

Cuba y los Estados Unidos en los umbrales del siglo XXI: perspectivas de cooperación.¹

Carlos Alzugaray, Profesor Titular, Vicerrector Docente a.i., ISRI.

En momentos en que el sistema internacional sufre las secuelas de los terribles crímenes cometidos contra ciudadanos norteamericanos y de todo el mundo el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y de la guerra planetaria ilimitada desencadenada por la administración Bush en represalia, uno de los desafíos más significativos que enfrenta el mundo académico es el de buscar fórmulas que tiendan a aumentar la cooperación y a disminuir el conflicto entre naciones y actores políticos.²

Robert Keohane, en un libro escrito hace casi 20 años, ha defendido la tesis de que la cooperación merece ser objeto de investigación aun cuando no esté generalizada. Los estudiosos no deberían esperar que la cooperación dejara de ser la excepción para convertirse en la regla para dedicarse a estudiarla, ya que la ignorancia acerca de cómo estimular la cooperación puede conducir a la discordia, al conflicto y al desastre económico mucho antes que la cooperación tenga siquiera un chance de prevalecer.³

Tomando como punto de partida dicho criterio, este trabajo intentará explorar los problemas inherentes a las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el contexto de las políticas de ambos países hacia América Latina y el Caribe, desde la perspectiva de un resultado deseable: reducción del conflicto y aumento de las posibilidades de cooperación. No obstante, esta es una tarea bien difícil. Como he argumentado en ocasiones anteriores, los últimos diez años del conflicto cubano-norteamericano podrán ser

¹ Este artículo está basado en la ponencia titulada *Cuba and the United States in the Latin American and the Caribbean Context: Prospects for Cooperation*, presentada en el seminario “Los Estados Unidos y América Latina en los Umbrales del Siglo” que tuvo lugar en La Habana los días 23 y 24 de febrero de 2002, conjuntamente auspiciado por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (ISRI) y la Fundación Stanley de Muscatine, Iowa, como parte del proyecto ‘Cuba y los Estados Unidos en el mundo: Un intercambio académico’.

² Las opiniones vertidas en este trabajo son del autor y no reflejan necesariamente las del Gobierno de Cuba o de su Ministerio de Relaciones Exteriores. Agradezco a Olga Chamero, Soraya Castro, Raymond Duvall, Miguel Alfonso, Ivelaw Griffith, Robert Keohane, Santiago Pérez, Robert Pastor, Thomas Klak, Jorge Hernández, Peter Smith, Antonio Romero, Michael Barnett y William LeoGrande sus criterios y opiniones sobre este trabajo expresados durante la conferencia en La Habana o en contactos bilaterales.

³ *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1988, p. 18.

interpretados eventualmente bien como un punto de no retorno o como un punto de inflexión, tal ha sido la ambigüedad en el período, y aunque la normalización es deseable y posible, el futuro de las relaciones solo puede ser visto con un alto grado de incertidumbre.⁴

Un análisis de las perspectivas para la cooperación entre ambos países tiene que partir necesariamente de la historia del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos y de las lecciones que se pueden sacar del mismo. En un segundo momento se tratan de identificar los intereses de ambos países que pudieran promover la colaboración mutua. En la tercera parte se proyectan los obstáculos que enfrentará un proceso de normalización y de establecimiento de la cooperación. En la cuarta y última parte se exponen algunas conclusiones.

I

En la más reciente edición de su libro sobre la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, Robert Pastor ha señalado con toda razón algo que parece una verdad de Perogrullo pero que vale la pena repetir: No podemos cambiar la historia, pero estudiándola de cerca, podemos tratar de evitar la repetición de viejos errores.⁵ Una de las paradojas de las relaciones cubano-norteamericanas es que la lógica de la historia y la geografía hicieron inevitable el conflicto, pero esa misma lógica hace inexorable que deba haber una normalización en el futuro, previsiblemente no distante.⁶

Tener relaciones normales no significa necesariamente la ausencia de discordia o conflicto. Estos últimos son inherentes a las relaciones internacionales. Normalización significa un estado de cosas en el cual la cooperación y conflicto coexisten pero donde las reglas del juego son mutuamente aceptables para ambas partes y refuerzan las

⁴ Ver mis trabajos "Cuban-U.S. relations in the 1990s: Point of no return or turning point" (ponencia presentada en la Conferencia "Cuba-Estados Unidos, 1900-2000", Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, N.C., 27-28 octubre de 2000) and "Cuban-U.S. Relations in the 21st Century: Another 100 Years of Conflict? " (conferencia magistral ofrecida en la Cátedra Marvin Weissberg de Estudios Internacionales en Beloit College, Wisconsin, el 28 de febrero de 2001).

⁵ *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, (segunda edición), Boulder, CO Westview Press, 2001, p. 241.

⁶ Louis A. Pérez, Jr., *Cuba and the United States Ties of Singular Intimacy*, Athens, GA University of Georgia Press, 1997.

perspectivas para la cooperación mientras crean las condiciones necesarias para conducir los conflictos de una manera orientada a su solución o su manejo sin escaladas imprevistas. Lógicamente, presupone que ninguna de las partes busca abiertamente la destrucción de la otra, mucho menos como precondition para normalizar los vínculos.

Las reglas para conducir relaciones normales entre Cuba y los Estados Unidos ya están presentes en el sistema internacional y pasan necesariamente por el respeto a instrumentos tales como la Carta de las Naciones Unidas y hasta la Carta de la Organización de Estados Americanos, las cuales enfatizan principios tales como la igualdad soberana y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados. El problema de la normalización en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos debe entenderse, por consiguiente, como el establecimiento de un régimen de reglas referidas al ejercicio de derechos soberanos sobre la base de la igualdad jurídica entre ambos Estados, según ha sido regulado por tratados internacionales de los cuales los dos países son signatarios, lo que no excluye la permanencia del conflicto entre ellos.⁷

El problema básico en las relaciones cubano-norteamericanas, común a las relaciones hemisféricas, es el diferente enfoque que ambas partes han adoptado históricamente en torno a los principios del derecho internacional y diplomático, principalmente aquellos que se refieren a la igualdad soberana y no-intervención en los asuntos de otras naciones. Algunos especialistas, como por ejemplo el propio Robert Pastor, argumentan que se ha producido una importante redefinición del principio de soberanía en las relaciones interamericanas, lo que posibilita una mayor cooperación entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe.⁸ Sin embargo, la realidad sobre el terreno demuestra que los países que ceden su capacidad de decisión autónoma enfrentan serias dificultades, como es el caso de Argentina.

Para Cuba y, de hecho, para la mayor parte del Tercer Mundo y específicamente para América Latina y el Caribe, los principios de igualdad soberana y no-intervención son considerados esenciales a su supervivencia y seguridad. Inversamente, para el go-

⁷ Carlos Alzugaray, 'Is Normalization Possible in Cuban-U.S. Relations after 100 years of history?', Conferencia pronunciada en el Seminario sobre relaciones cubano-norteamericanas Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia, 7 de marzo de 2000 en <http://www.isri.cu/>.

