que realmente tiene una presencia, ésta seguirá teniendo influencia. Los otros grupos alternativos cubano-americanos no parecen tener esa capacidad. Tampoco ha emergido todavía un grupo de interés económico que presione a favor de las relaciones. Puede esperarse que la CANF trate de desempeñar sobre todo el rol de bloquear iniciativas de cambio hacia Cuba. También es posible que trate de maniobrar para provocar una reacción prematura de esta administración que la comprometa en el sentido de continuar la hostilidad contra la Isla.

No se debe subestimar el peso e influencia de este grupo. Sin embargo, sería un error pensar que la política de Estados Unidos hacia Cuba se mantiene sólo, ni fundamentalmente, por la CANF. Se ha sostenido por tres décadas porque la élite política y la burocracia permanente de la administración del Estado de seguridad nacional norteamericano la han apoyado. La propia CANF ha sido posible gracias a la continuidad de intereses e identidad de objetivos de estos sectores. Hoy en día, la CANF es una especie de Frankenstein que puede no resultar tan funcional a muchos elementos influyentes de una administración que necesita libertad de maniobra y cuyo *establishment* de política exterior la califica en privado como un estorbo doméstico. La cuestión política clave respecto a la CANF en la actualidad, es si ésta tiene la fuerza suficiente como para contrarrestar una iniciativa gubernamental que introduzca cambios en la política de Cuba.

¿En qué medida la actual administración ha reflejado proclividad a ese posible cambio hasta el presente? En primer lugar, es evidente que, a diferencia de todas las administraciones desde Carter, la de Clinton ha estado relativamente silenciosa respecto a Cuba. Como se señaló anteriormente, este relativo silencio podría interpretarse como bueno, ya que menciones muy tempranas tenderían a reflejar el estilo de la política establecida.⁷ En segundo lugar, algunos

⁷Las intervenciones del Secretario de Estado Warren Christopher ante el Consejo de las Américas (3 de mayo de 1993) y del Subsecretario para América Latina Alexander Watson en el programa Worldnet (agosto), resultan interesantes por lo que omiten: nada de "Cuba post-Castro" o de papel asignado a la comunidad cubana— por lo que reitera —no amenaza militar a Cuba, oposición a la violencia como medio de cambio— y por el lenguaje que utilizan. Aunque este sigue siendo un lenguaje hostil, ya no es el lenguaje de la Fundación.

funcionarios de la nueva administración han planteado en privado que la ley Torricelli no ata las manos del ejecutivo. En efecto, a pesar de las leyes del bloqueo, incluida la reciente Ley Torricelli, el ejecutivo retiene un poder decisivo fundamental en cuanto a la política hacia Cuba. De hecho, la administración podría enfatizar sus aspectos "positivos", como es convalidar la donación de medicinas y alimentos a Cuba. En tercer lugar, es evidente que, sea cual sea su poder real, la CANF y la ultraderecha anticubana no disponen de avenidas de acceso a los altos niveles de esta administración como las que tenían durante las administraciones republicanas. Finalmente, la lógica de los documentos en circulación sobre Cuba tiene acentos diferentes, que reflejan un enfoque crítico sobre la eficacia de la política heredada.

Un escenario de cambio.

Según el discurso oficial y los factores actuantes bajo las administraciones republicanas, o según se admita que la Ley Torricelli expresa el consenso de la política posible hacia Cuba, esta política estaría condenada a mantenerse estática. Es necesario analizar la cuestión de la probabilidad de un cambio como un proceso político dinámico.

Aunque no ha existido hasta ahora un grupo de presión favorable al diálogo con Cuba equivalente a la CANF, no hay que asumir la cuestión de la toma de posición del sector de los negocios respecto a intereses con Cuba como un capítulo sellado. De hecho, el umbral para una mayor actividad de las empresas podría estar determinado, en definitiva, por su lectura de las señales que la política gubernamental emita al respecto.

