

EPSONEX " @ nêĐ • • ' μ CONCEPCIONES Y  
 POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA CUBA:  
 LOS NUEVOS ESCENARIOS

Rafael Hernández  
 Investigador Titular

La dinámica que se ha venido perfilando en las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, especialmente a partir del verano de 1994, se expresa en una ecuación de factores e intereses antagónicos. Esta dinámica le confiere a la política cubana de los Estados Unidos un cariz paradójico.

Cuba ya no representa una preocupación de seguridad nacional. Sin embargo, sigue siendo un asunto en manos de los órganos de la seguridad nacional. Es un típico de la política exterior --si bien menos importante de lo que solía ser durante la Guerra Fría. Sin embargo, también está influido por actores domésticos locales. No tiene prácticamente ningún peso electoral fuera de Florida y New Jersey. Sin embargo, ha dado lugar a batallas político-ideológicas en el Congreso; así como entre un grupo de destacados congresistas republicanos y la Casa Blanca. Los Estados Unidos no tienen una estrategia articulada de largo plazo hacia Cuba, que pudiera establecer con claridad sus pasos futuros --más bien parece responder a coyunturas y conveniencias políticas del momento. Sin embargo, ha recogido en fórmulas legales establecidas los principales elementos de su política. Finalmente, estas leyes --la Torricelli y sobre todo la Helms-Burton-- marcan el predominio de una línea dura y excluyente de toda comunicación con el régimen cubano. Sin embargo, los contactos entre sectores de ambos países --empresarios, ONGs, iglesias, instituciones académicas, etc.-- han crecido en los últimos tiempos, y parecen reflejar intereses comunes.

Fórmulas aparentemente nuevas han aparecido en las relaciones bilaterales durante los últimos años.Cuál es su peso e influencia, cómo afectan las concepciones y las políticas reales, y cómo se ven afectadas por éstas, es el objetivo de estas notas.

LAS CONCEPCIONES ESTRATEGICAS NORTEAMERICANAS  
 Y EL OTRO CARRIL

El "otro carril" de la política norteamericana no es estrictamente ni "secundario" ni indito --mucho menos es una creación del grupo que promovi6 la Ley Torricelli. Los EE.UU siempre han tenido varias políticas al mismo tiempo --o más bien una política hecha de varias capas-- no sólo hacia Cuba, sino hacia otros países de este hemisferio, como Nicaragua, El Salvador, Panamá o el propio México. Durante treintaseis años han intentado desestabilizar al régimen cubano desde dentro. Desde la época del Plan Mangosta se han dedicado con mayor o menor intensidad a procurar el debilitamiento interno del país a través de múltiples vías, tales como un sistema de programas de radio especialmente diseñado o una política migratoria que intenta drenar la fuerza de trabajo calificada. Durante todo este tiempo se han esforzado por penetrar e influir el aparato estatal, los órganos de la seguridad y la población.

En un momento particularmente difícil como el actual, sus objetivos incluyen la atracción de los empresarios y dirigentes económicos cubanos con las fórmulas del mercado capitalista, la fuga de cerebros --especialmente de alta tecnología y ciencias duras-- y en general la introducción de un mensaje que refuerza la idea de que poco a poco Cuba se va alejando del socialismo y adentrándose en una cierta forma de capitalismo. Sus propósitos específicos se dirigen a impactar sobre ese "blanco móvil" que, según algunos, es la Isla.<sup>2</sup>

Desde fines de la d,cada de los 80, se ha venido enfatizando la necesidad de reforzar el "otro carril". Documentos de think tanks conservadores como el Centro de Estudios Estrat,gicos Internacionales de Washington propon;an ya hace siete a,os que, sin romper la continuidad de su pol;tica, se revisara radicalmente la estrategia hacia Cuba.<sup>3</sup> Hasta el Comit, de Santa Fe<sup>4</sup> ha recomendado cambiar de t ctica, sin dejar de subrayar el car cter antidemocr tico del sistema cubano, buscando la consolidaci,n de una plataforma para los llamados grupos de derechos humanos.<sup>5</sup>

En conclusi,n, desde fines de la pasada d,cada, la convergencia en torno a c,mo tratar con Cuba entre instituciones centroliberales y conservadores tan diferentes como el Di logo Interamericano y la Rand Corporation ha ido en aumento, coincidiendo en la necesidad de conjugar los "dos carriles".

Paralelamente, han persistido los abogados de una l;nea dura hacia Cuba. Fueron estos precisamente los que insuflaron vida al proyecto de Ley Torricelli. Las supuestas "zanahorias" de esta legislaci,n s,lo se han empezado a invocar cuando sectores extremistas de esa l;nea dura comenzaron a chocar con los intereses de la Administraci,n y se multiplicaron los cr;ticos a la ineficacia del bloqueo, incluso dentro de las propias filas de los que se adhirieron en su momento al proyecto de ley Torricelli.

Por otro lado, la concepci,n del "otro carril" no tiene un contenido puramente propagand;stico ni se refiere solamente a aumentar el intercambio acad,mico o a penetrar los llamados "sectores permeables" de la sociedad cubana. Los documentos m s recientes que proponen pol;ticas de dos carriles hacia Cuba, como es el caso de los producidos por la Rand Corporation y otras instituciones ligadas al aparato militar, identifican a los grupos claves para los objetivos e intenciones norteamericanos, a quienes quisieran hacerles cambiar su visi,n de los Estados Unidos, refiri,ndose expl;citamente a los dirigentes y funcionarios del gobierno y del Partido, y a los militares.<sup>6</sup> Para esta influencia se basan no s,lo en facilitar el flujo informativo, mejorar las comunicaciones, otorgar selectivamente licencias para donaciones de alimentos y exportaci,n de medicinas, y desarrollar nexos institucionales con universidades e instituciones acad,micas, sino en buscar contactos con sectores del gobierno e instituciones oficiales cubanas, e incluso favorecer los contactos entre estos y las organizaciones del exilio en los Estados Unidos<sup>7</sup> Esta l,gica se basa en la presunci,n de que a trav,s de esos contactos los elementos que ellos consideran proclives al cambio dentro del poder en Cuba van a modificar su imagen de los EE.UU y avanzar m s en la direcci,n que estos quisieran. Esta estrategia, que algunos llaman de compromiso constructivo, se dirige a borrar la desconfianza entre los dirigentes cubanos, a fin de intentar modificar la percepci,n de que los EE.UU quieren arrasar el aparato estatal cubano.<sup>8</sup>

El "otro carril", objetivamente, encuentra un espacio en la apertura de Cuba al turismo y la posibilidad de viajar en ambas direcciones, en circunstancias donde el autoaislamiento no es ni deseable ni viable. En esa confrontaci,n, el objetivo estrat,gico resultar;a ser "ganar las mentes y los corazones" de los cubanos, a trav,s de un enfrentamiento a partir de nuevas reglas.

