

**Dra. Olga E. Fernández Álvarez**  
Vicedirectora del Centro de Estudios sobre América

## Cuba-EE.UU. “*EMBARGO*” BAJO ESCRUTINIO

### Introducción

Un sello de alta conflictividad hasta ahora indeleble en la dinámica de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos lo imprimió en 1962 la promulgación del *bloqueo* a la Isla, precedente de la Crisis triangular de los Misiles (Washington–Moscú–La Habana)<sup>i</sup>, a su vez evaluada como el más crítico y riesgoso pasaje de las relaciones internacionales contemporáneas.

El fundamento del *bloqueo* a Cuba (*embargo*, en términos eufemísticos)<sup>ii</sup> reside en la política global de *embargos* que ha matizado a la diplomacia norteamericana desde tiempos de la Guerra Fría. Y aunque ha rebasado la singularidad del caso cubano, en lo que respecta a la Isla fue concertado con el propósito estratégico de desencadenar el colapso del gobierno de La Habana y de su proyecto revolucionario, en su conjunto.

Cuatro décadas no han logrado borrar la trascendencia global de la Crisis de los Misiles ni del *bloqueo* a Cuba, ni tampoco sus efectos prácticos, políticos y psicológicos.

Sin embargo, sucede que ni el marco ni las dinámicas bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos, ni tampoco el entorno internacional son hoy comparables a aquellos de los años 1960s. Ni siquiera arrojaría similitudes de peso un riguroso cotejo entre los escenarios actuales y los de fines de los años 1980s y principios de los 1990s, en que los países socialistas de Europa de Este y la Unión Soviética, principales aliados del gobierno de La Habana, cambiaron diametralmente su rumbo histórico –y, en consecuencia, el equilibrio internacional–, y Cuba se sumió en una abrupta, profunda y peligrosa crisis económica (Fernández, Olga: 2000).

Cuarenta años después de su promulgación, el *bloqueo* a Cuba se evidencia ahora como instrumento de una política exterior fracasada e incuestionablemente vulnerable, no obstante insertarse en un contexto político, militar y estratégico esencialmente unipolar.

Con nuevos elementos en juego en el seno de la sociedad norteamericana, el futuro del “*embargo*” a Cuba es eje de crecientes expectativas en sectores de la comunidad empresarial; centro de excepcional polémica en los predios del Congreso; objeto de incesante reflexión en prestigiosos institutos de información y análisis; y problemática que inquieta en una dimensión inédita a las instancias ejecutivas de Washington, en tanto que continúa sensibilizando a los medios de comunicación más influyentes y a la opinión pública.

### **Los marcos del *bloqueo***

Los instrumentos jurídicos del *bloqueo* se han ido sucediendo y yuxtaponiendo desde 1962, e involucran la gestión de una variada gama de organismos políticos y agencias de la administración norteamericana.

En resumen, prohíben las importaciones cubanas a los Estados Unidos, las inversiones de capital estadounidense en el vecino país, las exportaciones de productos norteamericanos a la Isla, los viajes turísticos de norteamericanos a territorio cubano<sup>iii</sup>, los negocios con la Isla a subsidiarias de firmas de los Estados Unidos radicadas en terceros países, al igual que la entrada en puertos norteamericanos de barcos que hayan fondeado en Cuba en los 180 días precedentes, y de representantes de firmas que “trafiquen” en propiedades norteamericanas nacionalizadas por el gobierno de La Habana a principios de los años 1960s.

También impiden los créditos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a Cuba.

En 1993, ante la súbita quiebra de los vínculos con los aliados del campo socialista – equivalentes al 80% de las relaciones económicas de la Isla – y la caída absoluta de su Producto Interno Bruto en casi 35%, en relación al de 1989, Cuba optó por estructurar una política económica con mayor grado de coherencia, consistente en un conjunto de aproximadamente 15 importantes decisiones.

Referidas a grandes rasgos, abarcaron la apertura selectiva y controlada de la economía; cambios en las relaciones de propiedad, esencialmente en la agricultura; espacios en los mercados

agropecuario y de productos industriales, no existentes hasta ese momento; ampliación de la esfera de acción legal de los trabajadores por cuenta propia; saneamiento financiero interno, y reforma del sistema financiero y bancario; redimensionamiento empresarial; establecimiento de un proceso de doble circulación monetaria, y preservación de los logros sociales esenciales en materia de educación, salud y seguridad social (Martínez, Osvaldo: 1999).

Se procedió a la reforma de la Constitución de la República de Cuba de 1992 para permitir la existencia de formas no estatales de propiedad, en especial de empresas con capital extranjero.

Precisamente en la acometida de proyectos de desarrollo en asociación con capital extranjero (no estadounidense, obviamente) radicó un componente clave de la actual correlación bilateral Cuba– Estados Unidos.

Su impacto, aunque no inmediato en el contexto norteamericano, se tornó progresivamente efectivo en estados productores de granos e implementos agrícolas, en grandes empresas agrícolas e industriales, en asociaciones empresariales, en consorcios hoteleros y de otras esferas, y en grupos de *lobby* con creciente incidencia en los predios del Congreso federal de la Unión Americana.

Comenzaron a proliferar los análisis de firmas especializadas que calculaban el monto de los negocios que hipotéticamente se frustraron en los Estados Unidos debido al *embargo* a Cuba –en tanto empresas de otros países tomaban ventaja en la Isla–, y los beneficios que se derivarían del eventual levantamiento de las sanciones económicas. Todo ello, en medio de un progresivo desasosiego en la comunidad empresarial ante la percepción de un mercado de más de 11 millones de cubanos, próximo y tentador, pero inaccesible.

