

## LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DEBATE SOBRE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS HACIA CUBA

HUGO AZCUY

Para una aproximación a la comprensión de los derechos humanos en el debate sobre la política de los Estados Unidos hacia Cuba hay que partir de un examen, aunque sea somero, de las dificultades norteamericanas para adecuar el uso de ese tema en su política exterior a las nuevas condiciones de la postguerra fría.

La desaparición del campo socialista y de la confrontación Este-Oeste ha dado lugar a un desplazamiento del uso característico de los derechos humanos como instrumento político durante la guerra fría. En esa etapa los derechos humanos fueron recurrentemente utilizados como un instrumento formal de la confrontación, como un arma ideológica contra el enemigo. Toda la concepción y la estrategia político ideológica de los Estados Unidos en la posguerra mundial conducía a esa instrumentalización.

La posguerra fría no ha suprimido esa función del uso de los derechos humanos, pero sí la ha atenuado, la ha restringido en intensidad y espacio, porque los poderes enfrentados ya no tienen las magnitudes proporcionadas de antaño. Los derechos humanos han encontrado una nueva función ideológica en su tributación a las teorías del globalismo, de la expansión "democrática", del mercado mundializado.

Se trata de lo que se ha dado en llamar la contradicción Norte Sur, es decir, la contradicción entre las grandes potencias industrializadas y sus satélites beneficiarios de una parte y, potencialmente, el resto del mundo.

Ya hacia fines de los años ochenta se empezó a conformar una corriente de vinculación de los derechos humanos con el otorgamiento de ayuda al desarrollo. Hasta entonces los estatutos de las organizaciones y entidades internacionales de cooperación establecían una clara separación entre los factores económicos y los políticos, o de otra naturaleza, en la concesión de ayuda a los países requeridos. No es que no se hubiera intentado vincular ambas esferas, pero los esfuerzos en esa dirección no fueron persistentes y generalmente terminaron en fracasos. La intención ideológica resultaba demasiado obvia en los marcos del conflicto que dividía al mundo.

A partir de la desintegración del campo socialista esta situación sufre un cambio brusco. Entre 1990 y 1992 los gobiernos de Francia, Inglaterra, Alemania y Japón hicieron declaraciones públicas vinculando la ayuda al desarrollo a condiciones relativas al cumplimiento de requisitos democráticos y de respeto a los derechos humanos. Esas declaraciones fueron seguidas por múltiples medidas de implementación.

De particular importancia es, en este sentido, la inclusión en la carta constitutiva del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD) de una disposición que condiciona la asistencia económica a la aplicación de "los principios de la democracia multipartidista, el pluralismo y la economía de mercado".

También el Banco Mundial (BM) comenzó a revalorar en este período sus condiciones para el otorgamiento de préstamos y créditos, que hasta entonces había mantenido en un plano estrictamente económico. El BM asoció sus consideraciones a un concepto que ha recibido mucha atención en las nuevas teorías sobre la democracia, el de gobernabilidad. El Banco define este concepto como la manera en que el poder es ejercido en la

gesti3n de los recursos econ3micos y sociales para el desarrollo. Si se impide la creaci3n de un marco predecible en el comportamiento del gobierno y la aplicaci3n del Derecho hay una pobre gobernabilidad y un obst3culo al desarrollo.<sup>1</sup>

Lo dicho hasta aqu3; no significa que el uso de la condicionalidad como arma de la pol3tica exterior de las grandes potencias, incluidos los derechos humanos, sean un fen3meno nuevo.<sup>2</sup> La aparici3n de los derechos humanos, como un tema definido y permanente de la pol3tica internacional, se acompa1a desde sus inicios por disposiciones legislativas en los Estados Unidos que condicionaban el otorgamiento de ayuda exterior a la no existencia de violaciones masivas de los derechos humanos. Pero tanto por la propia pr3ctica hist3rica injerencista e intervencionista de los Estados Unidos, y sus conceptos acerca de lo que abarca su seguridad nacional,<sup>3</sup> como por el contexto de guerra fr3a en que aparece el tema de los derechos humanos, su uso tuvo un car3cter confrontacionista contra el socialismo y las izquierdas radicales y, naturalmente, una infinidad de inconsistencias.

