

I. ARTICULOS

RAFAEL HERNÁNDEZ. Politólogo. Dirige el Departamento de América del Norte en el CEA.

La lógica de la frontera en las relaciones E.U.-Cuba*¹

Los años recientes confirman que los cambios en la política norteamericana hacia Cuba han formado parte integral de la dinámica de su política hacia América Latina

El objeto de este trabajo es examinar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, a la luz de los factores objetivos que han determinado su carácter y contenido en los últimos años, a fin de discutir los condicionamientos que afectan su evolución y establecen los límites para un cambio.

La hipótesis de trabajo principal —cuya verificación requeriría aún un análisis más amplio— se puede resumir así: los cambios principales en la política de los Estados Unidos hacia Cuba han formado parte integral de su dinámica latinoamericana. Esta afirmación no tiene un carácter mecánico, sino que constituye un elemento explicativo de última instancia respecto a la dinámica global de la política norteamericana hacia Cuba. Como se comprobará a lo largo de la exposición, no se desconocen las especificidades de esta política; más bien se trata de destacar que la lógica de la política latinoamericana de los Estados Unidos resulta finalmente determinante en la dirección de la evolución, y en particular, de los puntos de viraje de la política que se sigue hacia Cuba.

Una segunda hipótesis de trabajo considera que hay una dimensión doméstica, o sea, interna del sistema político norteamericano donde se enraíza la política exterior: este sistema posee una dinámica propia,¹ que se desarrolla como tal al margen de la que determina los cambios ocurridos objetivamente en América Latina y el Caribe, o para el caso, en las relaciones exteriores de Cuba.

* Versión de un estudio elaborado para El Programa sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)

¹ Las recientes revelaciones que han dado lugar a la contienda conocida como “Irangate” vienen a corroborar este proceso, a la vez que ilustran el fenómeno aludido; los problemas externos son sólo a veces un detonante que libera las fuerzas de un conflicto interno. Para una discusión, véase Gabriel Kolko, *The Roots of American Foreign Policy, an Analysis of Power and Purpose*, Beacon Press, 1969; James Nathan, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Little Brown, 1983; Fen Osler Hampson, “The Divided Decision Maker. American Domestic Politics and the Cuban Crisis”, en *International Security*, Winter 84-85, vol. 9, no. 3.

En resumen: si los cambios en la política de los Estados Unidos hacia Cuba se explican en última instancia por la dinámica de su política hacia América Latina, no se debe interpretar que se ignora por ello el impacto producido por la dinámica política interna sobre esta política regional, y en definitiva, sobre la política que se hace hacia Cuba. Ambas hipótesis no resultan por tanto excluyentes, sino complementarias.

Los presupuestos que sustentan este enfoque pueden formularse sumariamente en los siguientes términos:

- Aunque la distensión es un factor presente en las relaciones internacionales a nivel global, la lógica de las relaciones de los Estados Unidos con los países socialistas no determina fundamentalmente su política hacia las regiones del Tercer Mundo.
- La Revolución Cubana no ha sido un desafío a la hegemonía global de los Estados Unidos; pero sí a su dominación sobre América Latina.
- Por mucho que las relaciones cubano-soviéticas se hayan esgrimido como factor de distanciamiento entre los dos países, el principal obstáculo para la percepción norteamericana han sido las relaciones entre Cuba y los gobiernos y movimientos revolucionarios y antimperialistas en América Latina y el Caribe.
- Al margen del discurso ideológico norteamericano, lo que realmente enfrentan los Estados Unidos en América Latina y el Caribe no es la “amenaza soviética” o la “subversión cubana”, sino una crisis de hegemonía que tiene raíces en las formaciones sociales de la región.
- Entre los focos de crisis de esta hegemonía, Cuba ha ocupado un lugar destacado; pero en realidad, esta ha sido parte de un conjunto regional que a lo largo de más de veinticinco años ha planteado a los Estados Unidos la necesidad de elaborar respuestas estratégicas.
- Desde la Alianza para el Progreso y la contrainsurgencia, hasta la intervención en las guerras centroamericanas, los Estados Unidos han intentado aplicar políticas de “contención” y/o “retroceso” (roll-back) del “comunismo”, procurando “administrar” los focos de su crisis regional. En las condiciones de debilitamiento hegemónico que siguieron a la derrota en Vietnam, trataron de conseguir los mismos fines por otros medios.
- La repercusión hemisférica de las acciones emprendidas por los Estados Unidos para enfrentar los problemas regionales ha adquirido una amplitud

cada vez mayor. A partir de 1979 la tónica de su política contrarrevolucionaria en Centroamérica y el Caribe —como eje de un esfuerzo por restaurar su hegemonía— ha gravitado sobre el conjunto de sus relaciones con la región.

De estos presupuestos —y del proceso real de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba— se sigue una perspectiva que intentamos recoger en la lógica de la frontera.

INTRODUCCION

La Habana es la capital latinoamericana más próxima a los Estados Unidos. Entre los dos países existe una confluencia de zonas marítimas exclusivas. También existe una frontera terrestre, que delimita el territorio ocupado por la base naval de Guantánamo. Esta situación contribuye a otorgar a Cuba una condición no sólo geográfica sino política, de primera línea, entre América Latina y los Estados Unidos. Tal contingencia ha condicionado históricamente la política exterior y también ha tenido su efecto en la política interna de Cuba respecto a la recuperación y defensa de su soberanía nacional y su autodeterminación, por elegir su propio régimen y su posición en el sistema internacional.

Aunque se trata de una cuestión de por sí evidente, conviene subrayarla al iniciar un análisis que atañe a la política exterior cubana. Esta se desarrolla en la situación objetiva de ser la frontera latinoamericana con el Norte. Así fue juzgado por José Martí en el borde del siglo, con una definición radical de realismo político. Los grandes líderes cubanos de la primera mitad del siglo reivindicaron el problema imperialismo-nación como crucial para su proyecto. Los hechos y estrategias definidos para la política nacional después de 1959 se enraízan en esa conciencia histórica y se realizan en un marco caracterizado por la ruptura de la hegemonía norteamericana sobre la vida cubana.

Resultaría simplista reducir cada acto de la política exterior de Cuba a una réplica contra los Estados Unidos. La política exterior cubana tiene su propia razón de ser, relacionada con el proceso nacional, y se proyecta según intereses propios hacia otras regiones. Pero no cabe duda de que las principales contingencias ocurridas en sus relaciones exteriores acaban por incidir en las que tiene con ese país. Esto ocurre en gran medida porque la política norteamericana asume cada acción de Cuba como un movimiento contrario en el gran tablero de su juego internacional. Gracias a esta lógica, toda la política exterior de Cuba se proyecta automáticamente sobre el conflicto que la opone a los Estados Unidos, afectando continuamente su dinámica. Así el polo norteamericano tiende a atraer sus contenidos como si fueran temas específicos de las relaciones entre ambos países. Del lado norteamericano este intento persigue sujetar el conjunto de la política exterior de Cuba, y aun el proceso interno, a sus propios objetivos, en una suerte de linkage. Tales objetivos, a mediano

y largo plazo, aparecen claros cuando se examina el proceso de la política norteamericana hacia Cuba a partir de 1959.

LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-CUBA (1959-1986)

Aunque no se intenta aquí una historia de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, se requiere examinar las tendencias centrales de su desarrollo desde 1959 —y especialmente durante los años setenta—, que son el antecedente del proceso de política en curso.

La definición de etapas en las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba plantea, en primer término, el examen de la política norteamericana hacia el proceso revolucionario cubano. Este examen entraña un conjunto de problemas de enfoque. Según cierto modelo de análisis, cada administración norteamericana ha representado una etapa, o sea, una política, basada en determinada propuesta partidaria y de liderazgo, que identificaría una agenda distinta en el plano de política exterior de los Estados Unidos. Estas sucesivas políticas se expresan en diversos documentos que se suelen tomar por el manifiesto rector de la política hacia Cuba.² Semejante visión, que podríamos llamar manifiesta de la política de los Estados Unidos, no permite entender la lógica de su continuidad más que de una manera mecánica o abstracta. Esta lógica está definida por los intereses concretos de los grupos de poder hegemónicos y no por un cambio de gobierno.

En verdad, las administraciones norteamericanas han seguido una política contrarrevolucionaria hacia Cuba a partir de una premisa común básica desde Eisenhower hasta Reagan: la negativa a aceptar lo que se califica de “régimen satélite de la URSS y amenaza para las naciones del hemisferio”. En esencia, las políticas implementadas hacia Cuba a lo largo de un cuarto de siglo —y aun algunas que se han manejado como alternativas plausibles— persiguen como propósitos reconocidos suspender las relaciones entre Cuba y los movimientos populares de la región, así como disolver los nexos existentes entre Cuba y la URSS. En este punto de vista, aunque por medios distintos,³ coinciden tanto liberales como conservadores, demócratas y republicanos.

Este razonamiento podría llevar al paradigma contrario, según el cual la política norteamericana hacia Cuba habría sido básicamente la misma, ya que no sólo ha mantenido sus objetivos estratégicos, sino que ha perpetuado el recurso a la hostilidad y el manejo de medidas como el bloqueo, la anormalidad de relaciones

² Véase el Informe Rockefeller (1969), los Informes Linowitz I (1974) y II (1976) y el Informe del Comité de Santa Fe (1980), entre otros.

³Un buen resumen en Report on Cuba. Findings of the Study Group on US-Cuban Relations. Central American & Caribbean Program. SAIS Papers on International Affairs, no.2, 1984.

diplomáticas, la intromisión en sus asuntos internos y la propaganda adversa.⁴ De hecho, podría demostrarse que el caso de Cuba resulta ejemplar para estudiar los instrumentos de la política exterior de los Estados Unidos.

Desde la ruptura de relaciones diplomáticas y las sanciones económicas, pasando por el aislamiento regional y las guerras radiales, hasta el apoyo a la invasión contrarrevolucionaria, los planes de asesinato y la amenaza de ataque directo, las medidas de este país contra Cuba han incluido casi todas las variantes del garrote, sin excluir por cierto algunas zanahorias particulares. Este paradigma general, sin embargo, no capta los elementos del proceso de política norteamericana hacia Cuba que permitirían formular una periodización.

Sería un simplismo teórico reducir la evolución y particularidades de esta relación a la voluntad de las partes. Las relaciones no deben concebirse meramente como resultado de la realización de determinados objetivos preestablecidos, a través de ciertos medios libre y centralizadamente elegidos.⁵ Ni siquiera la política de una gran potencia como los Estados Unidos puede tomarse como un mecanismo de relojería, que predetermina la consecución de sus metas, con recursos tan poderosos como eficaces.⁶ El proceso de política de los Estados Unidos hacia Cuba no está exento de las contradicciones que caracterizan el desarrollo general de su política exterior, en particular hacia América Latina.⁷ Más que por las intenciones últimas, pueden distinguirse ciclos en esta política, según la composición y eficacia del paquete de medidas en curso. En otras palabras, el problema de la diferenciación de etapas viene a ser el de qué políticas se combinan objetivamente y cuáles predominan como

⁴ Véanse los siguientes documentos “Nota del Departamento de Estado al Gobierno de Cuba”, 26 de enero de 1960; Libro Blanco sobre Cuba, enero de 1961 “Intervención del secretario Dean Rusk ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado”, 13 de marzo de 1964; “Resolución conjunta del Congreso de EU sobre Cuba”, 26 de septiembre 1962; Intervención del presidente Carter (por TV), 1ro. de octubre de 1979; John Ferch, “Intervención en la Mesa Redonda EU en los 80”, Centro de Estudios Sobre América, mayo 1983; Kenneth No Skoug, “Cuba como modelo y como desafío”, 25 de julio de 1984.

⁵ Esta visión logicista y abstracta es propia del modelo del actor racional unitario, desarrollado en particular por Allison y Halperin. Cfr. Graham T. Allison, *Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, 1971; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, 1974.

Ciertos enfoques que se reclaman marxistas a veces incurren implícitamente en este tipo de simplificación.

⁶ Cfr. William Domhoff, *The Higher Circles: the Governing Class in America*, Random House, New York, 1970; S. Petrovski, “Análisis parcialmente formalizado de los procesos políticos”, en *La teoría política y la práctica política*. Redacción Ciencias Sociales Contemporáneas, Academia de Ciencias, Moscú, p. 165.

⁷ Cfr. Luis Maira, “La formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: algunas facetas determinantes”, ponencia a la Mesa Redonda Internacional “Estados Unidos en los 80”, CEA, marzo de 1983, mimeo; Carlos Rico, “Method and Madness Looking for a Typology of Issue-Areas in US Foreign Policy Making”, mimeo.; Rafael Hernández, “Estados Unidos-América Latina: la cuestión de la seguridad”, en *US Latin America in the Eighties*. Pittsburgh Press, 1985.

centrales en un momento determinado.⁸ Así, cada etapa comprendería los ciclos de auge y desgaste de las medidas concretas puestas en práctica —y no meras traducciones de programas o plataformas ideológicas previamente concebidas. Si se observa detenidamente los puntos de viraje en esta periodización, se aprecia una significativa correspondencia con la dinámica de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. En efecto, entre las medidas contra Cuba consideramos no sólo aquellas que tienen un carácter bilateral, ya que los escenarios del enfrentamiento internacional y, sobre todo, el impacto regional que este ha tenido forman parte integral del proceso de conflicto entre ambos países.⁹

Identificamos cuatro tipos distintos de medidas, a saber: político-diplomáticas, económicas, militares, paramilitares, de subversión y terrorismo, y propagandísticas. Se entiende que los Estados Unidos ejercen prácticamente todos los tipos de medidas simultáneamente; pero que varía el peso específico de cada una, según las etapas y las fases. Tomando en cuenta estas variables, tendríamos los ciclos siguientes.¹⁰

Primera etapa (1959--62)

La Revolución Cubana es percibida inmediatamente como un peligro para la política latinoamericana de los Estados Unidos.