Según cálculos preliminares, las operaciones comerciales con Cuba totalizarían entre mil y 5 mil millones de dólares anuales tras un eventual cese del *bloqueo*.

La avidez empresarial por una apertura trascendental a nuevos mercados internacionales y su presión sobre el Congreso se ha conjugado en los cinco últimos años con una resuelta actividad de altos ejecutivos de la comunidad empresarial, *lobbyistas* influyentes y congresistas con intereses coincidentes en sus respectivos estados, con propósitos electorales propios o con fines humanitarios progresivamente entrelazados con el tema de las sanciones unilaterales a la Isla, que en marzo de 1996 remontó dramáticamente su arista de extraterritorialidad con la promulgación de la ley Helms–Burton, destinada a internacionalizar y recrudecer el *bloqueo* a Cuba.

En aras de la precisión histórica, es pertinente puntualizar que fue en el ámbito de la Gran Prensa de los Estados Unidos donde emergió esa corriente de progresivo cuestionamiento público al *bloqueo*. La pauta trazada en 1992 por *The New York Times*, el órgano insignia del periodismo estadounidense, la siguieron *The Washington Post*, *USA Today*, *The Chicago Tribune* y *Los Angeles Times*, que sucesivamente abogaron en sus columnas de opinión por la revisión de las leyes del *embargo* a la Isla.<sup>iv</sup>

Las expectativas sobre el rumbo del *bloqueo* se evidencian igualmente en sondeos de opinión conducidos por firmas diversas, incluida la prestigiosa Gallup. Según las encuestas, los norteamericanos están divididos en sus criterios sobre las restricciones al comercio y los viajes a Cuba, y sobre el hecho de que, en los últimos años, miles de nacionales del sector empresarial hayan explorado sobre el terreno las oportunidades de negocios en el mercado cubano.

En Enero de 1999, el presidente demócrata William Clinton desoyó el reclamo de decenas de prominentes políticos conservadores, republicanos en su mayoría, que sugerían revisar la política oficial hacia Cuba.

La espinosa y publicitada coyuntura bilateral en torno al pequeño indocumentado Elián González sobrevino meses después bajo “la acumulación de crisis focales significativas de impacto cruzado en el interior del sistema” de contradicciones bilaterales (Fernández, 2001: 160), con fuerte incidencia en el candente tema del *bloqueo* a la Isla y la migración cubana hacia territorio norteamericano, politizada y caotizada desde Washington durante de 40 años.

Philip Peters, del Lexington Institute, de New York, ha afirmado que la crisis de Elián debilitó la posición *pro-embargo* de línea dura ante la opinión pública y el Congreso (Peters: 2002).

Cuba emergió como la gran ganadora del debate multilateral en torno a Elián, y la repercusión de esa victoria contribuyó a humanizar y legitimar la imagen pública cubana ante el auditorio estadounidense.

Al cierre de su mandato, en que se previó la posibilidad de algún gesto presidencial desembarazado de cualquier atadura o compromiso político, en cambio Clinton desestimó el clamor de más de cien dirigentes cívicos norteamericanos por un nuevo enfoque en materia de política exterior hacia la Isla.

La administración republicana de George W. Bush se inauguró con el legado de un sinnúmero de interrogantes y temas no resueltos por sus predecesores, y se enrumbo por una senda colmada

de nuevas incertidumbres y retos inexplorados, muchos de ellos tocantes a la vocación hegemónica de los Estados Unidos en la arena internacional y en todos los órdenes de la vida moderna.

Apenas unas semanas después de tomar posesión, Bush comenzó a desdibujar la imagen de gobernante centrista que trató de proyectar durante su campaña electoral en aras de atenuar sus extremos políticos, y progresivamente retornó su agenda hacia la derecha imprimiendo una inconfundible coloración conservadora a sus políticas federales.

En ese indetenible regreso a su núcleo ideológico se inscribe igualmente su ofensiva en materia de política exterior y, en términos regionales, se enmarca lo que fuentes de la administración identifican con la etiqueta de “nueva era” en la diplomacia de los Estados Unidos hacia América Latina.

“Con persistencia y coraje, hicimos del siglo pasado el siglo de los Estados Unidos. Con liderazgo y compromiso, éste puede ser el siglo de las Américas”, expresó en agosto del 2000, en Miami –principal enclave de la comunidad de emigrados cubanos–, el entonces candidato republicano, en un inusual discurso de campaña dedicado al tema latinoamericano, que provocó reacciones encontradas. En cuanto a Cuba, prometió revivir las transmisiones de la Radio y la Televisión Martí, apoyar a los grupos de oposición y mantener las sanciones económicas.

Signadas por la contraposición ideológica, las relaciones bilaterales revisten singular complejidad dada la vecindad geográfica de ambos países, el llamado “síndrome de la fruta madura”<sup>v</sup> (Alzugaray, Carlos: 2002) y la saga de la inoperante política de Washington hacia La Habana, con escasos matices y contrastes en más de 40 años, no pocas coyunturas críticas y fuertemente matizada por los intereses de influyentes sectores cubano–norteamericanos de línea dura.

Tradicionalmente los círculos ultra–conservadores del Congreso, incluidos los legisladores de origen cubano, han presionado para mantener los instrumentos de fuerza contra Cuba. Ahora pugnan por coartar el creciente avance de tendencias que promueven “medidas de alivio”, de “flexibilización” –tocantes a las ventas de alimentos y medicinas, y las restricciones de viajes de ciudadanos norteamericanos a la Isla– y, las más audaces, de levantamiento total del *bloqueo*.