Estas señales podrían consistir en pequeños movimientos. Por ejemplo, manifestar proclividad a conceder licencias para ventas de medicinas y alimentos. En términos de autoridad, esta administración está en capacidad de derogar la proclama presidencial que prohíbe a los ciudadanos norteamericanos gastar dinero en Cuba, sin modificar por ello la legislación del bloqueo. Las consecuencias de tal movimiento en un corto plazo serían imprevisibles. Con toda seguridad, modificarían el contexto político doméstico, en particular atrayendo la atención de los sectores empresariales que se interesan en negocios con Cuba, y creando un marco de expectativas suficiente para el surgimiento de grupos de presión o *lobbies* en sectores poderosos como el petróleo, la biomedicina y la agroindustria, cuyo poder

podría rebasar con creces al de la CANF y la derecha anticubana en el Congreso. Esta nueva configuración le daría a la administración Clinton la ocasión adecuada para plantear abiertamente la adopción de una nueva estrategia hacia Cuba con el mínimo costo político.

En conclusión, estos pequeños movimientos podrían producirse sin cambiar el marco global de la política actual, pero su impacto de retorno sobre esta política sería considerable.

La emergencia de una lógica diferente se plasma ya en los documentos en circulación acerca de Cuba. Estos se distinguen de otros anteriores por la alta convergencia política de enfoques ideológicamente discrepantes. Desde el documento de Diálogo Interamericano hasta los de la Rand Corporation⁸ y el CSIS⁹ de Washington, se aprecia, junto a diferencias secundarias, el predominio de una lógica principal que se resume en lo siguiente: no modificar la política de presiones externas y aislamiento que representa el bloqueo y el cuestionamiento de los derechos humanos y la democracia en Cuba, pero al mismo tiempo reactivar la diplomacia, buscando contactos e intercambios con diferentes sectores en Cuba dentro y fuera del gobierno, e incrementando las oportunidades para un intercambio con la Isla. En lugar de poner el acento en la contrarrevolución de Miami o de circunscribirlo a los grupos internos, este nuevo enfoque plantea comunicarse no sólo con sectores como la juventud o los profesionales e intelectuales, sino sobre todo con los funcionarios políticos y empresariales de nivel medio, así como las propias Fuerzas Armadas. Aunque estos documentos coinciden en caracterizar la posibilidad de una situación de crisis política y de violencia como improbable en el corto plazo, también concuerdan en una estrategia que contribuya a evitar que ésta pudiera producirse, por las complicaciones y riesgos que le plantearía a Estados Unidos.

De lo anterior se deriva que la mayor o menor celeridad del cambio de política de Washington no depende meramente de los cambios que se implementen en la Isla, sino de factores como la prioridad del tema de Cuba en la agenda de política exterior o los factores mencionados de política doméstica y de composición de la nueva administración. Ello no significa, sin embargo, que lo que ocurra en Cuba sea irrelevante. La cuestión principal es cómo se

⁸ Edward Gonzalez y David Ronfeldt, *Cuba a la deriva en un mundo postcomunista*, Rand Corporation, diciembre de 1992.

⁹ Ernest Preeg y George Fauriol, "La transición cubana", *Agenda '93*, CSIS, Washington, noviembre, 1992.

percibe en Estados Unidos la estabilidad política en la Isla; es decir, su visión del mayor o menor consenso que mantiene el gobierno cubano. A mayor certidumbre sobre la estabilidad y el consenso internos, menor será el espacio norteamericano para defender la tesis del aislamiento y las presiones como los medios más eficaces para tratar con Cuba.

La política norteamericana hacia Cuba puede tomar algún tiempo en alcanzar un nivel decisivo. Quizás más del que podemos imaginar. Pero lo importante es que, como un vaso, puede haber empezado a llenarse, gota a gota, de manera casi imperceptible.

Premisas y precauciones en la "solución del conflicto".

La lógica implícita en el análisis anterior es la de la factibilidad de una normalización de relaciones entre los dos países. Pero el punto de partida de este trabajo ha sido que los intereses y valores antagónicos no pueden desconocerse en su realidad, más allá de la mayor o menor voluntad de arreglo diplomático. Esta doble serie de variables opuestas deben considerarse a la luz de las premisas que gobiernan el proceso de "solución del conflicto".

Además, la contabilidad de costos y beneficios no se reduce hoy, como implican algunos, a un juego de suma cero.¹⁰ Cuba puede ganar sin que Estados Unidos pierda y viceversa. La evaluación costo/beneficio debe basarse en el análisis de las implicaciones que la diferente situación y escala de intereses nacionales específicos tienen para cada uno.

