

La política de Clinton hacia Cuba: un pasito p'alante, dos pasitos p'atrás*

JAMES PETRAS Y MORRIS MORLEY

Resumen

Los autores analizan la política de Clinton hacia Cuba (hasta 1995-1996) en los contextos históricos y políticos y dentro de un cambiante entorno internacional. Argumentan que Clinton es congruente en sus lineamientos generales con el resto de su política exterior e interior, aunque sus tácticas varíen en función de las circunstancias.

Abstract

The authors analyze Clinton's Cuba policy in the historical and political contexts and within a changing international environment. They argue that Clinton is consistent in its general outlines with both his global and domestic policies, even as his tactical moves vary from circumstance to circumstance.

La política de la administración Clinton hacia Cuba debe ser colocada en un contexto histórico-político para poder evaluarla adecuadamente. Analistas conservadores y liberales han tomado políticas específicas de momentos distintos para concluir que Clinton se está “abriendo” en sus relaciones con Cuba o que la administración se está “derrumbando” ante el cabildeo derechista de los cubano-americanos. Otros más insisten en que la Casa Blanca no tiene política alguna, que oscila de acuerdo con cálculos electorales (“ganar Florida en 1996”) o a presiones de corto plazo de los cabildeos cubanos. Nosotros sostenemos que Clinton tiene una política hacia Cuba consistente, en lo general, con su política interior y exterior, aun cuando sus movimientos tácticos varíen con cada circunstancia. Desde esta perspectiva, lo importante es el contexto histórico-polí-

* Traducción de Felipe Block y Cabrera.

tico general dentro del cual se desarrolla la política de Clinton hacia Cuba y las dinámicas políticas que se generan. Es crítico identificar y evaluar las políticas de mayor importancia en función de cómo afectan la economía cubana y el clima político interno de Estados Unidos.

Elaboración de la política en el contexto histórico

El amplio embate de la política de la administración Clinton frente a Cuba combina mayores presiones y restricciones al comercio, asistencia, turismo e intercambio cultural, con mayores esfuerzos diplomáticos y de propaganda para derribar el régimen de Castro. Al evaluar los métodos de su política, destacamos la forma en que Clinton no solamente ha buscado ampliar y profundizar las acciones implementadas por sus predecesores republicanos, sino también dar marcha atrás a añejas políticas y sustituirlas por nuevas que evocan periodos anteriores (por ejemplo, los tempranos años setenta) cuando la hostilidad norteamericana hacia la Revolución era al menos tan intensa, si no más, que durante la era Reagan-Bush.

Durante más de tres décadas, el embargo comercial y el bloqueo económico han constituido la estrategia central de la política estadounidense hacia Cuba. Durante la campaña presidencial de 1992, el candidato demócrata Bill Clinton no sólo mostró su total respaldo para continuar con esta estrategia, sino también su determinación para aumentar las presiones a la economía cubana. Esto se manifestó claramente en su abierto apoyo a la Ley de la Democracia Cubana (CDA), también conocida como Ley Torricelli, que desenterró disposiciones de embargo revocadas por la administración Ford en 1975, relacionadas con embarques foráneos y el comercio mediante subsidiarias de compañías estadounidenses en el extranjero con Cuba. Clinton apoyó la CDA en un sonado discurso para obtener fondos de campaña entre los cubano-americanos de Miami en abril de 1992, mientras criticaba a la administración Bush —que demandaba de La Habana concesiones extremas para normalizar las relaciones bilaterales desde el principio de los sesenta— por no ser suficientemente dura con Castro, diciendo: “Pienso que esta adminis-

tración ha desperdiciado una gran oportunidad para ponerle el alto a Fidel Castro y a Cuba.¹

La Casa Blanca de Bush, que había sido tan celosa como los reaganistas al proseguir bilateral, regional y globalmente una guerra económica contra Cuba, en un inicio se mostró renuente a apoyar la CDA por las mismas razones que Ford y Kissinger adujeron al abolir la ley anterior: los problemas que seguramente reaparecerían con los aliados europeos, canadienses y latinoamericanos al intentar bloquear el comercio subsidiario con Cuba. Como dijo Robert Gelbard, del Departamento de Estado, en su comparecencia ante un comité del Congreso sobre la CDA, la anterior legislación “era totalmente ineficaz. Lo que finalmente produjo no fue apoyo para nuestra política sino mayor oposición a ella e, implícitamente, mayor apoyo a Castro”.² Pero finalmente, las consideraciones de tipo electoral fueron más importantes que la preocupación de Bush por el efecto de la CDA en sus relaciones con sus aliados, y lo llevaron a respaldar lo que un funcionario de la Comunidad Europea lacónicamente calificó como una “aplicación extraterritorial de la ley estadounidense”.³