En ese tablero de intereses encontrados, numerosas partidas multimillonarias de alimentos han sido vendidas por primera vez y con “carácter excepcional” al gobierno de La Habana, en el

2002, al amparo de una medida de “alivio al *embargo*” adoptada en el año 2000 por el legislativo norteamericano bajo presión empresarial. La medida prohíbe, en cambio, los créditos de bancos de los Estados Unidos que propicien las compras desde la Isla y descarta toda posibilidad de exportación desde Cuba al mercado norteamericano.

A inicios de este otoño, 288 compañías productoras de 33 estados concurren a una publicitada feria de productos agro-industriales norteamericanos, la primera en su tipo realizada en La Habana en más de cuatro décadas, y concertaron contratos por alrededor de 100 millones de dólares con empresas cubanas. Algunos de los contratos fueron rubricados personalmente por el presidente Fidel Castro.

En cuanto a las visitas a la Isla, se calcula en el orden de los 200 mil el total de ciudadanos estadounidenses que viajaron en el año 2001 para participar en actividades culturales, académicas, religiosas y de otra índole, autorizados por el Departamento del Tesoro o simplemente sin licencia, transitando por terceros países y bajo riesgo de enfrentar fuertes multas y otras sanciones a su regreso a los Estados Unidos.

### **¿Nueva brújula en la dinámica bilateral?**

Con temas tan acuciantes y maduros en la consideración empresarial, congressional y pública en los Estados Unidos, son pertinentes algunas precisiones sobre cuál ha sido en las últimas décadas el tratamiento al tema cubano dentro de los llamados “juegos de poder” de los organismos federales y las agencias que controlan la política exterior de Washington.

El Departamento de Estado es generalmente la instancia a cargo de la mayoría de los asuntos de política exterior y Seguridad Nacional, con excepción de situaciones evaluadas como coyunturas clave o de crisis en que el Consejo Nacional de Seguridad –presidente, vicepresidente, secretarios de Estado y de Defensa– o el propio Ejecutivo suelen asumir el control (Gabriel Marcella, 2001).

En medio del tratamiento de por sí adverso dispensado al gobierno de La Habana desde 1959, una directiva secreta del Consejo de Seguridad Nacional –luego filtrada a *The New York Times*– diseñó claramente a principios de los 1980 la estrategia de “crear presión pública contra Cuba”. El quehacer personal de Ronald Reagan en sus dos mandatos y el de su sucesor también republicano, George Bush, potenciaron la lucha ideológica y psicológica contra Cuba y contra el

socialismo, a la par con la cruzada de hostigamiento económico y militar contra la Isla, en el contexto de un marcado auge del conservadurismo en la sociedad norteamericana.

En el primer mandato demócrata de William Clinton, los asuntos de Cuba pasaron directamente a manos de la Casa Blanca debido al alto componente doméstico presente en el proceso de conformación de la política de los Estados Unidos hacia la Isla (Gabriel Marcella, 2001).

Clinton promulgó la legislación Torricelli (Ley para la Democracia Cubana, 1992) enfocada esencialmente a recrudecer las restricciones al comercio con Cuba, y en 1995 creó el cargo de Asesor Especial para el Presidente y el Secretario de Estado sobre Cuba.

En ese desempeño, Richard Nuccio describió las sanciones económicas contra la nación cubana como “el *embargo* económico más completo” aplicado entonces por Estados Unidos “contra país alguno en el mundo”. Los otros dos pilares de la política de Clinton hacia Cuba –apuntó Nuccio– eran el llamado “apoyo al pueblo cubano”, para erosionar al gobierno de La Habana desde dentro, y la preparación para responder de forma “minuciosamente calibrada” a los acontecimientos positivos que ocurrieran en la Isla, según su interpretación parafraseada del espíritu de la Ley Torricelli.

Un amplio espectro de polémicas sobre la capacidad del Presidente para construir y establecer su propia agenda respecto al tema cubano quedó abierto con la promulgación de la Helms–Burton (Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba), en medio de un alza ostensible de las posiciones conservadoras y anticubanas en el Congreso, tras la provocativa violación del espacio aéreo de La Habana y el derribo de las dos avionetas transgresoras procedentes de los Estados Unidos, en febrero de 1996.

Dirigida a bloquear las posibilidades de inversión extranjera y las fuentes de financiamiento externo de la Isla, la nueva legislación norteamericana erosionaba profundamente las facultades y prerrogativas del Presidente para conducir medidas de política exterior hacia Cuba que, para convertirse en ley, requieren de la consulta del Ejecutivo al Congreso.

En apariencia, en la persona del Presidente residiría el control de la agenda de Washington hacia Cuba. En términos prácticos, el tema ha sido presa de la influencia y la manipulación de los círculos más reaccionarios en el Congreso y en la comunidad de emigrados de la Isla, con fuerte protagonismo de la controvertida Fundación Nacional Cubano–Americana.

Precisadas tales premisas, es posible transitar hacia una aproximación más exacta del comportamiento de las nuevas tendencias en torno al *bloqueo* que hoy conmocionan al Congreso federal e involucran el desempeño del propio presidente de los Estados Unidos.

Y en aras de desentrañar la factibilidad o no de un cambio de rumbo en la correlación Cuba / Estados Unidos, es válido un análisis del fenómeno a la luz de la *Teoría de las Múltiples Corrientes*, de John W. Kingdon, desde las tres vertientes clásicas de ese modelo: 1) de *los problemas*, 2) de *las políticas propuestas por la comunidad de expertos* y 3) de *su eventual receptividad en la agenda del Ejecutivo* (Kingdon, John, 1995).