Dentro de esta etapa, una primera fase se caracteriza por las presiones diplomáticas, tanto bilaterales como en el seno de la OEA, el inicio de sanciones económicas (supresión de la cuota azucarera), las campañas anticomunistas contra la revolución, el inicio de acciones terroristas, los planes de asesinato contra Fidel Castro y el proyecto de invasión contrarrevolucionaria.

⁸ Un ejemplo elocuente de la práctica de políticas (incluso contrastantes), hacia Cuba se presenta en los últimos días del gobierno de Kennedy. El 22 de noviembre de 1963, mientras asesinaban a Kennedy en Dallas, un emisario suyo, Jean Daniel, exploraba en La Habana las posibilidades de un diálogo, al mismo tiempo, un agente de la CIA identificado como AM-LASH (Rolando Cubela) conspiraba para asesinar al Comandante Fidel Castro. Cfr. Arthur Schlesinger, *Robert Kennedy and His Times*, Ballantine Books, New York, p. 596-600.

⁹ Se entiende que ciertas medidas poseen una derivación regional más amplia que; otras; pero que en general los tipos de medidas abarcan tanto acciones específicas hacia Cuba como otras sujetas a la lógica de la política hacia la región.

¹⁰ Véanse las siguientes cronologías: Mayra Díaz, *Agresiones de EU a Cuba; 1787-1976*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1978; Jane Franklin, *Cuban Foreign Relations*.

A Chronology 1959-82, Center for Cuban Studies, New York, 1984; “Cronología de la posición del gobierno de EU en sus relaciones con el gobierno revolucionario de Cuba”, MINREX, enero 59-octubre 62, t .I, La Habana, 1963; “Cronología de los principales hechos ocurridos entre el 1ro. de enero de 1959 y el 31 de diciembre de 1977”, DOR-PCC, La Habana, 1978; 22 años de revolución. Cronología. Ed. Política, La Habana, 1983; Diosdado Aldama, Ana T. González, “Política de EU hacia Cuba: diplomacia y seguridad (1959-85)” (incluida en este número).

La migración estimulada desde los Estados Unidos comienza a producir afectaciones de fuerza laboral calificada. Esta fase culmina con la ruptura de relaciones diplomáticas en enero de 1961. Una segunda fase se caracteriza por la escalada militar, en el apoyo a la invasión por Playa Girón y en la planificación de su uso directo antes y durante la Crisis de Octubre de 1962; asimismo, por la continuación de los esfuerzos por consagrar el aislamiento regional en la OEA, el acicate a la contrarrevolución interna, la intensidad de las campañas y el completamiento del bloqueo económico (febrero de 1962). En las conferencias de Punta del Este, en 1961 y 1962, los Estados Unidos implementan su nueva política latinoamericana, en términos de evitar “nuevas Cubas”, excluyendo a la Isla de los supuestos beneficios de los programas de la Alianza para el Progreso hacia América Latina. Como parte de una misma política hacia América Latina, la contrapartida de la ALPRO es el bloqueo a Cuba. Asimismo, la Crisis de Octubre, que cierra esta etapa, se produce por la reacción norteamericana ante lo que percibe como un desafío a su política hegemónica en América Latina. Con el entendimiento Kennedy-Kruschev del 27-28 de octubre de 1962, la opción de ataque directo contra Cuba queda diplomáticamente comprometida, ante la URSS, con la consecuente necesidad de hacer prevalecer otros recursos.

Segunda etapa (1963-73)

En la etapa anterior se desarrolló una escalada de medidas diplomáticas, propagandísticas, económicas y militares que llegaron a un punto de viraje en la Crisis de Octubre. La política hacia Cuba en esta segunda etapa corresponde con la estrategia de contrainsurgencia implementada hacia América Latina a partir de Playa Girón. En el caso de Cuba, se instrumenta la otra cara de esta política, i.e., las tácticas de “insurgencia” contrarrevolucionaria. Una primera fase se caracteriza por el apogeo de la subversión interna (iniciada desde 1959) a través de la contrarrevolución armada en la zona central del Escambray y en otras áreas rurales a lo largo de todo el país, así como por la continuación de los planes de asesinato contra dirigentes de la Revolución y los primeros intentos de usar armas biológicas encubiertas. En este período se consolida el aislamiento diplomático regional (1964-65) y se perfecciona el bloqueo. Con el fracaso de las bandas de alzados contrarrevolucionarios en 1965, el bloqueo económico y diplomático, reforzado por el aislamiento regional, queda entonces como la medida básica en una segunda fase. Su principal efecto interno se manifestó en la intensificación de la escasez y el correlativo incremento de la migración hacia los Estados Unidos, auspiciada por una política inmigratoria expresamente diseñada; esto significó un drenaje de fuerza de trabajo calificada y el agravamiento de la situación económica interna. Al mismo tiempo, se mantuvo una guerra encubierta (infiltraciones, piratería, terrorismo) de efectividad declinante. A partir de 1970 se empieza a desgastar el aislamiento regional de Cuba, lo que condiciona un nuevo punto de viraje en las relaciones bilaterales.

Tercera etapa (1974-78)

El fracaso de la ALPRO y los relativos logros de la contrainsurgencia se acompañaron con una pérdida del perfil latinoamericano en la política de los Estados Unidos desde fines de los 60. Vietnam, la distensión y Watergate distrajeron toda la atención norteamericana. Los cambios operados en América Latina, por otro lado, permitieron la recuperación de las relaciones regionales de Cuba. Como reacción ante esta nueva situación, los Estados Unidos replantean su política hacia América Latina en los términos de un “nuevo diálogo”. Esto conllevó una cierta apertura diplomática hacia Cuba. En una primera fase este “nuevo realismo” no llegó a contener las acciones paramilitares de grupos terroristas, manifiestas en sabotajes como el del avión en Barbados. En 1977-78 se dieron pasos diplomáticos, se redujeron los reforzamientos a la política de bloqueo económico y los patrones de rivalidad ideológica. En este período se establecieron secciones de representación diplomática en ambos países y se suspendieron los vuelos de reconocimiento que realiza la inteligencia militar sobre la Isla.

Esta etapa empezó a presentar signos de deterioro en la segunda mitad de 1978, con el repunte de la confrontación propagandística en torno a la posesión por Cuba de “MIG-23”, los sucesos en África (Shaba, colaboración militar cubana con Etiopía) ya la asistencia militar soviética en Cuba (“brigada soviética”, 1979). Comienza a reforzarse nuevamente el patrón de seguridad nacional y la hostilidad de la retórica.

Cuarta etapa (1979-?)

Se reafirma una vez más que la política de los Estados Unidos hacia Cuba reacciona según la dinámica de su política hacia la región, esta vez ante el auge del movimiento popular y de las luchas sociales en Centroamérica y el Caribe.

Una primera fase se caracteriza por la agudización de la confrontación ideológica y el enfriamiento de los progresos político-diplomáticos, el replanteo de una política norteamericana de seguridad nacional con alto perfil en el Caribe, la estimulación a la migración ilegal a través de declaraciones públicas (1980) y las presiones para volver a aislar a Cuba en el contexto regional. A partir de 1981 se abre una segunda fase, que corresponde a la escalada de la guerra centroamericana de los Estados Unidos. En el plano bilateral, se suma a lo anterior el manejo de planes alternativos para atacar a Cuba, la reanudación de medios de guerra biológica encubierta, así como el arreciamiento de campañas propagandísticas con nuevos dispositivos (estación de radio anticubana). Asimismo, se refuerzan las medidas de bloqueo económico.

Esta representación esquemática del ciclo de la política norteamericana hacia Cuba, relacionada con la dinámica de su política regional, no implica que Cuba haya sido un agente pasivo que se haya limitado a responder en sus relaciones con el vecino. A lo largo de veintiocho años Cuba ha mantenido una política activa que tanto en el ámbito doméstico como en el internacional la ha enfrentado a la hegemonía norteamericana. Desde 1959 y 1960 la Revolución expropió el capital extranjero — no sólo norteamericano- y el capital local, asociado históricamente a los intereses de los Estados Unidos. Asimismo, reivindicó la lucha contra su injerencia histórica en el terreno de la vida política, ideológica y cultural del país, identificándola como fuente de sus principales padecimientos.

En el plano latinoamericano, la Revolución Cubana planteó una crítica profunda al vigente sistema interamericano, en particular a la gravitación ejercida sobre él por los Estados Unidos; defendió la idea de la unidad latinoamericana frente al Norte y apoyó a los movimientos antimperialistas y de liberación nacional en la región, en contra de las fuerzas regionales que se alinearon con los Estados Unidos. Cuba fue separada de los foros regionales bajo la presión norteamericana, como parte de una cruzada regional anticomunista que la identificó desde 1959 como representante de la URSS en el hemisferio occidental. La Revolución proclamó el derecho a diversificar sus relaciones internacionales, incluidos los países socialistas, de donde recibió apoyo económico y militar en la misma medida en que se le fueron cerrando otras fuentes de abastecimiento, sobre todo desde 1961. Lógicamente, estos lazos se fueron estrechando con el desarrollo del proceso socialista en Cuba. La política exterior de Cuba se ha opuesto a la de los Estados Unidos no sólo respecto a América Latina, sino al Sudeste Asiático, África y el Medio Oriente, desde la década del 60, denunciándola en los organismos internacionales y rivalizando con sus aliados más activos.

En múltiples ocasiones este enfrentamiento se ha producido como resultado de la consecución por parte de Cuba de objetivos y compromisos de política exterior que no se relacionan ni implican directamente su diferendo con los Estados Unidos.

Un ejemplo es la política hacia África. En otros aspectos sí se ha tratado de un fenómeno directamente derivado del antagonismo con los Estados Unidos. El principal ha sido el de la seguridad nacional de Cuba. Un ejemplo de situación límite al respecto fue la Crisis de Octubre de 1962, cuando Cuba tuvo razones para creer¹¹ que, fracasada la invasión contrarrevolucionaria un año antes, los Estados Unidos usarían, siguiendo recomendaciones de algunos altos asesores del gobierno de Kennedy, sus propias fuerzas armadas para “resolver el problema cubano”. Ante esta amenaza, se recurrió a los cohetes como una fórmula disuasiva que garantizara eficazmente la seguridad nacional cubana. Para preservar esta seguridad, el gobierno

¹¹Cfr. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central. Presentado por el compañero Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del PCC, DOR, 1975, p.40.

Asimismo, Tad Szulc, Fidel, a Critical Portrait. William Morrison, 1986, p. 578.

de Cuba ha intentado repetidas veces establecer un diálogo constructivo de un *modus vivendi* con los Estados Unidos —como con Eisenhower (1959), Kennedy (1961, 1963), Johnson (1964), Níxon-Ford (1973-75), Carter e incluso Reagan. Por distintas razones, no todas asociadas al eje del conflicto o incluso a la voluntad de las partes, estos esfuerzos han fracasado.

De lo anterior se puede concluir que la dinámica de las relaciones ha contado con la activa participación de Cuba, pero que su ciclo ha sido determinado, en última instancia, por la combinación de vectores de hostilidad de los Estados Unidos.

Por lo demás, como se señaló, los puntos de viraje de esta relación corresponden en gran medida con la dinámica de las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina. A los efectos del discurso ideológico, Cuba se presenta como objeto de la política norteamericana frente a la URSS. Sin embargo, en términos reales —significación para los intereses hegemónicos de los Estados Unidos, factores que gobiernan la política exterior, estrategia e inserción regional de los problemas—, su posición en el marco de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina no ha hecho sino reafirmarse a lo largo del último cuarto de siglo.

DESAROLLO y CRISIS DE LA TERCERA ETAPA: ANTECEDENTES DE REAGAN

Entre 1970 Y 1974, Chile, Perú, Jamaica, Trinidad-Tobago, Barbados, Guyana, Argentina, Panamá y Venezuela fueron sucesivamente restableciendo relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba. En 1975 lo haría Colombia; y la OEA, con el voto norteamericano a favor, levantada las sanciones y dejaría a cada Estado la libertad de normalizar o desarrollar relaciones con la Isla. El aislamiento regional total mantenido durante seis años, con la sola excepción de México, se desintegro, restándole toda legitimidad latinoamericana a la política establecida por los Estados Unidos.

Desde 1971 en el propio Congreso de los Estados Unidos se presentaron iniciativas para acabar con las regulaciones del embargo y normalizar relaciones con Cuba: senadores como Fullbright, Kennedy, Javitts, McGovern y Pell, y representantes como Solarz y Whalen participaron activamente en estos esfuerzos, sirviendo en algunos casos como embajadores legislativos ante La Habana.¹²

El cambio en la actitud regional hacia Cuba implicaba que una política renovada hacia América Latina incluyera un cambio en la política hacia Cuba. El comité selecto que patrocinaba el Informe Linowitz plantearía revisar las relaciones con Cuba, identificándolas —junto con el problema del Canal de Panamá— como uno de

¹² “Controversy over U.S. Policy Toward Cuba”, Congressional Digest, February, 1978, pp.40-64; Philip Brenner, *The Limits and Possibilities of Congress*, St. Martín Press, New York, 1983, p.40-66.

los “casos” (test-cases) que demostrarían una nueva voluntad política hacia la región. Conversaciones secretas tuvieron lugar con el Departamento de Estado en 1974. En el marco del llamado “nuevo diálogo” para América Latina, que promovía Henry Kissinger, Ford autorizó a subsidiarias de compañías norteamericanas a que comerciaran con la Isla. En el terreno diplomático se avanzó por un camino que parecía conducir a un restablecimiento.