⁸ Robert A. Pastor, *op. cit.*, pp . 257-282.

bierno de los Estados Unidos y para sus elites políticas y de negocios, como ha asegurado Henry Kissinger, intervenir en los asuntos interiores de otras naciones para imponer sus valores ha sido un curso de acción aceptable e, incluso, imprescindible.⁹ En el caso específico de Cuba, la intervención de los Estados Unidos en sus asuntos internos ha sido el *modus operandi* normal desde que comenzaron las relaciones entre los dos países. Incluso hoy, en pleno siglo XXI, una ley del Congreso de los Estados Unidos, la Ley Helms-Burton, pretende legislar sobre la estructura y funcionamiento del Gobierno de Cuba.¹⁰

Si se visita, por ejemplo, el portal de página web de la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana, se comprobará que la promoción de relaciones bilaterales cede en importancia a lo que se declara como misión principal de esa representación diplomática: Los objetivos de la USINT¹¹ en Cuba son promover una transición pacífica a un sistema democrático basado en el respeto de la ley y los derechos humanos individuales y en la apertura de los sistemas económico y de comunicación.¹² Esta declaración está en abierta contradicción con el documento oficial firmado por ambas partes cuando las Secciones de Intereses fueron establecidas en Washington y La Habana hace 25 años. El espíritu de esa decisión, tomada por ambos gobiernos en 1977, era el de facilitar el proceso de normalización de relaciones, y no el de abrir un nuevo frente en una relación ya plagada de disputas. Por supuesto, en este caso el muy contencioso concepto de transición pacífica hacia la democracia ha sido definido por los Títulos 1 y 2 de la ya mencionada legislación Helms-Burton, una versión contemporánea de la Enmienda Platt, aquel infame documento, epítome del injerencismo norteamericano en los asuntos cubanos, adoptado por el Congreso de Washington e impuesto en La Habana a la Asamblea Constitucional de 1901 por el General Leonard Wood, en aquel entonces gobernador militar de la Isla.

⁹ Ninguna sociedad ha insistido más firmemente en la inadmisibilidad de la intervención en sus asuntos domésticos, ni afirmado más apasionadamente que sus propios valores son universalmente aplicables. En *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994, pp. 17 y 18.

¹⁰ Véase particularmente el texto de los Título I y II de dicha ley en el sitio web de la Sección de Intereses de Estados Unidos de la Embajada Suiza en La Habana: <http://usembassy.state.gov/havana/wwwh0022.html>

¹¹ Siglas oficiales de la Sección de Intereses de los Estados Unidos en Cuba.

¹² <http://usembassy.state.gov/havana/wwwhusi.html>.

Como ha señalado Joaquín Roy, catedrático Jean Monnet de la Universidad de Miami (Florida), en un profundo estudio al respecto:

Una lectura cautelosa del Título II de la Ley Helms-Burton, que durante un buen tiempo estuvo destinado a ser el texto único de la ley, revela que el Congreso norteamericano se las arregló para ser más exigente que instancias previas de precondiciones impuestas a Cuba por Estados Unidos, tales como la Enmienda Platt. Una explicación inicial es que la ley es algo más que una política – es un instrumento amorfo (pero históricamente lógico) para poner al día la Doctrina Monroe. Es la *Doctrina Helms-Burton*.¹³

El problema fundamental en las actitudes de las elites de los Estados Unidos con respecto a Cuba es lo que he llamado en otro trabajo el síndrome de la fruta madura, parafraseando la doctrina de John Quincy Adams, por la cual el padre de la diplomacia norteamericana y autor intelectual de la Doctrina Monroe explicaba la inevitable absorción de Cuba por los Estados Unidos en función de una supuesta ley de gravitación política equiparable a la gravitación física que hace que una fruta caiga al suelo tan pronto madure.¹⁴ Esta percepción ha reforzado el falso criterio de que los destinos de Cuba están vinculados a los de los Estados Unidos y que el país debe someterse a la dominación de Washington, visión que ha matizado todos los enfoques sobre Cuba y convirtió en un artículo de fe el precepto de que los Estados Unidos no solo tiene el derecho sino también incluso el deber de decidir lo que es mejor para Cuba.

El síndrome de la fruta madura, además, tiende a reforzar una visión norteamericana de la nación cubana que privilegió a aquellos cubanos que en el pasado favorecieron la noción de que el destino de Cuba estaría mejor servido por una asociación íntima con los Estados Unidos, aun cuando fuese una relación de dependencia hacia los intereses de Washington. Esta tendencia de carácter anexionista tuvo ascendencia entre los separatistas cubanos hasta mediados del siglo XIX, influyendo incluso las primeras luchas contra España. Sin embargo, se volvió minoritaria con el de cursar de los años,

¹³ Joaquín Roy, *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, University of Florida Press, Gainesville, FLA, 2000, p. xiv.

¹⁴ “El síndrome de la fruta madura ” en <http://www.rprogreso.com/RPWeekly012402/Vecinosfruta012402.htm>. Versión en inglés (<http://www.rprogreso.com/RPWeekly012402/Neighborsfruit012402.htm>), bajo el título de The Ripe Fruit Syndrome.

cuando los patriotas cubanos sufrieron la indiferencia e incluso la hostilidad de sucesivos gobiernos norteamericanos. A fines del siglo XIX, los separatistas de la Isla llegaron a la conclusión, mejor expresada por José Martí, de que los intereses nacionales de Cuba estarían mejor servidos por la independencia plena de España y de los Estados Unidos. Martí sostuvo incluso la visión de que Cuba debía convertirse en un valladar contra los objetivos expansionistas norteamericanos en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, las elites norteamericanas continuaron creyendo en una relación especial con Cuba que podría servir como modelo para el resto del Hemisferio y que esa relación era aceptada por la mayoría de cubanos, aunque este no era el caso. Tómese, por ejemplo, lo escrito en 1971 por el último embajador norteamericano en Cuba, Philip Bonsal, un conocedor de América Latina y que, sin embargo, era incapaz de percibir el grado de rechazo que recababa el dominio yanqui sobre Cuba ya en 1959:

En la Cuba de antes de Castro, la desbordante presencia norteamericana en términos geopolíticos era un permanente recordatorio de la naturaleza imperfecta de la soberanía cubana. Valorada por algunos como una garantía de estabilidad y del mantenimiento de lo que era en general una forma de vida satisfactoria, era rechazada por otros como una trasgresión intolerable de la independencia y la dignidad del pueblo cubano. Yo sospecho que la mayoría de los cubanos pensantes la consideraban como un hecho de la realidad contra el cual era inútil luchar. Después de todo, ello significaba para Cuba un número de ventajas económicas aparentemente irremplazables.¹⁵

Esta visión de Cuba y de su relación con los Estados Unidos influyó profundamente en las actitudes de la administración Eisenhower hacia la Revolución Cubana, encabezada por Fidel Castro, y determinó la formulación de una política que fue diseñada para provocar el derrocamiento de su gobierno, una decisión probablemente tomada ya en abril de 1959, mucho antes de que llegara a La Habana el primer funcionario soviético.¹⁶ Desde entonces, esta política, a pesar de sus rotundos fracasos, ha tenido pocas variaciones en sus objetivos e intenciones, con la posible excepción del perio-

¹⁵ *Cuba, Castro, And The United States*, University Of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1971, p. 9.

¹⁶ Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba 1952-1986*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 74.

do entre 1974 y 1980, durante las administraciones de Ford y Carter. A lo largo de los años, en la perspectiva norteamericana se han agregado dos elementos importantes: el tenaz desafío del Gobierno Revolucionario y su capacidad de sobreponerse a dificultades prácticamente insuperables y el crecimiento de la discutible influencia de los ciudadanos cubano-americanos en la dinámica del sistema político estadounidense.

Aunque hay una tendencia creciente en los Estados Unidos a reconocer que su política es equivocada y que deben introducirse cambios, el síndrome de la fruta madura todavía prevalece en gran parte del pensamiento sobre Cuba, como se ha demostrado por los recurrentes argumentos de que una política de acercamiento constructivo (o de subversión amistosa) provocará el pretendido resultado del desmoronamiento de la Revolución y la imposición de un régimen económico y político favorable a la hegemonía norteamericana.¹⁷ No obstante, debe notarse que por primera vez en la historia de las relaciones existe un creciente reconocimiento de que los intereses norteamericanos en la Isla y en el hemisferio se beneficiarían de una relación normal con Cuba, respetando su soberanía. Incluso tanques pensantes derechistas y conservadores han agregado sus voces al coro que exige el cambio en estos términos.¹⁸ El reciente impulso a iniciativas legislativas en el Congreso para provocar un cambio en la política hacia la Isla, fuertemente resistido por la administración de George W. Bush, es un indicador de este fenómeno.