Según el modelo de Kingdon, para entender el proceso de elaboración de la política exterior norteamericana y prever la posibilidad de introducción de un tema en la agenda presidencial, precisa analizar cómo esas tres corrientes se manifiestan y se mueven a través del sistema político y cómo, en dependencia de la combinación adecuada de esas tres corrientes, pudiera abrirse una “ventana política” de oportunidad.

En el caso del *bloqueo* a Cuba, los indicadores derivados de la creciente atención que le confieren la comunidad de negocios, el *lobby* empresarial y la extrema derecha cubano–norteamericana, todos ellos relevantes, ubican al tema en la vertiente de los problemas que urgen de una alta consideración y de la formulación de nuevas políticas.

En la vertiente de la comunidad de expertos –tanques pensantes, burócratas, analistas de grupos de interés, asesores de congresistas y otros especialistas – son cruciales las propuestas de solución generadas por los formuladores o emprendedores de política, según la denominación de John W. Kingdon.

Es irrefutable el potenciado quehacer académico y la intensa actividad de cabildeo en torno al *embargo* (*Farm Bureau Federation, USA Engage coalition, Americans For Humanitarian Trade With Cuba, Cuba Policy Foundation, Center for International Policy, Council on Foreign Relations, Carter Center*, y otros viejos y nuevos actores), y la trascendente labor en el Congreso, marco este último de un singular y progresivo flujo de iniciativas al respecto del *bloqueo*.

En la pasada primavera, 34 legisladores norteamericanos articularon un inusitado bloque bipartidista de acción para dismantelar paso a paso el *embargo* comercial contra Cuba. En tanto, un considerable grupo de congresistas argumentaba que la agricultura y otros significativos



intereses económicos de la Unión Americana son dañados por las restricciones contra la Isla, y que Cuba ya no representa una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Integrado dos meses más tarde por 23 republicanos y 23 demócratas, el inusual bloque congresional *Cuba Working Group* clamó por el cese de las restricciones para viajar a Cuba y el incremento del comercio con la Isla, como primer paso para renovar la fracasada política exterior hacia Cuba, un día después que, desde La Habana, el ex presidente Jimmy Carter convocó a los Estados Unidos a dar “el primer paso” en aras de un entendimiento bilateral.

Un balance de la gestión del 107 Congreso de los Estados Unidos arrojó un total de 37 mociones en torno a Cuba, 22 de ellas favorables desde el prisma de las autoridades de La Habana, con dos temas protagonistas del debate: el de la libertad de viajes de ciudadanos norteamericanos a la Isla y el del *bloqueo* en todas sus aristas.

Según la teoría de *Múltiples Corrientes* de Kingdon, en la dimensión en que se decide la receptividad (o la denegación) de un problema destinado a la agenda del Ejecutivo, tienen fuerte incidencia las campañas de los grupos de presión, las reestructuraciones partidistas e ideológicas en el Congreso, los giros en la opinión pública y los cambios de administración.

Cuando las tres vertientes del modelo coinciden e interactúan en momentos críticos, aumentan sustancialmente las posibilidades de que un tema en debate acceda a la agenda presidencial y se opere un cambio de políticas.

En lo referente al *bloqueo* a Cuba, ambas cámaras legislativas de los Estados Unidos retomaron por tercer año consecutivo el análisis del tema y, en el verano del 2002, redimensionaron el alcance del debate al adelantar trascendentalmente el nivel de aceptación de importantes mociones encaminadas fundamentalmente al cese de:

- La prohibición de viajes a Cuba y de los fondos del Departamento del Tesoro destinados a implementar tales restricciones.
- Los límites al envío de remesas en dólares a cubanos residentes en la Isla.
- El *bloqueo* al comercio de alimentos y medicinas.
- El *bloqueo* en su totalidad.

En cuanto a las llamadas “actitudes americanas hacia Cuba”, el ex presidente James Carter reseñó en mayo último, en La Habana, que la mayoría de los norteamericanos quisiera que el *embargo* finalice, que los viajes entre nuestros dos países sean normales, que exista amistad entre

nuestros pueblos y que Cuba sea bienvenida dentro de la comunidad de democracias en las Américas (Carter, James: 2002), con lo que compendió los resultados de las encuestas de opinión más recientes<sup>vi</sup>.

Mientras se recrudece la retórica anticubana a nivel del Ejecutivo, el presidente George W. Bush ha explicitado su intención de ejercer el veto en caso de una votación mayoritaria en el Comité de Conferencia del Congreso para flexibilizar las restricciones contra Cuba, pese a que implicaría un veto implícito al conjunto del proyecto de Ley de Asignaciones para el Departamento del Tesoro y el Correo Postal, en el que están contenidas las iniciativas sobre Cuba, con un presumible alto costo político para la administración republicana.

En cambio, una votación mayoritaria que rebase los dos tercios de los sufragios en el Congreso invalidaría automáticamente el veto presidencial.

### **Tendencias y algunos elementos estructurales**

La política de George W. Bush hacia Cuba es blanco de insistentes críticas desde todos los flancos, con significativo énfasis en esferas oficiales y círculos proclives a la administración republicana, fenómeno incentivado tras la visita de James Carter a La Habana por invitación de Fidel Castro, ostensible auspicio mutuo al diálogo bilateral.

En los comienzos del Siglo XXI, el *bloqueo* se ha consolidado como el factor central del debate sobre Cuba en los Estados Unidos y de la dinámica entre los dos países.