Algunos, como el ltimo informe de la Rand Corporation, prev,n la posibilidad de que Cuba podr;a adoptar un modelo de mercado con fuerte control pol;tico inspirado en la experiencia china, al cual llaman mercado-leninismo.<sup>9</sup> Otros, como el equipo de expertos norteamericanos y rusos auspiciado por el Pent gono que estudiaron el rol de los militares cubanos en la transici,n en Cuba, les confieren a estos un papel clave en los cambios econ,omicos.<sup>10</sup> Desde ambas perspectivas, se enfatiza en la

conveniencia de que los Estados Unidos prioricen la mercantilización por encima de la democratización en su agenda cubana.<sup>11</sup> En otras palabras, se sugiere invertir los términos de la ecuación clásica en la política hacia Cuba: en lugar de seguir tratando de lograr un cambio fundamental en el ordenamiento económico del sistema a través de un cambio político ("elecciones libres" y multipartidismo), proponen promover los cambios económicos, considerando que estos podrían conducir a transformaciones políticas como los que desean los Estados Unidos.

Esta estrategia se apoya en una concepción no sólo de las tendencias que interactúan dentro del gobierno cubano, sino en su percepción muy particular acerca de la sociedad civil, sobre la que nos detendremos un momento.

En el contexto de los documentos que analizan la realidad cubana contemporánea, el concepto de sociedad civil ha adquirido una fuerte carga ideológica.<sup>12</sup> Este se suele usar como sinónimo de los factores de desestabilización del sistema político. En la inmensa mayoría de la bibliografía sobre nuestra sociedad civil de fuentes externas a la isla, el concepto es solo una manera de referirse a los llamados grupos de derechos humanos u organizaciones disidentes, y a la iglesia católica, considerando como las organizaciones "subversivas" por excelencia de la sociedad civil cubana.<sup>13</sup>

Esta percepción sobre el rol de la sociedad civil en Cuba asume que a medida que se amplíe el debate público y crezca el número de organizaciones no gubernamentales, el país se moverá sutilmente en dirección al capitalismo. Su premisa básica es que el socialismo se sostiene en la imposición de un régimen político, y no en la sociedad misma que lo respalda.

Además de expresar sus propias motivaciones y percepciones ideológicas, estas visiones se nutren de la deficiente base de conocimiento sobre la sociedad cubana existente en los Estados Unidos. Comparativamente, los estudios cubanos se han dedicado mucho más a escudriñar lo que ellos llaman la "lite política y militar"<sup>14</sup> en Cuba que a saber acerca de los intelectuales, los jóvenes, los campesinos u otros sectores de la sociedad civil cubana real. En general, la familia, los medios de difusión, la escuela, las organizaciones juveniles, las asociaciones religiosas y sociales, y las instancias de participación en Cuba son típicos poco estudiados en los Estados Unidos, y consecuentemente, existe una exigua base para identificarlos como referentes reales de las concepciones y de las políticas hacia Cuba.

En resumen, el "otro carril" implica una visión poco informada de la realidad cubana --rasgo que tampoco constituye una novedad en la formación de su política hacia Cuba. Sobre esta base, se propone formular una política de más largo plazo, más sofisticada que el bloqueo y complementaria de éste --con lo que reconoce tícitamente que por sí solo resulta insuficiente.

Pero estas concepciones, así como los diferentes documentos que las ilustran,<sup>15</sup> no dan cuenta integralmente de la dinámica real de las relaciones y sus posibles tendencias. Para esto es necesario detenerse en el análisis de los acontecimientos concretos que han impactado recientemente sobre las dos dimensiones más importantes de estas relaciones: la seguridad y el bloqueo económico. Examinaremos a continuación estas dimensiones, a fin de extraer algunas lecciones que se derivan del agravamiento de la hostilidad, y sus consecuencias previsibles para la índole de las relaciones en el futuro.

#### SEGURIDAD Y POLÍTICA

El derribo de dos avionetas de un grupo contrarrevolucionario cubano-americano por la fuerza aérea cubana el 24 de febrero de 1996 no fue un trueno en un cielo despejado.<sup>16</sup> Desde el verano de 1994, el proceso de

las relaciones cubano-norteamericanas transitaba por un curso de cambio sometido a tensiones y contradicciones. Este proceso creaba oportunidades de progreso, pero también espacios de confrontación, que hacían más impredecible y volátil el escenario.

Lo primero que salta a la vista en torno al incidente del 24 de febrero es la fragilidad de las estructuras de seguridad internacional entre Cuba y los Estados Unidos.

No se trata, por cierto, de que la violación de las normas de seguridad aérea y naval aceptadas internacionalmente sea algo nuevo en el régimen anómalo que caracteriza estas relaciones bilaterales. Desde su organización con fines supuestamente humanitarios, el propio grupo Hermanos al rescate había entrado ilegalmente en el espacio aéreo cubano en numerosas ocasiones.<sup>17</sup> Por otra parte, durante muchos años, incluso ya en la etapa de la posguerra fría, embarcaciones y naves aéreas han sido secuestradas o desviadas desde Cuba, sin que se aplique ninguna de las medidas que preconizan los acuerdos internacionales más universalmente aceptados.