El punto de vista mayoritario de la nación cubana ante el problema de las relaciones con los Estados Unidos, mejor expresado en las ideas de Martí y de otros líderes cubanos hasta el presente, incluyendo el pensamiento de Fidel Castro, es el reverso exacto. No se trata de que los cubanos no respeten a los Estados Unidos como nación ni reconozcan el legítimo papel que podría desempeñar como una gran superpotencia,

¹⁷ Un ejemplo de este enfoque fue presentado por el ex-funcionario de la administración Clinton, David J. Rothkopf, en *A Call for a Post-Cold War Cuba Policy . . . Ten Years After the End of the Cold War*, in Susan Kaufman Purcell & David Rothkopf (editors), *Cuba: The Contours of Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000, pp. 105-126.

¹⁸ Dos recientes muestras de estas posiciones han sido las propuestas adelantadas por Phil Peters, funcionario del Departamento de Estado durante las administraciones de Reagan y George H.W. Bush y actualmente Vicepresidente del Instituto Lexington, en la edición del 16 de enero de 2001 *The Miami Herald*, en la que argumentó que se debía permitir que los ciudadanos norteamericanos viajaran libremente a Cuba (Let Americans travel freely to Cuba), y William Ratliff y Roger Fontaine, de la Institución Hoover en la Universidad de Stanford University, quienes se pronunciaron por el levantamiento incondicional del bloqueo en su ensayo de 2001, *A Strategic Flip-Flop in the Caribbean: Lift the Embargo on Cuba* (<http://www.hoover.org/>).

siempre que abandonase sus posiciones arrogantes y unilaterales de dominar al mundo. Los norteamericanos que visitan Cuba normalmente se sorprenden al no encontrar el antiamericanismo que prevalece en muchas regiones del planeta, una reacción natural ante el daño causado por las agresivas políticas norteamericanas. De lo que se trata es del rechazo a los métodos injerencistas adoptados por los Estados Unidos en sus relaciones con Cuba.

Pero la mayoría de la nación cubana ha concluido hace tiempo que los costes de someterse a la hegemonía norteamericana son mucho mayores que los beneficios que podrían derivarse de ello y que estos beneficios solo llegarían a una exigua minoría. En la historia de Cuba, los ultrajes, las humillaciones y el daño sufridos a manos de los Estados Unidos son muchos: la negativa de los mandos estadounidenses a invitar a sus homólogos cubanos a las ceremonias de rendición del ejército español en Santiago en 1898 a pesar de la enorme contribución de las tropas mambisas a esa victoria; la profanación del monumento a José Martí en el Parque Central de La Habana por marineros norteamericanos; el apoyo a la represión del movimiento revolucionario por parte de la sangrienta dictadura de Batista; el asesinato de víctimas inocentes durante las guerras secretas de la CIA contra Cuba, incluyendo Playa Girón; la tolerancia a conocidos terroristas que volaron en pleno vuelo un avión civil cubano con 73 personas a bordo, el primer caso en el Hemisferio Occidental, en 1976, muchos años antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre contra los Estados Unidos. Estos son solo algunos ejemplos.

Debidamente o no (y yo creo que debidamente), los cubanos asocian los males del régimen neo-colonial existente entre 1902 y 1959 (la corrupción, el fraude electoral, el analfabetismo, la falta de justicia social, las violaciones de los derechos humanos, el gangsterismo) con la penetrante presencia norteamericana descrita por el embajador Bonsal. Y ello no quiere decir que la República de 1902 fuera un fracaso absoluto. Muchos de los actuales éxitos de Cuba en materia de desarrollo cultural y científico, por ejemplo, tuvieron sus raíces en políticas seguidas por los gobiernos anteriores, como lo fue por ejemplo la conducida por Raúl Roa García desde la dirección de cultura del Ministerio de Educación a fines de la década de los años 40 y principios de los años 50.

Para la mayoría de la nación cubana un retorno al estado dependiente anterior a 1959 es inaceptable. Cualquier acercamiento a los Estados Unidos debe verse con suma prudencia, ya que el Gobierno y las elites norteamericanas han mostrado muy poca capacidad para reconocer y rectificar sus errores en Cuba. Esta actitud de no admitir los errores del pasado se ha mantenido aún después del fin de la guerra fría. La posición ante una eventual negociación con las autoridades cubanas fue enunciada en pautas emitidas a todas las representaciones diplomáticas norteamericanas en América Latina y el Caribe en marzo de 1989 por el entonces Secretario de Estado, James Baker, enfatizando que no habría ninguna negociación con el Gobierno cubano que diera a este último cualquier ventaja o reconociera su legitimidad.¹⁹ La administración actual en particular, ha sido suma y obsesivamente explícita en apoyar lo que ha sido la política norteamericana hacia Cuba desde 1980, enérgicamente reforzada por las leyes Torricelli y Helms-Burton en los años noventa. Así lo demuestra una reciente entrevista de la Jefa de la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana, embajadora Vicki Huddleston, en *The Miami Herald*, en la cual reiteró la posición injerencista de Washington.²⁰

Si había alguna duda en las mentes cubanas sobre la actitud del gobierno norteamericano, la saga de Elián González demostró que las elites norteamericanas son sumamente solícitas para acomodar los caprichos de la minoría cubano-americana y re-nuentes a aceptar los derechos de cubanos simples que viven y trabajan en la Isla. Solo la claridad específica del caso y el apoyo aplastante de la opinión pública norteamericana hicieron inevitable un resultado favorable a legítimos intereses cubanos. Pero para la opinión pública cubana todavía prevalece la percepción de que Washington busca las claves de su política hacia Cuba en Miami y no en La Habana.²¹

¹⁹ René Mujica Cantelar, El futuro de las relaciones Cuba-Estados Unidos: una visión cubana sobre la perspectiva de Washington, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. VII, no. 15, julio-diciembre de 1990, Centro de Estudios sobre América, La Habana, pp. 214 y 215.

²⁰ Q&A: Veteran leader speaks about dissidents, Castro and the U.S. role en *The Miami Herald*, 3 de marzo de 2002, p. L01. Ver <http://www.miami.com/mld/miamiherald/2002/03/03/news/world/americas/2773518.htm>.

²¹ Véanse Olga Fernández, El “efecto Elián”: inédito acontecimiento de opinión pública, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XIII-XIV, no. 26-27, Centro de Estudios sobre América, La Habana, julio 2000-junio 2001, pp. 153 y 165; y Stephen Wilkinson, “Riding on a wave of change: The Elián crisis and the prospects for an end to the US embargo of Cuba”, manuscrito inédito, Queen Mary and Westfield College, University of London, 21 de marzo de 2000.

II

Tan solo 140 kilómetros de océano separan a Cuba y los Estados Unidos.²² Como otros países vecinos, hay un conjunto de intereses mutuos que pudieran favorecer la cooperación en las esferas de seguridad, económica, científico-técnica, cultural y diplomática.²³ Según se ha demostrado en las negociaciones de los acuerdos en África Sudoccidental (1988-89) o de los acuerdos migratorios (1994-95), ambas partes pueden negociar y ajustar sus objetivos y pueden llegar a soluciones mutuamente aceptables y beneficiosas. La única condición para ello, igual que en otros casos de conflictos, es el respeto mutuo.

Seguridad.

Hay varias amenazas no tradicionales a la seguridad nacional e internacional que requieren de la cooperación entre gobiernos.²⁴ Debido al 11 de septiembre, la primera y más importante en la agenda de seguridad es el terrorismo. Un enfoque positivo reconocería que ambos países han sufrido su cuota de ataques y que a ambos les beneficiaría ver una reducción de las amenazas terroristas. Después del 11 de septiembre, al igual que lo había hecho antes, Cuba ofreció cooperar con los esfuerzos norteamericanos y esa cooperación se materializó de forma marginal cuando la administración de George W. Bush envió a prisioneros de su guerra en Afganistán a la base naval que los Estados Unidos mantienen en la Bahía de Guantánamo, al este de Cuba, recibiendo una respuesta positiva del gobierno cubano que cooperó permitiendo los vuelos de aviones militares sobre su territorio, lo que facilitó el despliegue de tropas y material.