Como balance del 107 período legislativo, se tornó más evidente la configuración de un nuevo mapa político en el Congreso, en que el tema cubano ha pasado “de lo político a lo comercial” (Kavulich, John: 2002), se ha debilitado el apoyo al *embargo* impuesto a Cuba, y es incuestionable un ascenso creciente de las fuerzas anti-*embargo* y un desgaste progresivo de los sectores anticubanos (Dausá, Rafael: 2002).

Desde vísperas de las elecciones de medio término del 2002, en el ámbito legislativo el factor predominante ya no es conservadores contra liberales, ni demócratas contra republicanos (Kavulich, John: 2002). Llamativamente se manifiestan además posiciones contrapuestas entre

congresistas republicanos y funcionarios de la Casa Blanca en torno a la problemática del *bloqueo*.

A partir de los contratos comerciales suscritos desde fines del año 2001 y de la inminente irrupción masiva de viajeros norteamericanos, Cuba se afianza entre los 50 principales mercados de exportaciones agro–industriales estadounidenses, y se vislumbra como uno de los más importantes polos de atracción para el turismo de Estados Unidos en el Caribe.

La tendencia prevaleciente en el momento político actual es la ruptura de la corriente del *statu quo* respecto a Cuba, que cede paso al interés nacional encarnado por influyentes sectores empresariales y legisladores de la mayoría de los estados de la Unión Americana.

No obstante, un cambio sustancial de orden político hacia Cuba (voluntad oficial de diálogo bilateral, restablecimiento de relaciones diplomáticas) provendría de una ruptura dramática del ya quebradizo equilibrio congresional en medio de la presión de la comunidad empresarial, de una parte, y, de la otra, de círculos ultra–conservadores, incluidos los sectores cubano–norteamericanos de línea dura. Ambos grupos – que apoyaron por separado la candidatura republicana en los polémicos comicios generales del 2000 – colocan ahora al Presidente en la incómoda disyuntiva de tener que saldar compromisos antagónicos.

Aunque de parte del Ejecutivo no se vislumbra una “ventana política” de oportunidad que sugiera la proximidad de una reorientación en la política de la Casa Blanca respecto a Cuba, un fenómeno tan espinoso como el *bloqueo* en sus diferentes facetas– plagado de ilegitimidad, controversias y expectativas– proseguirá matizando el debate congresional y sensibilizando a la opinión pública, y de ningún modo podrá ser ignorado por el Presidente norteamericano.

Empero, un factor clave del diferendo bilateral que continuará vigente es el irregular tráfico de inmigrantes cubanos hacia territorio estadounidense, y la yuxtaposición jurídica de los Acuerdos Migratorios y la Ley de Ajuste Cubano, susceptible de desencadenar nuevas fricciones e incluso la posibilidad de coyunturas explosivas de impacto negativo tanto para Cuba como para los Estados Unidos.

Sin haber recobrado su protagonismo de los años 1980s y 1990s, la extrema derecha cubano–norteamericana continuará pujante como principal grupo de presión en el ámbito de la formulación de políticas hacia Cuba durante la administración de George W. Bush, con la que comparte un amplio cuadro de posiciones e intereses político–ideológicos coincidentes.

## Escenarios posibles

De las tendencias principales ya identificadas en el complejo de contradicciones bilaterales pueden derivarse dos incertidumbres básicas, relacionadas con la certidumbre de que el *bloqueo* es el factor que puede influir en el desarrollo de los futuros posibles.

Precisa discernir entonces si, más allá de su facultad anunciadora de ruptura de tendencias, ese factor de transformación que es el bloqueo es capaz de conducir a un cambio estratégico en las dinámicas entre los dos países.

Las citadas incertidumbres básicas pueden sintetizarse en estas dos interrogantes:

- ¿Estamos en presencia de una brecha coyuntural resultante de las contradicciones propias de las instituciones norteamericanas?

O, en cambio,

- ¿Asistimos a auténticos espacios abiertos a una alternativa en que el *bloqueo* se configura como pieza clave y decisiva en el correlato bilateral?

A partir de ambas interrogantes pueden elaborarse varios posibles escenarios, en que estará manifiesta la certidumbre de que el *bloqueo* y los actores susceptibles de influir en él de manera interactiva serán los protagonistas en las previsibles opciones de cambio en la correlación entre Cuba y los Estados Unidos.

### Escenario 1

Prevalece un inestable y frágil equilibrio entre Cuba y los Estados Unidos, matizado por persistentes tensiones bilaterales.

La administración de George W. Bush adopta posiciones de política exterior cada vez más abiertamente conservadoras respecto a Cuba, y se potencian nuevas aristas de fricción a partir de círculos ultra-conservadores, que atizan la controversia entre Washington y La Habana.

La extrema derecha de origen cubano consolida su vigor económico como élite de una de las minorías más poderosas en los Estados Unidos, y evidencia su comunión política e ideológica con los sectores más reaccionarios de la sociedad norteamericana. Bajo la administración

republicana, logra nuevos espacios en puestos claves del gabinete y el Congreso, pero no recupera el llamado monopolio de la política hacia Cuba.

Crece la migración ilegal hacia los Estados Unidos a partir de México y el Caribe. La migración cubana –que transita desde la manipulación política hasta el contrabando humano– deriva en fenómeno perturbador para las autoridades estadounidenses. Dado el clima de inquietud en los estados norteamericanos receptores, el Congreso y la Casa Blanca deciden enfrentar el embate migratorio del área como un fenómeno global. Algunos sectores en la Cámara y el Senado patrocinan iniciativas puntuales para la revisión de la Ley de Ajuste Cubano, que privilegia la migración ilegal desde la Isla.

El proyecto socio–político cubano continúa fortaleciéndose económica e institucionalmente, pese a trabas económicas y comerciales, y acciones de provocación y descrédito internacional promovidas desde Washington.