El ángulo norteamericano.

La principal premisa en la actual política de los Estados Unidos hacia Cuba podría definirse como: procurar sus objetivos a través de una política más eficaz en términos de costo/beneficio que la que ha mantenido durante tres décadas. Esta política hacia Cuba perseguiría: i) neutralizar la afectación a sus intereses que le ha producido y aún le produce la revolución cubana; ii) contener las posibles tendencias cubanas que puedan afectar esos intereses en el futuro; iii) aumentar su capacidad de influencia en general en la política cubana;

¹⁰Véase Edward Gonzalez y David Ronfeldt, *op. cit.*, pp. 64-76.

iv) obtener mayores beneficios en áreas específicas bilaterales. Ninguno de estos objetivos implica necesariamente una relación amistosa con el régimen cubano.

Ahora bien, ¿qué gana o pierde Estados Unidos en el arreglo diplomático de su agenda con Cuba?

Costos

- i) Confrontar con los grupos conservadores, incluidos los de la comunidad cubana, que hacen política interna en torno al tema de Cuba.
Lidiar con actitudes y predisposiciones establecidas durante más de tres décadas en la burocracia permanente, en los aparatos de seguridad y relaciones exteriores, y en el Congreso.
- ii) Reconocer de hecho y de derecho al régimen cubano, después de más de 30 años de negarlo.
- iii) Devolver la Base de Guantánamo significaría la cesión a la soberanía cubana de un recurso naval y aéreo de que ha dispuesto la Marina de Estados Unidos durante casi un siglo en el Caribe.
- iv) Sujetar las transmisiones hacia Cuba a un acuerdo recíproco, en lugar de la fórmula unilateral vigente.

Beneficios

- i) Despertar una *constituency* de grupos de interés, especialmente económicos, inclinados hacia las relaciones con Cuba, que no han entrado a funcionar como *lobbies* debido a la rigidez de la política de Estados Unidos —como los petroleros, biomédicos, agroindustriales, mineros, etc.
El diálogo con Cuba liberaría especialmente a un sector mayoritario de la comunidad cubana —incluidos los hombres de negocios— que hoy es rehén de la política conservadora tradicional, permitiéndole expresarse y organizarse en favor de esa política.
- ii) El levantamiento del embargo, total o parcialmente, beneficiaría en primer lugar al sector privado. Sería una medida congruente con el origen de esta política, ya que el embargo tuvo como *constituency* principal a las corporaciones afectadas por las nacionalizaciones en 1960.
Esto se refuerza con la posibilidad de introducir el tema de las indemnizaciones a estas compañías —aunque este es sobre todo un aspecto simbólico, más que una condición basada en el interés económico afectado. En todo caso, es un aspecto que sólo puede ser tratado en un marco de negociación.

- iii) Devolver la Base naval de Guantánamo permitiría mejorar las relaciones y explorar formas de coexistencia constructiva entre las Fuerzas Armadas de los dos países.
Lógicamente, en el interés de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos estaría mejorar sus relaciones con las Fuerzas Armadas más poderosas del Caribe, y una de las de mayor profesionalismo y experiencia del hemisferio.
- iv) Eliminar un punto de discordia con América Latina y varios países industrializados, como Canadá, así como un tema de tensión en las deliberaciones de los organismos internacionales.
- v) Posibilitar, mantener y legitimar el envío de programas de radio y TV hacia Cuba, sobre la base de un acuerdo.
- vi) Estabilizar, regular y controlar el flujo migratorio procedente de Cuba, evitando el peligro de la inmigración desordenada y previniendo fenómenos contraproducentes como el del Mariel. El beneficio que se deriva de aquí atañe no sólo a la consistencia de la política inmigratoria norteamericana, sino a los intereses de la propia comunidad cubana.
- vii) Facilitar la cooperación con Cuba en temas como la intercepción del narcotráfico, la seguridad naval y aérea, la coordinación entre guardacostas y otros aspectos de interés mutuo en las zonas aledañas al estrecho de La Florida.
- viii) Permitir acuerdos que hagan eficientes las comunicaciones telefónicas, el correo y otros canales actualmente deficitarios o inexistentes.

El ángulo cubano.