²² Para una interesante discusión sobre las implicaciones que tiene para ambos países el tener una frontera marítima común, véase la presentación de Randy Beardsworth sobre el tema Para comprender la actual relación de seguridad “funcional” con Cuba en el Foro de política sobre seguridad en la tercera frontera: Cuba, el Caribe y las opciones de política exterior de Estados Unidos, organizado por la Fundación Stanley en el Centro de Estudios Estratégicos de Internacionales de Washington el 1 de noviembre de 2001, en <http://reports.stanleyfdn.org/EFCcuba01b.pdf>

²³ Véase Rafael Hernández, “Cuba y la seguridad en el Caribe”, en Joseph Tulchin y Andrés Serbin (compiladores), *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, pp. 69 y 82.

²⁴ Para una visión de las amenazas no tradicionales, véanse dos trabajos de Ivelaw Griffith, Security Collaboration and Confidence-Building in the Americas, in Jorge I. Domínguez (compilador), *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 1998, pp 169 y 187 and Transnational Crime in the Americas: A Reality Check in Jorge I. Domínguez (compilador), *The Future of Inter-American Relations*, An Inter-American Dialogue Book, New York, Routledge, 2000, pp. 63-86.

Este caso trajo a la luz el hecho de que desde 1994 hay un intercambio limitado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba y las fuerzas armadas norteamericanas destinado a asegurar la estabilidad en la zona fronteriza, un interés de seguridad de ambos lados.²⁵

Sin embargo, los Estados Unidos inexplicablemente continúan incluyendo a Cuba en su polémica y unilateral lista de Estados que patrocinan terrorismo, una acción sin basamento alguno y repudiada no solo en Washington sino también entre sus aliados más cercanos.²⁶ Además, la administración de George W. Bush, al igual que lo han hecho sus predecesoras, se ha negado a cooperar con Cuba en la eliminación de amenazas terroristas contra la Isla. Paradójicamente, en un reciente juicio en Miami, donde viven conocidos terroristas que son bienvenidos y amparados por la ultraderecha cubano-americana, cinco jóvenes cubanos situados por su gobierno en el sur de la Florida para obtener información sobre ataques terroristas contra su territorio, fueron injustamente sancionados a las más duras condenas (cadena perpetua en 2 casos) aunque quedó claro en el juicio que no habían amenazado de forma alguna la seguridad de los Estados Unidos.²⁷

Uno de los temas en los que Cuba y los Estados Unidos han establecido un régimen de cooperación es el de la migración. Esta es una cuestión de alta prioridad para ambos gobiernos, pero sobre todo para Washington, que ha identificado la inmigración ilegal como una de las amenazas mayores a su seguridad en la post guerra fría. Después de muchos esfuerzos fallidos en la década de 1980, ambos países firmaron un Acuerdo Migratorio en 1995. En virtud de este documento, la inmigración de nacionales cubanos hacia los Estados Unidos fue asentada por primera vez sobre una base legal y ordenada, y se establecieron las premisas para la eliminación de la emigración ilegal desde la Isla hacia el territorio norteamericano. Lamentablemente, al mantener la Ley de Ajuste cubano de 1967 e incluso extender su interpretación y facilidades para nacio-

²⁵ Véase “Declaración del Gobierno de Cuba a la opinión pública nacional e internacional”, 11 de enero de 2002 en: <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2002/esp/d110102e.html>

²⁶ “No estamos de acuerdo con el punto de vista de los EE.UU. de que Cuba apoya el terrorismo”, así lo afirmó el ministro británico de Energía, Brian Wilson, durante una conferencia de prensa en La Habana, según reportó la agencia Reuters. en <http://www.ciponline.org/cuba/newsarticles/rt101301frank.htm>

²⁷ Véase Anya K. Landau & Wayne Smith, *Keeping things in perspective: Cuba and the question of international terrorism*, Center for International Policy, Washington, 20 de noviembre de 2001 en <http://www.ciponline.org/cuba/ipr/keepingthingsinperspective.pdf>.

nales cubanos, la administración Clinton socavó en la práctica las principales provisiones de lo conveniado. No obstante, sobre la base del acuerdo se mantienen conversaciones bianuales que se han llevado a cabo con pocas excepciones en La Habana y Nueva York.²⁸

En el tema del narcotráfico se ha realizado alguna cooperación puntual, aunque limitada. Esta es otra área donde ambos gobiernos tienen un interés mutuo. El interés de los Estados Unidos es tan conocido que no requiere explicaciones mayores. Aunque Cuba no tiene ningún problema significativo de producción o consumo de droga, enfrenta dos escenarios que han traído alucinógenos ilícitos a su territorio o a sus aguas circundantes. Primero, los traficantes de droga han usado su mar territorial en el pasado, al intentar introducir su mercancía en los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo. Segundo, el aumento del turismo y los viajes a la Isla desde y hacia países productores o consumidores de drogas ilícitas ha significado también un incremento de estas en el territorio nacional.

En esta esfera, las posibilidades para la cooperación están presentes, pero el estado de las relaciones entre las dos partes impide a los Estados Unidos llevar a cabo con Cuba el tipo de cooperación que algunos de sus aliados más cercanos, como Gran Bretaña, Francia, España o Canadá, están llevando a cabo con el Gobierno de La Habana.

El mayor problema de seguridad entre ambos países se relaciona con la posibilidad de un conflicto armado. Han pasado, hace mucho, los tiempos de la década de 1960 y principios de la de 1980 cuando este era un peligro palpitante. Las fuerzas armadas de ambos países han dejado claro que, por el momento, no temen acciones directas de la otra.²⁹ ‘En la actualidad, Cuba no representa una amenaza militar significa-

²⁸ Véase Jorge I. Domínguez, “Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies Toward Cuba”, in Christopher Mitchell (compilador), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992.

²⁹ Para un interesante análisis sobre el tema de por qué Cuba no representa una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos, véase la presentación de Alberto Coll sobre el tema “Para comprender la actual relación de seguridad “funcional” con Cuba” en el “Foro de política sobre seguridad en la tercera frontera: Cuba, el Caribe y las opciones de política exterior de Estados Unidos”, organizado por la Fundación Stanley en el Centro de Estudios Estratégicos de Internacionales de Washington el 1 de noviembre de 2001, en <http://reports.stanleyfdn.org/EFCcuba01b.pdf>.

tiva para los Estados Unidos ni para otros países en la región, afirmó el Pentágono a solicitud del Congreso en junio de 1998.³⁰

Hay un solo actor político que está interesado en promover una guerra abierta entre Cuba y los Estados Unidos, la derecha extremista en la comunidad cubano-americana de Miami, New Jersey y otras ciudades de los Estados Unidos. Éste es un sector que casi logró sus propósitos en 1996 cuando organizaron provocaciones contra Cuba que tuvieron la infortunada y trágica consecuencia de conducir a la pérdida de 4 vidas humanas de personas que viajaban en dos de los aviones utilizados con esos propósitos. Por esta razón, constituyen un signo positivo las medidas de confianza mutua adoptadas por la administración Clinton, estableciendo un límite, lejos de las costas cubanas, a las correrías de aquellos grupos de Miami que han intentado penetrar en aguas territoriales cubanas. Estas medidas fueron ratificadas recientemente por un decreto presidencial de George W. Bush.

Las medidas de confianza mutua son un instrumento fundamental en la resolución de conflictos. El nivel de desconfianza entre los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos hace inevitable que se encuentren y apliquen medidas de confianza mutua con el fin de fomentar un clima de cooperación. No obstante, la naturaleza asimétrica de la relación y el hecho de que el Gobierno de los Estados Unidos sea el que ha amenazado abiertamente la existencia misma de su homólogo cubano (algo que La Habana no puede hacer con respecto a los Estados Unidos, tanto por razones de principio como de capacidades) pone el peso de la responsabilidad mayor para la iniciación de un proceso de confianza mutua en Washington, que tiene mucho menos que temer de una actitud no recíproca del otro lado.

Comercio, inversión y turismo.