La nueva teor3a de la condicionalidad ya no busca la confrontaci3n, y no la necesita. Su car3cter es fundamentalmente constructivo y est3 relacionada con la teor3a general de la democracia que se empez3 a conformar en los a1os ochenta. Se trata de un concepto metaf3sico de la democracia, es decir, m3s all3 de todo orden concreto, que la supedita a una determinada concepci3n de la gobernabilidad.<sup>4</sup> En este sentido la democracia es considerada como un juego no asociado a un determinado orden sustantivo, sino una manera de evitar los riesgos de vida o muerte, la dictadura o la revoluci3n. La democracia es, en esta perspectiva, la gobernabilidad entendida como control, manejo y funcionalizaci3n del conflicto.<sup>5</sup> La cuesti3n no es el origen del conflicto en cuanto expresa necesidades materiales o pol3ticas, sino las t3cnicas para impedir que atente contra el sistema. Su importancia se acrecienta en la medida en que parece m3s profunda la crisis de la hegemon3a. La t3cnica consiste en quebrar la amplitud de los frentes de expresi3n de los conflictos, o la unidad popular, dir3amos nosotros, para manejarlos por parcialidades.<sup>6</sup> Esta disociaci3n aparente entre la cuesti3n de la democracia y la cuesti3n del poder no es ajena a los conceptos (y a las pol3ticas) globalistas. En este terreno se pretende presentar el poder internacional desde una visi3n est3tica, como posiciones que determinan todo el sistema mundial, con caracter3sticas que se reproducen en todos los Estados nacionales que lo conforman. El poder aqu3; deja de ser una relaci3n din3mica, sujeta a posibles y constantes modificaciones, de ah3; el brutal determinismo con que se presentan las teor3as de la globalizaci3n, sin importar el signo ideol3gico que las sustentan.<sup>7</sup> Esta otra cara de la metaf3sica de la democracia, es decir, la metaf3sica del poder, lo presenta en el plano interno como algo diluido, como una extensi3n m3s de la relaciones internacionales. Este es el camino te3rico que conduce a la cr3tica de los conceptos (y normas) centrales del Derecho Internacional: la soberan3a, la no intervenci3n, etc,tera.<sup>8</sup> No en balde el concepto de legitimidad tambi3n pierde en este enfoque la sustantividad que siempre tuvo, para ser definida ahora como "grado de democratizaci3n", entendida esta, a su vez, como un preciso ordenamiento institucional, es decir, formalizaci3n (codificada) del imperio de la ley, libertad de los medios masivos, transparencia en la toma de decisiones, etc,tera.<sup>9</sup>

Los Estados Unidos han asumido con dificultad este nuevo enfoque del uso de los derechos humanos. El ajuste de su pol3tica exterior en este terreno no se ha hecho a partir de nuevas formulaciones generales, sino casu3sticamente y sin renunciar a una ret3rica en la que siguen presentes muchos elementos de la guerra fr3a. Los casos de China, Viet Nam, Corea

del Norte y Cuba ilustran bien esta posición ambivalente a escala mundial.

En el ámbito regional el caso haitiano es una demostración de la interferencia en su tratamiento por la aplicación de los conceptos y enfoques tradicionales de la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos. En las coordenadas de esta visión el gobierno de Aristide amenazaba intereses norteamericanos, y esto influyó en la determinación de los militares de dar el golpe y también en su aceptación tácita por el gobierno de los Estados Unidos. La posición ambigua de los Estados Unidos no contaba esta vez con la posibilidad de remitirse a un conflicto global como causa de su actitud no claramente definida hacia los militares. Esto diferencia las paradojas del caso haitiano de las de Centroamérica en los años ochenta, y contribuye a explicar las dificultades de Clinton y sus bruscos giros en la política seguida hacia ese pequeño país.

Esta incoherencia en el manejo del tema es lo que ha llevado a algunos analistas a considerarlo perjudicial a los intereses de Estados Unidos, y a que la propia Administración Clinton se desentienda cada vez más de su uso.<sup>10</sup>

La administración Clinton inició su proyección ideológica en este terreno con su teoría de la relación causal entre democracia y mercado, de la dependencia entre uno y otro y de la imposibilidad del pleno desarrollo de un régimen democrático sin el sustrato de un mercado libre. Y a la inversa, como si se tratara de un corolario jurídico, la imposibilidad del florecimiento pleno del mercado, considerado como un espacio transnacional, sin la existencia de un sistema político democrático y una vigencia satisfactoria de los derechos humanos.