No obstante, y a pesar de la firma de un acuerdo promovido por Cuba sobre secuestro de aviones en 1973, las acciones de piratería y terrorismo se recrudecieron. El virus de la fiebre porcina aniquiló una gran parte de la masa ganadera en 1971, un año crítico para la economía cubana —tan súbitamente como aparecerían diez años después las epidemias del dengue y la conjuntivitis hemorrágica. Una ola de atentados contra embajadas y barcos pesqueros alcanzó su punto culminante en 1974. Por otra parte, el Congreso rechazó en 1975 la resolución para levantar el bloqueo propuesta por el representante Bingham. Es evidente que la oposición a un cambio de política hacia Cuba se mantenía activa.

Cuando a fines de 1975 Cuba envió un contingente militar a solicitud del gobierno de Angola para defender a este país de la invasión sudafricana, la reacción norteamericana fue tomar el hecho como un gesto hostil. Desde principios de los años 60, Cuba había mantenido una relación estrecha con los movimientos de liberación africanos, desde Argelia hasta Mozambique. La mayoría de estos habían devenido gobiernos en los años 70 y estaban representados oficialmente ante la Organización de la Unidad Africana (OUA). En efecto, la legitimidad de la colaboración militar cubana en África se ha visto confirmada por la propia OUA, y —en sentido negativo por la renovada agresividad del régimen del apartheid en Sudáfrica. Numerosos analistas norteamericanos¹³ reconocen que Cuba cumplía sus propios objetivos y compromisos en la colaboración militar con Angola —como más tarde con Etiopía (1978). “Estaríamos dispuestos a mantener relaciones normales con los Estados Unidos sobre la base del respeto mutuo y la igualdad soberana, sin renunciar a uno solo de nuestros principios, y sin dejar de luchar para que en la esfera internacional las normas de convivencia pacífica se apliquen”, afirmó el Comandante Fidel Castro en los primeros meses de 1976.¹⁴ Desde el punto de vista de los principios de la política cubana —y aun de figuras de la propia administración Carter, como Andrew Young— esta colaboración militar ha constituido un factor promotor de la paz en el África subsahariana.

¹³ William Leo Grande, “Cuba Policy Recycled”, *Foreign Policy*, Fall, 1982; Tad Szulc, op. cit.; Jorge Domínguez, “US Soviet and Cuban Policies Toward Latin América”, en Marshall D. Shulman (ed), *East-West Tensions In The Third World*. W. Norton and Company, 1986; Wayne Smith, “The Cuban-Soviet Alliance”, SAIS-DISEU Conference, March 19-23, 1986 (mimeo).

¹⁴ “Discurso pronunciado por Fidel Castro en el XV Aniversario de la Victoria de Girón”, 19 de abril de 1976, DOR, II (2), pp. 21-29.

En el último año de Ford-Kissinger repuntarían de nuevo los actos de terrorismo, hasta el punto sin precedente de hacer explotar en pleno vuelo un avión cubano con 73 personas a bordo en Barbados. Cuba denunciaría el acuerdo de 1973, alegando que los Estados Unidos eran responsables de las acciones de las organizaciones contrarrevolucionarias terroristas radicadas en su territorio y vinculadas tradicionalmente a la CIA.¹⁵ De hecho, las actividades de los terroristas también amenazaban a países de América Latina y el Caribe que habían restablecido relaciones con Cuba en los últimos años -Panamá Colombia, Jamaica y otros. El terrorismo resultaba una cuestión aguda e inseparable del conjunto de las relaciones entre ambos países.

Si bien Angola y el terrorismo desaceleraron la tendencia al diálogo, los factores a favor seguirían actuando. El segundo Informe Linowitz (1976) registraba las diferencias surgidas, pero seguía recomendando una política de diálogo con Cuba como capítulo necesario de un "nuevo trato" hacia América Latina.

Así, ambas partes manifestaron interés en reactivar el acercamiento, en la perspectiva de una nueva Administración demócrata.

En 1971 se establecieron sendas oficinas diplomáticas con rango de secciones de intereses en La Habana y Washington y se firmó un acuerdo sobre pesca y límites marítimos. Por primera vez Cuba y los Estados Unidos colaboraban en la prevención del terrorismo. Carter redujo la aplicación de las regulaciones del bloqueo, permitiendo el gasto de dólares y autorizando determinadas ventas de alimentos; si bien la trama jurídica de restricciones se mantuvo en vigor. Aun en esas condiciones, grupos de hombres de negocios visitaron la Isla en estos años, llegando a sumar más de doscientas corporaciones interesadas en explorar las posibilidades de un comercio bilateral.¹⁶ “Sí la sexta Administración cesa en la hostilidad hacia nuestro país, en las agresiones, en el bloqueo económico —reafirmaba el Comandante Fidel Castro— entonces podrían mejorarse las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba”,¹⁷

Sin embargo, ya en los primeros cien días de la nueva Administración, la invasión a la provincia zairense de Shaba por parte de un grupo de rebeldes katangueses dio lugar a un incidente premonitorio, típico de una serie de seudoproblemas que

¹⁵ “Discurso de Fidel Castro en el acto de despedida de duelo de las víctimas del avión de Cubana (Barbados)” 15 de octubre de 1976, DOR, IV (J) p. 7-17.

¹⁶Esta lista incluye a compañías mineras y químico-energéticas, como Amax y Engelhardt; de transporte aeroespacial, como Boeing y Mc Donnell- Douglas; vinculadas al sector agroindustrial, como Caterpillar e International Harvester; de equipos electrónicos y computación, como General Electric, RCA, Xerox y HoneyWell; de alimentos, como Coca Cola y Uncle Ben's Food; de entretenimiento, como CBS Records y los New York Yankees; e instituciones financieras, como Prudential Insurance, Security Pacific, First National Bank of Chicago y American Express. (Fuente: Alamar Associates, Washington D.C., 1979).

¹⁷ “Discurso pronunciado por Fidel Castro en el acto de clausura del Primer Congreso de los CDR”, 28 de septiembre de 1977, DOR. III (7) p.141-163.

aparecerían en los años sucesivos y que expresan los antagonismos dentro del establishment acerca del diálogo con Cuba.

A principios de 1978, el envío de tropas cubanas solicitadas por el gobierno de Etiopía para repeler el ataque somalí sobre el territorio de Ogaden revivió el fantasma de Angola. Una vez más el gobierno norteamericano se opuso a la política africana de Cuba, objetándola como un problema que afectaba el diálogo entre los dos países. Desde mediados de ese año, el segundo incidente acerca de Shaba —también insustancial y el arreciamiento de la campaña contra la política cubana hacia África comenzó a marcar negativamente el diálogo, agravado por el célebre asunto de los “MIG 23” cubanos, en noviembre, que sirvió para justificar la decisión de reanudar los vuelos de inteligencia militar.

A pesar de estas tendencias negativas, la política de Cuba siguió procurando el diálogo. Este año se firmaba un acuerdo sobre guardacostas (que incluía la prevención del narcotráfico y el terrorismo) y se mantuvieron encuentros diplomáticos a alto nivel. Cuba tomó la decisión unilateral de liberar 3 000 presos contrarrevolucionarios y permitir visitas de la comunidad cubana como parte de un diálogo iniciado con el sector no hostil de esta población emigrada.¹⁸ “Cuba no se opone a las relaciones comerciales e incluso diplomáticas normales con los Estados Unidos. Creemos sinceramente en la necesidad de paz y coexistencia entre regímenes sociales diferentes”, declaró el Comandante Fidel Castro el primero de enero de 1979.¹⁹

Desde el punto de vista cubano, el principal obstáculo en las relaciones con los Estados Unidos era el bloqueo económico.²⁰

Para los Estados Unidos era la política cubana hacia África.²¹ Pero en 1979 aparecerían nuevos problemas que decidirían un viraje hacia el patrón de hostilidad tradicional. Estos tomaron la apariencia de submarinos soviéticos en Cienfuegos y, especialmente, de una “brigada soviética de combate” cerca de La Habana, donde estaba a punto de inaugurarse la VI Cumbre de Países No Alineados. A pesar de que ambos incidentes no arrojaron nada concreto, Carter dictaba la Directiva 52, que

¹⁸“Conferencia de prensa. ofrecida por Fidel Castro al finalizar reunión con grupo de personas de la comunidad cubana en el exterior”, 20-21 de noviembre de 1978, DO R. IV (1) p. 7- 20.

¹⁹“Discurso pronunciado por Fidel Castro en la sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular”, 10. de enero de 1979, DOR. 1 (1), p. 7-18.

²⁰ “Primer Congreso del PCC...”, p. 243; ‘Entrevista de Fidel con un grupo de periodistas que escriben para la comunidad cubana en el exterior”, 6 de septiembre de 1978, DOR. III (5) p. 72.

²¹ President Carter report to Congress. February, 1979.

aumentaba la vigilancia sobre Cuba, establecía la Caribbean Joint Task Force en Cayo Hueso, incrementaba las maniobras militares en la región y elevaba el número de las fuerzas en la base naval de Guantánamo.

Antes de estos “problemas soviéticos”, y de la consecuente respuesta norteamericana, habían emergido otros fenómenos que permiten explicarse mejor la naturaleza del cambio en la política de los Estados Unidos. En efecto, el Presidente norteamericano había ya identificado un nuevo “asunto contencioso”

entre su país y Cuba a la altura de febrero de 1979 en torno a Nicaragua —aun antes de que el FSLN tomara el poder en julio de ese año—, previniendo una supuesta “intervención cubana”.

Por otra parte, debe recordarse que en marzo de ese año el movimiento de la Nueva Joya, dirigido por Maurice Bishop, había derrocado el régimen de Gairy en Granada. Ambos acontecimientos latinoamericanos están más relacionados con las medidas concebidas en la Directiva 52, que la presencia de tropas cubanas en África o de asesores militares soviéticos en Cuba.

A pesar de este notorio enfriamiento, Cuba manifestó su interés en superar las diferencias. “No seguimos una política deliberada de enfrentamiento con los Estados Unidos. No nos negamos, incluso, a conversar y no nos negamos a un esfuerzo de mejoramiento de relaciones si eso en cierta forma ayuda a un clima de paz en este hemisferio o en la arena internacional.”²² De hecho, Cuba estaba también previendo que un agravamiento de relaciones con los Estados Unidos no afectaría sólo los intereses bilaterales, sino las tensiones en la Cuenca del Caribe y en general en la región. Pero a esas alturas los factores que determinan la política norteamericana habían reaccionado ya de acuerdo a una nueva dinámica.

El último acto de la hostilidad en este collision course con la administración Carter fue el episodio del Mariel. A principios de 1980 los secuestros de naves cubanas alcanzaron un nuevo auge. Al mismo tiempo se multiplicaron extrañamente los incidentes en torno a embajadas latinoamericanas en La Habana, especialmente las de Perú y Venezuela. Cuba había advertido que los Estados Unidos “estimulan las salidas ilegales del país, los secuestros de embarcaciones, poco menos que recibiendo como héroes al que secuestre una embarcación [...] Les hemos pedido, les hemos exigido que tomen medidas y que desalienten ese tipo de actividades...”.²³ Cuarenta y tres días después, se abrió el puerto de Mariel.

Durante tres semanas el presidente Carter recibió a los “marielitos” con “el corazón y los brazos abiertos”, evidenciando la intencionalidad y premeditación de la política

²² “Discurso pronunciado por Fidel Castro en la clausura del III Congreso de la FMC”, 8 de marzo de 1980, DOR. 1 (2) p. 11-38.

²³ Ibid.

norteamericana.²⁴ Luego la situación se le escapó de las manos al gobierno norteamericano y fue tomada por los conservadores para atacar a Carter en la coyuntura del año electoral. Los últimos meses de la Administración demócrata transcurrieron bajo una fuerte campaña anticubana en torno a Centroamérica y el regreso de los atentados a embajadas y actos de piratería.

El examen en extenso de los años de Ford y Carter permite apreciar que los factores no bilaterales tuvieron un peso decisivo en la erosión de los esfuerzos de diálogo. A pesar del síndrome de Vietnam, la distensión y el replanteo de la política hacia América Latina, Cuba se mantuvo como una cuestión “doméstica” en los Estados Unidos —es decir, un caso test de la confrontación política entre liberales y conservadores. Esta especie de fetichización del problema de Cuba en el contexto interno se expresó en las frecuentes pseudocrisis, escenificadas en el Congreso, la prensa y sectores de la Administración, tomando como referente supuestas implicaciones de seguridad nacional derivadas de la conducta de Cuba. En su proyección externa, esta fetichización se expresó en las atribuciones de potencia que se le confirieron a Cuba, en particular al supuesto impacto de sus relaciones africanas sobre la balanza de poder mundial.²⁵ Esta última no fue sino una versión de la vieja imagen de “Cuba como agente soviético”, resuelta en los términos del “juego-que-suma-cero” con la URSS. La política africana de Cuba acababa viéndose como una jugada soviética en el tablero africano. Las revoluciones triunfantes en Nicaragua y Granada, así como el despliegue de la lucha de liberación nacional en El Salvador y Guatemala, crearon las condiciones “subjetivas” para que la “amenaza cubana” retornara a la agenda latinoamericana de los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta la historia anterior de sus relaciones con los Estados Unidos, Cuba mantuvo una actitud cautelosa, buscando preservar su difícilmente conseguida soberanía e independencia en política exterior; pero al mismo tiempo manifestando una actitud favorable al diálogo y al arreglo pacífico de las diferencias bilaterales. En la agenda cubana las cuestiones bilaterales —el bloqueo, el terrorismo, los vuelos espías, la base naval de Guantánamo— tenían un carácter definido. De hecho, la interrupción de los vuelos sobre Cuba y de las acciones terroristas, en 1977-78, colocaban al “embargo” como el punto primordial para avanzar en las negociaciones con vista a normalizar relaciones. El levantamiento de esta medida, dirigida a la desestabilización y derrocamiento del gobierno cubano, era un paso necesario para avanzar con seguridad en el proceso negociador.