Los aliados de Estados Unidos alrededor del mundo atacaron la ley, especialmente sus prohibiciones a las subsidiarias foráneas de las compañías estadounidenses para comerciar con Cuba y a la carga y descarga en puertos estadounidenses de navíos que hubieran tocado puertos cubanos en los anteriores 180 días. La Comunidad Europea, Francia, Reino Unido, Canadá y México denunciaron este último ejemplo del apoyo de Washington a la doctrina de extraterritorialidad, denominándolo afrenta a la soberanía nacional y contravención al derecho internacional. “Estados Unidos —declaró un funcionario de la embajada canadiense— es el único país que [...] intenta alargar su

¹ Citado en L. Rohter, “Clinton sees opportunity to break GOP Grip on Cuban-Americans”, *New York Times*, 31 de octubre de 1992, p. 6.

² US Congress, House Committee on Foreign Affairs, *Consideration of the Cuban Democracy Act of 1992*, 102nd Congress, 1st Session, 18, 25 de marzo, 2, 8 de abril, 21 de mayo, 4, 5 de junio de 1992, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993, p. 403. Gelbard era el subsecretario delegado para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado en la administración Bush.

³ Citado en *CubaINFO*, 30 de abril de 1993, pp. 2-3. Sobre el papel que ha desempeñado la doctrina de extraterritorialidad en la política económica de Estados Unidos hacia Cuba entre 1959 y 1982, véase M. Krinsky y D. Golove (eds.), *United States economic measures against Cuba*, Northampton, MA, Aletheia Press, 1993, especialmente pp. 107-134.

enorme brazo más allá de las fronteras.”⁴ Los gobiernos de Canadá y Reino Unido se sintieron tan agraviados que giraron órdenes ejecutivas para bloquear cualquier aplicación de la CDA dentro de sus territorios. La respuesta del entonces candidato presidencial, Clinton, a esta condena universal de la legislación propuesta fue simplemente reafirmar su apoyo a la misma. A principios de octubre escribió a los patrocinadores de la legislación para expresarle su beneplácito por el éxito obtenido al pasarla por ambas cámaras; enfatizó también la “gran oportunidad de aumentar la presión sobre Castro” que el colapso de la Unión Soviética proporcionaba.⁵

Ya en el cargo, el vigoroso apoyo dado por Clinton a la CDA presagió una política hostil y agresiva hacia Cuba. “[Era] muy difícil imaginar que sucediera [cualquier normalización en las relaciones cubano-norteamericanas], —afirmó el secretario de Estado propuesto, Warren Christopher, a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en la comparecencia para su confirmación— con Castro aún en el poder.” Por lo tanto, la nueva administración se proponía “conservar el embargo para mantener presión sobre el régimen de Castro”.⁶ Testificando en Capitol Hill a mediados de julio, el subsecretario delegado, Robert Gelbard, definió “nuestro extenso embargo comercial” como la “piedra angular de nuestra política...”⁷

Además de la CDA, los esfuerzos por intensificar las sanciones contra la isla caribeña durante los primeros 18 meses de la administración clintoniana variaron: desde presiones para disuadir a ciertos países de comerciar con Cuba, desalentar la inversión de empresas occidentales, varias iniciativas para limitar el acceso del gobierno de Castro a divisas fuertes, hasta restringir las visitas de ciudadanos cubanos a Estados Unidos. En septiembre de 1993, por ejemplo, las embajadas estadounidenses recibieron instrucciones de informar a los respectivos gobiernos que Washington se opondría fuertemente a cualquier inversión extranjera en empresas cubanas anteriormente

⁴ Citado en *CubaINFO*, 2 de octubre de 1992, p. 2.

⁵ Citado en *ibid.*, p. 3.

⁶ US Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Nomination of Warren M. Christopher to be Secretary State*, 103rd Congress, 1st Session, 13 y 14 de enero de 1993, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993, pp. 140 y 33.

⁷ Citado en The National Security Archive, *United States policy toward Cuba: the Clinton administration's first year—A chronology*, Washington, D.C., 1994.

pertenecientes a ciudadanos estadounidenses.⁸ Ese mismo mes, con objeto de restringir el acceso a los dólares del turismo, la Casa Blanca de Clinton prohibió la venta de viajes en paquete a exiliados deseosos de visitar Cuba e impidió que las agencias de viajes de Estados Unidos expidieran tarjetas de crédito que permitieran llamadas telefónicas a Cuba a través de instalaciones canadienses.⁹ Descartando los rumores de que la administración “se propone suavizar su política [hacia Cuba]”, el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Alexander Watson, en una comida organizada por la derechista Cuban-American National Foundation (CANF) a finales de octubre, afirmó que el gobierno no cejaría en sus esfuerzos por romper “el candado aplicado por el régimen de Castro...”.¹⁰ Durante los siguientes meses, esto incluyó negar visas a diplomáticos, artistas e intelectuales cubanos, a los que se les había permitido visitar Estados Unidos durante la era Reagan-Bush.¹¹ El otro lado de la moneda era la oposición a los viajes de turistas y de negocios a Cuba. Una iniciativa en este sentido fue la exclusión de Cuba de una propuesta del Departamento de Estado en febrero de 1994 para relajar las restricciones de viajes a países con embargos.