Presuntamente la administración Clinton estaba dispuesta a encontrar en este objetivo la razón de su cruzada internacional. Pero en realidad esta plataforma nunca se formuló de manera pura, desde sus inicios se le matizó con consideraciones pragmáticas en los casos que aconsejaran proceder diferenciadamente, allí donde los intereses económicos de los Estados Unidos así lo requirieran. Como sucede frecuentemente, las excepciones previstas se convierten en norma en la política exterior de los Estados Unidos, particularmente en los temas políticos de naturaleza ideológica.

Clinton resolvió sus conflictos con China en torno a los derechos humanos optando por la fórmula pragmática. Más adelante también lo hizo así con Viet Nam. Y ha terminado por incluir a la propia República Democrática de Corea en la preferencia de las soluciones pragmáticas.

Democracia y derechos humanos tienden, en esta perspectiva, a hacerse más dicotómicos. Este ser, probablemente, uno de los principales debates inmediatos en este hemisferio.

En estos hechos se basan los cada vez más frecuentes reproches al gobierno norteamericano acerca de su política hacia Cuba, como una política propia de la guerra fría.

El debate sobre Cuba hay que verlo en ese abigarrado contexto, y en la perspectiva de las confusiones conceptuales que origina.

El uso de los derechos humanos en la política exterior norteamericana es tan elástico y difuso que no puede ser entendido por sí mismo. Siempre aparece vinculado con otro tema, frecuentemente el comercio, las inversiones, la propiedad, la migración, etcétera. La acción circunstancial de cualquiera de estos elementos puede desencadenar variaciones interpretativas incluso de largo alcance. Es lo que ocurre en el caso cubano con la firma de los acuerdos migratorios de septiembre de 1994 y mayo de 1995. Este último motivó, quizás con un significado emblemático, la renuncia del jefe de la oficina para Cuba Denis Hayes y una redistribución de los roles dentro de la administración con respecto a la política hacia este país.

La devolución a Cuba de los que salen ilegalmente del país, y son interceptados por los guardacostas norteamericanos, representa una brusca e importante reinterpretación de uno de los temas mayores de la propaganda norteamericana en relación con los derechos humanos en Cuba. Hasta ese momento todos los cubanos que entraban en territorio norteamericano y decidían quedarse allí, eran automáticamente considerados como refugiados, como una expresión del clima de opresión política y civil existente en Cuba. El cambio de esta política inutiliza el argumento de la persecución y el acoso de las autoridades cubanas como causa de la emigración. Aquí se produce una importante inflexión en la Administración Clinton, acusada hasta entonces de poco clara en el tema cubano y de albergar tendencias contradictorias respecto al mismo. La designación de Richard Nuccio como asesor del Presidente para Cuba responde a este nuevo giro del enfoque, la política intra o inter organismos cede a una conducción más unitaria dentro de la Administración.

El debate se perfila ahora cada vez más entre la Administración y el Congreso. Es un proceso en el que todavía no resulta fácil precisar los detalles de las diferencias, porque ambas instancias parten de supuestos similares, esto es, de la crítica intransigente al sistema político cubano como expresión de la negación de la democracia y de los derechos humanos. Ese marco de discusión, no ha sido favorable a la Administración Clinton, como tuvimos oportunidad de ver en algunos de los debates en los comités congresionales en mayo pasado, a raíz de la firma del acuerdo migratorio de ese mes con Cuba. El Subsecretario Peter Tarnoff la pasó muy mal en el Subcomité, para el Hemisferio Occidental ante la crítica mordaz de Burton, Torricelli, Menéndez, etcétera, a las que solo podía responder con los mismos argumentos de sus críticos, es decir, criticando a su vez al régimen cubano y reafirmando la voluntad del gobierno de mantener el embargo.

Pero la Administración ha dado nuevos pasos que la van distanciando del extremismo republicano en el manejo de los argumentos. De cierta manera esto es lo que significa el punto de vista de las respuestas calibradas a las medidas de reforma del gobierno cubano de que ha estado hablando Nuccio repetidamente. Aquí se inserta el levantamiento parcial de las medidas de agosto de 1994. En lo que respecta a los derechos humanos esto significa lo de siempre: que en la perspectiva norteamericana la cuestión no está en las violaciones típicas de los derechos humanos, tales como las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones involuntarias, actividades de los escuadrones de la muerte, etcétera, sino en la naturaleza del sistema socioeconómico y del régimen institucional.