Solo a partir del 2 de mayo de 1995, en virtud de la ampliación del acuerdo migratorio entre los dos países, los servicios de guardacostas de ambas partes se habían obligado a cooperar en la búsqueda y rescate de embarcaciones, impidiendo por esta vía la constante amenaza a la seguridad de personas y naves que ha tenido lugar en el estrecho de la Florida. Gracias a este acuerdo, crisis como las de Camarioca (1965), el Mariel (1980) y el verano de 1994 no deberían repetirse.

Sin embargo, no existe un acuerdo sobre secuestros de naves entre los dos países. El que existió, sucumbió ante el atentado contra un avión civil cubano con 73 personas a bordo, ejecutado por una organización contrarrevolucionaria con base en la Florida, hace 20 años. A pesar de esto, Cuba siguió actuando judicialmente contra los secuestradores y restituyendo las naves a sus propietarios. En cambio, el contexto de alta politización de las relaciones y en particular el clima reinante en los enclaves de la comunidad cubana han impedido la estricta aplicación de la ley norteamericana y coartado la independencia de sus tribunales en relación con casos flagrantes de violación, como han sido los desvíos de aviones civiles con numerosos pasajeros, el último de los cuales ocurrió en 1992.

A este clima de impunidad ha contribuido la glorificación de notorios casos de transgresión de las regulaciones aeronáuticas internacionales, como fue el caso del piloto cubano que ejecutara una operación clandestina de ingreso y salida de Cuba con su familia en 1992, acción abundantemente publicitada y enaltecida incluso por autoridades de la administración norteamericana.

Si se toma en consideración, adicionalmente, la larga historia de actividades de conspiración y operaciones encubiertas contra el Estado cubano que se han desarrollado en territorio de los Estados Unidos durante casi cuatro décadas, con el conocimiento, si no con la cooperación directa de los órganos de la seguridad de ese país, no es sorprendente que la mayoría de las organizaciones contrarrevolucionarias en Florida y New Jersey se conduzcan como si estuvieran por encima de la ley. A pesar de las advertencias contenidas en declaraciones del Departamento de Justicia respecto a no tolerar la preparación de actos terroristas contra Cuba en territorio estadounidense emitidas en los últimos años, las actividades de entrenamiento militar, la retórica belicista que se perpetúa en la radio y otros medios de difusión en Miami, las actitudes amenazantes y los "enjuiciamientos" simbólicos incluso contra personas y organizaciones de la comunidad cubana que preconizan el diálogo con la isla, y la práctica constante de acciones que, por medios "privados", interfieren en el espacio marítimo y aéreo

cubano, no son perseguidos por las autoridades federales ni ninguno de los numerosos órganos de justicia de los Estados Unidos

La presencia de este clima de terror ideológico y esta beligerancia consagrada por antiguas organizaciones como Alpha 66, Comandos L, Brigada 2506, y otras surgidas posteriormente, como la Fundación Nacional Cubano-Americana y Hermanos al Rescate, las convierte, de hecho, en actores con capacidad para afectar no solo las relaciones, sino la seguridad entre los dos países.

La carencia de estructuras estables bilaterales que preserven un régimen de seguridad entre ambos pone en constante riesgo sus intereses nacionales ante el de estos grupos particulares. Sin embargo, la posibilidad de que los órganos de la defensa, en particular los servicios de guardacostas y de guardafronteras, cooperen en relación con la protección de la seguridad naval y aérea en el área se mantiene abierta. La experiencia de la colaboración en operaciones de búsqueda y rescate puede ampliarse a otras esferas, como son la intercepción del narcotráfico o la protección del medio ambiente. Estos servicios y algunas agencias especializadas de ambas partes podrían consolidar el cumplimiento de sus misiones si cooperaran civilizadamente.

Una segunda lección que se desprende de los hechos del 24 de febrero es la volatilidad de la atmósfera política en relación con Cuba, y muy en particular la contaminación política doméstica de cualquier contingencia entre los dos países.

Tampoco se trata, por cierto, de un fenómeno nuevo. Clásicamente, las administraciones y los políticos norteamericanos, particularmente los demócratas, desde Kennedy hasta Clinton, han estado expuestos a la crítica de ser "flojos con el comunismo" con referencia a Cuba. No es sorprendente que los aspirantes republicanos se lancen contra la administración demócrata, tratando de sacar el mayor partido electoral a la situación. Ni resulta insólito que haya asesores del presidente Clinton que le recomienden "no enajenarse el voto de Florida". A pocos meses de las elecciones, no hay nada más importante en el horizonte de la Casa Blanca --y mucho menos Cuba.

Naturalmente, la racionalidad de estas premisas de parte del gobierno estadounidense resulta discutible. Es difícil creer que los 300 mil votantes potenciales cubano-americanos pudieran decidir las elecciones en el cuarto estado más poblado de la Unión norteamericana. Pero si así fuera, ninguna de las encuestas revelan que el voto cubano-americano, consistentemente republicano en las elecciones presidenciales de las últimas décadas, vaya a cambiar. La posibilidad de influir en ese voto para los demócratas, en particular la búsqueda del apoyo de la derecha poderosa de esa comunidad, es una probabilidad muy remota en el actual contexto de polarización ideológica nacional. Finalmente, si la estrategia de la administración norteamericana se basara en la premisa de hacerle concesiones a la élite de esa comunidad, no se habría firmado con Cuba el acuerdo del 2 de mayo de 1995, que afecta de manera sustancial la condición privilegiada de los inmigrantes cubanos en los Estados Unidos y, por consiguiente, el capital político de esa élite.

Empero, no parecer "flojo con el comunismo", sigue considerándose un requerimiento a tomar en cuenta. En ausencia de un sistema de acuerdos que, más allá del tema migratorio, pudieran concitar el apoyo público en relación con Cuba; a falta todavía de un cabildeo político económicamente poderoso, como el que movió y prácticamente impuso las relaciones con Viet Nam; desprovista de la voluntad política para avanzar en otros terrenos que concitan el interés nacional (como el narcotráfico y el medio ambiente) hacia la Isla; la administración prefiere ser "floja con la derecha" y actuar a la defensiva, calculando que esto le traer  a la larga mayores dividendos electorales.