Mientras tanto, la Casa Blanca intentó, cuando y dondequiera que fuera posible, limitar la facultad de Cuba a acumular los muy necesarios dólares americanos para financiar importaciones críticas en un periodo de crisis económica. En marzo de 1994, la administración rechazó una propuesta de cuatro compañías estadounidenses para mejorar los enlaces de comunicación con la isla con base en que el acuerdo de éstas de pagarle a Cuba una cuota de 4.85 US dólares como su participación en las llamadas por cobrar a Estados Unidos, era excesiva.¹²

Durante todo este periodo, la economía cubana fue golpeada severamente por el éxito alcanzado por la CDA para disminuir el comer-

⁸ *Ibid.*

⁹ D. Williams, “US rejects Cuba’s demand that exiles buy tour packages”, *Washington Post*, 17 de septiembre de 1993, p. A2.

¹⁰ Citado en T. Carter, “Cuban relations won’t warm soon, State official says”, *Washington Post*, 27 de octubre de 1993, p. A12. También véase The National Security Archive, *United States Policy Toward Cuba*.

¹¹ Véase, por ejemplo, “Blockaded minds”, *The Nation*, 25 de julio-1 de agosto de 1994, p. 112.

¹² Véase *CubaINFO*, 17 de marzo de 1994, p. 1.

cio entre la isla y las subsidiarias foráneas de compañías estadounidenses. Dicho comercio bajó de 781 millones de dólares durante 1991 a 336 millones de dólares en 1992, a casi cero (1.6 millones) en 1993.¹³ Como respuesta en el interrogatorio hostil al que fue sometido por congresistas conservadores en la Comisión de Relaciones Exteriores a mediados de 1994, el secretario de Estado, Warren Christopher, insistió en que cualquiera sólo tenía que mirar el apoyo que la administración había dado a la CDA para frenar las acusaciones de suavidad en la política cubana: “Estamos procediendo a implementar la Ley de la Democracia Cubana, un conjunto de las más grandes sanciones que se puedan haber incluido en los libros de cualquier parte.”¹⁴

En agosto de 1994, como respuesta a las críticas del Congreso y de una parte de la comunidad cubano-americana —descontentos ante la nueva política de inmigración “más dura” y en ausencia de nuevas medidas más estrictas contra el régimen de Castro— Clinton anunció sanciones económicas y al turismo adicionales con objeto de aumentar la presión sobre La Habana. Primero, bloqueó todo envío de dinero desde Estados Unidos hacia Cuba, impuso severas limitaciones a los paquetes de obsequios familiares y dispuso que toda ayuda humanitaria, en el futuro, debería contar con la aprobación del Departamento del Tesoro. Segundo, todos los vuelos *charter* a la isla se eliminaron. Tercero, el presidente señaló una utilización más activa de las emisiones de radio y televisión, incluyendo un plan con aviones militares para incrementar Radio Martí en su emisión de programas de radio y televisión hacia la isla. Cuarto, aquellos individuos deseosos de visitar familiares en Cuba, así como académicos, de ahora en adelante tendrían que solicitar permiso ante el Departamento del Tesoro; por tanto, solamente funcionarios gubernamentales y periodistas podían visitar a Cuba bajo la categoría del permiso generalizado.¹⁵

La guerra económica de Clinton contra Cuba involucra un ataque en dos frentes: por un lado, múltiples esfuerzos para intensificar y

¹³ M. Sullivan, *Cuba: issues for Congress*, Library of Congress, Congressional Research Service, 6 de septiembre de 1994, p. 7.

¹⁴ Citado en *CubaINFO*, 5 de agosto de 1994, p. 1.

¹⁵ D. Jehl, “President moves to punish Castro for Cuban exodus”, *New York Times*, 21 de agosto de 1994, p. 1; *CubaINFO*, 22 de septiembre de 1994, p. 11.

prolongar políticas preexistentes, reafirmando así la continuidad con los esfuerzos de Reagan-Bush por desestabilizar el régimen revolucionario; por el otro, implementación de nuevas políticas que van más allá que las de sus predecesores y cuyo efecto acumulativo ha sido el de obstruir con mayor severidad la posibilidad de un resurgimiento económico en Cuba.