#### DESDE EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

Quizás nada resulte más dramático para el movimiento de derechos humanos en Estados Unidos que el carácter contradictorio de sus premisas. Sus organizaciones investigan, indagan, buscan y encuentran las más horribles violaciones en otros países. Cuando profundizan acerca del papel que pueden desempeñar los Estados Unidos en atenuar o poner coto a esas atrocidades, con demasiada frecuencia tropiezan con el hecho de su propia implicación en esos abusos. Las perplejidades resultantes no pueden encontrar, sin embargo, respuestas adecuadas.

La vocación del movimiento de derechos humanos en los Estados Unidos se sustenta en dos premisas: 1) la superioridad de los ideales norteamericanos y del sistema en que ellos se basan; 2) la confianza en última instancia, por lo tanto, en su sistema de gobierno, en que este purgar, de una u otra manera, sus propios errores.

En rigor fue de esta simbiosis que surgió el movimiento. La lucha por los derechos civiles y la ola de rebeliones que sacudieron a la nación en los años 60 no tuvieron una proyección internacional más que en los límites de sus necesidades nacionales. Las organizaciones que pretendían un alcance mayor, una cruzada de reivindicaciones que abarcara al mundo entero, aparecieron solo cuando así lo determinaron las necesidades del establishment. El movimiento por los derechos humanos en los Estados Unidos es tan antiguo como antiguos son los primeros pronunciamientos del Congreso y de la Administración al respecto, es decir, el estamento político norteamericano. Como se sabe, esto ocurrió a mediados de los años setenta, y desde el principio en estrecha vinculación con los requerimientos de la política exterior de confrontación con la Unión Soviética.

Paradójicamente el movimiento de derechos humanos en los Estados Unidos no se articula, en sus objetivos y proyecciones, con el movimiento por los derechos civiles, e incluso ambos difieren en su propia denominación. Las organizaciones de derechos humanos siempre afirman que su objeto no son las violaciones en los Estados Unidos y, efectivamente, en ocasiones este principio funciona de manera muy definida. Así, por ejemplo, Americas Watch entiende el bloqueo de los Estados Unidos a Cuba como una simple cuestión comercial de la competencia interna del gobierno norteamericano,<sup>11</sup> aun cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha pronunciado críticamente al respecto durante tres años sucesivos, considerándolo un asunto de interés internacional, e incluso el propio Relator Especial para Cuba de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra lo ha criticado también. Hay, además, una corriente internacional de opinión, expresada tanto por personalidades políticas como por gobiernos, que lo considera como una expresión de la guerra fría y una violación de derechos humanos reconocidos.<sup>12</sup>

Sobre estos fundamentos se construye la búsqueda permanente de asideros para la política exterior de los Estados Unidos que promueven las organizaciones de derechos humanos. Esto incluye, de manera especial, una pretensión de definición del interés nacional de Estados Unidos al estilo wilsoniano. El reclamo de una prioridad mayor para los derechos humanos, en el proceso de toma de decisiones en política exterior, se asocia así, directamente, al interés nacional de los Estados Unidos, y este se vincula a la expansión del modelo institucional norteamericano, capaz de generar "partners" más confiables en el terreno de la economía (sic). Según este punto de vista los gobiernos que asumen ese modelo son más "propensos a atender las necesidades materiales de sus ciudadanos, y menos propensos a generar grandes poblaciones refugiadas o que requieran una sustancial asistencia económica".<sup>13</sup>

El problema fundamental aquí no es el de si esta definición prescriptiva se corresponde o no con la realidad, sino el de si es posible, ética y analíticamente, que organizaciones de derechos humanos con pretensiones ecuménicas basen su acción en una identificación con el interés nacional de su propio país de origen. Tal punto de vista, sostenido de una u otra manera por la mayoría de las organizaciones norteamericanas, es muy cuestionable y, en todo caso, fuente de permanentes confusiones.

El caso cubano constituye una evidencia en América Latina que pone en solfa las pretensiones señaladas más arriba. Cuba fue el país de la región cuyo gobierno hizo más durante tres décadas por satisfacer equitativamente las necesidades materiales de sus ciudadanos. Al mismo tiempo fue el único país que se vio sometido a una intensa y abierta manipulación migratoria por parte de los Estados Unidos, como una de las causas principales de su generación de "refugiados". De otro lado, el gobierno cubano ha estado lejos del modelo institucional norteamericano,

e incluso ha sido su antagonista. Es claro que estos hechos no compaginan con las definiciones prescriptivas señaladas más arriba.