Cuba y los Estados Unidos tienen economías complementarias. Los Estados Unidos son el socio comercial natural de Cuba y ciertos sectores de la economía norteamericana que han estado deprimidos últimamente podrían beneficiarse de la apertura de un nuevo mercado con 11 millones de consumidores. Un reciente informe ha calcu-

³⁰ Agencia de Inteligencia para la Defensa del Pentágono, *The Cuban Threat to U.S. National Security*, en <http://www.defenselink.mil/pubs/cubarpt.htm>

lado que las ventas de comida y medicina pudieran subir a 1.6 mil millones de dólares estadounidenses. Eso significaría la creación de 20 000 empleos.³¹ Otro análisis, más reciente aún, calcula que solamente en materia agrícola, los norteamericanos podrían exportar 1,24 mil millones de dólares, lo que generaría un impacto sobre el PIB norteamericano de 3,6 mil millones, 818 de ellos en incrementos directos de los ingresos de familias individuales, y 31 212 empleos.³² El propio Presidente Fidel Castro dijo el 7 de febrero de 2002 en una entrevista de prensa: “El fin del bloqueo puede conducir, más o menos, dentro de la competencia internacional, a que más del 50% de las importaciones de alimentos del país pudieran adquirirse en Estados Unidos, y sin contar otras muchas cosas que pudieran importarse.”³³

De otro lado, Cuba podría volverse un destino turístico atractivo, con algunas proyecciones que pronostican hasta tres millones de viajeros norteamericanos que visitarían la Isla al año. Si se tiene presente que entre 200 y 250 000 canadienses viajan anualmente a Cuba, es razonable imaginar que los Estados Unidos, con una población diez veces más grande y con más posibilidades (en términos de cercanía y mayores ingresos), puede lograr ese nivel. Esto tendría un impacto favorable en la industria del ocio norteamericana, deprimida hoy por los sucesos del 11 de septiembre, especialmente ya que es razonable suponer que las empresas hoteleras de los Estados Unidos tratarían de capturar una parte del mercado. Las compañías aéreas y las fabricantes de aviones también se beneficiarían con un nuevo destino cercano.

Finalmente, dada la variedad de posibilidades que poseen las empresas norteamericanas, también es razonable suponer que algunas de ellas se inclinarían por aprovecharse de una relación normal para invertir en un país con una fuerza de trabajo bien educada que también tiene la ventaja de una amplia red de protección social y, consecuentemente, una expectativa salarial relativamente modesta. La industria farmacéutica, por ejemplo, podría explorar posibilidades de inversiones conjuntas con su ho-

³¹ Paula Stern, *The Impact on the U.S. Economy of Lifting the Food and Medical Embargo on Cuba*, Washington, D.C., The Stern Group, Inc., June 15, 2000.

³² Véase **Economic Impact of U.S. Agricultural Exports to Cuba**, preparado por Parr Rosson y Flynn Adcock, del Departamento de Estudios sobre América del Norte, Departamento de Economía Agrícola, Universidad Texas A & M, para Cuba Policy Foundation, Washington, octubre de 2001 en <http://www.cubapolicyfoundation.org/pdf/CubaAgriculture.pdf>.

³³ Extractos de la entrevista del presidente Fidel Castro Ruz a la prensa nacional y extranjera en la inauguración de la XI Feria del Libro de La Habana, efectuada el 7 de febrero del 2002 en <http://www.cubavsbloqueo.cu/>

móloga cubana, algo que ahora está fuera de toda posibilidad, aunque el desarrollo de la Isla en esta esfera la hace un socio atractivo.

Para Cuba, una relación normal con los Estados Unidos reduciría considerablemente los costos de sus importaciones, aumentaría la ocupación de sus instalaciones turísticas significativamente, daría acceso a tecnologías avanzadas en todos los campos, y agregaría un nuevo mercado a sus exportaciones. El impacto, sin embargo, no sería tan grande como algunos esperan. De un lado, a diferencia de períodos anteriores, las empresas norteamericanas enfrentarán una dura competencia de sus homólogas europeas, canadienses y latinoamericanas ya establecidas en la Isla. De otro, es casi seguro que el liderazgo cubano evitará entrar en un nuevo período de dependencia extranjera unilateral. No hay ninguna duda que restablecer relaciones económicas con los Estados Unidos está en el interés de Cuba, con la atracción adicional que significaría para los capitales europeos, canadienses japoneses y otros asiáticos comprender que tienen una nueva opción: producir en Cuba para el gran mercado norteamericano.

Una nota de cautela debe hacerse en esta esfera. Cuba tiene una posición muy clara en el problema de la liberalización del comercio y las inversiones. Si se normalizaran las relaciones, desaparecerían los argumentos para dejarla fuera de los procesos de negociación hemisféricos. En ese caso, es razonable esperar que La Habana adoptaría una línea dura apoyando a aquellos países latinoamericanos y caribeños que se resisten a iniciativas tales como la proyectada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Colaboración científico-técnica.

La cooperación en este campo ya existe, aún sin que las relaciones sean normales, si bien con alcance limitado. Las esferas más significativas son las relacionadas con la salud y los intercambios académicos. Hay sectores en los que Cuba tiene conocidas ventajas, como, por ejemplo, la investigación médica en enfermedades tropicales. El establecimiento de programas de gobierno a gobierno regulares entre ambas partes beneficiaría no sólo a Cuba sino también a los Estados Unidos.

Algunos países europeo occidentales ya están cooperando con La Habana en la ayuda a países del Tercer Mundo con sus programas sanitarios, aprovechándose del

Programa Integral de Salud de cooperación con África y América Latina y el Caribe de Cuba. No es imposible pensar en un proyecto conjunto cubano-norteamericano de este tipo, aunque es bien conocida la reticencia de Washington a los programas de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo). Hace algunos años surgió la interesante idea de favorecer el establecimiento de un Centro Hemisférico para el Control de Enfermedades Tropicales en las instalaciones que los Estados Unidos ha construido en el territorio de la Base Naval de Guantánamo cuando esta sea devuelta a Cuba, administrado conjuntamente por ambos países bajo el patrocinio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Una esfera en la que la cooperación no solo es posible sino también necesaria es la protección del medio ambiente. Hay ya una cooperación regular entre los servicios meteorológicos cubano y norteamericano diseñada para informarse mutuamente de la marcha de los huracanes, la que puede extenderse a otros problemas medioambientales. Hace cinco años Diálogo Interamericano publicó un informe que contiene algunas recomendaciones al respecto.³⁴

No obstante, un obstáculo importante a cualquier desarrollo de la cooperación en este terreno son dos fenómenos altamente perjudiciales para Cuba. De un lado, es bien conocido que algunos formuladores de política de los Estados Unidos quisieran aprovechar el intercambio académico para promover con los sectores intelectuales cubanos una política llamada “Carril 2”, destinada a subvertir el sistema político cubano. De el otro, también existe el interés, que necesariamente puede no tener motivaciones políticas, de utilizar la cooperación científico-técnica como una vía para “la fuga de cerebros”, que resulta tan perjudicial para sociedades en desarrollo, como la cubana, que invierten grandes sumas en el fomento de sus especialistas y después los pierden por el mayor atractivo que les ofrece trabajar en mejores condiciones y con mayores ingresos.

Cultura

³⁴ *The Environment in U.S.-Cuban Relations: Recommendations for Cooperation*, IAD Conference Report. January 1997.