El *lobby* empresarial y círculos influyentes del Congreso impulsan el debate político en torno al levantamiento definitivo del *bloqueo*. Sin embargo, las presiones de los sectores conservadores y la amenaza del veto presidencial neutralizan el avance hacia movidas más audaces y efectivas, más allá del cese de las restricciones a los viajes y las remesas a la Isla.

En medio de un progresivo cuestionamiento público a las anacrónicas leyes de *embargo* total, empresarios norteamericanos avanzan, no obstante, en la negociación con Cuba de nuevos espacios de concertación económica y comercial.

Se materializan nuevas inversiones no–norteamericanas en áreas claves de Cuba, y el Artículo III encarna la vulnerabilidad de la Ley Helms–Burton, ante la posible reacción de aliados bajo presión del capital inversionista europeo.

## Escenario 2

Una singular dinámica entre Cuba y los Estados Unidos se desencadena al calor del levantamiento a las restricciones de viajes de ciudadanos norteamericanos y a las limitaciones al envío de remesas de valores a la Isla.

Se abre un inédito margen de maniobra al proyecto socio–político cubano para fortalecerse económica e institucionalmente.

Prevalece un repentino e inestable equilibrio en el enrarecido clima entre los dos países, no exento de persistentes tensiones bilaterales focalizadas mayormente en el intrincado camino hacia la instrumentación de los nuevos espacios de correlacionamiento entre Washington y La Habana.

El impacto de los viajes masivos de ciudadanos norteamericanos a la Isla despeja la imagen de Cuba como parte del llamado Eje del Mal, y debilita los argumentos de Washington sobre La Habana como promotora de terrorismo internacional. En tanto, en el debate de importantes centros de análisis político-militar, Cuba es conceptualizada nuevamente como factor no-peligroso para la seguridad de la Unión Americana.

Conceptos como “respuestas calibradas”, “fuerza de intereses comunes” y otros que denotan cautos niveles de moderación y proyección constructiva permean el análisis político y el lenguaje diplomático. Contrastan con ostensibles propósitos de provocación y condicionamiento provenientes de la administración y círculos ultra-conservadores, que en ocasiones trascienden el marco bilateral.

En el plano internacional, el pensamiento político y teórico sobre Cuba se aparta cada vez más del planteo de encuadres de cambio futuro comparables a los esquemas de transición en Europa del Este.

En la comunidad de emigrados cubanos, ascienden a niveles sin precedentes la diversidad de intereses y la heterogeneidad política. La Fundación Nacional Cubano-Americana no logra sobreponerse a su prolongada crisis de liderazgo y contradicciones internas, ni recobra los pasados niveles de influencia efectiva en la formulación y la aplicación de políticas hacia Cuba. Perdido su protagonismo de los años 1980s y 1990s, adopta coyunturalmente una imagen pública sofisticada y pragmática.

Ante las nuevas inversiones de capital no norteamericano registradas en la Isla, la comunidad empresarial de los Estados Unidos (dinámico actor de influencia en los cambios bilaterales) acciona sobre los resortes claves del Congreso para continuar erosionando el *embargo*. Círculos y figuras influyentes del *establishment*, esencialmente republicanos conservadores, replantean la creación de una comisión bipartidista que revise la política general hacia Cuba, y que adelante el diseño y la institucionalización de nuevas relaciones de dependencia de la nación cubana respecto a los Estados Unidos.

Es altamente probable que, en la realidad eminentemente acontecedora entre Cuba y los Estados Unidos, en que pudieran concurrir nuevos actores y circunstancias imprevisibles, se produzcan formas mixtas de los escenarios posibles planteados en este artículo.