²⁴ Cfr; Rafael Hernández y Redi Gomis, “Retrato del Mariel: el ángulo socioeconómico”, en Cuadernos de Nuestra América. Vol. III, no 5, CEA, 1986, p. 125-150.

²⁵ Philip Brenner, “The Unchanging Agenda in US-Cuban Relations”, XII Reunión de LASA, México, septiembre 30, 1983 (mimeo).

En la agenda norteamericana las cuestiones principales se referían a la política exterior de Cuba, según se ha apuntado: sus relaciones con la URSS y con los gobiernos y movimientos antimperialistas del Tercer Mundo. La cuestión de las reclamaciones por las propiedades norteamericanas nacionalizadas en 1959-60 —que era un asunto realmente bilateral— nunca ha tenido verdadera entidad como obstáculo en un proceso de normalización. Al final de la administración Carter el asunto migratorio vino a ampliar la agenda bilateral de ambas partes.

Por último, el problema de Puerto Rico, también parte de la agenda norteamericana, ha sido una cuestión “bilateral” sólo para los Estados Unidos. Además de Cuba, el Movimiento de Países No Alineados lo ha considerado siempre un caso de reminiscencia del sistema colonial, al igual que otros que aún subsisten como objeto de atención en foros internacionales.

Las cuestiones suscitadas por los Estados Unidos constituyeron una vez más obstáculos para el progreso en las relaciones.

Para vencerlos, Cuba tendría que haber admitido un linkage entre sus relaciones con los Estados Unidos y el ejercicio de su política exterior, dentro de los marcos del derecho internacional, hacia otras regiones. A pesar de su retórica, los gobiernos de Ford y Carter fueron incapaces de situarse en un plano de igualdad como negociadores, comprometiendo de entrada la eficacia del diálogo que pretendían llevar adelante con Cuba. A medida que el lado cubano de la agenda se ha hecho más simple y pragmático, el lado norteamericano se ha vuelto cada vez más complicado internacionalmente y más polarizado en lo ideológico. Esta es la consecuencia lógica de los procesos de política interna y de política exterior —a nivel estratégico y práctico— que han caracterizado a ambos países en los últimos años.

LAS RELACIONES ENTRE CUBA Y LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN REAGAN (1981-86): UN RECUENTO

Una de las consecuencias del periodo Ford-Carter fue haber contribuido a conformar la agenda heredada posteriormente por la administración Reagan. Según se ha señalado, no sólo la cuestión africana, sino sobre todo el resurgimiento del síndrome de la “exportación de la revolución” en América Latina, adquirieron un impulso inicial en la política norteamericana de los años 1979-80, lo que marca el inicio de la cuarta etapa.

Con la administración Reagan, no obstante, esta visión resultó corregida y aumentada a un nivel desconocido en los últimos quince años.

El foco de la seguridad nacional no sólo pasó a primer plano, en un sentido ideológico, opacando la alternativa diplomática, sino que —por primera vez desde 1962— se manejaron planes de ataque directo contra Cuba, en particular durante

1981 y el primer semestre de 1982.²⁶ El secretario de Estado Haig hizo amenazas públicas respecto de “ir a la fuente” en el problema de El Salvador y de actuar “preventivamente” en términos militares contra Cuba, en el escenario de una intervención norteamericana en aquel país y Nicaragua. Se multiplicaron las maniobras militares en torno a la Isla, así como los sobrevuelos de inteligencia. Junto a este despliegue amenazador, se introdujeron los virus del dengue y la conjuntivitis hemorrágica —de lo cual Cuba presentó evidencias al gobierno norteamericano en diciembre de 1984. Asimismo, proliferaron los ataques terroristas contra embajadas y emergieron nuevamente pruebas de planes de asesinato contra el Comandante Fidel Castro. Cuba advertía que “la CIA había sido liberada de toda restricción”.²⁷

A pesar de que los planes para atacar a Cuba directamente no llegaron a implementarse, la campaña militar norteamericana en América Central canalizaba de hecho el propósito de enfrentar con las armas lo que encarnaba, en la óptica de la Administración, “la presencia cubana en Centroamérica”; es decir, la Revolución Sandinista, la lucha del FMLN-FDR en El Salvador y de la URNG en Guatemala. El punto culminante de este tratamiento militar en un tercer escenario, desde la percepción norteamericana, fue la intervención en Granada en 1983. Cuba demostró una gran ecuanimidad en el enfrentamiento de la crisis granadina, a pesar de haberse visto desventajosamente envuelta en el conflicto, sufriendo daños humanos y materiales.²⁸

La campaña anticubana arreció a niveles sin precedentes desde la década del 60. En la estela de la Administración, el Congreso aprobó la Enmienda Symms, que llamaba a prevenir “incluso con el uso de las armas” las supuestas “actividades subversivas” de Cuba en el hemisferio,²⁹ retomando el lenguaje de la resolución conjunta que en septiembre de 1962 había avalado a Kennedy para lanzar un golpe contra la Isla. El proyecto del ejecutivo para crear una emisora al estilo de “Radio Free Europe”, de carácter injerencista y abiertamente subversivo especialmente concebida contra Cuba, resultó finalmente aprobado en 1983. La tour de force de propaganda anticubana abarcó viejos recursos como los Libros Blancos del Departamento de Estado acerca del reiterado “eje soviético-cubano” en Centroamérica y el Caribe, e introdujo “nuevos” temas, como ha sido el preferido de acusar a Cuba de narcotráfico

²⁶ Alexander M Haig, Jr., *Caveat: realism, Reagan and Foreign Policy*, New York, Mc Millan, 1984, p. 98,129.

²⁷ “Discurso pronunciado por Fidel Castro en la 68 Conferencia de la Unión Interparlamentaria”, 15 de septiembre de 1981, DOR, IV (8) p. 89-111

²⁸ Cfr. “Discurso de despedida de duelo de los mártires cubanos durante la intervención norteamericana en Granada”, en Granma, 15 de noviembre de 1983, p. 2-3. En Granada habla, en el momento del ataque de las fuerzas norteamericanas, 700 colaboradores civiles cubanos mayoritariamente constructores y 53 militares Cfr. Granma, 29 de octubre de 1983.

²⁹ Congressional Record, August 11,1982, p. 1056-1057.

y terrorismo en la región. La orquestación de estas campañas ha involucrado no sólo a los funcionarios del Departamento de Estado, sino al Pentágono y, naturalmente, la Casa Blanca. La fetichización de Cuba en el discurso político-ideológico del establishment fue más allá de la Cuenca del Caribe, identificándola como la segunda fuerza más peligrosa para los Estados Unidos a nivel mundial, en su confrontación global con el comunismo.³⁰ Esta consigna no ha dejado mucho espacio para una diplomacia efectiva.

No obstante, la política de Cuba ha mantenido abierta la puerta de la negociación. A escasos días del triunfo republicano, el Comandante Fidel Castro insistía en que “Cuba considera que la normalización de sus relaciones con los Estados Unidos favorecería el clima político de América Latina y el Caribe, y contribuiría a la distensión mundial. Cuba no se opone por ello a resolver su diferendo histórico con los Estados Unidos, pero nadie debe pretender que Cuba cambie su posición ni transija en sus principios”.³¹ Dirigentes cubanos de alto nivel se han entrevistado con representantes norteamericanos, como el embajador Vernon Walters y el propio ex-secretario Haig, en Cuba y en otros países. La posición cubana favorable al diálogo se ha expresado públicamente ante la prensa y la TV norteamericanas. De hecho, Cuba ha intentado transmitir sus puntos de vista a la opinión pública y los grupos influyentes fuera del gobierno, desplegando una intensa comunicación con congresistas, hombres de negocios, eclesiásticos, representantes de minorías étnicas y líderes demócratas y republicanos favorables al diálogo con América Latina.³² Los temas en el mensaje de esta diplomacia paralela no han sido tanto las cuestiones bilaterales como los propios problemas suscitados en la agenda Estados Unidos-América Latina: la crisis centroamericana, la deuda externa, los problemas del sistema interamericano.

A reserva de volver sobre este punto más adelante, debe señalarse aquí que si bien la política de Cuba hacia Centroamérica ha planteado la búsqueda de una paz negociada y el apoyo a la gestión del Grupo de Contadora, esto no ha aproximado a los Estados Unidos a la mesa de negociaciones. La administración Reagan ha rechazado sistemáticamente la participación de Cuba como interlocutor válido en la solución del conflicto centroamericano, negándose siquiera a considerar las propuestas cubanas acerca de una retirada completa de todos los asesores militares extranjeros en América Central.

³⁰ The Soviet-Cuban Connection in Central America and the Caribbean. Released by the Department of State and the Department of Defense, March 1985, Washington, DC.

³¹ “Informe Central presentado al II Congreso del PCC por Fidel en 1a sesión inaugural”, 17 de diciembre de 1980, DOR.. IV (4) p. 122-138.

³² “Castro Alter Hours (and Hours); Exhaustion and Economics”, por Jim Hoagland, Washington Post. February 3, 1985; “Fidel Castro and Changing Cuba” (Informe de la delegación bipartidaria congresional presidida por William Alexander), Congressional Record-House, february 4, 1985, p. 252-254; Jeffrey Elliot y Mervyn Dymally, Fidel Castro, Nada podrá detener la marcha de la historia. Ed. Política, 1985.

En cuanto a las relaciones con la URSS, Cuba ha mantenido como un principio de soberanía la consideración de que esta no es una cuestión bilateral, y de que por tanto sea un punto negociable. El reforzamiento del esquema militar defensivo en la Isla ha sido en realidad la consecuencia directa de la amenaza militar norteamericana a la seguridad nacional de Cuba. Es notorio que Cuba no posee vectores nucleares que puedan resultar peligro potencial para los Estados Unidos. Sus medios aéreos y navales son los necesarios para la defensa del país, aunque distan mucho de ser suficientes para disuadir a los Estados Unidos de un ataque aéreo masivo sorpresivo contra La Habana. Las fuerzas armadas, las Milicias de Tropas Territoriales y la Defensa Civil sólo serían un factor disuasivo en caso de una invasión directa. En cuanto a la capacidad ofensiva de estos medios, carecen del alcance necesario para operar en un escenario centroamericano —según reconoce el propio Pentágono,³³ y están muy lejos de poder medirse con el poder naval y aéreo de los Estados Unidos radicado a escasas noventa millas de las costas de Cuba— y aun en el propio territorio nacional, en la base naval de Guantánamo. La colaboración militar soviética en Cuba ha excluido bases aéreas o navales u otros dispositivos en correspondencia con los intereses mutuos de Cuba y la URSS. Esto es válido para los MIG-23, el equipamiento terrestre y las visitas de unidades navales soviéticas a La Habana —estas últimas a lo largo de un periodo de más de quince años. Ninguno de estos elementos han representado obstáculos o puntos de fricción en sus relaciones con el resto de la región.

En el ámbito africano, Cuba manifestó su disposición a cumplir con el interés de seguridad nacional del gobierno angolano respecto a la situación de las tropas cubanas estacionadas en ese país. De hecho, cuando en 1984 se avanzó en la búsqueda de un acuerdo angolano con Sudáfrica, Cuba reiteró esta disposición, y en particular lo relativo a la retirada de sus fuerzas.³⁴ La intransigencia de Sudáfrica, así como la reanudación de la ayuda a la contrarrevolución en Angola por parte de los Estados Unidos, han impedido que esta voluntad se cumpla. El régimen del apartheid se ha mostrado intratable al respecto y es hoy el principal obstáculo al arreglo integral del problema del Cono Sur africano. En esta cuestión —incluido el asunto de la descolonización de Namibia—, Cuba no sólo ha recibido el respaldo de la OUA, sino de la reciente VIII Cumbre de países No Alineados en Harare (1986).

Pasando a los puntos bilaterales de la agenda, ha habido dos cuya importancia relativa aumentó en el periodo del primer mandato de Reagan: la migración y la cuestión radial. En ambos, paradójicamente, ha habido relativamente más intercambio que durante el último año de Carter. En efecto, se trata de dos tópicos

³³ Soviet Military Power. 4th. edition, US GPO, Washington D.C., 1985, p. 120.

³⁴ Este proceso se inició en 1982. Véase el Comunicado Conjunto Cubano-Angolano del 4 de febrero de 1982, así como el del 19 de marzo de 1984, sobre las condiciones para el retiro de las tropas.

netamente bilaterales en los que ambas partes tienen intereses en juego. En cuanto al primero, Cuba ha mantenido la política de permitir que migren todas las personas que así lo deseen, propiciando la reunificación de familias separadas a ambos lados del estrecho de la Florida; los Estados Unidos, por su parte, tienen interés en devolver a Cuba los llamados “excluíbles” del Mariel, presos indefinidamente en sus cárceles y, sobre todo, controlar la migración ordenada desde Cuba a fin de evitar un nuevo episodio como el de 1980. A fines del primer mandato de Reagan esta convergencia de intereses condujo a un acuerdo migratorio sin precedentes en la historia de las relaciones entre los dos países —y aun de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. El gobierno cubano declaró que “se han creado las condiciones para que desaparezcan las salidas ilegales [...] la tolerancia y la recepción como a héroes de los secuestradores de embarcaciones. Se han creado condiciones para la normalización de estas relaciones migratorias”.³⁵ Cuba ha abogado porque este diálogo sobre el punto de la migración sentara un precedente constructivo que permitiera seguir avanzando hacia otros puntos del diferendo y materializando intereses mutuos. El gobierno de Cuba tendría razones para Imponer que del lado norteamericano podría haber sectores inclinados al diálogo.