La tercera lección es la relativa brevedad y alcance limitado de la crisis.<sup>18</sup>

A pesar de lo antes expuesto, y del carácter objetivamente resuelto de la medida cubana, la primera reacción de ambas partes fue la cooperación. En lugar de un amenazador despliegue de fuerzas ante las costas cubanas o del reclamo unilateral para penetrar en aguas jurisdiccionales de la isla, en las primeras horas posteriores al hecho se produjo una operación conjunta de búsqueda y rescate dentro de estas propias aguas. Tratándose de un incidente en el cual participaron directamente medios militares cubanos, el perfil de la respuesta militar norteamericana no fue significativamente alto, si se le compara con lo que suele ocurrir en este tipo de incidentes. La comunicación mantenida entre guardacostas de ambas partes en momentos posteriores al 24 de febrero, a fin de prevenir otras provocaciones, podría incluso reflejar una disposición constructiva de las fuerzas armadas norteamericanas en relación con estos hechos. La reacción progresivamente más dura de la Casa Blanca no parecería haber respondido al estamento militar, sino a las otras consideraciones políticas apuntadas más arriba. No obstante, en el plano de la retórica oficial, las declaraciones del secretario de Estado Christopher S. aludieron a la no exclusión de una contingencia militar --lo cual fue claramente percibido por las autoridades cubanas.<sup>19</sup>

La serie de contramedidas con que respondió la administración se colocaron en el plano fundamentalmente político. La más dura de todas es la referida a dejar de oponerse al proyecto de Ley Helms-Burton. Esto contrasta con la línea anteriormente seguida por la administración; especialmente, tomando en cuenta que, tres semanas antes, el asesor especial para Cuba, Richard Nuccio, hablando ante una conferencia dedicada a la inversión extranjera en Cuba, enumeró al menos seis buenas razones para considerar que el proyecto de Ley era negativo para el interés de los Estados Unidos. El brusco cambio de actitud no debe atribuirse a la súbita desaparición de estos juicios negativos, sino a la reiterada disposición cortoplacista del gobierno norteamericano para recurrir a medidas contra Cuba, a la larga contraproducentes para su propio interés nacional.<sup>20</sup>

En cuanto a las restantes medidas, ninguna podría calificarse de extremista --aunque sí de perjudicial e inconsistente. La primera, la interrupción de los vuelos charters directos, no implica la suspensión de los viajes, ni la exclusión de rutas a través de terceros países. Tampoco entraña la cancelación o modificación del acuerdo migratorio; ni del régimen de licencias vigente para viajar a Cuba. No hay información pública disponible que indique la aplicación de restricciones en el otorgamiento de visas a cubanos. Objetivamente, aunque no los interrumpe, la suspensión indefinida de los charters directos entorpece los viajes. Otras medidas disponibles, como la cancelación de las comunicaciones telefónicas, no fueron implementadas. Algunas más severas, como las que pedían los grupos de la derecha cubano-americana --cerrar las secciones de intereses, repetir el modelo del bloqueo a Haití;-- no parecen haber sido siquiera consideradas.

Naturalmente, el hecho de no haber recurrido a medidas extremas, no les confiere mayor racionalidad o consistencia a las decididas. Suspender los vuelos charters directos no perjudica tanto al gobierno cubano como a los viajeros --cubano-americanos y sus familiares en su inmensa mayoría. Fortalecer las transmisiones de radio y TV contra Cuba sigue siendo un despilfarro improductivo, según ha sido puesto en evidencia en el debate presupuestario norteamericano; y perpetúa una transgresión reconocida a las normas internacionales de telecomunicaciones. Limitar el radio de movimiento del escaso personal diplomático cubano en Washington repercute

en impedir los viajes por toda la isla de la bien dotada representación diplomática estadounidense en La Habana.

No obstante, mirándola en perspectiva histórica, si se les compara con otras crisis surgidas entre los dos países, estas decisiones no escalan el conflicto en términos militares. Dada su evolución actual, no parece probable que esto ocurra, dado el nivel de "control del daño" puesto en práctica en relación con los grupos más militantes de la contrarrevolución.

La cuarta lección es la relativamente baja receptividad diplomática internacional y de los organismos multilaterales a la política norteamericana.

A pesar de estar los Estados Unidos en la privilegiada posición de presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, estos no lograron el apoyo a sus intentos de condena a Cuba por este órgano. La declaración fue muy parca en cuanto a lamentar el hecho y recomendar una investigación imparcial de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).<sup>21</sup> Dada la impresión de que, incluso en el contexto de acrecentada influencia norteamericana sobre el multilateralismo posguerra fría, la mayoría de la comunidad internacional e incluso algunos miembros del Consejo estuvieran hartos de los intentos de internacionalización del conflicto entre los Estados Unidos y Cuba.

Por otra parte, la iniciativa norteamericana en la ONU creó un espacio de reacción cubana contraproducente para los Estados Unidos. No se trata de que la ONU apoyara la medida cubana del 24 de febrero; sino de que Cuba pudo manejar la situación sin una ventaja estratégica contundente del lado norteamericano. La diplomacia cubana se movió con mayor flexibilidad, haciendo suya la invitación a la OACI para investigar el hecho.<sup>22</sup> Y aprovechó para cuestionar una vez más por antidemocrático el régimen del Consejo de Seguridad, logrando la convocatoria a la Asamblea para hacer oír sus argumentos.<sup>23</sup> Si se toma en cuenta que la política de aislamiento y bloqueo económico hacia la Isla es rechazada por la casi totalidad de los países miembros, incluso los socios norteamericanos del NAFTA y de la Unión Europea, puede estimarse que la ventilación del incidente en un contexto de legitimación multilateral como la ONU no beneficia el interés de los Estados Unidos.