## Cuadro de Tendencias

### RELACIONES CUBA – EE.UU.

Temas / Variables	Bloqueo	Asuntos Migratorios	Restablecimiento de Relaciones
<b>Situaciones básicas</b>	El <i>bloqueo</i> ( <i>embargo</i> , según enfoque el norteamericano) se consolida como núcleo de la polémica sobre Cuba en EEUU. El Congreso norteamericano es el escenario principal del debate. Reacción al <i>bloqueo</i> en otros contextos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impugnado con fuerza en la ONU y otros foros internacionales.</li> <li>• Cuestionado en editoriales de la Gran Prensa de EEUU.</li> <li>• Censurado mayoritariamente por la opinión pública norteamericana.</li> </ul>	El flujo migratorio de cubanos hacia EEUU se mantiene como componente obligado e irreversible en la correlación bilateral. EEUU continúa añadiéndole un fuerte ingrediente político y estimulando el trasiego ilegal de cubanos hacia territorio estadounidense. Experiencia del caso Elián mantiene latente la crisis y obsolescencia de la política migratoria de EEUU hacia Cuba.	Emergida Cuba como gran ganadora en el debate sobre Elián González, persiste la repercusión de esa victoria en la imagen pública cubana en EEUU. Círculos de negocios, prominentes políticos conservadores –mayormente republicanos–, académicos y dirigentes cívicos insisten en la pertinencia de un enfoque oficial novedoso y realista hacia la Isla. La opinión pública norteamericana continúa manifestándose mayoritariamente a favor de la libertad de viajes a Cuba y del restablecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales.
<b>Principales actores</b>	Administración de EEUU. Congreso de EEUU. Gobierno de Cuba. <i>Lobby</i> agro-industrial norteamericano. Extrema derecha cubano-norteamericana. Asamblea General de Naciones Unidas. Opinión pública norteamericana. Opinión pública internacional.	Administración de EEUU Gobierno de Cuba. Comunidad de emigrados cubanos. Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA). Segmentos de la sociedad cubana susceptibles a emigrar por motivaciones económicas, políticas o de reunificación familiar.	Administración de EEUU Gobierno de Cuba. Opinión pública norteamericana. Extrema derecha cubano-norteamericana. Senadores y ex jefes de la diplomacia y el Pentágono, mayoritariamente republicanos. Círculos académicos y sectores cívicos.
<b>Principales temas de fricción</b>	Vigencia de la Ley Torricelli. Vigencia de la Ley Helms-Burton.	Continuado tráfico de indocumentados cubanos a EEUU, y tolerancia de autoridades norteamericanas ante lucrativo trasiego ilegal de emigrantes. Incumplimiento de Acuerdos Migratorios de 1995 por EEUU. Vigencia de la arbitraria Ley de Ajuste Cubano (de EEUU).	Elementos ultra-conservadores en el gabinete de George W. Bush y en el Congreso discrepan ante eventual ruptura del <i>statu quo</i> respecto a Cuba. Ultraderecha cubano-norteamericana reclama a la administración Bush reducir la presión política y económica hacia el gobierno de La Habana.
<b>Desafíos para el gobierno de Cuba</b>	Consolidar y desarrollar el incipiente comercio con EEUU. Lograr espacios de crédito en EEUU en condiciones favorables para Cuba. Ampliar el horizonte del debate en EEUU y en foros internacionales sobre ilegitimidad e irracionalidad del <i>bloqueo</i> .	Poner fin a desorden migratorio alentado desde EEUU. Difundir como mensaje de información y presión públicas las graves consecuencias de la Ley de Ajuste Cubano, hasta lograr su derogación. Preservar los Acuerdos Migratorios de 1995.	Fortalecer el caudal de potencialidades económicas, científicas, sociales, políticas e ideológicas de la nación cubana como única vía de desarrollo del proyecto revolucionario y de contención a la hostilidad ultraderechista proveniente de EEUU (Morales, Esteban: 2001).
<b>Desafíos para la administración de EEUU</b>	Mantener el <i>statu quo</i> bajo presión de grupos antagónicos que apoyaron la candidatura presidencial republicana: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector empresarial pro negocios con Cuba.</li> <li>• Ultraderecha cubano-norteamericana pro línea dura.</li> </ul>	Mantener las prerrogativas migratorias que favorecen a ciudadanos cubanos por encima de emigrantes de otros países en EEUU. Proscribir la posibilidad de nuevo éxodo masivo desde Cuba y otras coyunturas explosivas de impacto negativo en la opinión pública norteamericana y mundial.	Mantener la presión económica y política, y las acciones internacionales de descrédito, coerción y chantaje contra Cuba.
<b>Tendencias</b>	Avance de dinámicas antibloqueo en el Congreso bajo presión de círculos de poder económico estadounidense. Antagonismos en torno al <i>bloqueo</i> entre el Congreso y sectores de la administración vs. intereses de la extrema derecha de la comunidad cubana. Creciente aislamiento diplomático de EEUU en torno al tema.	Los acuerdos migratorios bilaterales seguirán en vigor. La Ley de Ajuste Cubano seguirá en vigor. El legal trasiego de cubanos hacia EEUU mantendrá latente el clima de tensión y explosividad bilateral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición oficial de Cuba al dialogo en términos de la agenda global bilateral y/o temas puntuales de interés común.</li> <li>• Rechazo de la administración republicana a las iniciativas de política exterior hacia Cuba, de no producirse una “transición democrática” en la Isla.</li> </ul>

## Referencias Bibliográficas

- Alzugaray, Carlos, *El Síndrome de la fruta madura*, [www.rprogreso.com/RPWeekly012402/Vecinosfruta012402.html](http://www.rprogreso.com/RPWeekly012402/Vecinosfruta012402.html)
- Carter, Jimmy; *Discurso en el Aula Magna de la Universidad de La Habana*, Mayo 14, 2002.
- Castro, Soraya, *El Papel del Ejecutivo y el Congreso en el Proceso de Conformación de la Política de Estados Unidos hacia Cuba después del Fin de la Guerra Fría*, Conferencia LASA, Guadalajara, Marzo, 1997.
- Chailloux Laffitak Graciela, *La Fuerza de los Intereses Comunes*, artículo, agencia InterPress Service, publicado por Cuban Review, No. Cero, Noviembre de 1994, Amsterdam.
- Dausá, Rafael, Mesa Redonda Informativa, CubaVisión, La Habana, Julio 30, 2002.
- Fernández, Olga E., *Bloqueo en el Centro del Debate sobre Cuba en EE.UU.*, artículo, revista Cuadernos de Nuestra América, Vol. XIII, No. 25, Enero–Junio del 2000, La Habana.
- Fernández, Olga E., *El “Efecto Elián”*, artículo, revista Cuadernos de Nuestra América, Vol. XIII, No. 26–Vol. XIV, No. 27, junio 2000–junio 2001, La Habana.
- Johnson, Tim, *Congressmen form anti-embargo bloc*, artículo de Miami Herald, UPDATE Americas \ Cuba. HERALDlink, March 21, 2002.
- Kavulich, John, *Se debilita en el Congreso de Estados Unidos el apoyo al embargo de Cuba*, despacho de AP, Washington ,15 de agosto, 2002..
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins College Publishers, 1995.
- Marcella, Gabriel, *La Seguridad Nacional y el Proceso Interagencias: Avanzando en el Siglo 21*, Argentina Global N° 6, Julio-Septiembre 2001.
- Martínez, Osvaldo, *Cuba y la globalización de la economía mundial*, ensayo de la colección La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI, Grupo Editorial Miguel Porrúa, México D.F., 1999.
- Morales, Esteban, *Algunas claves fundamentales de las Relaciones Cuba–Estados Unidos en la Actualidad*, Centro de Estudios sobre EE.UU., Universidad Habana, Mayo 2, 2001.
- Peters, Philip, *Will U.S. Trade with Cuba Promote Freedom or Subsidize Tyranny?*, Policy Forum, July 25, 2002.
- Slevin, Peter and Karen DeYoung, *Hill Group Urges End To Sanctions on Cuba*, artículo de The Washington Post, Section: National, Page A18, May 16. 2002.
- Washington Times, *Asesor ve el fin del embargo si Cuba lleva a cabo reformas*, entrevista, 30 de julio de 1995, pág. 1A.