En materia radial, los Estados Unidos y Cuba han sostenido encuentros que buscan arreglar el problema de las incompatibilidades entre ambos sistemas de radiodifusión. Incluso en agosto de 1981, el primer año de Reagan, se reportaron conversaciones constructivas entre ambos países. La situación puede resumirse así Cuba se ve afectada por la intromisión de señales de radio norteamericanas en su espectro de ondas medias o comerciales; las estaciones norteamericanas se ven interferidas por las transmisiones cubanas, que involuntariamente alcanzan a los Estados Unidos como resultado de la cercanía entre ambos países.³⁶ Esta incompatibilidad técnica es susceptible de arreglarse en los términos que lo han hecho otros países fronterizos de la región. Ahora bien, la cuestión se complica cuando aparece como un objetivo político de los Estados Unidos el transmitir una programación radial especialmente destinada a desestabilizar al gobierno de Cuba.

El segundo mandato de Reagan se abrió bajo el efecto que había tenido el acuerdo migratorio en las relaciones bilaterales. A pesar de la persistencia de los problemas centrales argumentados del lado norteamericano, la conclusión del acuerdo cumplió un interés político de ambas partes, plasmando un resultado racional y realista. Lo más importante, desde el punto de vista del autor de este trabajo, fue que los Estados Unidos se sentaron a negociar con Cuba en un plano de igualdad un asunto de interés común, reconociéndola como actor soberano en la arena internacional y sujetando

³⁵ “Comparecencia de Fidel Castro para informar al pueblo sobre el acuerdo de normalización de relaciones migratorias entre los gobiernos de Cuba y de EU”, Granma, 15 de diciembre de 1984, p. 1-6

³⁶ Sobre algunas variantes de solución, véase Arnaldo Coro, “Antecedentes, estado actual y perspectivas de las incompatibilidades entre los sistemas de radiodifusión por ondas medias de la República de Cuba y los EU”, La Habana, mimeo, 1986.

sus relaciones mutuas en el plano migratorio a un tratado. A principios de 1985, el gobierno de Cuba declararía: “hemos expresado nuestra disposición a avanzar hacia una mejoría de relaciones con los Estados Unidos...”³⁷

El inicio de las transmisiones de la emisora anticubana en mayo de ese año puso en crisis los pasos constructivos que se habían dado para disminuir las tensiones y colocó a Cuba en la situación de suspender el acuerdo migratorio. La nota cubana de respuesta³⁸ hace alusión al empleo por parte de los Estados Unidos del señuelo de la negociación como un recurso de chantaje. La tónica característica de este tipo de desafíos ha conllevado históricamente una respuesta inequívoca por parte del gobierno cubano. Seguramente el valor simbólico de haber aceptado la agresión radial —identificada ofensivamente con el nombre de José Martí— hubiera implicado a la larga un perjuicio mayor a la política exterior cubana que la afectación misma que las transmisiones de propaganda adversa podrían traer a la política interna. De hecho, en agosto de 1986 el gobierno de Reagan se interesó en volver a la mesa de negociaciones para tratar el asunto de las incompatibilidades radiales.

La posición de Cuba en ese encuentro fue reclamar, en un plano de igualdad, un espacio en las frecuencias de ondas medias de los Estados Unidos para transmitir en las mismas condiciones que la emisora anticubana lo hace hacia Cuba.³⁹ Esta vez, los Estados Unidos no se avinieron a la reciprocidad.

Sin embargo, de parte de Cuba se mantiene abierta la puerta para una negociación sobre este y otros tópicos, toda vez que la clausura de la emisora anticubana no se ha planteado como una precondition para sentarse a buscar acuerdos, sobre la base del respeto a la soberanía, la igualdad y la reciprocidad.

En esencia el segundo mandato se ha caracterizado por mantener la presión militar en torno a la Isla, reforzar las regulaciones del embargo, restringir las actividades de diplomáticos cubanos en los Estados Unidos y los contactos profesionales entre ambos países, así como saturar a la opinión pública con una campaña permanente acerca de Cuba como Enemigo Público Número 2 a nivel global. Los sectores proclives al diálogo en los Estados Unidos tendrían así un contexto poco propicio para promover un cambio de política. A pesar de su mayor flexibilidad relativa, la política cubana enfrenta límites objetivos que tampoco pueden ignorarse.

LA FORMULACION DE LA POLITICA

³⁷Entrevista a Fidel realizada por periodistas de The Washington Post. Granma, 11 de febrero de 1985, p. 1-15.

³⁸ “Información al pueblo”, Granma. 20 de mayo de 1985, p.1.

³⁹Arnaldo Coro, op. cit.

CUBANA ANTE ESTADOS UNIDOS

A diferencia de países con otros sistemas políticos en América Latina, la política exterior cubana no está marcada por una pugna interburocrática entre las diversas instituciones que participan en su implementación. Por esta razón, no tiene sentido tratar de explicarse la política cubana hacia los Estados Unidos como resultado de la competencia entre los sectores envueltos en su proceso de realización. La formulación de la política exterior es una tarea del Partido Comunista.⁴⁰ Sus congresos, órganos de dirección y de base, expresan la articulación de un consenso interno —y sobre todo de un respaldo nacional a la política exterior, incluida la que se hace hacia los Estados Unidos. Se trata de una condición para su desarrollo, ya que las prioridades que esta enfrenta —seguridad nacional, desafío político-ideológico, austeridad económica—requieren no sólo el apoyo sino la participación activa de la población. Para practicar, por ejemplo, una política de colaboración internacionalista en el terreno civil y militar, se ha requerido la participación de cientos de miles de cubanos. Así, la dirección del PCC dispone de una capacidad de convocatoria nacional efectiva, respaldada en su base social y en el gran prestigio de sus líderes, en particular del Comandante Fidel Castro, lo que le permite movilizar eficazmente recursos, contando con el apoyo mayoritario a las políticas trazadas.

Según el ordenamiento jurídico y político del país, los órganos representativos del sistema de Poder Popular —desde las circunscripciones de base hasta la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado, incluyendo a las organizaciones de masas— integran y canalizan la participación consensual. Los organismos de la administración del Estado reciben las directivas políticas a través de los órganos de dirección central estatal. En particular, entre los organismos que se vinculan con la política hacia los Estados Unidos sobresalen los de relaciones políticas (Ministerio de Relaciones Exteriores) y económicas (Ministerio de Comercio Exterior, Instituto Nacional de Turismo, Banco Nacional), defensa y seguridad (Fuerzas Armadas e Interior); y finalmente, los organismos culturales y educacionales del país. Como se indicó, ninguno de estos elementos desarrolla, en términos oficiales, una política propia, sino que se atienen a los lineamientos políticos trazados por el PCC.⁴¹

Ahora bien, el hecho de que no existan “grupos de interés” burocráticos ajenos entre sí no implica que la política cubana no esté basada en intereses concretos.

En términos generales de política exterior, tanto la Plataforma Programática como el Programa del Partido han planteado que la causa del socialismo, la liberación nacional, la lucha por la paz y el internacionalismo son prioritarios respecto a los

⁴⁰ Cfr. “Plataforma Programática del PCC. Tesis y Resoluciones”, DOR. 1976. Según el “Informe al III Congreso del PCC”, en 1986 la militancia del PCC ascendía a 523 639. Su composición social incluye un 43% de trabajadores directos de la producción o los servicios y un 17% de profesionales y técnicos.

⁴¹ Véase “Constitución de la República de Cuba. Tesis y revolución”, DOR. 1976. cap. VII y VIII.

intereses individuales de Cuba en la arena internacional. La lucha por el socialismo y la liberación nacional no conlleva, sin embargo, un antagonismo con todos los gobiernos con los que existan diferencias ideológicas. De hecho, Cuba trabaja por ampliar sus relaciones con los países capitalistas desarrollados, sobre todo en el marco de la colaboración económica y tecnológica, así como mantiene relaciones con los países subdesarrollados, buscando concertación en cuestiones económicas y políticas de interés común, particularmente ante el mundo industrializado. Cuba, por otra parte, lucha por la solución pacífica de los problemas internacionales, aunque rechazando la noción de “esferas de influencia” y los compromisos que sujeten las luchas de liberación nacionales a otros intereses. Esto significa que el aseguramiento de la paz, para Cuba, implica que los Estados Unidos se vean impedidos de agredir militarmente a cualquier país. Así, reafirma que su política exterior es independiente y propia y no se subordina en su ejecución a las de otros Estados socialistas. En particular, el enfoque cubano de sus relaciones con los países capitalistas parte de la diferente ubicación en que se encuentra respecto a otros países socialistas.⁴²

Este enfoque diferenciado se hace particularmente evidente en el caso de las relaciones con los Estados Unidos. En este sentido, las principales afectaciones a los intereses de Cuba se pueden reunir en dos categorías: de seguridad y económicas.⁴³ Veamos sumariamente los elementos más relevantes que configuran cada una.

El principal punto de la seguridad nacional de Cuba es la posibilidad de un ataque directo de los Estados Unidos en alguna de sus variantes —ataque contra objetivos militares o económicos, bloqueo, ataque aéreo masivo sorpresivo contra las principales ciudades, invasión, etc. El acuerdo entre la URSS y los Estados Unidos que puso fin a la Crisis de Octubre en 1962 establecía un compromiso de no atacar a Cuba en la medida en que se realizara el retiro de misiles nucleares de alcance medio de su territorio. Aunque Cuba no participó en este compromiso, con posterioridad lo ha valorado como positivo, en la medida en que preservó la paz en uno de sus momentos de mayor riesgo sin sacrificar sus objetivos políticos fundamentales.⁴⁴ En 1970, 1978 y 1979 los Estados Unidos cuestionaron la vigencia de este acuerdo, basándose en la supuesta introducción en Cuba de “armas ofensivas”. Todas esas veces se demostró que ni las armas cubanas ni la colaboración militar soviética eran una amenaza para la seguridad nacional norteamericana.

A pesar de estos antecedentes, se han sucedido nuevos cuestionamientos provenientes de altas instancias del poder político norteamericano. Así, en el Informe

⁴²“Primer Congreso del PCC...”, p. 224; Carlos Rafael Rodríguez, “Fundamentos estratégicos de la política exterior de la Revolución Cubana”, en Cuba Socialista no. 1, diciembre de 1981, p. 10-83.

⁴³ No se desconoce que estos intereses materiales entrañan otros, de carácter político e ideológico, como son la autodeterminación, la independencia y la soberanía nacionales, que son inseparables de los primeros.

⁴⁴ Primer Congreso del PCC... p. 41.

Kissinger y aun en declaraciones del propio presidente Reagan,⁴⁵ se ha acusado a Cuba de no respetar los acuerdos, implicando con ello la posibilidad de que los Estados Unidos estuvieran libres del compromiso de no atacarla. Un fenómeno conexo ha sido el desarrollo de maniobras aéreas y navales en zonas cercanas a la Isla, sobre todo desde 1980. Tal como ha sido expresado por representantes de la administración —Haig, 1982—, estos ejercicios aeronavales se dirigen no sólo contra el movimiento popular en Centroamérica y el Caribe, sino que pretenden constituir una especie de “cordón sanitario” alrededor de Cuba, en el escenario de una intervención directa norteamericana en El Salvador o en Nicaragua. A este esquema pertenecen también las violaciones del espacio aéreo cubano. Tales operaciones de “reconocimiento” incluyen las misiones de sobrevuelo y de boqueo del territorio nacional que cumplen los SR-71, así como otros tipos de aviones; a ellos se agregan las violaciones al espacio aéreo cubano procedentes de la base naval de Guantánamo.

Como se observa, las inconsistencias de los Estados Unidos respecto al compromiso de no agresión contraído en 1962 no ofrecen una garantía firme para la seguridad nacional de Cuba.

Un segundo aspecto fundamental en la seguridad nacional cubana es la amenaza que plantea el terrorismo. Como se ha señalado, Cuba a lo largo de los años ha sido objeto de las acciones de la contrarrevolución apadrinada o tolerada por los órganos de seguridad norteamericanos. Diplomáticos —como el caso de Félix García (1980) en New York— han sido objeto de atentados criminales; e incluso personas de la comunidad cubana en el exterior, como Carlos Muñoz y Eulalio Negrín (1979). El gobierno cubano ha ofrecido al norteamericano información acerca de la actividad de estos terroristas.

Paradójicamente, Cuba aparecía indicada entre los cinco principales blancos potenciales de la represalia norteamericana ante supuestas agresiones terroristas contra los Estados Unidos en 1985.

En este plano de las llamadas actividades encubiertas contra la Isla se encuentran las infiltraciones de agentes y la articulación de planes para asesinar al Comandante Fidel Castro y a otros dirigentes. Según el Comité de Inteligencia del Senado, a la altura de 1975 se comprobó que habían existido al menos ocho intentos de asesinato contra Fidel. En 1983 Cuba denunció en el marco de la VII Cumbre de Países No Alineados que la CIA había reiniciado los intentos para asesinar a dirigentes cubanos.

Otro punto relevante es el de la piratería, que abarca diferentes acciones ilícitas por individuos o grupos contrarrevolucionarios. Los secuestros de aviones afectaron a

⁴⁵ Reagan ha afirmado que con la colaboración militar cubana en Angola y Etiopía, Cuba violó “otras facetas del acuerdo informal de 1962 entre Estados Unidos y la URSS”. (“Reagan Backs Restraints in Relations with Havana”. Transcript interview with WRHC Radio Station in Miami, August 27, 1985)

Cuba en los primeros años de la Revolución; posteriormente, igual que otros aspectos de la política desestabilizadora de los Estados Unidos, se volvió contra sus auspiciadores.⁴⁶ La piratería aérea se convirtió en una plaga contra los propios Estados Unidos. Ante estas acciones, y en consonancia con las normas internacionales, Cuba ha sancionado a los responsables de secuestros de naves. Sin embargo, históricamente los Estados Unidos han acogido a los secuestradores de embarcaciones cubanas, con lo cual han estimulado estas prácticas ilegales, con peligro para vidas y bienes de ciudadanos cubanos. Asimismo, barcos pesqueros cubanos han sido víctimas de la piratería auspiciada o tolerada por las autoridades marítimas y los órganos de seguridad norteamericanos y por elementos de la contrarrevolución. Si bien últimamente se han enjuiciado a algunos secuestradores de embarcaciones, la postura predominante entre los funcionarios de la actual Administración y la política tradicional de los Estados Unidos han contribuido a estimular los secuestros y la piratería en general.