Como Reagan y Bush, Clinton también ha obstaculizado la reintegración de Cuba a la comunidad interamericana: desde presionar países para no renovar ligas políticas (Chile) o de comercio (Honduras) con el régimen de Castro hasta oponerse a la membresía cubana en la Organización de Estados Americanos (OEA). Cuando Chile reanudó las relaciones diplomáticas con Cuba en abril de 1995, Washington llegó a sugerir la amenaza de sanciones económicas. Un funcionario del Departamento de Estado comentó que la decisión de Chile “no facilitará las cosas” en la solicitud del gobierno de Frei para integrarse al Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC).¹⁶

Finalmente, y sumamente reveladora de la hostilidad de Clinton hacia Cuba en relación con la de sus predecesores, ha sido su voluntad de contemplar las medidas más extremas para forzar cambios políticos, hasta llegar a incluir el bloqueo naval de la isla, algo no visto desde la administración Kennedy —época de la confrontación entre las superpotencias debido a la colocación de misiles soviéticos en Cuba—. Al discutir las sanciones económicas de agosto, el jefe de asesores de la Casa Blanca, Leon Panetta, no descartó iniciativas aún más dramáticas en el futuro para lograr los objetivos de la política estadounidense: un bloqueo naval es “obviamente una de las opciones que en el futuro analizaríamos al tiempo que vemos si Castro inicia, o no, un acercamiento hacia la democracia”.¹⁷

Pero la naturaleza extremista de las políticas de Clinton resalta más si las consideramos dentro del contexto histórico en el cual se están aplicando. En el nivel mundial, a pesar de la CDA, las compañías europeas y canadienses continúan comerciando con Cuba, participan en coinversiones y firman contratos para la exploración de

¹⁶ Citado en *CubaINFO*, 27 de abril de 1995, p. 7. Sobre la presión estadounidense a Honduras para no comerciar con Cuba, véase *CubaINFO*, 5 de noviembre de 1993, p. 5.

¹⁷ Citado en A. Devroy, “Panetta hints at blockade of Cuba”, *Washington Post*, 22 de agosto de 1994, p. A11.

minerales. Bancos alemanes y holandeses financian inversiones en los sectores azucarero y minero; Francia aumentó sus créditos de exportación en 1995 y renovó una garantía gubernamental de 120 millones de dólares para apoyar el intercambio comercial trigo por azúcar; misiones comerciales británicas visitan Cuba para discutir financiamiento para el desarrollo y oportunidades de inversión; aun la Rusia de Yeltsin ha aumentado sus ligas económicas comerciales y científicas con La Habana desde 1993.¹⁸ Hablando en nombre de la mayoría de los aliados de Estados Unidos, el fallecido presidente francés François Mitterand llamó "primitivo" al embargo y describió la hostilidad norteamericana hacia Cuba como "estúpida".¹⁹

En el nivel regional, la política de Clinton hacia Cuba ha dejado a Estados Unidos más aislado que nunca. No solamente la mayoría de los gobiernos del hemisferio ha reanudado relaciones diplomáticas con La Habana, sino que la inversión latinoamericana, pública y privada, ha comenzado a fluir hacia la economía cubana y el comercio entre Cuba y el resto de Latinoamérica ha crecido notablemente. A mediados de 1994 y a pesar de fuerte oposición estadounidense, el gobierno de México invirtió 1 400 millones de dólares para adquirir el 49% del sistema telefónico cubano, al tiempo que, aun antes de que se normalizaran las ligas políticas, la inversión privada de Chile en la economía de la isla alcanzaba los 40 millones de dólares.²⁰ El crecimiento del comercio en general entre Cuba y sus vecinos constituye un rechazo devastador a los esfuerzos de la Casa Blanca por mantener una "cortina de hierro" económica regional alrededor de la isla; en 1990, sólo el 5% del total del comercio exterior de Cuba se realizó con Latinoamérica; en 1994, esta cifra había aumentado al 35 por ciento.²¹

Durante 1993 y 1994, la comunidad caribeña (Caricom) estableció una comisión conjunta de comercio Caricom-Cuba para super-

¹⁸ Véase *CubaINFO*, 24 de septiembre de 1993, p. 7; 14 de diciembre de 1994, pp. 9-10; 12 de enero de 1995, p. 6; y 23 de febrero de 1995, p. 6; Economic Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of Cuba*, 1st quarter 1995, p. 12; y *Latin American Monitor: Caribbean*, marzo de 1995, p. 6.

¹⁹ Citado en C. Trueheart, "US hard-line stance on Cuba draws icy reviews from trading partners", *Washington Post*, 10 de septiembre de 1994, p. A18; *CubaINFO*, 7 de febrero de 1995, p. 4.

²⁰ *CubaINFO*, 27 de abril de 1995, p. 7. Véase también J. Brooke, "Latin America now ignores US lead in isolating Cuba", *New York Times*, 8 de julio de 1995, pp. 1 y 5.