En términos de racionalidad política y de costo/beneficio, el incidente del 24 de febrero hubiera podido llevar a que algunos sectores del gobierno norteamericano, de las fuerzas armadas, del congreso y de la comunidad internacional, dispusieran de argumentos adicionales para querer cambiar un régimen de relaciones que afecta la seguridad internacional, mantiene la política hacia Cuba sujeta a los cambios del clima político interno, perpetúa la beligerancia de los grupos de extrema derecha de la emigración cubana en asuntos de seguridad nacional, hace impredecibles las crisis y enturbia la agenda de los organismos internacionales.

En el complejo panorama internacional actual, y muy en particular en el área del Caribe, sería catastrófica una crisis escalada entre los Estados Unidos y Cuba --como ha sido expresado por muchos países de este área, incluido México y las islas anglófonas. Los riesgos y costos incalculables de este escenario, su peligrosidad en un año electoral norteamericano, y su indeseabilidad para el clima de paz que requiere Cuba en un período difícil de cambios económicos y políticos, permiten avanzar la interpretación --todavía preliminar-- de que el proceso de agravamiento de la hostilidad ha sido costoso, pero ha tenido límites. Mirando con cierta distancia histórica, el antecedente más parecido al incidente del 24 de febrero podría encontrarse durante la fase final de la Crisis de Octubre de 1962. Habiéndose iniciado la retirada de los misiles soviéticos, los cazas norteamericanos volaban a baja altura sobre

las bases estratégicas, las instalaciones militares y los puertos cubanos, supuestamente inspeccionando la retirada total de las armas nucleares. La moral de los combatientes cubanos se veía afectada ante esta transgresión impune, y ante la orden de no hacer uso de la defensa antiaérea. En estas circunstancias, considerando la peligrosidad de que se perpetuaran estos sobrevuelos, el gobierno cubano se dirigió al Secretario General de la ONU, anunciando que, a partir del 20 de noviembre, las unidades de la defensa antiaérea actuarían contra estas violaciones al espacio aéreo cubano. Esta era una decisión muy arriesgada, pues podría producir otro derribo de un avión norteamericano, como el del U-2, e incluso la reversión del acuerdo soviético-norteamericano. Al día siguiente, las antiaéreas cubanas amanecieron esperando a los aviones estadounidenses. Pero esa mañana no aparecieron. El presidente Kennedy había dado órdenes de suspender los sobrevuelos. La decisión cubana fue muy arriesgada, pero contribuyó a que la política norteamericana recapacitara. Y a evitar una situación que, a la larga, podría haber arrastrado a una confrontación militar a Cuba y a los Estados Unidos.<sup>24</sup>

Si se pudieran aprovechar las lecciones del incidente del 24 de febrero, especialmente tomar conciencia de las debilidades y peligros que lo hicieron posible, se habría empezado a recorrer un camino que impida otras confrontaciones en el futuro.

Por desgracia, las consideraciones racionales y el aprovechamiento de las experiencias históricas no parecen haber marcado la pauta en la lógica de las relaciones con Cuba. Al contrario, la proliferación de políticas inconsistentes y contraproducentes, no solo para Cuba, sino para los propios Estados Unidos, han sido más características y frecuentes a lo largo del conflicto. La última de estas, la Ley Helms-Burton, es un extremo en esta tradición.<sup>25</sup>

#### BLOQUEO Y SUPERBLOQUEO

La Ley Helms-Burton se inserta en una continuidad de acciones económicas dirigidas, desde 1959, a asfixiar al régimen revolucionario. De cierta manera, constituye el epítome y la culminación de esta línea de acciones. Sin embargo, también contiene elementos nuevos.

La Ley no solo intenta sancionar a Cuba, sino a los que entren en cualquier transacción con la isla; no solo reconoce los derechos de los norteamericanos cuyas propiedades fueron nacionalizadas en 1959 y 1960, sino los de los cubanos afectados entonces, beneficiándolos con una ciudadanía norteamericana retroactiva; no solo condiciona la relación con Cuba, sino pone restricciones a la capacidad del Ejecutivo para ejercer la política hacia nuestro país. De aplicarse en toda su extensión, crea un serio precedente de extraterritorialidad e intromisión en las atribuciones del Ejecutivo en política exterior, y un marco de referencia para la multiplicación de litigios de parte de miles de reclamantes súbitamente reconocidos por la ley norteamericana.

El impulso destructivo de la Ley solo encuentra límites en la imposibilidad práctica de implementarse. En verdad, es muy difícil que tal ley pudiera ejercer a plenitud sus fueros extraterritoriales. Para disponer de los hospitales, los ingenios azucareros y los latifundios "confiscados" en Cuba se requeriría un cambio fundamental del régimen político cubano. Por otra parte, llevar ante los tribunales a todos los ciudadanos de terceros países que hagan alguna transacción con "propiedades norteamericanas confiscadas" podría crear un verdadero frenesí de procesos judiciales y conflictos internacionales. Finalmente, el proyecto es ajeno al espíritu predominante entre los viejos reclamantes norteamericanos, es decir, las compañías nacionalizadas en 1959 y 1960. Muchos de estos se vienen manifestando a favor de un contacto con Cuba, que permitiera obtener algún beneficio, en lugar de la



presente situaci3n de estancamiento. Es poco probable que Texaco quiera llevar ante los tribunales a la mexicana Pemex por el delito de comerciar libremente con la Isla.

Ahora bien, ¿es que esa dificultosa implementaci3n convierte a la Helms-Burton en un instrumento inf3til? La Ley dicta sanciones, en primer lugar, contra algunos gobiernos que comercian o realizan inversiones conjuntas con Cuba --por ejemplo, la colaboraci3n ruso-cubana en torno a la planta electronuclear de Juragu , en Cienfuegos. En segundo, determina cu3ndo, bajo qu3 condiciones y c3mo el Ejecutivo debe mover las relaciones con Cuba, trabando con ello toda posible iniciativa de di3logo. En tercero, intenta otorgarle el derecho a interferirlas a cualquier ciudadano de origen cubano, lo que equivale a reconocerle un papel como participante protag3nico en esas relaciones. A pesar de las limitaciones para aplicarse en toda su magnitud, consagra --o "codifica", como dicen ellos--, por ley, lo que hasta ahora eran medidas sujetas a la voluntad del Ejecutivo --por ejemplo, todas las regulaciones sobre el bloqueo, as3 como la decisi3n de impedir los viajes a Cuba a ciudadanos de los Estados Unidos. De esta manera, fuerza un curso de acci3n a la administraci3n --a la presente y a cualquier otra futura-- y a los tribunales norteamericanos en direcci3n del asedio continuo sobre Cuba. Sin embargo, lo que puede llegar a ocurrir ahora, como en ,pocas anteriores, depende de numerosos factores.