Los intercambios culturales han estado desarrollándose sin ningún apoyo oficial, al menos de la parte norteamericana. Este también es un sector en el que, dados los fuertes vínculos existentes entre los intelectuales en ambos países (literatura, industria del cine, música), la cooperación oficialmente promovida podría establecerse y florecer para beneficio de ambas sociedades. Se ha sostenido que perjudicaría a Cuba la expansión de estos intercambios debido a la aguda y perniciosa penetración de la cultura masiva norteamericana. Ese argumento ignora la robustez de la cultura y la identidad nacional de Cuba, reforzada por la aceptación internacional de algunos de sus logros más significativos: el Ballet Nacional de Cuba, la industria fílmica cubana y el Buena Vista Social Club, por mencionar solo algunos ejemplos. Los cubanos están familiarizados con el producto cultural de los Estados Unidos, más de lo que se pudiera sospechar para un pueblo al que se le ha intentado aislar. Y existe una proverbial capacidad cubana de asimilar manifestaciones culturales ajenas e integrarlas a su vibrante vida espiritual. Un centro de investigación cubano y otro norteamericano publicaron conjuntamente el año pasado una indagación actual acerca de los nexos culturales entre ambas sociedades que demuestra este punto.³⁵

Diplomacia

La mayoría de las veces Cuba y los Estados Unidos se enfrentan en el ámbito bilateral y multilateral en la consecución de sus respectivas diplomacias. No obstante, ello no ha excluido la cooperación cuando han existido intereses diplomáticos comunes. Dos ejemplos anteriores fueron las negociaciones para poner fin a los conflictos en Centroamérica y África Sudoccidental. En la actualidad, Cuba está apoyando activamente las conversaciones de paz entre el gobierno colombiano y el movimiento guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Aunque no lo eliminaría, indudablemente una relación normal reduciría la discordia en la arena multilateral y haría posible conducir consultas diplomáticas regulares en

³⁵ Rafael Hernández y John Coatsworth (coordinadores), *Culturas encontradas: Cuba y los Estados Unidos*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello y Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller, Universidad de Harvard, Ciudad de La Habana, 2001. Véanse también Rafael Hernández (compilación, Introducción y Notas), *Mirar al Niágara: Huellas culturales entre Cuba y los Estados Unidos*, Ciudad de La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2000; y Louis A. Pérez Jr., *On Becoming Cuban: Identity, Nationality, & Culture*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1999.

un clima de confianza mutua acrecentada entre ambos gobiernos. Sin embargo, un factor importante debe ser el abandono por Washington de su política de aislamiento de Cuba que ha sido totalmente ineficaz y muy costosa, como quedó demostrado por las recientes elecciones a la Comisión de los Derechos Humanos.

III

Grandes obstáculos se elevan en el camino de la cooperación entre Cuba y los Estados Unidos. El más significativo es obviamente la histórica actitud oficial de las elites gubernamentales hacia Cuba reflejada actualmente en las Leyes Helms-Burton, de Ajuste Cubano y Torricelli. Estas tres piezas de legislación singularizan a Cuba y son el núcleo de una política que busca el derrocamiento del gobierno cubano y su reemplazo por uno que acepte la hegemonía de Washington. Este tema es todavía más sensible dada la tendencia general de la administración de George W. Bush de llevar adelante una línea unilateralista e intervencionista no solo en Cuba sino también en el resto del mundo. Lamentablemente, el 11 de septiembre ha servido para reforzar esta tendencia. En los momentos en que se escriben estas líneas ha surgido la información de que la administración realizará una revaluación interna de la política hacia Cuba con el fin de endurecerla.³⁶

A esto se deben agregar, como se ha señalado anteriormente, las asimetrías de poder que prevalecen entre los dos países. Dadas estas premisas, es sumamente improbable que el Gobierno cubano, aun después de la desaparición de la actual dirección revolucionaria, acepte un proceso de cooperación fortalecido sin claros signos de Washington de que está listo a abandonar políticas pasadas de interferencia y a reconocer la igualdad soberana entre ambas naciones. Por supuesto, esto requiere la revocación de las Leyes Helms-Burton, Torricelli y de Ajuste Cubano.

³⁶ Véanse las paradojas de esta revaluación en un artículo de Joaquín Roy, "Bush apunta a Cuba: La Habana podría ser el nuevo integrante del "eje del mal"", en *Tal Cual*, Caracas, 20 de febrero de 2002, en edición digital, <http://www.talcualdigital.com/ediciones/2002/02/20/p23s1.htm>

El 27 de noviembre de 2001, durante la última sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ministro de Relaciones Exteriores, Felipe Pérez Roque reiteró una vez más la posición de Cuba:

¿Desea Cuba el restablecimiento de relaciones normales y recíprocamente respetuosas con los Estados Unidos? Sí. Y está preparada para ello. No alienta odios estériles ni aspiraciones de venganza. Somos un pueblo noble y con cultura política, y consideramos a millones de norteamericanos y a la mayoría de los cubanos que viven en los Estados Unidos, víctimas también de las injustificables prohibiciones del bloqueo. Para que cese el bloqueo, ¿está Cuba dispuesta a hacer concesiones que afecten sus principios? No, y mil veces no. Conocemos el precio de la independencia: hemos luchado 130 años por ella. Hemos probado ya el dulce sabor de la libertad, y no hay fuerza en el mundo que nos haga renunciar a ella.³⁷

Un segundo elemento importante que obstaculizaría el desarrollo de la cooperación, es el diferente enfoque de ambos gobiernos en torno a la situación internacional y especialmente en lo que se refiere a la América Latina y el Caribe. En el contexto de los asuntos hemisféricos, Cuba y los Estados Unidos se ubican en polos diametralmente opuestos. Washington obviamente está intentando rediseñar su papel hegemónico en la región, promoviendo el Área de Libre Comercio de las Américas; La Habana, por su parte, se opone vehementemente y cuestiona la legitimidad y conveniencia de este y otros proyectos de dominación. De otro lado, el Gobierno cubano favorece una línea institucional multilateralista en sus políticas latinoamericana y caribeña; mientras el gobierno de los Estados Unidos, como ha argumentado recientemente Jorge Domínguez, usa una combinación de enfoques unilateralista y multilateralista, según el caso, en

³⁷ Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, para presentar el proyecto de Resolución sobre la "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba", correspondiente al Tema 34 del Programa del Quincuagésimo Sexto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de noviembre de 2001, en <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2001/esp/r271101e.html>

América Latina y el Caribe, aunque la administración de George W. Bush tiende a poner más énfasis en la primera orientación que en la segunda.³⁸

Como ha señalado más de un analista, el panorama de la situación en América Latina y el Caribe y de sus relaciones con los Estados Unidos no da pie para mucho optimismo, a pesar de que algunos observadores, como Robert Pastor, hablan de una sorprendente convergencia de intereses.³⁹ Las perspectivas de las relaciones interamericanas pasan por un proceso complejo y ambiguo y, como ha señalado Peter Smith, el fin de la guerra fría no ha conducido a unas relaciones armoniosas y sin problemas en el Hemisferio Occidental.⁴⁰ A esto habría que añadir que la estrategia antiterrorista norteamericana post 11 de septiembre pudiera tener repercusiones negativas debido a la falta de cohesión y coordinación del lado latinoamericano y caribeño y a la percepción entre ciertos analistas en los Estados Unidos, de que la región no está haciendo suficiente, a pesar de las resoluciones de la OEA revitalizando el sistema interamericano de seguridad previsto en el TIAR.⁴¹

Independientemente de los acontecimientos del 11 de septiembre, en los últimos años, varios acontecimientos le dan la razón a los que no auguran un camino de rosas. Argentina, después de una década de ajustarse al Consenso de Washington y declararse aliado carnal de los Estados Unidos, se ve ahora postrada por una crisis financiera y un futuro político incierto. El conflicto colombiano no parece encaminarse a una solución negociada. Brasil, en un año preelectoral, es escenario de actos de violencia política continuada que aumentan la tensión; mientras que su gobierno da signos claros de insatisfacción con las condiciones impuestas a la aprobación de la vía rápida o Autoridad para la Promoción del Comercio por el Congreso norteamericano para que la admi-

³⁸ "The Future of Inter-American Relations: States, Challenges and Likely Responses", in Jorge Domínguez (compilador), *The Future of Inter-American Relations*, An Inter-American Dialogue Book, New York, Routledge, 2000, pp. 3-34.

³⁹ Pastor, *Op. Cit.*, pp. 283-313.

⁴⁰ Peter Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, segunda edición, Oxford University Press, New York, 2000, p. 367.