## Notas

---

<sup>i</sup> A solicitud del gobierno de la entonces Unión Soviética, Cuba aceptó ser escenario de la instalación de misiles nucleares, como factor de fortalecimiento del campo socialista y equilibrio de la correlación internacional de fuerzas. Algunos historiadores y analistas omiten o desvirtúan el desempeño de Cuba durante la Crisis de los Misiles (Octubre, 1962), desencadenada como reacción de los Estados Unidos ante el fiasco militar y político en las arenas cubanas de Playa Girón (Abril, 1961). La exclusión de Cuba de la negociación de la Crisis y la omisión de su programa independiente de Cinco Puntos (sobre la soberanía



cubana, el fin de las agresiones y el *bloqueo*, y la devolución de la base naval de Guantánamo) matizaron el posterior accionar político de las élites del poder en Washington en torno a la Isla, como presunto “satélite de la Unión Soviética”.

ii ¿Por qué *bloqueo* y no *embargo*? La jurista Olga Miranda argumenta en su libro Cuba–USA. Nacionalizaciones y *Bloqueo* (Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1996) que “Las acciones ejercidas contra Cuba por el Gobierno de Los Estados Unidos no se enmarcan en la definición de ‘*embargo*’. Por el contrario, trascienden éste y tipifican un ‘*bloqueo*’ al perseguir el aislamiento, la asfixia, la inmovilidad de Cuba, con el avieso propósito de ahogar a su pueblo y llevarlo a claudicar de su decisión de ser soberano e independiente. Todo ello constituye precisamente elementos cardinales en el concepto de ‘*bloqueo*’, que significa cortar, cerrar, incomunicar con el exterior para lograr la rendición del sitiado por la fuerza o por el hambre”. La reconocida experta cubana en el tema agrega que desde la Conferencia Naval de Londres, en 1909, es un principio aceptado en el derecho internacional que “el *bloqueo* es un acto de guerra”, y siendo así, sólo es posible su empleo entre los beligerantes. No existe, por otra parte, norma del derecho internacional que justifique el llamado “*bloqueo* pacífico”, el cual fue práctica de las potencias coloniales del siglo XIX y de principios del siglo XX. En 1916, las propias autoridades norteamericanas advirtieron a Francia: “Los Estados Unidos no reconocen a ninguna potencia extranjera el derecho de poner obstáculos al ejercicio de los derechos comerciales de los países no interesados, recurriendo al *bloqueo* cuando no exista estado de guerra”. La Dra. Miranda sostiene que “el gobierno de los Estados Unidos emplea la figura de ‘*embargo*’ para no reconocer que aplica a Cuba medidas de tiempo de guerra, de una guerra no declarada contra el pueblo de Cuba”.

iii Los cubano–norteamericanos sólo son autorizados a realizar una visita al año a Cuba, por concepto de “reunificación familiar”. Los ciudadanos norteamericanos que califican dentro de las pocas categorías a las que se les permite viajar a la Isla –académicos, periodistas, artistas, miembros de grupos humanitarios y de equipos deportivos– deben recibir licencias emitidas selectivamente por las autoridades norteamericanas.

iv El 15 de junio de 1992 el influyente *The New York Times* denunció en un sugestivo editorial la crueldad del “*embargo*”, la actitud “indecente” del exilio cubano respecto al entonces proyecto de Ley Torricelli (otro de los pilares jurídicos del *bloqueo* a Cuba) y la irracionalidad de *TV Martí*, no obstante ciertas alusiones críticas al gobierno de la Isla en la esfera de los derechos humanos. Al año siguiente, el *Times* editorializó “la humillación” que para la diplomacia norteamericana constituyó la votación contra el *bloqueo* emitida por la gran mayoría de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas.

v El académico cubano Carlos Alzugaray define el problema fundamental en las actitudes de las élites de los Estados Unidos hacia Cuba como el “síndrome de la fruta madura, parafraseando la “doctrina” de John Quincy Adams, padre de la democracia norteamericana, referida a una ineluctable absorción de Cuba por el país vecino fundamentada en una supuesta “ley de gravitación política”.

vi Según un sondeo que realizó la cadena norteamericana FOX News (Mayo 14–15, 2002), 44/41% de los encuestados consideró que es hora de levantar el *embargo* y 63/26% estimó que los ciudadanos norteamericanos deben tener libertad para viajar a Cuba, en tanto el 10 % afirmó estar muy interesado en viajar y otro 14% estaría en cierta medida interesado en visitar la Isla. Una encuesta casi simultánea (Mayo 8-12, 2002) conducida por ABC News reveló que 47/44% de los entrevistados opinó que los Estados Unidos deben establecer relaciones diplomáticas con Cuba, y 49/45% manifestó que su gobierno debe poner fin a las restricciones para viajar al vecino país.