²¹ *Latin American Monitor: Caribbean*, mayo de 1995, p. 6.

visar el comercio y colaboración y, a pesar de las objeciones estadounidenses, dio la bienvenida a Cuba como miembro fundador de un nuevo bloque de comercio regional: la Asociación de Estados del Caribe. En la OEA, el secretario general saliente, João Baena Soares, reflejó el creciente sentimiento regional cuando solicitó la readmisión de Cuba al organismo: "Cuba es parte del hemisferio y los años noventa ya no son los sesenta."²² Aunque se reconoce que existe una "diferencia de política" sobre Cuba entre Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, la política aislacionista regional de Clinton parece estar fraguada en concreto ya que se rehusó a invitar a Castro a la reunión de jefes de Estado Cumbre de las Américas llevada a cabo en Miami en diciembre de 1994.²³

Hoy día, Washington está casi totalmente aislado en sus esfuerzos por mantener y, donde sea posible, aumentar el bloqueo político-económico regional de Cuba. No hay mejor ejemplo de esto que la creciente oposición mundial al embargo comercial de Estados Unidos desde que Clinton ocupa la Casa Blanca. En 1992, 59 países votaron en favor de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitando el fin del embargo con 71 abstenciones y 3 votos en contra. Para 1995, el número de gobiernos que apoyó la resolución saltó a 117, con solamente 38 abstenciones y 3 votos negativos.

Irónicamente, la administración Clinton aún concede que ya no hay razones para su postura hostil hacia la Revolución cubana. Las políticas actuales se encuentran divorciadas totalmente de la retórica de "seguridad nacional" de décadas anteriores que justificaron la política con base en la exportación cubana de la revolución a otros países en Latinoamérica y las ligas militares con la Unión Soviética. En enero de 1994, el subsecretario de Estado, Alexander Watson, afirmó que el comunismo ya no representaba una amenaza para la región: "Realmente para el hemisferio, en cuanto a seguridad nacional [...] no existe amenaza externa."²⁴ Al mismo tiempo, sin embargo, indicó que Estados Unidos aún se mantenía en contra de la readmisión de Cuba en la OEA. Tampoco el Departamento de De-

²² Citado en *CubaINFO*, 8 de abril de 1994, p. 6.

²³ Citado en *CubaINFO*, 15 de diciembre de 1994, p. 2.

²⁴ Citado en *CubaINFO*, 28 de enero de 1994, p. 1.

fensa percibía en Cuba algún tipo de problema de seguridad para Washington. Mientras tanto, el secretario William Perry dijo que la administración estaba “no contenta” con el puesto de vigilancia de la inteligencia rusa para monitorear el cumplimiento de los acuerdos de limitación de armas, aunque no consideraba esto como “una amenaza a la seguridad nacional”.²⁵ Un reporte del Pentágono, de septiembre de 1995, sobre los intereses de seguridad de Estados Unidos en Latinoamérica reafirmó la opinión de la agencia en el sentido de que Cuba no representa una amenaza militar para el poder dominante de la región.²⁶ Pero si el argumento de la “seguridad nacional” para mantener una política agresiva de Estados Unidos hacia Cuba es anacrónico, la Casa Blanca de Clinton no ha mostrado intenciones de repensar seriamente su postura actual. Visto históricamente, la intensidad y cobertura de las políticas anticubanas de Clinton son fundamentalmente versiones más extremas de políticas de Estado imperial del pasado, carentes de las razones anteriores que justificaron los esfuerzos de la Casa Blanca por derrocar al régimen revolucionario.

Elaboración de política hacia Cuba: el contexto político

El enfoque de la política de Clinton hacia Cuba opera esencialmente dentro del mismo marco que conformó la política Reagan-Bush: perseguir el aislamiento diseñado para provocar severas carencias en la población cubana y provocar así un levantamiento civil-militar que derribe al gobierno de Castro. Esta estrategia descarta totalmente cualquier medida que pudiera suavizar el embargo económico y combate los esfuerzos cubanos por aumentar sus relaciones comerciales en el mercado mundial.

Reflejando la actitud de sus predecesores republicanos, la administración Clinton ha rehusado responder en forma recíproca a los principales cambios de política, interna y externa, ocurridos desde finales de los años ochenta. El final del apoyo cubano a las revo-

²⁵ Citado en *CubaINFO*, 7 de febrero de 1995, p. 2.