En este mismo campo se ubica la introducción de plagas contra plantas, animales y población, varias veces denunciada por Cuba. Dada la cercanía al territorio de los Estados Unidos, e incluso al tener una frontera en la base naval de Guantánamo, este tipo de acción resulta relativamente fácil de implementar, así como de difícil detección por parte de la seguridad cubana.

En general, los efectos de la contaminación del medio ambiente constituyen problemas para la seguridad nacional de Cuba, por su vulnerabilidad geográfica, dada su contigüidad con el Estrecho de la Florida y el territorio del sur de los Estados Unidos. Un reciente intercambio de cartas entre el Comandante Fidel Castro y el congresista Michael Bilirakis, de la Florida, suscitaba la necesidad del mutuo aseguramiento en lo que respecta a la manipulación de centrales nucleares. La existencia de un considerable número de estas instalaciones en el territorio norteamericano próximo y el comportamiento climático en esta región, convierten a Cuba en un territorio permanentemente expuesto a cualquier efecto de contaminación nuclear o de otro tipo susceptible de ser arrastrado sobre la Isla por los vientos del norte.

Como se aprecia, la gama de cuestiones de seguridad acumuladas y reactivadas por esta Administración en el orden del día de las relaciones no crean un ambiente estable para la conducción de un diálogo constructivo, ni un clima de confianza de parte de Cuba. Además, mantienen una afectación permanente a la economía y el desarrollo social del país.

Los grandes costos que reclaman la defensa y la seguridad gravitan inevitablemente sobre los índices materiales de calidad de la vida, al implicar desvíos de recursos y fuerza laboral. La relativa distensión alcanzada en los años 70 permitió la reducción

⁴⁶Para un tratamiento más amplío, véase Rafael Hernández, "La política de EU hacia Cuba y la cuestión de la migración", en Cuadernos de Nuestra América, vol.II, no.3, p.75-100.

en un 50% del aparato de defensa, en términos humanos.⁴⁷ En los 80, inversamente, se ha tenido que volver a expandir el gasto social destinado a este sector. En las nuevas condiciones estratégicas planteadas por la Guerra de Todo el Pueblo, las fuerzas armadas han sido estructuradas con mayor eficiencia, buscando un empleo más racional de los medios con que cuenta la economía.⁴⁸ No obstante, la existencia de más de medio millón de reservistas, y del millón y medio de milicianos que han tenido que entrenarse, así como de otro personal envuelto en actividades de defensa civil, dan la medida del costo social de la defensa. Se ha calculado que el 80% de las personas aptas físicamente para combatir, independientemente de su edad, están organizadas.⁴⁹ La modernización del armamento y las inversiones destinadas a garantizar la producción en tiempo de guerra, los refugios para la población y, en general, la fortificación del país ante amenazas de una agresión, han sido erogaciones críticas en una coyuntura económica internacional adversa para el país.

Podría razonarse que el objetivo de los Estados Unidos es, precisamente, mantener esta situación de acoso permanente, con sus consiguientes perjuicios al desarrollo socioeconómico interno. Las mismas cifras ofrecidas más arriba permiten ilustrar que el efecto de la amenaza es contraproducente para la política norteamericana, ya que contribuye a fortalecer la cohesión interna y el nivel de movilización popular. La política cubana, por su parte, no tiene alternativas al respecto. Este fortalecimiento acelerado de la defensa en los últimos años ha tenido un propósito disuasivo, ya que un ataque contra Cuba tendría consecuencias socioeconómicas mucho más graves, a la vez que abriría una perspectiva crítica para la paz internacional.

Pero el gasto de defensa no es el único factor que incide en el comportamiento económico del país. A pesar de su integración al CAME, la economía de Cuba tiene un alto grado de exposición externa.. Una proporción crítica del intercambio comercial y financiero se sigue realizando con países occidentales. La política cubana ha procurado en los últimos años depender lo menos posible de estos países, y al mismo tiempo ampliar sus mercados en ellos.

Esta línea ha perseguido reducir su vulnerabilidad ante el deterioro de la situación comercial y financiera internacional, que ha afectado en general a los países subdesarrollados.

El problema fundamental de la economía cubana en el periodo 1981-1985 ha sido que, a pesar de que el crecimiento fue alto, resultó insuficiente en el nivel de la

⁴⁷ Primer Congreso PCC..., p, 182.

⁴⁸ Informe Central. Tercer Congreso del PCC. Sec. "Las fuerzas Armadas Revolucionarias y la defensa de la patria", febrero de 1986.

⁴⁹ Ibid.

balanza comercial externa.⁵⁰ En particular, el valor de las exportaciones hacia los países capitalistas desarrollados tuvo una declinación. Esto se debió, en primer lugar, al decrecimiento de los precios del azúcar, que pasaron de casi 30 centavos la libra en 1980 a apenas 4 centavos en 1985. El segundo factor fueron las medidas restrictivas implementadas por los Estados Unidos sobre los productos de terceros países que contengan más de un 5% de níquel cubano. Esto conllevó a que una parte considerable de las exportaciones de níquel destinadas a países occidentales tuvieran que ser desviadas hacia el campo socialista.

Los países socialistas han alcanzado concentrar el 86% del intercambio comercial total de Cuba. En particular, la URSS absorbió el 75% del valor de las exportaciones totales en 1985.⁵¹

Las exportaciones cubanas han tenido, sin embargo, una mayor dinámica en los últimos años del quinquenio, con más de cien productos no azucareros; entre estos los más importantes son los cítricos, los productos pesqueros, la chatarra, el café y, especialmente, el petróleo y derivados. La reexportación de combustible representó en 1985 alrededor del 42% de los ingresos en divisas convertibles por concepto de exportaciones, a pesar del descenso en los precios internacionales de este producto.⁵² En general, Cuba comparte la situación de los exportadores del Tercer Mundo, afectados en sus ingresos por las políticas proteccionistas de los países capitalistas desarrollados y por los bajos precios de sus productos en el mercado mundial.

De esta manera, Cuba ha buscado —siguiendo la tendencia trazada desde 1972— integrarse más al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), a partir de los mejores términos de intercambio y de la posibilidad de coordinar los planes de desarrollo económico cubanos en los de estos países. De esta manera puede planificar sobre bases relativamente más estables, como son los acuerdos sobre precios y la seguridad en los suministros imprescindibles para el crecimiento económico.

En cuanto al comercio con los países capitalistas, la falta de crédito a corto y mediano plazo en moneda libremente convertible lo hizo disminuir drásticamente en 1982. Aunque esta calda se registró en el último quinquenio, la tendencia general del intercambio comercial con estos países en los últimos diez años ha sido moderadamente decreciente. No obstante, Cuba sigue requiriendo importaciones provenientes de países industrializados y subdesarrollados, que permitan asegurar el nivel general de sus exportaciones. La necesidad de bienes de capital para la

⁵⁰ Ibid., Sec. “Deficiencias y fallas”.

⁵¹ Anuario Estadística de Cuba. 1985, Comité Estatal de Estadísticas; Informe Económico, febrero de 1985, Banco Nacional de Cuba.

⁵² Ibid.

producción de fondos exportables y la sustitución de importaciones han condicionado la incompresibilidad de un cierto nivel de importaciones. En particular, la tendencia general de los últimos diez años en las importaciones provenientes de los subdesarrollados ha sido moderadamente creciente (3%); en este comercio el papel más dinámico lo desempeña América Latina, especialmente Argentina y México.⁵³ En general, a partir de 1984 se ha registrado un ligero ascenso de las importaciones provenientes de países occidentales, fundamentalmente de Japón, España, Francia, el Reino Unido y la RFA. Como se observa, a pesar del bloqueo y de las ventajas que impulsan la integración de Cuba con el CAME, esta sigue vinculada a las economías de los países occidentales y, crecientemente, de América Latina.

Aunque el actual gobierno de los Estados Unidos ha presionado sobre la banca occidental acreedora de Cuba para que no renegocie su deuda externa (ascendente en 1986 a unos 3,8 miles de millones de dólares),⁵⁴ Cuba no ha podido ser convertida en un “caso aparte” entre los subdesarrollados, por las consecuencias de inseguridad internacional que esto acarrearía entre los deudores de la propia banca. Por otra parte, aunque existe un mercado de interés para las corporaciones y bancos de los Estados Unidos en Cuba —que podría incluso ser mayor que el que ahora ocupan otros socios comerciales occidentales de Cuba—, la política de los Estados Unidos consiste en clausurar ese puente de comunicación. En realidad, desde 1959 la política económica norteamericana hacia Cuba ha servido de combustible a la integración de la economía nacional con el campo socialista europeo. No obstante, en medio del periodo distensivo de los años 70, Cuba valoró positivamente la reanudación de los intercambios comerciales y financieros, a partir de la posibilidad de utilizar tecnologías norteamericanas y de adquirir plantas y equipos con menores costos de transporte.⁵⁵ En términos de racionalidad económica, este mercado presentaría ventajas comparativas para Cuba en cuanto a ciertos insumos y productos específicos más eficientes que el europeo.

Carece de sentido, sin embargo, considerar que las facilidades para comprar arroz en Louisiana o de recibir turismo de Miami en La Habana tienen una ventaja económica mayor que la actual corriente de relaciones comerciales y financieras entre Cuba y los países socialistas. Difícilmente los Estados Unidos —que han suprimido prácticamente las importaciones azucareras de América Latina— serían capaces de dar siquiera un trato preferencial a Cuba, al nivel ya de por sí insuficiente que otorgan a otros países de la región. Cuba se ve objetivamente afectada por el bloqueo

⁵³ Calculado sobre cifras de Anuario... 1985.

⁵⁴ Comparecencia del Ministro-presidente del Banco Nacional de Cuba, Héctor Rodríguez LLompart en el programa “Angulo Ancho”, Canal Tele Rebelde, TV Cubana, 23 de marzo de 1987.

⁵⁵ Primer Congreso del PCC.... p. 243. Como se señaló, sólo entre 1977-79 más de 200 corporaciones norteamericanas exploraron el mercado cubano —entre ellas algunas que fueron nacionalizadas en 1960, como la Coca Cola. Ver nota II

económico que practican los Estados Unidos, aprovechando su alcance global en el mundo de las transnacionales. Pero, en términos estrictamente económicos, verse libre del bloqueo al precio de desintegrarse de la comunidad socialista resultaría sencillamente un mal negocio.

Como se sabe, esta relación con la URSS y los países socialistas representa, por lo demás, algo diferente de una simple conveniencia económica.

La crisis económica que ha afectado a los países del Tercer Mundo, agudizada en los años ochenta por los efectos de la deuda externa sobre sus balanzas de pagos, ha retrasado los esfuerzos de integración entre los países de América Latina; en particular ha afectado también las exportaciones cubanas y en general su ritmo de intercambio comercial con América Latina. Sin embargo, aun en estas condiciones adversas Cuba ha seguido ampliando sus relaciones comerciales y financieras con los países de mayor desarrollo relativo, e incluso con otros como Perú, Nicaragua y Guyana, con los que ha estrechado sus lazos de colaboración económica. La perspectiva de las relaciones económicas con Brasil resultan ya muy positivas. Ello demuestra que la integración al CAME no desacelera, por si misma, las relaciones económicas regionales de Cuba. Sobre este punto volveremos en la última parte de este trabajo.

A manera de balance del tópico, se puede reiterar que en la relación con los Estados Unidos se resumen todas las contradicciones que enfrenta Cuba en su política exterior. El Estado cubano, sus organizaciones, y especialmente el PCC, tienen que asumir objetivamente las relaciones con los Estados Unidos como parte de los costos prioritarios para la sobrevivencia del régimen social y político que ha traído la Revolución. Tratar de reducir al mínimo esos costos es una responsabilidad política básica, puesto que no hay manera de hacer de los gastos militares y del bloqueo un asunto económicamente ventajoso para el desarrollo del país. Sin embargo, por más que se recuperaran las relaciones diplomáticas y económicas entre Cuba y los Estados Unidos, la diferencia de regimenes y valores conllevaría siempre un costo neto para la defensa ⁵⁶ y una preferencia por el trato diferenciado que recibe Cuba de la comunidad socialista. Ahora bien, en tal caso los intereses en materia económica y de seguridad tendrían un peso específico diferente, más armónico con una relación basada en el entendimiento realista de ambas partes.

LAS RELACIONES EU-CUBA DESDE EL ANGULO NORTEAMERICANO: UNA PERSPECTIVA

⁵⁶ “... aunque vivamos un día en paz, seguiremos haciendo trincheras”, reiteró el Comandante Fidel Castro en abril de 1987. “Discurso en la clausura del V Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas”, el 5 de abril de 1987, en Granma. 7 de abril de 1987, p. 4.

El examen en extenso de la dinámica de aproximación y de endurecimiento durante los últimos doce años permite extraer algunas lecciones.