Seg3n los t3rminos de la Ley, el presidente Clinton debe decidir cada seis meses si autoriza que se active el tan debatido t3tulo III, que puede permitir a la ultraderecha cubano-americana lanzarse sobre los que comercien con Cuba --por ejemplo, que Bacard3 acuse a la francesa Pernod Ricard por distribuir los ron3s cubanos en Europa. Si la ley se aplicara rigurosamente, el servicio de Inmigraci3n de los Estados Unidos tendr3a que negarle visa de ingreso a cualquiera que comercie con la Isla --por ejemplo, a todos los carib3os que suministran al sector tur3stico cubano. La irritaci3n que esto puede causar en la comunidad de los negocios y en sus organizaciones no es dif3cil de imaginar. Pero sobre todo, las respuestas en el terreno jur3dico de otros gobiernos, muy especialmente de algunos estrechamente asociados comercial y financieramente con los Estados Unidos --como M3xico, Canad3 y los de la Uni3n Europea-- pueden dar lugar a una infinidad de litigios internacionales en torno a un asunto tan clave como el libre comercio, que involucre desde las estipulaciones del GATT hasta el Tribunal Internacional de La Haya.

La cuesti3n de en qu3 medida la Helms-Burton podr3 inhibir las inversiones o el comercio con Cuba no se debe discutir fuera de este contexto. Tanto los intereses extranjeros ya existentes en la Isla, como el precedente de interferencia que la Ley crea en los mecanismos establecidos del comercio internacional, impulsa a los gobiernos, las organizaciones internacionales y los grupos privados a actuar en su contra. Su efecto, necesariamente inhibitorio, depender3 de la evoluci3n de estas reacciones pol3ticas.<sup>26</sup>

La aplicaci3n de este superbloqueo desborda todo lo conocido hasta ahora, y debe representar un quebradero de cabeza para los aparatos burocr3ticos encargados de hacerlo. Por otra parte, su contenido involucra elementos que podr3an ser impugnados como inconstitucionales ante los propios tribunales de los Estados Unidos.

La ley Helms-Burton no ha tomado por sorpresa a Cuba --al contrario, ha sido la medida norteamericana m3s largamente anticipada. Su firma por el Presidente Clinton no es un desenlace, sino mas bien la apertura de un nuevo frente de problemas pol3ticos, diplom3ticos y legales en la ya complicada triangulaci3n internacional de la pol3tica norteamericana hacia Cuba.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los escenarios futuros a que podrían dar lugar el acumulado de factores e intereses económicos, políticos y estratégicos, junto a los acontecimientos de los últimos meses, incluyen componentes contradictorios.

Al parecer, el gobierno de los Estados Unidos habría optado --de manera afirmativa o por defecto, dejando que prevalezca la línea dura-- por una variante de política más antagónica. Esta variante no facilita el despliegue del "otro carril" --aunque éste se mantenga como propósito y vehículo afn v lido.

El Carril Dos constituye un recurso de la política de los Estados Unidos que no subsume o sintetiza todo el conjunto de las relaciones entre los dos países. El problema que se le plantea a Cuba no está contenido en una política, ni en un aspecto específico del plan norteamericano. Se trata de un asunto de naturaleza mucho más compleja, que tiene que ver con la presente etapa del desarrollo económico, político e ideológico de la sociedad cubana; la nueva era de las relaciones internacionales; el futuro del socialismo en el mundo; y la capacidad cubana para sobrevivir como nación independiente, delante de un mundo en el que intenta reinsertarse.

El gobierno cubano<sup>27</sup> ha identificado que las circunstancias y modalidades de lucha que Cuba tiene por delante son radicalmente diferentes de las existentes en los pasados 36 años. Aunque no se excluye el escenario militar, la principal amenaza viene ahora de otro golpe masivo muy diferente al del ataque aéreo: el del modo de vida, los valores y el universo de las tecnologías de punta, los símbolos de la globalidad capitalista y las grandes organizaciones empresariales, el predominio de los lenguajes puestos en boga por las técnicas de mercado y sus filosofías. Su impacto no se limita a un sector social, y es más difícil de detectar, porque se ejerce sobre la conciencia y las conductas individuales.

En estos escenarios futuros habrá que operar factores externos a cualquier plan, difícilmente previsibles y, en todo caso, no completamente sujetos a la proyección de los tomadores de decisiones. Factores como la forma concreta de funcionamiento que vaya adoptando la economía cubana, el peso específico de la inversión extranjera y del sector no estatal, la diferenciación interna del sistema y el grado de descentralización del mando económico en distintas esferas de actividad determinarían las condiciones internas --referente clave para cualquier opción de política eficaz. La naturaleza objetiva de estos problemas tiene que ver con las variadas formas de contacto entre la sociedad cubana y el mundo exterior --y no sólo con las políticas en el terreno ideológico.

La Cuba actual parece más preparada para enfrentar acciones como la Helms-Burton y las amenazas militares que para lo que podría derivarse de un levantamiento total o parcial del bloqueo --con lo que la línea negativista adoptada por los Estados Unidos no resulta tan complicada para la política cubana. La continuidad de la hostilidad y el enfriamiento del diálogo son consistentes con las concepciones y presupuestos estratégicos cubanos. Una política que tuviera que encarar eficazmente los desafíos derivados de un cambio en el curso de las relaciones de casi cuatro décadas tendría que reconceptualizarse estratégicamente. Pero esto no parece estar en el orden del día de las relaciones bilaterales, ni para los Estados Unidos ni para Cuba.