²⁶ Véase *CubaINFO*, 14 de septiembre de 1995, p. 1.

luciones del Tercer Mundo, el haber cortado grandes ligas militares con la Unión Soviética, la continua expansión de convenios diplomáticos y económicos con el mundo capitalista, la apertura de la economía a las fuerzas del mercado y el atraer a inversionistas extranjeros mediante un cortejo casi excesivo no constituyeron, a los ojos del Departamento de Estado, el tipo de “cambios fundamentales” considerados necesarios para justificar alguna transformación significativa de la política de Washington.²⁷ El secretario de Estado delegado, Gelbard, declaró a mediados de 1993, ante un subcomité del Congreso que “Cuba continúa resistiéndose a una reforma verdadera”.²⁸ Comentando la decisión del gobierno de Castro de legalizar el dólar y su voluntad de reanudar conversaciones diplomáticas, el presidente Clinton aseveró que esto, sencillamente, quería decir que el embargo estaba funcionando y que era importante “mantener alta la presión”.²⁹

Con posterioridad a un acuerdo de septiembre de 1993 para la repatriación de 1 500 cubanos detenidos en cárceles estadounidenses, un corresponsal del *Washington Post* reportó que, a pesar de existir algún apoyo dentro de los niveles medios del Departamento de Estado para establecer “contacto” con La Habana, incluyendo la posibilidad de un relajamiento limitado de la política de embargo, funcionarios de la administración dejaron en claro que estos sentimientos no eran compartidos por los principales forjadores de la política.³⁰ Clinton enérgicamente articuló la posición de la Casa Blanca en una conferencia de prensa decembrina donde fue cuestionado sobre los esfuerzos de Cuba para alcanzar un *modus vivendi* con Estados Unidos: “no veo indicación alguna que la nación, o que el liderazgo, el gobierno de Castro, estén dispuestos a efectuar el tipo de cambios que nosotros esperamos antes de modificar nuestra política”.³¹

²⁷ Citado en D. Farah, “US-Cuban ties: slight warming but both sides doubt massive shift”, *Washington Post*, 31 de julio de 1993, p. A18.

²⁸ Citado en *CubaINFO*, 6 de agosto de 1993, p. 1.

²⁹ Citado en *CubaINFO*, 4 de septiembre de 1993, p. 2.

³⁰ T. W. Lippman, “US-Cuba accord limited to convicts”, *Washington Post*, 2 de octubre de 1993, p. A14.

³¹ Citado en D. Williams, “US stands its ground on Cuba”, *Washington Post*, 21 de diciembre de 1993, p. A11.

Aun cuando el secretario de Estado, Warren Christopher, afirmó en más de una ocasión que la administración se encontraba lista para responder “en una forma cuidadosamente calibrada” a las reformas políticas y económicas de Cuba, esto invariablemente fue acompañado de declaraciones acerca de que Estados Unidos no negociaría más amplios temas de disputa entre ambos países o aflojaría el embargo comercial. Hacerlo, como dijo el subsecretario de Estado, Peter Tarnoff, sería “retrasar, no apresurar, reformas”.³²

En esta forma Washington decidió marcadamente restar importancia a la acelerada apertura de la economía cubana a las fuerzas del mercado desde 1990: los más de 500 millones de dólares de inversión extranjera que fluyeron hacia la economía isleña entre mediados de 1991 y mediados de 1994 desde Europa, Canadá, Latinoamérica e Israel, para participar en más de 150 coinversiones en turismo, minería, agroindustria, manufactura, telecomunicaciones y productos de consumo; el crecimiento de cientos de empresas que se autofinancian en su comercio exterior; el establecimiento de más de 160 compañías nacionales y extranjeras de comercialización; y las decisiones a finales del segundo semestre de 1994 de privatizar parcialmente el sistema telefónico, permitir inversión extranjera en la industria azucarera —clave de la economía— y autorizar la apertura del libre comercio para artículos industriales y de consumo.³³ El secretario Christopher juzgó tales acontecimientos, en su testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso en enero de 1995 de la siguiente manera: “Hemos enfatizado que queremos ver ambas, reforma de mercado y reforma política en Cuba. No hemos visto todavía una respuesta adecuada, *ni siquiera los destellos de una respuesta...*”³⁴

Durante 1993-1994, Cuba también expresó su disposición a negociar indemnizaciones de propiedades estadounidenses nacionalizadas, firmó un acuerdo de inmigración con Washington, hizo al dólar moneda legal, redujo su demanda por un cargo de 4.85 dólares

³² Christopher y Gelbard citados en T. Kenworthy, “US rejects expansion of talks with Castro”, *Washington Post*, 29 de agosto de 1994, p. A14. Véase también la declaración de Christopher citada en *CubaINFO*, 15 de diciembre de 1994, p. 5.

³³ “Cuba: how foreign firms fare”, *Business Latin America*, 22 de agosto de 1994, p. 2; A. Zimbalist, “Dateline Cuba: hanging on in Havana”, *Foreign Policy*, núm. 29, otoño de 1993, p. 193.