En términos generales, la situación política de los años setenta podría caracterizarse por la merma relativa de la capacidad del ejecutivo para conducir la política exterior de los Estados Unidos. En este periodo el Congreso fue escenario de acciones dirigidas a limitar el poder presidencial. Sin embargo, aun entonces la capacidad del Congreso para incidir en la política hacia Cuba estuvo lejos de ser determinante, e incluso de jugar siempre un papel constructivo. El rechazo de la resolución Bingham y el affaire de la “brigada soviética” así lo confirman. Si se concedieron algunas autorizaciones respecto al embargo, se produjo un descongelamiento diplomático y se moduló la agresividad propagandística como parte de cierta atmósfera de distensión, el peso fundamental de estas decisiones parece haber correspondido al ejecutivo. No existe evidencia de que este haya actuado así bajo presiones de grupos mayoritarios en el Congreso; o de intereses comerciales existentes, que no resultan lo suficientemente poderosos. En general se ha insistido en que no hay una base electoral que promueva el acercamiento con Cuba. Ahora bien, tampoco la opinión pública —según se refleja en las encuestas— estuvo ni está en contra de una normalización de relaciones.⁵⁷ Esto más bien apunta a que las percepciones determinantes han sido las de la élite política; es decir, de los grupos influyentes a nivel del aparato del poder. Asumiendo que en 1974 el viraje en la política hacia Cuba fue conseguido esencialmente desde los grupos que ejercían el gobierno, entonces, ¿de dónde vino posteriormente la reacción contraria?

Se ha hablado en los últimos tiempos de la existencia de un lobby anticubano en los Estados Unidos.⁵⁸ De él formarían parte las organizaciones conservadoras que controlan la expresión política de la comunidad cubana en ese país —e.g., la Fundación Nacional Cubano-Americana—, los intereses económicos afectados por la Revolución —organizados en el Joint Committee on Cuban Claims— y los grupos azucareros norteamericanos, los congresistas de la Florida —como la exsenadora Paula Hawkins— y otros factores supuestamente envueltos en la implicación bilateral de la relación. Sin subestimar el activismo que algunos de estos elementos pueden desplegar en una coyuntura dada, es obvio que no poseen las fuerzas necesarias para cambiar o determinar en general el rumbo de la política exterior norteamericana en una cuestión internacionalmente complicada como es Cuba.

Estos elementos son más bien tomados como medios de legitimación y tendrían sólo un peso secundario en el consenso político al respecto.

⁵⁷ William Watts and Jorge Domínguez, *The US and Cuba: Old Issues and New Direction*, Potomac Associates, Washington D.C., 1977.

⁵⁸ Cfr. Raúl G. Buchaca, Lourdes Cervantes y Rafael Hernández, “La Fundación Nacional Cubano-Americana y la conexión anticubana en EU”, en *Cuadernos de Nuestra América*. vol 1 no. 1, p. 148-173.

Los grupos activos cuyas agendas incluyen a Cuba van desde el Committee on the Present Danger hasta el Comité Judío Norteamericano, recorriendo una variada gama de organizaciones más o menos conservadoras. Diversos congresistas, desde el republicano John East hasta el demócrata Ernest Hollings, desde el viejo sureño Barry Goldwater hasta el neoyorquino Jack Kemp, se inscriben en una militancia anticubana que nada tiene que ver con sus bases electorales. Antiguos centros de pensamiento del Oeste, como la Hoover Institution o la Rand Corporation, o más recientes y ubicados en el Este, como el American Enterprise o el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Georgetown (cuya especialidad no es América Latina ni Cuba en sí, sino la seguridad nacional se han venido dedicando al tópico cubano desde perspectivas globalistas neoconservadoras. Sus publicaciones — Washington Quarterly, Policy Review—, junto a las tradicionales revistas académicas formadoras de opinión a nivel de la élite política, como Foreign Affairs, suelen mantener la cuestión cubana como ingrediente permanente del problema Este-Oeste. En conclusión, las corrientes de interés que han promovido la percepción de Cuba en los documentos partidistas y, en general, en los niveles de formación de política, no se contienen dentro del estrecho lobby directamente implicado. Más bien, esta corriente ha reaccionado ante el problema de Cuba bajo el síndrome de la “amenaza comunista” en América Latina y refleja en última instancia el planteamiento bipolar de las relaciones internacionales de los Estados Unidos.

La etapa de Reagan viene a ratificar este patrón de determinaciones, según se desprende del análisis de las acciones concretas implementadas. En general, en las iniciativas anticubanas el Congreso ha ido más bien a remolque del ejecutivo. Las medidas que restringieron nuevamente los contactos económicos en 1982 fueron tomadas por el Departamento del Tesoro sobre la base de las llamadas “Regulaciones para el Control de Activos Cubanos”, sin necesidad de ninguna consulta con el Congreso u otras instancias. La propia enmienda Symms, en 1982, sólo añadió un énfasis simbólico a la propuesta de “ir a la fuente” del secretario Haig, que la propia Administración desechó luego —al menos como recurso inmediato. Incluso el proyecto de crear una emisora anticubana, aprobado por el Congreso, no implicó un escarceo con su promotor —la Administración— en torno a la razón política que lo animaba, sino a las conveniencias técnicas que afectaban intereses radiales en los Estados Unidos. La visibilidad del lobby anticubano que cabildeó en el Congreso para que la ley de Radio Broadcasting to Cuba se aprobara no lo convierte en autor ni promotor principal de esta acción.⁵⁹

Atendiendo a este comportamiento, se puede deducir que las decisiones para reforzar el endurecimiento (sin haber llegado a la agresión directa, ni suprimido algunos mecanismos diplomáticos —como es la existencia misma de las secciones de intereses respectivas—) han dependido básicamente del ejecutivo y de las fuerzas

⁵⁹ Cfr. José R. Cabañas, “Radio Martí una nueva agresión”, en Cuadernos de Nuestra América. vol. 1 no 1. p. 174-204.

centrales que lo animan. Si esto es así ¿de dónde podría provenir una modificación plausible del régimen vigente de relaciones?

Teóricamente, la revocación del embargo y de la ley para transmitir contra Cuba dependería del Congreso. De hecho, congresistas aislados han presentado mociones para levantar el bloqueo; en términos puramente legales, el órgano podría enmendar o revocar las regulaciones establecidas. Aun si el Presidente vetara esta decisión, dos tercios del Senado y de la Cámara podrían imponérsela. Como se sabe, esta mayoría es muy difícil de alcanzar y resultaría prácticamente impensable en un tema controvertido como este. En última instancia, el ejecutivo dispone de recursos como la “Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional” (que sustituyó a la “Ley de Comercio con el Enemigo” de 1917) para aplicar medidas de restricción financiera y comercial a discreción, bajo el control de Tesoro y Comercio. Tal capacidad haría prácticamente inviable un levantamiento del embargo sin contar con la cooperación decidida del ejecutivo.

Por su parte, como se ha demostrado, el ejecutivo no requiere de la cooperación de otros grupos “de oposición” para buscar acuerdos sobre migración e incompatibilidades radiales con Cuba; asimismo, de quererlo, puede tomar medidas que reduzcan la eficacia del bloqueo, sin contar con el órgano legislativo. Si esto se compara con el tratamiento de la relación comercial normal con los países de Suramérica o del problema migratorio con México, se verá que la autonomía del ejecutivo es definitiva en el caso de Cuba. A este atañe directamente conducir las medidas diplomáticas y militares enmarcadas en el proceso conflicto-negociación, incluida la modulación de la confrontación propagandística oficial, y aun actuar sobre el Congreso, como se demostró en el caso de la emisora, para garantizar las formas legales requeridas.

Según revela la experiencia, es posible plantear escenarios racionales de cambio, basados en la identificación de intereses mutuos y de alternativas en que ambas partes resulten beneficiadas. De hecho, Cuba se encuentra hoy dispuesta a negociar sin ninguna condición previa a fin de obtener acuerdos por separado sobre cuestiones de interés común. La actitud de la administración Reagan se ha caracterizado, en cambio, por expandir su agenda, abarcando prácticamente todas las diferencias históricas. Las declaraciones oficiales son del estilo maximalista propio del discurso ideológico conservador: para sentarse a arreglar su conflicto con Cuba los Estados Unidos requieren que esta renuncie a sus vínculos con la URSS y con los movimientos de liberación y gobiernos amigos en África y América Latina. Aún más, “debe convertirse en una democracia, en lugar de ser un régimen totalitario”.⁶⁰

⁶⁰ “Reagan Says Cuba Should Become Democracy, Rejoint OAS”, by Alexander M. Sullivan, USLA, 12-3-85”.

Este cuadro objetivo no anuncia pasos positivos sustanciales en el orden de las relaciones durante lo que resta del segundo mandato.

Se han expuesto ya los fundamentos de la política exterior cubana, incluida la que desarrolla hacia los países del Tercer Mundo. Como se indicó Cuba no acepta un linkage entre su política hacia los gobiernos amigos y movimientos populares en África y América Latina por una parte, y la solución de su conflicto con los Estados Unidos. Ahora bien, objetivamente estas alianzas han fortalecido su causa política frente a los Estados Unidos. Los intereses propios de la política cubana se basan en la percepción de una comunidad de intereses y valores económicos, políticos, culturales e ideológicos con las luchas en esas regiones. Y no puede pasarse por alto que ante esas luchas por la liberación nacional, el líder de la oposición occidental son los Estados Unidos. Por fuerza, las alianzas internacionales que han resultado de ese impulso solidario con otras luchas le han traído a Cuba una posición más sólida en el escenario internacional, particularmente entre los países del Tercer Mundo, y a lo largo de una diversa gama de posiciones ideológicas. En esa medida han tenido un efecto que tiende a reducir la desventajosa balanza bilateral entre los dos países.

Por paradójico que pueda parecer a primera vista, esto ha elevado las condiciones objetivas para negociar en general.

En efecto, la renuencia norteamericana a negociar de verdad puede interpretarse precisamente como el reconocimiento de que la posición internacional de Cuba se había fortalecido en los últimos años setenta, mientras que comparativamente la posición norteamericana se había debilitado: por consiguiente, “entrar en una negociación en pie de igualdad sería más ventajoso para Cuba que para los Estados Unidos”. De hecho, este planteo no es mera especulación, sino que corresponde casi textualmente con el fraseo de la administración Reagan; e incluso no es ajeno a la lógica del “comprometimiento gradual” que proponen los liberales.⁶¹ En el fondo, se trata de que Cuba sacrifique piezas centrales de su posición en el sistema internacional en un gambito de acercamiento a los Estados Unidos.

A nuestro juicio, por el contrario, una Cuba más fuerte en este sistema será siempre más capaz de contribuir activamente a preservar su equilibrio) afectado por la desigualdad entre las naciones y los conflictos sociales, que una Cuba concentrada en estrechos intereses nacionales, confiada a una aparente estabilidad que se sostenga exclusivamente en un supuesto respeto a su soberanía de parte de los Estados Unidos.⁶² A fin de cuentas, el día que los norteamericanos se sienten a negociar con Cuba requerirían demostrar algo más que “buena voluntad” y “segundas intenciones”; es decir, tendrían que partir de asumir a Cuba en el sistema

⁶¹ Cfr. “Report en Cuba...” op. cit.

⁶² “No nos dejaremos engañar por las ilusiones de paz con un vecino poderoso, que cualquier día se sienta tentado a agredir nuestro país cuando sufra cualesquiera de sus numerosos cambios de administraciones” (“Discurso del Comandante Fidel Castro en la clausura del V Congreso de la UJC”.loc. cit)

internacional como lo que es. Sobre esta base se podría construir una relación de verdad estable, que corresponda más proporcionadamente a la igualdad reclamada como fundamento de las relaciones interestatales en el sistema internacional.

Queda en pie, sin embargo, el problema de fondo: de dónde podría provenir una acción eficaz para modificar el patrón de la relación. Existe una inercia de la imagen ideológica de Cuba, decantada a lo largo de veintiocho años en los Estados Unidos, según la cual esta simboliza al “enemigo principal”, la URSS, en las Américas. En la medida que el patrón ideológico interno está dominado por el anticomunismo, resulta relativamente fácil reactivar la “amenaza cubana” como valor de cambio reconocido. De hecho, las iniciativas de diálogo en el pasado no han naufragado a causa de una amenaza cubana real a la seguridad norteamericana, sino precisamente en el terreno de la confrontación doméstica. Disponerse a negociar con Cuba ha significado ofrecer un flanco vulnerable a la crítica de la línea dura.⁶³ Como se ha indicado, la cuestión cubana se ha visto arrastrada o envuelta en la dinámica de grupos y redes de grupos, instituciones y organizaciones, sin que exista una implicación directa respecto a la política interna cubana o a las relaciones estrictamente bilaterales.

Es evidente así que la política hacia Cuba no gravita en torno a un grupo de interés particular, ni para “bien” ni para “mal”.

No se implanta en los “grupos del Este” o en los “del Oeste”; no se decide entre demócratas o republicanos; no encuentra sus términos de cambio entre liberales o conservadores. Existen matices o grados —a veces importantes— entre los paradigmas tácticos de unos u otros. Pero estas diferencias no aparecen como determinantes en la naturaleza de las políticas a implementar. Lo que ha modificado estas políticas en relación con Cuba en el pasado —y probablemente pueda hacerlo en el futuro— tiene que ver con la implementación de políticas alternativas frente a América Latina. Y este marco resulta hoy aún más determinante, por el carácter especialmente activo que tiene la política cubana como ingrediente regional.

CUBA COMO FRONTERA DE AMERICA LATINA

En contraste con la tendencia predominante en los años sesenta, el espacio latinoamericano de la política cubana se ha ampliado frente a los Estados Unidos en los últimos quince años. Cuba mantiene relaciones diplomáticas con quince países del hemisferio, incluido Canadá.⁶⁴ Pero aún más importante que este indicador es la medida en que Cuba comparte hoy con América Latina una serie de intereses

⁶³ Véase, como ejemplo “Pepper Denounces Cuban Rapprochement”, en *The Times of the Americas*. 2-13-85, p.9.

⁶⁴ Los países en cuestión son Argentina, Canadá, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Santa Lucía, Trinidad-Tobago y Uruguay.

comunes frente a los Estados Unidos, tanto a nivel de seguridad nacional como económicos y políticos.