Claro, podrían aducirse múltiples ejemplos analíticos que muestran que los hechos están lejos de las prescripciones del movimiento norteamericano de derechos humanos. Las propias organizaciones que lo integran lo saben y aportan datos y valoraciones que lo evidencian. Podríamos decir, por lo tanto, que la fuerza de sus posiciones reside, aparentemente, en la fuerza de sus convicciones morales. Es en este terreno, consiguientemente, que hay que ahondar más.

La moral puede ser un imperativo de la conducta individual, se trata de un descubrimiento de la época de la ilustración, de hace más de dos siglos. Pero cuando se trata de naciones y pueblos las reglas son las que resultan del proceso histórico. Esto no significa que esas reglas sean moralmente neutras, pero sí que el problema se hace mucho más complejo, que las consideraciones éticas se relativizan y tienen que buscar su sustento no solo en la soledad de la pura conciencia individual o en unos ideales abstractos de significado muy diverso para sociedades distintas. De enfoques de este tipo también se nutren el dogmatismo y la intolerancia.

Si el movimiento norteamericano de derechos humanos quiere expresar auténticamente su vocación humana de justicia, entonces tiene que priorizar, absolutamente, el derecho a la vida como fuente de todos los demás, y criticar el contexto, nacional e internacional, en función de esa prioridad. Aquí, derecho a la vida no significa ningún dogma previo, ideológico, político o institucional, se trata del puro y simple registro de los hechos y de su consideración desprejuiciada.



ŸŸ}



h 5    ŷŷ6    a 7    z  
ŷŷ  
S

L }      ÿÿÜÜÜÜÜÜÜÜÜÜ      @











}        @  
        ~  
 K   ÜÜÜ   t   □   m   ¹  
            @    ŸŸ°   f   »   \_   ]   ŸŸ^   x   \_   Q   „   ŸŸ□   N   £   ŸŸµ













μ     Â     ŷŷĂ     t    Ă     m    %     ŷŷ&     f    '     \_    □     ŷŷž     x    Ÿ     Q    „!     ŷŷ†!     J    μ  
K    ŮŮ













†! ‡! t O, ŸŸ\_, q ,, ŸŸE, n Æ; ŸŸD; k µ? ŸŸ·? d ,? ] ¼A ŸŸ¾A  
V ½A O @







@

ζA ;E ŷŷ<E y >E r ?E k ĨN ŷŷŨN h -P ŷŷP a  
P Z !P X %P U |P S ζA O @



@





| P } P t ~ P m □ P k f P h " P f Ü P c ) R a \* R Z + R S , R Q 0 R N U R  
L ç A @









UR fR x -T v T o  
T h ŨT f ßT c U a HU ^ □U \ 'U U 'U N "U L ¿A @









"U -U x ŨU v ùU s 9V q sV n œV l □V e žV ^ ŸV \ £V Y âV W

W T PW R

@



PW  XW  x bW  v cW  o dW  h eW  f iW  c ¼W  a öW  ^ ªX  \  
³X  Y ¶X  W ·X  P PW  R

@





·X ,X t <sup>1</sup>X r <sup>1</sup>/<sub>2</sub>X o ìX m ÔX j Y h -  
Y e xY c "Y ` œZ ^ □Z W žZ P ŸZ N @





ŸZ £Z x İZ v ×Z s áZ q ãZ j äZ c åZ a éZ ^ [ \  
[ Y B[ W K[ T N[ R @



H Ö] F K[ N[ P[ t Q[ m R[ k V[ h Ö[ f Ø[ \_ Ù[ x Ä] v Æ] o Ç]  
@



@







ö] þ] x ^ v  
^ q v[ h ö[ f ø[ \_ ù[ x ä] v æ] o ç] h ö] f k[ @



@



€ € f i Ũ f Ý f é [ ë P ' P  
@

-

-

p i

p €

!-

ð

'

p «

p Š

p

p ¶

p ï p a p

-

-  
p %! p «# p í% p ' p ³' p ]( p

-  
]( P( p ℤ+ p Ì, p É/ p ~3 p f6 p ...6 p ®6 m

-  
®6 °6 p Ì8 p : p p= p ÁA p AE p 1G p åI p ´K p

-  
´K >N p P p P p -P m |P i )R i -  
T i □U i

N -

-  
□U æV w bW w ℤX s æZ o áZ o N[ o Ö[ o Ä] o ^ o  
N N ^  
^ y  
^ ýý áZ o N[ o Ö[ o Ä] o ^ o  
N N <



ý žO 9

í D „ q- '2 ő< ÁD Š] I □ %  
 ċ Á Y m ȡ

[illegible]