³⁴ Citado en *CubaINFO*, 7 de febrero de 1995, p. 3 (énfasis adicionado).

en las llamadas por operadora entre ambos países a 1.00 dólares, invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a visitar la isla, y anunció que firmaría el Tratado de Tlatelolco de 1967 relativo a la prohibición de armas nucleares en el hemisferio. El ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Robaina, inclusive sostuvo conversaciones con cubanos de Miami oponentes al régimen revolucionario. Pero la Casa Blanca rehusó moverse. Un funcionario del Departamento de Estado expresó la línea oficial abruptamente: "Todo lo que están haciendo recientemente son cosas que hemos estado proponiendo. Eso es bueno, pero nuestra pregunta es: ¿qué sigue?"³⁵

Al adoptar tal postura, la política de Clinton opera con la misma lógica que imperó en la Casa Blanca de Reagan-Bush. La liberalización y reforma cubana se minimiza o descarta, o no se percibe como actos de "buena fe" que pudieran proporcionar la base para negociaciones bilaterales sobre asuntos de índole más amplia. Por el contrario, se toman como expresiones de debilidad y como demostración de la efectividad de una política hostil y "extremista". Ciertos funcionarios gubernamentales han expresado: "políticamente, aún no se ha sido lo suficientemente duro con Castro".³⁶ O, como otro manifestó: "No hay nada malo con ser duro."³⁷ Hasta el recién nombrado presidente del Comité Democrático Nacional, el senador liberal Christopher Dodd, aunque simpatiza con la idea de suavizar las tensiones bilaterales por medio de mayor "diálogo" con los cubanos, rechazó cualquier intento de modificar el embargo. "La primera acción —insistió— debe comenzar con el señor Castro."³⁸

Las políticas extremistas de Clinton deben ser entendidas en términos de su intento por competir con —e imitar a— los republicanos para establecer credenciales y expandir apoyo entre el electorado de derecha.³⁹

Durante la campaña para la elección presidencial de 1992, Clinton ungió a Jorge Mas Canosa —un veterano de Bahía de Cochinos, "busca fondos" para los contras nicaragüenses, y presidente de la

³⁵ Citado en *Miami Herald*, 25 de septiembre de 1994, p. A24.

³⁶ Citado en Williams, "US stands its ground on Cuba", p. A11.

³⁷ Citado en Williams, "US rejects Cuba's demand that exiles buy tour packages", p. A2.

³⁸ Citado en *CubaINFO*, 7 de febrero de 1995, p. 7.

³⁹ W.S. Smith, *Our Cuban diplomacy*, Washington, D.C., Center for International Policy, octubre de 1994, p. 3.

derechista CANF—, como el principal representante de la comunidad cubana en el exilio, y le permitió una desproporcionada beligerancia en la dirección de la política sobre Cuba durante la campaña y aun después de su entrada en la Casa Blanca. Comenzando por un discurso del candidato demócrata, en abril de 1992, para más de 300 cubano-americanos ricos en Miami (organizado por Mas Canosa), en el que se recaudaron más de 300 mil dólares para la candidatura de Clinton, cientos de miles de dólares fluyeron a las arcas de la campaña del Partido Demócrata, de donativos proporcionados por asociados de negocios de Mas y otros cubanos en el exilio, en el transcurso de los meses siguientes.⁴⁰ El papel desempeñado por Mas Canosa para conformar la política de la administración hacia Cuba se reveló inicialmente cuando vetó con éxito la primera selección del presidente para ocupar la Subsecretaría de Estado para Asuntos Interamericanos, el abogado cubano-americano Mario Baeza, al alegar que no se podía confiar en él para mantener una línea dura contra Castro. El finalmente designado, Alexander Watson, recibió la bendición de Mas Canosa.⁴¹ La voluntad de Clinton para permitir que Mas Canosa y sus partidarios ejercieran una poderosa influencia sobre la política hacia Cuba se extendió hasta 1994 a cambio de continuos donativos y la esperanza de un triunfo electoral en Florida en 1996. Durante un discurso pronunciado en marzo de 1994 ante cubano-norteamericanos derechistas en Miami, tras haber obtenido ofertas por más de 3.5 millones de dólares para el Comité Democrático Nacional, Clinton mostró claramente su gratitud a los asistentes: "Ésta es una cena asombrosa. En primer lugar, me recuerda por qué nos metimos en esto."⁴²

La relevancia de Mas Canosa en la conformación de la política hacia Cuba adquirió nuevas alturas durante la crisis de refugiados en agosto de 1994. Entre junio y agosto, la guardia costera de Estados Unidos había interceptado más de 23 000 cubanos que intentaban alcanzar las playas de este país por barco.⁴³ Animada en

⁴⁰ Véase A. L. Bardarch, "Our man in Miami", *New Republic*, 3 de octubre de 1994, pp. 20-21.

⁴¹ Véase J. M. Goshko, "Controversy erupts on Latin American Post", *Washington Post*, 23 de enero de 1993, p. A4.

⁴² Citado en D. Corn, "Cuban gold", *The Nation*, 3 de octubre de 1994, p. 334.