La relevancia de factores de poder<sup>28</sup> que pudieran incidir en el cambio permanece, sin embargo, intacta, más allá de la coyuntura actual, las políticas adoptadas y los cursos del futuro próximo. El conflicto entre los Estados Unidos y Cuba ya no está preso de los rígidos parámetros

globales de la Guerra Fría. La política doméstica norteamericana está sujeta a variables coyunturales y a una fluidez constante --alejada de las amenazas "amenazas del comunismo internacional". Los contactos entre Cuba y los Estados Unidos han dejado de estar representados exclusivamente en el modelo monoaural, basado en las relaciones entre los gobiernos, para ir pasando progresivamente al modelo bypass, caracterizado por la relevancia de los canales secundarios. La eficacia de la política cubana para aprovechar estas relaciones, en la dirección estratégica de subvertir el aislamiento, esquivando al mismo tiempo los designios del "otro carril", depender de su capacidad para discernir y priorizar típicamente los elementos provenientes de estos canales secundarios.

Cuando puede iniciarse un nuevo ciclo en las relaciones es difícil de vaticinar. La predicción más elemental es la de aplazarlo hasta después del fin de la carrera electoral en los Estados Unidos. Los factores antagónicos siguen en la escena, listos a enfrentarse, esperando otra oportunidad y actuando detrás de bambalinas. En cualquier caso, los periodos de gestación ya no son los de antes, cuando todo se medía en ciclos largos, quinquenios o cuatrienios. Los últimos tiempos muestran que las relaciones están más expuestas a factores difícilmente ponderables, capaces de precipitar situaciones de manera inesperada, y a crear nuevas dinámicas, cuyas unidades de medida resultan más pequeñas -- meses y semanas, en vez de años.

Si bien estamos tan alejados como en cualquier otro momento de un cambio brusco de las relaciones, la capacidad para operar e interactuar con los factores no estatales podría ser clave para el buen curso de la política cubana ante los Estados Unidos y para preparar las condiciones de un posible cambio futuro.

- 1 Cfr. Arthur Schlesinger, Robert Kennedy and his Times, Bantam Books, 1981.
- 2 David Ronfeldt and Edward Gonzalez: Cuba adrift in a Postcommunist World, Rand Corporation, 1993
- 3 Georges Fauriol; El tercer siglo: alternativas para la política de EU hacia América Latina en los 90, Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, Washington D.C., 1988, p. 38.
- 4 Santa Fe II, a Strategy for Dealing with Latin America in the Nineties, by the Committee of Santa Fe, Mr. Francis Bouche, Dr. Roger Fontaine, Dr. David C. Jordan, Lt. Gen. Gordon Sumner Jr, agosto 1988, p.31. En Santa Fe III: Making Democracy Work in the Americas, New World Institute, Washington, Dc, 1994, Roger Fontaine aboga incluso por el levantamiento del bloqueo.
- 5 El Tercer Siglo, p. 38; Santa Fe II, loc. cit.
- 6 David Ronfeldt and Edward Gonzalez: Cuba adrift in a Postcommunist World, Rand Corporation, 1993, p. XI., Donald Schultz, The US and Cuba: from a strategy of conflict to constructive engagement, Strategic Studies Institute, US Army War College, May 12, 1993, p. VII, Santa Fe III: Making Democracy Work in the Americas. New World Institute, Washington, DC, 1994.
- 7 Ibid., p. 75.
- 8 Donald Schultz: Loc. cit.
- 9 David Ronfeldt and Edward Gonzalez: Storm Warnings on Cuba, Prepared for the Office of the Secretary of Defense, Rand Corporation, July 1994, p. XII.
- 10 The Military and Transition in Cuba. Reference Guide for Policy and Crisis Management. Nstor Sanchez, Director, International Research 2000 Inc., March 17, 1995.
- 11 Ibid., p. XV, 127-128.
- 12 Un análisis crítico de estas concepciones y una visión alternativa de este uso ideologizado del concepto se encuentra en el penetrante artículo de Hugo Azcuy, "El Estado y la sociedad civil en Cuba", en Temas, No. 4, octubre-diciembre, 1996.
- 13 Por lo general, al hablar de las instituciones religiosas, esta bibliografía desconoce a otras denominaciones, en particular las religiones cubanas de origen africano, más extendidas a nivel de la sociedad civil, y que no ejemplifican casos de contradicción política con el Estado. En cuanto a los llamados grupos de derechos humanos, no logran representarlos como un sector ideológicamente definido, ni encontrar su conexión con sectores de la sociedad civil cubana. La mayoría coincide en la escasa probabilidad de que estos grupos adquieran mayor beligerancia por sí mismos. Para un análisis más amplio, véase Rafael Hernández, "Cuba: "El turno de la sociedad civil?", en Cuba hoy: desafíos de fin de siglo (compilador Jorge Benítez), LOM Ediciones, Santiago de Chile, 1995.
- 14 Para un análisis crítico, véase Nelson Valdés, "Los estudios cubanos en los Estados Unidos", Temas, No. 2, abril-junio, 1995.
- 15 Soslayo intencionalmente otros materiales, entre ellos las copiosas expresiones que en panfletos políticos, artículos y otros medios subalternos recogen los puntos de vista del exilio cubano-americano, ya que su peso para la formación de la política norteamericana del "otro carril" es muy inferior al de los textos citados.
- 16 Véase "Nota del MINREX. Derribados dos aviones piratas al violar nuestro espacio aéreo", Granma, 27 de febrero de 1996.
- 17 "Cronología de las violaciones del espacio aéreo cubano", Granma, 1 de marzo de 1996.
- 18 Paradójicamente, parecería que el hecho se dimensiona de una manera más ecuánime en Cuba que en los Estados Unidos --y no precisamente por



t Ø ÿÿÛ m Ú f R

ŸŸ]