La premisa cubana podría definirse como la preservación de la independencia, la soberanía y el desarrollo nacional. En términos de sus relaciones con Estados Unidos podría enunciarse como reducir el nivel de hostilidad que las ha caracterizado en los últimos treinta años.

Ahora bien, este objetivo general requiere reconocer un grupo de presupuestos de realismo político: i) no porque se negocien las diferencias de la agenda bilateral cesarán de existir o actuar los factores de poder e intereses que han propulsado hasta ahora la política hostil; ii) no porque se entre en un proceso de normalidad diplomática cesará la actividad de aquellos sectores en el ejecutivo y el Congreso que persiguen un cambio esencial del régimen cubano;

iii) no porque los Estados Unidos acepten tratar con el gobierno cubano habrán renunciado a reconstituirse como poder e influencia dentro del sistema económico y político del país.

Es obvio, no obstante, que Cuba obtendría determinadas ventajas de una reducción de la hostilidad y de un arreglo diplomático con los Estados Unidos.

Beneficios.

- i) La sola reducción de la hostilidad favorece los intereses nacionales de Cuba.
Recibir el reconocimiento político al régimen revolucionario significaría un paso histórico para la independencia y autodeterminación del país.
- ii) El cese de las presiones principales sobre las relaciones exteriores de Cuba, incluidas las económicas, que se deriva del fin de la hostilidad representaría un alivio considerable y la apertura de nuevas oportunidades.
- iii) El acceso al mercado norteamericano y a sus flujos de capital constituye un valioso recurso por sí mismo, además del efecto multiplicador que tendría sobre las relaciones económicas externas de Cuba.
- iv) La devolución de la Base Naval de Guantánamo significaría la recuperación de la soberanía sobre la integridad del territorio nacional, limitada por la presencia militar de Estados Unidos.
- v) Se facilitaría la cooperación en problemas bilaterales derivados de la contigüidad geográfica, como los que se apuntaron más arriba.
- vi) Repercutiría en un mejoramiento de las relaciones cubanas con su comunidad en Estados Unidos y otros países.
- vii) La ampliación de la superficie de contacto entre los dos países permitiría la constitución de alianzas o convergencias de intereses con sectores de la sociedad norteamericana hoy vedados, como el de los negocios.

Costos.

- i) El acercamiento con los Estados Unidos, aunque visto como necesario por muchos en Cuba en términos puramente económicos, suscita preocupación en términos políticos e ideológicos. Los sectores más radicales del nacionalismo revolucionario cubano podrían apoyar esta política sólo hasta cierto punto, en la medida en que contiene riesgos para la independencia del país.

- Esta resistencia podría dividir el consenso nacional, en un período de crisis, donde la cohesión social y política tiene una importancia estratégica.
- ii) El impacto de una posible irrupción del capital norteamericano en una economía cubana que no ha completado su proceso de reformas podría tener un efecto contraproducente.
 - iii) Es posible que el gobierno de Estados Unidos quiera influir sobre la comunidad de negocios en relación con Cuba, aconsejando o tutelando el flujo de capitales en función de favorecer a determinados propósitos políticos.
 - iv) Si existe una relación más abierta y una comunicación más extensa entre los dos países, el gobierno y los grupos de interés político en Estados Unidos, incluidos los de la comunidad cubana, pueden intentar aumentar su influencia en la dinámica interna de Cuba, antes de que el proceso de reformas políticas en Cuba se haya consolidado.
 - v) Organizaciones no gubernamentales y estructuras de poder en Estados Unidos, instituciones culturales y todo tipo de grupos de interés, en general los aparatos ideológicos de la sociedad norteamericana, aumentarían su impacto sobre la sociedad cubana en medio de una situación de exposición, producto de la crisis económica y de sus efectos.

Comentario final.

Planteado en sus términos más elementales, el problema de la "solución del conflicto" y de sus diferentes aproximaciones conceptuales y políticas en la actualidad podría reducirse a una cita de Lewis Carroll:

"—La cuestión es —dijo Alicia— si las palabras pueden significar cosas diferentes.

—La cuestión es —dijo Humpty Dumpty— quién es el que manda. Eso es todo".¹¹

¹¹"The question is —said Alice— whether words can have different meanings. The question is —said Humpty Dumpty— which is master. That's all". Lewis Carroll, *Through the Looking Glass*.