Un ejemplo ilustrativo es la posición ante la crisis centroamericana. Esta no se presenta hoy, en la percepción latinoamericana, como la “exportación de la revolución castrista” —patrón de política hacia Cuba que los Estados Unidos extienden hoy a la Cuenca del Caribe. Cuba, a su vez, comparte el consenso latinoamericano respecto a que una solución negociada en América Central implica realizar concesiones de todas las partes. El Comandante Fidel Castro ha argumentado⁶⁵ que la autodeterminación en Centroamérica significa que cada país debe elegir su propio sistema, capitalista, socialista o mixto, sin injerencia extranjera. Desde luego, Cuba aprecia que la lucha de liberación en América Central continúa su propia lucha de liberación. Pero no espera que las transformaciones sociales en América Latina sigan el modelo cubano.⁶⁶ Son los Estados Unidos quienes mantienen la percepción de que “otras Cubas” se están gestando en el hemisferio, a la vez que contribuyen a autocumplir esta profecía cerrando el espacio interno y externo de la Revolución Sandinista por medio de la guerra de la contra, el bloqueo y la propaganda adversa. En la medida en que la hostilidad norteamericana se mantiene, cerrando el paso a una solución negociada, Cuba mantiene su derecho a ayudar a los revolucionarios centroamericanos. Esta ayuda es fundamentalmente civil. Aun en caso de intervención norteamericana directa en Centroamérica, Cuba ha declarado que no podría participar activamente en la defensa de los sandinistas o del FMLN. Pero sólo renunciaría a este derecho en el marco de un acuerdo integral, en donde los Estados Unidos se comprometan según la política general que ha inspirado a Contadora.⁶⁷ Como se indicó, la política de los Estados Unidos ha desconocido a Cuba como interlocutor en el diálogo posible para la solución de la crisis centroamericana.

Cuba, por lo demás, comparte con todos los países de la Cuenca del Caribe la condición de vecinos de un espacio geopolítico declarado como estratégico para la seguridad nacional norteamericana. Esto significa la mayor densidad de bases militares norteamericanas en el mundo, el permanente patrullaje de naves de guerra y la recurrencia casi continua de ejercicios militares en sus alrededores, e implica que las relaciones de cualquier índole con “potencias extracontinentales” son motivo de preocupación para los Estados Unidos. La militarización de la Cuenca del Caribe constituye un problema para todos los vecinos de la subregión.

⁶⁵“Entrevista de Fidel con un grupo de periodistas norteamericanos”, Granma. 28 de julio de 1983.

⁶⁶ “Entrevista de prensa de Fidel con Patricia Sethi”, Bohemia. 6 de febrero de 1984.

⁶⁷ “Discurso de Fidel en la inauguración del X Congreso Sindical Mundial”, 10 de febrero de 1982, DOR. I (I) p.12-22. Véase Juan Valdés Paz, “Cuba y la crisis centroamericana”, en Cuadernos de Nuestra América. vol.II, no. 3, 1985.

Pero ello no se circunscribe a Centroamérica o a las islas del Caribe. Las Malvinas y la crisis del TIAR, el fracaso del proyecto de una “OTAN del Sur” y el renacimiento de sistemas democráticos representativos en América Latina replantean el problema de la seguridad nacional latinoamericana fuera de los estrechos marcos del panamericanismo. Está claro ya que los intereses de seguridad nacional de ambas partes del hemisferio no se identifican; más bien —como han demostrado las Malvinas y Centroamérica— los “enemigos extrahemisféricos” y la “amenaza a la seguridad hemisférica” significan percepciones muy distintas y en gran medida contrapuestas. Así, la seguridad nacional de los países de América Latina no se define ya tanto respecto a la URSS, sino a los límites de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Frente a una concepción de la seguridad nacional panamericana, con la cual se ha traficado hasta ahora, va emergiendo —aún de manera contradictoria e incompleta— una nueva actitud hacia la seguridad en un sentido integral, es decir, económica, política y militar. Esta no se basa en la unidad frente a un “poder extrahemisférico” abstracto, sino en la identificación de intereses primarios, compartidos desde una contigüidad geográfica y cooperación política latinoamericanas en torno a problemas concretos: pasos oceánicos, zonas de explotación energética, autarquía o diversificación en el abastecimiento militar, colaboración con empresas “extrahemisféricas”, aseguramiento de nuevos mercados con países que no son aliados de los norteamericanos en otras regiones. Este temario de seguridad, válido tanto para América Latina como para Cuba, no queda expreso como tal en las declaraciones de las cancillerías o los ministerios de Defensa; pero constituye ya una realidad para una buena representación de países de la región.

En materia de intereses económicos, Cuba también tiene un terreno común con América Latina en el campo de la búsqueda de fórmulas de integración y desarrollo en los organismos regionales —como la CEPAL y el SELA—; por mejorar los términos de intercambio y competencia en el mercado internacional, dominado por los países desarrollados; en la búsqueda y diversificación de mercados para sus productos no tradicionales; en la promoción de planes de colaboración multilateral, especialmente, Sur-Sur; y, finalmente, en el agudo problema de la deuda externa. La política de Cuba en el marco del Movimiento de No Alineados ha reivindicado los intereses de América Latina como parte de la coordinación y defensa de intereses del Tercer Mundo ante los países industrializados.

Como se señaló, la integración de Cuba al CAME no excluye un intercambio creciente con América Latina. En realidad, la política cubana de inserción económica en el espacio latinoamericano se ha manifestado incluso en la peor etapa de la economía regional de las últimas décadas. Esta política se confirma con el establecimiento de acuerdos comerciales y financieros que materializan intereses comunes con los países del hemisferio, aun en condiciones críticas a nivel internacional. En esta área concreta de su política exterior ha construido un ámbito de relaciones e identificación con la región.

En la práctica, la política económica norteamericana hacia América Latina se parece hoy más a la que siguió hacia Cuba que a la que seguía hacia América Latina en los años de la Alianza para el Progreso. En efecto, la reducción de los programas de ayuda al desarrollo al nivel de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la caída de la inversión productiva, la supresión de las cuotas a los países exportadores de azúcar y el reforzamiento del proteccionismo, son restricciones y mecanismos de presión que se diferencian de las medidas tomadas contra Cuba en los 60 sólo en su grado. Por su parte, un sector importante de las élites políticas latinoamericanas han reconocido que sin cambios estratégicos, austeridad e intervención del Estado en la economía, controlando al capital extranjero y enfrentando la política del FMI, no son gobernables las sociedades latinoamericanas. No se trata de un proceso de radicalización o alianzas estratégicas de las burguesías latinoamericanas con Cuba. Se trata de que en su seno se han diferenciado fracciones políticas que, aun sin plantearse a fondo una estrategia de desarrollo verdaderamente independiente ni una relación cualitativamente nueva con el capital extranjero, han reaccionado hacia fuera en la búsqueda de un nuevo diálogo con el Estado norteamericano.

Finalmente, la agenda tercermundista que se ha ido extendiendo por la región plantea también un cuestionamiento al panamericanismo tradicional. Las tácticas políticas seguidas por los países latinoamericanos frente a los problemas señalados han puesto en tela de juicio el propio sistema interamericano. Los procesos de democratización, con todas sus insuficiencias, han colocado en el orden del día la autodeterminación y diversificación de las relaciones internacionales de América Latina en el mundo. Todos estos cambios tienen como variable dependiente una nueva posición frente a los Estados Unidos.

La política exterior de Cuba, por su parte, converge hoy en un entorno político latinoamericano diferenciado. De hecho, la presencia de Cuba como miembro activo de la comunidad latinoamericana —al margen de las instituciones clásicas del sistema interamericano— corresponde al carácter más pluralista y democrático de esa comunidad real, en contraste con el dogmatismo ideológico monroísta tradicional. América Latina y el Caribe tienen actualmente mayor diversidad en sus sistemas políticos —desde Nicaragua hasta Brasil, pasando por Guyana, Panamá y Surinam— que en los años en que Cuba fue separada de la OEA. La alternativa entre la restauración del panamericanismo y la articulación de un nuevo sistema latinoamericano parte las aguas del hemisferio en términos decisivos: o bien se convive con una América Latina diversificada o bien se comparte el aislacionismo de los Estados Unidos.

A diferencia de los años 60, no es esta vez Cuba la que está conminando a una elección.

Respecto a los Estados Unidos, Cuba es a América Latina lo que América Latina es al Tercer Mundo. Esta no es una metáfora:

América Latina comparte el hemisferio con una superpotencia que se considera a si misma como el hemisferio. Una revolución en África o el Medio Oriente puede tener menos impacto relativo sobre los Estados Unidos que una revolución en Nicaragua o Granada. Si se compara a estos dos países, en la escala del sistema internacional, con el peso y el carácter de los procesos de cambio en países como Irán o Etiopía, se podrá apreciar el coeficiente hemisférico de ese impacto sobre los Estados Unidos. No sólo estos perciben a América Latina con la misma lógica, en el fondo, que a Cuba; sino que tienden a sujetarla a los mismos presupuestos hegemónicos de hace veinte años.

La contraparte de esta percepción se expresa en el acercamiento entre Cuba y América Latina, o lo que es lo mismo, en el corrimiento de la región entera hacia la frontera. Esto no es así únicamente por obra y gracia de la Revolución Cubana, sino por una dinámica que envuelve a América Latina, al Tercer Mundo, y en definitiva, a los propios Estados Unidos en su proyección mundial. Por el lado norteamericano este proceso no puede “administrarse” eficazmente con el simple expediente de negar a Cuba; por el lado latinoamericano responde al interés de potenciar su capacidad negociadora ante los Estados Unidos, intentando asumir un nuevo papel al nivel de su desarrollo como conjunto de países en la arena internacional.

La posición de Cuba como límite latinoamericano con los Estados Unidos tampoco es una mera contingencia geográfica. En las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos han repercutido históricamente las tensiones, percepciones y problemas emergentes entre los dos polos del hemisferio. La actitud de los Estados Unidos hacia Cuba aparece históricamente condicionada por su percepción sobre la situación en América Latina. Es evidente el reforzamiento del patrón de hostilidad correlativo a la crisis centroamericana.⁶⁸

La política de Cuba durante la administración Reagan ha exhibido una buena dosis de pragmatismo, espíritu de diálogo, apertura y activismo diplomático, dentro de un enfoque global de sus relaciones exteriores que se ha mostrado exitoso. Sin embargo, no ha logrado reducir la piedra central de sus diferencias con los Estados Unidos. A juicio del autor de este trabajo, esta radica en las relaciones de Cuba con los

⁶⁸ Es un falso problema el de una hipótesis alternativa que planteara, por el contrario, que “la política de Estados Unidos hacia América Latina esta condicionada por la política hacia Cuba”, Evidentemente. esta afirmación tiene un carácter reductor y esquemático, por cuanto equivale a decir que los problemas que Estados Unidos enfrenta en la región resultan solamente de una especie de contagio con el fenómeno cubano. La fuerza que ha tenido el ejemplo de Cuba esta recogida en la hipótesis de trabajo enunciada al principio de manera mas amplia, ya que no es tanto Cuba en sí, sino sobre todo la reiteración del desafío a la hegemonía norteamericana desde otras realidades nacionales lo que importa a los fines de su política. Cfr. Abraham Lowenthal, “Ronald Reagan and Latin American: Coping with Hegemony in Decline”, en *Eagle Defiant*. ed. by Robert Lieber, Kenneth Oye & Donal Rothschild (mimeo).

movimientos de liberación nacional, gobiernos antimperialistas y fuerzas democráticas en la región. Los vínculos con la URSS no son realmente un obstáculo comparable a estas relaciones, aunque se expresen desproporcionadamente a nivel del discurso ideológico. En los años setenta, el aflojamiento de tensiones entre los Estados Unidos y Cuba fue correlativo a un menor nivel del movimiento de liberación nacional en América Latina; ahora bien, en ese período no se redujeron los nexos entre Cuba y la URSS, sino a contrario. En qué medida influyó en la dinámica de las relaciones bilaterales el proceso conocido como distensión, es algo que podría discutirse más ampliamente. En cualquier caso, Cuba no es una amenaza real a la seguridad nacional de los Estados Unidos, sino un factor político antagónico con su hegemonía en el hemisferio. Cuba tiene una política propia hacia América Latina desde los años 60; esa política se ha desarrollado a lo largo de los últimos quince años. El hecho de que los Estados Unidos la identifiquen como “presencia soviética” es un fenómeno del discurso ideológico norteamericano que procura identificar, con su código propio, a un actor políticamente adverso en el hemisferio, Cuba lo es: ese es un dato irrefutable.

¿Significa esto que no hay nada que negociar ni términos de conciliación posibles? Como se ha señalado, el acuerdo migratorio y el posible acuerdo sobre incompatibilidades radiales, sin cambiar decisivamente el régimen de la relación, muestran los términos en que se podría negociar y conciliar posiciones. La política de Cuba está abierta a la negociación de las diferencias bilaterales.

¿Encontrarán los Estados Unidos intereses comunes en otros issues de la agenda bilateral? ¿O pensarán que resultan simples cartas de negociación para obtener concesiones de parte de Cuba en cuestiones de su política exterior, hacia América Latina, África o la URSS? Si predomina el pragmatismo, la política norteamericana procuraría resolver los legítimos asuntos bilaterales pendientes —ninguno de los cuales tiene un carácter insuperable en ambas agendas. En un clima nuevo creado por la resolución de estos asuntos, y sobre todo por el establecimiento de términos de conciliación mutuamente reconocidos —es decir, sobre la base del respeto a la soberanía, la igualdad de derecho y la reciprocidad—, se podría contribuir de ambas partes a la construcción de alternativas de paz en otros escenarios, conjuntamente con otros actores regionales. Si se mantiene el patrón que ha caracterizado a la política global y regional de esta Administración, la pauta de las relaciones se limitará a expresar la lógica de la primera frontera.