⁴¹ Véanse los trabajos de Isabel Jaramillo Edwards, "Los atentados terroristas al WTC-Pentágono como punto de inflexión en las relaciones interamericanas", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XIV, no. 28, julio-diciembre de 2001, pp. 39-68; Mónica Hirst, *An Overview of the Impact of September 11 on Latin America*, in <http://www.ssrc.org/sept11/essays/hirst.htm>; Andrés Oppenheimer, "La región perdió la batalla propagandística", en *El Nuevo Herald*, 5 de noviembre de 2001, p. B01 en <http://www.miami.com/elherald/>; y Stephen Johnson, *U.S. Coalition Against Terrorism Should Include Latin America*, The Heritage Foundation, Washington, October 9, 2001, in <http://www.heritage.org/library/background/bg1489es.html>

nistración de George W. Bush pueda negociar el ALCA. México ha visto congelarse una parte importante de su agenda con los Estados Unidos por los criminales ataques del septiembre 11. La región caribeña teme que el proyecto del ALCA no le dará el tratamiento debido a las economías pequeñas de la región. Estos son solo algunos ejemplos del malestar general que prevalece en el hemisferio, donde la pobreza y desigualdad han aumentado como resultado de las reformas neoliberales impuestas en cada país.⁴²

La reacción de Washington a estos acontecimientos varía desde el desinterés (especialmente asombroso en el caso argentino) a las soluciones unilateralistas militares como el Plan Colombia, agudizada por los acontecimientos del 11 de septiembre. América Latina y el Caribe corren el riesgo de enfrentar un nuevo período de “indiferencia perversa” por parte de los Estados Unidos.⁴³ En este contexto, es solo natural que la relevancia de Cuba y su ejemplo tomen más importancia. Durante los últimos 10 años La Habana ha podido rediseñar su relación con el resto de la región. Tiene vínculos diplomáticos o consulares formales con todos los países del área excepto El Salvador. Ha sido admitida en la totalidad de las instituciones de la región, salvo la OEA.⁴⁴ Lo que afirmara recientemente Shridath Ramphal sobre el Caribe y Cuba es igualmente válido para América Latina: Cuba es parte del Caribe, aislar a Cuba del Caribe va contra los intereses de la región y los países caribeños resistirán esta política norteamericana.⁴⁵

Si los Estados Unidos eligen continuar con un enfoque unilateralista, Cuba estará en la primera línea de la resistencia y tendrá el apoyo tácito de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Si la diplomacia norteamericana toma una giro multilate-

⁴² Véase los trabajos de Lourdes Regueiro y Jorge Hernández, respectivamente, “Estados Unidos-MERCOSUR: una convivencia conflictual” y “Los Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio”, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XIII-XIV, no. 26-27, Ciudad de La Habana, Centro de Estudios sobre América, julio 2000-junio 2001, pp. 5-34 y 131-152.

⁴³ La mayor parte de los especialistas norteamericanos en las relaciones con América Latina y el Caribe utilizan el término “benign neglect” (indiferencia benigna) para calificar la tradicional actitud de Washington de desatender los requerimientos de los gobernantes de la región. Sin embargo, el hecho de que, cuando se ocupa de ellos por lo general lo hace con objetivos y métodos profundamente perjudiciales (intervenciones militares como las llevadas a cabo contra Granada y Panamá en la década de 1980 o imposición de fórmulas altamente perniciosas para la región, como el “Consenso de Washington” en la década de 1990), permite calificar esta política de “indiferencia perversa”. Lars Schoultz, por ejemplo, ha demostrado que esta actitud tiene profundas raíces históricas. Véase su *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

⁴⁴ Véase Andrés Serbin, “Lejos de Dios y demasiado cerca de . . . La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe”, en *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, otoño-invierno de 2001, pp. 42-49.

⁴⁵ Ver el discurso inaugural de Shridath Ramphal en el Taller de Política “¿Cómo Encaja Cuba en la formulación estratégica de los Estados Unidos?” convocado por la Fundación Stanley en Warrenton, Virginia el 24 de enero de 2002, en <http://www.emergingfromconflict.org/readings/CubaKeynote02.pdf>

ral, puede encontrar algunas vías de cooperación con La Habana. En todo caso, es evidente que la política de aislamiento contra Cuba es un fracaso y solo agrega un irritante adicional en el sistema interamericano.

A las actitudes históricas y presentes que Washington ha mostrado hacia Cuba, que hacen casi imposible comenzar un proceso de normalización, y a las diferentes percepciones en torno a las relaciones interamericanas, debe agregarse la tradicional resistencia de los gobiernos de los Estados Unidos a cambiar una política aun cuando su fracaso absoluto ha sido demostrado. Tómese el caso de China. Llevó más de veinte años para que Washington reconociera que una nueva realidad existía en un país que representa una cuarta parte de la humanidad a pesar de que, como se comprobó con la experiencia ulterior, ofrecía un gran mercado de enormes posibilidades para la inversión a los hombres de negocios norteamericanos.

Se ha argumentado en muchas ocasiones que un importante obstáculo en el proceso de normalización de las relaciones de los Estados Unidos con la isla es el hecho de que el mismo es un típico asunto de política doméstica. Según la lógica de este argumento, lo que impide a la clase política estadounidense adoptar un enfoque más constructivo respecto a Cuba, similar al aplicado a China o Viet Nam, es el poder de la comunidad cubano-estadounidense, que apoya unánimemente el bloqueo a Cuba y otras medidas hostiles, y que se opone a la normalización. Sin embargo, esta explicación se enfrenta a varios problemas importantes.

En primer lugar, el número y poder de esta comunidad generalmente se ha exagerado. No hay más de 1 200 000 cubano-americanos, como lo demuestra el último censo, y no 2 millones, como se asegura a menudo. En segundo lugar, más de 130 000 cubano-americanos visitan a sus parientes en Cuba cada año y muchos más envían remesas en dólares a sus familiares, lo que indica que a una gran parte de la comunidad no le importaría un cambio de política y más contactos normales con sus familiares y amigos en Cuba. En tercer lugar, esta comunidad es más diversa de lo que aseguran

los derechistas, como se demuestra por encuestas recientes realizadas en Miami y otras comunidades.⁴⁶

Se puede pensar sin mucho riesgo que un cambio hacia la normalización, el cual puede ser gradual, no provocaría más que una resistencia simbólica por parte de unos pocos intransigentes de Miami. Es más, como un conocido opositor extremo de Cuba me admitió en privado hace un par de años en Washington, en los Estados Unidos, al igual que en muchos otros países, los presidentes hacen la opinión pública, y un claro indicio de cambio hacia Cuba proveniente de la Casa Blanca provocaría inevitablemente un impacto en la forma en que los cubano-americanos ven el tema. Ejemplos abundan del liderazgo presidencial en el fomento de cambios. Piénsese en la apertura Nixon-Kissinger hacia China o el acercamiento a Palestina del presidente George W. H. Bush.

No obstante lo anterior, es evidente que la comunidad cubano-americana jugará un papel importante en un proceso de normalización y búsqueda de la cooperación. Potencialmente puede convertirse en un obstáculo fundamental. Mucho depende de la actitud de ambos gobiernos hacia la misma pero el peso debe caer sobre el liderazgo de esa comunidad. Un primer enfoque a tomar por todas las partes es el de comprender que esa comunidad ha logrado en gran medida lo que podría calificarse como el principal objetivo de su política: crear un enclave cubano dentro del territorio norteamericano que sea parte del sistema político de los Estados Unidos. Según las encuestas realizadas por el Instituto de Investigaciones sobre la Opinión Pública de la Universidad Internacional de la Florida, solamente un 21,2% de los cubano-americanos pesquisados en el año 2000 expresaron la opinión de que era muy posible que retornarían a Cuba en el improbable caso de un restablecimiento de la dominación norteamericana, mientras que el 16,5% se manifestaron como que era algo posible que lo hicieran, el 18,6% lo consideraron muy poco viable y 40,7% casi nada factible.⁴⁷

⁴⁶ Véanse las encuestas realizadas por varios centros de investigación de la Universidad Internacional de la Florida en <http://www.fiu.edu/orgs/ipor/cuba2000/> Preliminary results: 2000 FIU/Cuba Poll y por Darío Moreno, The Political Attitude of Young Cubans, en <http://www.fiu.edu/~morenod/scholar/young.htm>

⁴⁷ Véase "Preliminary Results, FIU/Cuba Poll" en <http://www.fiu.edu/orgs/ipor/cuba2000/freq.htm>.