c 0    ŷŷ1    \ 2    U N    ŷŷO    N /    i )  
ŷŷ







@





O P t ŷŷ m f Ú ŷŷÛ \_ Û x S ŷŷ¨ Q © J Â ŷŷ/  
i )  
@















Â Û x • ŸŸ, q f j Ð ŸŸß c à \ ¿ ŸŸÁ U Â N i ŸŸ/  
i )  
@













i k t l m » ŷŷÉ j T ŷŷb g Œ ŷŷŽ ` •  
Y #! ŷŷ1! V Œ! ŷŷ|! S @ @



@



|! ©! ŷŷÂ! x Ě! ŷŷŮ! u (" ŷŷ6" r >" ŷŷ@" k A" d g" ŷŷu" a ě\$  
ŷŷı\$ z @

@





í\$ î\$ t & ýý & q -  
( ýý™( j š( c ;\* ýýµ\* ` a+ ýýc+ Y d+ R D. ýýW. O @



@



@

W. ȳ. ŷȳ|. t S. m ō/ ŷȳú/ j ĩI ŷȳñI c òI \ \$O ŷȳ&O U 'O N ~R  
ŷȳW. O @









@





~R €R t •R m £\ ŷŷ¥\ f | \ \_ • \_ ŷŷ•\_ X • \_ Q 7` ŷŷ9` J :` C ~  
@

















:` cl ŷŷel t fl m "o ŷŷ\$ o f % o \_ (o ŷŷ>o \ ð, ŷŷò, U ó, N \$...  
ŷŷ

@





@









§... ¾... x dš ŷŷfš q gš j ,“ ŷŷ.“ c /“ \ J• ŷŷZ• Y -• ŷŷ°• V D>  
ŷŷE> O

@









E> F> t `> r |> o "> m •> f -  
> \_ »> ] ß> Z ù> X ú> Q û> J œ H @













œ `œ x ²œ v ³œ o ´œ h µœ f ûœ c ‡• a ½• ^ )ž \ \*ž U +ž N ,ž  
L @









,ž ;ž x Dž v Ož s Qž q Yž n \ž l ]ž e ^ž ^ fž \ šž y ùž w !Ÿ  
T kŸ R @



øŸ Q ùŸ N ûŸ kŸ žŸ x ĚŸ v ĩŸ o íŸ h îŸ f ÒŸ c ýŸ a þŸ z ßŸ S  
L kŸ @











ûŸ üŸ t ýŸ m ! k 7 h " f - \_ - x ~ v í s < ; q > ; j ûŸ  
L kŸ











> ; ? ; t @ ; r D ; o X ; m Z ; f [ ; \_ ' ¢ ] , ¢ Z Q ¢ X S ¢ Q T ¢ J % £  
H @











%f f f x ¢ v ! ¢ s ù ¢ q ¥ n ¥ k a ¥ i c ¥ b d ¥ [ Â ¥ Y Ç ¥ V ä ¥  
T @



@





äŸ æŸ t çŸ m .Ÿ k 0Ÿ d 1Ÿ ] <Ÿ [ 'Ÿ x «Ÿ v -Ÿ o ®Ÿ h éŸ f äŸ  
@







@





é\$ i\$ x " v " o " h <sup>aa</sup> f <sup>¬<sup>a</sup></sup> \_ <sup>-<sup>a</sup></sup> X  
« V « S \*« Q ,« J ä¥





@



,« -« t ž« r •« k '« d "« b -« [ -« T È« R î« O ¢¬ M ¢¬ J  
- H @





@



@





- t - m ® k  
® h !® f #® \_ \$® x ]¯ v y¯ s ;¯ Q £¯ J  
- H











ℓ<sup>-</sup>   α<sup>-</sup>   t   Ê<sup>-</sup>   r   Ð<sup>-</sup>   o   è<sup>-</sup>   m   ê<sup>-</sup>   f   ë<sup>-</sup>   \_   f±   ]   %±   Z   μ±   X   ·±   Q   ,±   J   ;<sup>2</sup>  
H   @













;² A² x ]² v \_² o `² h ³ f (³ c 8³ a :³ ŷŷµ± X ·± Q ,± J ;²  
H @



@



€    ó    p Õ    e ç    z ý    z ÿ    o !    o  
          @  
-  
-  
-  
-            !    õ    p ð    p    e 1    e Ä  
z ü    z            z  
-  
-  
-            A    p :    p ...    p    p    p ð-  
p D"    p ¬#    p Ø&    p  
-            Ø&    J(    p ;\*    p .\*    e %,    z 2-  
z »/    z >1    z  
-  
-  
-  
>1    ´4    p .6    p ý:    p v<    p `?    p P@    p çB    p þF    p ¤I    p  
-            ¤I    ôI    p -  
M    p )O    p fR    p þT    p 7V    p 2Y    p ŸZ    p 3[    p  
-  
3[    ã]    p @a    p )d    p Ÿf    p hl    p \_m    p (o    p @o    e  
-  
-  
@o    Lp    p ?s    p iw    p |    p ,|    p ð€    p ð,    p 7,,    p Š...    p  
-            Š...    À...    p "†    e Å†    e RŠ    e •    e ß•    e •    e  
"    e  
-  
-  
"    --    p  
          š    p A>    p B>    p D>    m ">    i ù>    i ²œ    e  
  N  
-  
²œ    )ž    w \ž    w ĚŸ    w ÝŸ    s ûŸ    o "    o <\_i    o X\_i    o  
  N                    N -  
X\_i    Qç    w aŸ    w äŸ    w .Š    w «Š    w "    w ^a    s \*«    o Ž«    o  
  N                    N Ž«    "«    w  
-    w !®    w à®    w \_i    s è¯    o µ±    o ]²    o 8³    o  
  N                    N -  
8³    :³    y ;³    ŸŸ                    i¯    s è¯    o µ±    o ]²    o 8³    o  
  N                    N <                    .  
          Äš    Y            >    ±

$$y > \tilde{t}$$

2œ " ©• [ Ü• ( KŸ ]Ÿ \_ {Ÿ A ë ¼

Ø À! Ñ; m\$ á¤ ( d¥ ã\* ®! &. +\$ qI †\$ ¡N \*ª R ªª %\



f Fp ü| " % Ø. , ; iH iQ í\ -  
 J Âš ° 2 » à %  
 É  
 Y x e ý



[illegible]