Pero si el liderazgo de la comunidad cubano-americana continúa involucrándose en el sistema político de los Estados Unidos con el solo propósito de imponer su agenda a la mayoría de la nación cubana en la Isla, como lo ha estado haciendo a través de las Leyes Torricelli y Helms-Burton, fracasará y será disfuncional a cualquier proceso de normalización y cooperación entre ambos países. El caso de Elián González demostró la intolerancia de ese grupo y su incapacidad de enfocar los problemas relacionados con Cuba a partir de un mínimo realismo político.⁴⁸ Ello no obstante, quizás no esté lejos el día en que se comprenderá que está en el interés de la comunidad cubano-americana apoyar un proceso de normalización en el cual sus legítimos intereses como parte minoritaria de la nación cubana en la emigración puedan ser considerados por el Gobierno y la sociedad civil cubanos.⁴⁹

Hasta ahora las autoridades cubanas en la Isla han tenido una actitud constructiva hacia los legítimos intereses de esa emigración. El Gobierno de los Estados Unidos, sin embargo, debe desempeñar un papel más activo señalando claramente que no permitirá que su política sea determinada por la estrecha agenda del sector derechista y conservador de la comunidad cubano-americana, y que formulará su política hacia Cuba sobre la base de los verdaderos intereses y valores nacionales de toda su población, lo que incluye las aspiraciones de otros norteamericanos de comerciar con la Isla y disfrutar de sus vacaciones en sus playas y del creciente número de cubano-americanos que en los hechos y en las palabras violan la actual política. Hasta ahora, la posición de culpar a la discutible influencia cubano-americana por la inmovilización de la política hacia Cuba no constituye sino una coartada conveniente para seguir aferrados a un curso de acción fracasado. Cabe la posibilidad de que, si se siguiera coherentemente una política constructiva con Cuba, la mayoría silenciosa de cubano-americanos que viajan a la Isla hasta un número de 140 000 anualmente y que envían remesas a sus familiares, podrá expresarse con mayor libertad que lo ha podido hacer en el pasado.

He obviado con toda intención el argumento oficial norteamericano de que lo que impide una normalización de las relaciones entre ambos países son las alegadas viola-

⁴⁸ Nelson P. Valdés, “Milagros, delfines, orishás y la derecha cubano-americana: La significación de Elián González”, en *Nueva Sociedad*, no. 168, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, julio-agosto de 2000.

⁴⁹ Véase al respecto Max Castro, “Redrawing the lines on Cuba” in *The Miami Herald*, December 11th 2001, p. B07.

ciones de los derechos humanos en Cuba y la falta de democracia. Como bien ha señalado el propio Shridath Ramphal en su discurso de apertura del Taller de la Fundación Stanley citado más arriba: “¿Y cuál es el motivo del conflicto norteamericano con Cuba hoy? No que el régimen sea no democrático a partir del modelo democrático occidental. Por supuesto que eso no, pues algunos de los aliados más íntimos de los Estados Unidos están entre los regímenes más autocráticos del mundo.”⁵⁰

Este argumento es una hoja de parra con la cual los Estados Unidos intentan legitimar una política que enfrenta cada vez más resistencia interna e internacionalmente. Pero es un argumento sumamente costoso para la posición norteamericana pues en la misma medida en que el Departamento de Estado hiperboliza y exagera año tras año en su informe sobre derechos humanos la situación en Cuba, con fines evidentemente propagandísticos y políticos, le ofrece a la derecha cubano-americana el argumento perfecto para chantajearlo con cualquier medida que tienda a aumentar la cooperación y relajar las tensiones con el Gobierno de la Isla, aún cuando sea en el interés y dentro de los valores de la nación norteamericana, como sucedió en el caso de Elián González.

IV

La situación actual en las relaciones cubano-norteamericanas es bien complicada. Históricamente, ambos países no han tenido nunca relaciones normales. Sin embargo, existen condiciones estructurales que permiten pensar en un futuro de normalización y cooperación. En primer lugar, la nación cubana ha demostrado, a lo largo de estos 43 años, que puede desarrollarse y construir su propio destino sin tutelaje alguno. Si el largo período de estrechas relaciones con la Unión Soviética y el campo socialista pudo crear la falsa percepción de que Cuba sobrevivía a causa del apoyo de sus aliados, los últimos 13 años de la post guerra fría han demostrado fehacientemente que una política autónoma e independiente puede conducir al país por los caminos de soberanía nacional y justicia social que constituyen dos de los valores más caros a la nación cubana. El país puede continuar por ese camino, sin relaciones normales con los Esta-

⁵⁰ Shridath Ramphal, *Op. Cit.*, p. 5. <http://www.emergingfromconflict.org/readings/CubaKeynote02.pdf>

dos Unidos, aún después de la desaparición del liderazgo histórico de la Revolución Cubana.

En segundo lugar, en la medida que la política cubana de resistencia ha demostrado ser viable, se ha evidenciado el fracaso de la estrategia de Washington, encaminada a derrocar al Gobierno cubano y revertir la Revolución mediante el bloqueo económico y la promoción de una oposición artificial. Por ello, ha comenzado a producirse dentro de los Estados Unidos una evolución hacia una percepción de Cuba que no tiene que ver con el pasado. El caso de Elián González sirvió para catalizar ese cambio en la opinión pública norteamericana que ha repercutido sobre las elites políticas y de negocios que, en muchos casos, no enfocan ya el tema cubano a partir de percepciones hegemónicas ni de intermediaciones miamenses. Paradójicamente, ese cambio donde más se hace sentir es en el Congreso estadounidense, autor de leyes tan contraproducentes como la Helms-Burton, la Torricelli o la de Ajuste Cubano. Ese cambio se ha ido consolidando en los últimos años.

Sin embargo, las lecciones de la historia hacen que la nación cubana tenga que ser sumamente cautelosa en un acercamiento eventual de los Estados Unidos. En el pasado, la propensión norteamericana a imponerle a Cuba su dominación por los métodos más groseros y abiertos ha sido una regularidad en las relaciones. Ese y no otro es el principal obstáculo a la normalización y tiene su basamento en una visión perniciosa de las relaciones cubano-norteamericanas, que hoy se concentra evidentemente en algunos intersticios del Gobierno de Washington, azuzados por el número de cubano-americanos derechistas conservadores entronizados en la administración de George W. Bush, cuyo principal representante es Otto Reich.

Pero la tendencia natural es hacia una normalización inevitable. Normalización no significa ausencia de conflicto, sino la convivencia del conflicto con la cooperación en aquellos terrenos en que los intereses comunes prevalecen, como se ha demostrado en la segunda parte de este trabajo. Pero significa también respeto mutuo y aceptación de reglas del juego con las que ambas partes puedan vivir sin temor para su propia existencia.

En tales circunstancias, la posibilidad de una provocación proveniente de los círculos políticos derechistas y revanchistas de la comunidad cubano-americano se hace patente y, por tanto, puede concluirse que la tendencia anteriormente señalada puede ser revertida súbitamente. Ese resultado sería negativo para ambos pueblos.

El Gobierno de los Estados Unidos tiene la mayor responsabilidad en las circunstancias actuales. Puede continuar llevando adelante una política fracasada en la expectativa que continuará fracasando. Puede rectificar y enrumbar las relaciones por el camino de la cooperación mutuamente ventajosa. Si sigue este último itinerario, no solo será reciprocado por las autoridades de La Habana, sino que dará a la comunidad cubano-americana claras señales de que ha puesto fin al lugar privilegiado que le otorgó en la formulación de la política hacia Cuba.