⁴³ Congressional Research Service, Report to Congress, *Cuban and Haitian asylum seekers: recent trends*, 1 de septiembre de 1994.

parte por el deseo de evitar otra situación Mariel como la de 1980 (en la que 125 000 cubanos llegaron a Florida por la vía naval durante un periodo de cinco meses) y para avenirse al creciente sentimiento nacional antinmigratorio (tal vez buscando también la posibilidad de desarrollar un grupo social viable a través del cual Estados Unidos pudiera proseguir su propia agenda política), la Casa Blanca de Clinton prohibió la entrada de refugiados cubanos a Estados Unidos.⁴⁴ Mas Canosa era uno de los cinco personajes civiles y políticos invitados por el gobernador de Florida, Lawton Chiles, para discutir la crisis en una junta con el presidente. Durante la reunión, Mas Canosa argumentó tenazmente en favor de varias medidas retaliatorias contra Castro, incluyendo el bloqueo naval de la isla. Aunque Clinton se negó a considerar esta última opción, pero estuvo de acuerdo en mantenerla en agenda para su posible aplicación en el futuro, sí accedió al resto de las principales demandas del líder de los exiliados. Entre ellas el compromiso presidencial de que "Estados Unidos no entablaría pláticas con Cuba sobre asuntos no migratorios".⁴⁵

Atenta en aplacar los segmentos más virulentos de la comunidad exiliada anticastrista, con el fin de consolidar el apoyo de ésta para la prohibición a los refugiados, la Casa Blanca rechazó la petición de Castro para entablar amplias pláticas bilaterales, y aceptó únicamente la reanudación de conversaciones de bajo nivel para resolver este último problema de migración.⁴⁶ El presidente también anunció nuevas sanciones económicas: eliminó remesas de efectivo de residentes en Estados Unidos a sus familiares en Cuba. Y, en una concesión particularmente importante para Mas Canosa, afirmó que las emisiones de Radio y TV Martí a Cuba se expandirían. En un memorándum al director de la Agencia de Información de Estados Unidos, Joseph Duffey, un importante analista de Radio Martí la describió como "el sistema privado de emisoras de Mas Canosa en

⁴⁴ Véase J. Mann, "White House pressure tactics aimed at Castro", *Los Angeles Times*, 21 de agosto de 1994, p. A24; y S. Greenhouse, "Untidy policy pays off in Cuba crisis", *New York Times*, 11 de septiembre de 1994, p. 8.

⁴⁵ R. W. Apple Jr., "Castro vs. Clinton", *New York Times*, 26 de agosto de 1994, p. 12. Véase también J. Nordheimer, "Cuban forges link to Clinton", *New York Times*, 26 de agosto de 1994, p. 12.

⁴⁶ Véase D. Williams y J. F. Harris, "US shuns high-level talks with Cuba; raft rescue costing millions", *Washington Post*, 26 de agosto de 1994, p. A22.

Cuba".⁴⁷ La Casa Blanca ha buscado consistentemente, en las palabras del vicepresidente Al Gore, "aumentar el volumen" de ambas estaciones como parte de su más amplia estrategia para socavar la permanencia de Castro en el poder.⁴⁸ El total de los fondos solicitados para el año fiscal de 1995 fue de cerca de 28 millones de dólares; un Congreso igualmente favorecedor al final únicamente recortó 3 millones de dólares a la solicitud del ejecutivo.⁴⁹ Reflexionando sobre el éxito de Mas Canosa en su cabildeo en las altas esferas, un funcionario de la administración involucrado lo expresó en esta forma: "Tiene sus garfios clavados en varios funcionarios de la Casa Blanca estratégicamente localizados."⁵⁰

El 9 de septiembre de 1994 finalmente se firmó un nuevo acuerdo de migración, pero solamente después de que Cuba cedió, ante la presión de Estados Unidos, y abandonó sus demandas sobre la revocación de las sanciones económicas de agosto y sobre la imposición de restricciones en las emisiones de Radio y TV Martí desde Florida hacia la isla caribeña. Según el acuerdo, Estados Unidos se comprometió a aceptar un mínimo de 20 000 inmigrantes al año mientras que Cuba prometió implantar medidas para impedir que los balseros abandonaran sus costas.⁵¹

A pesar de las recomendaciones de funcionarios de nivel medio, dentro del Departamento de Estado, en favor de ciertas modificaciones al embargo y una mayor interacción con Castro, la política de la administración durante 1994 permaneció fiel a los extremistas cubano-americanos en Miami, sus partidarios en el Congreso y los objetivos electorales de Clinton en Florida. De ahí el rechazo a responder a la apertura de Cuba al mercado y a sus concesiones en política exterior y la continuación de la política hostil, con la esperanza de que el régimen de Castro eventualmente se tornara receptivo al tipo de cambios políticos y económicos que Washington deseaba. Esencialmente, la postura de Clinton reflejaba y prolongaba el enfo-

⁴⁷ Citado en P. Kornbluh y J. Elliston, "Will Congress kill Radio Marti?", *The Nation*, 22-29 de agosto de 1994, p. 195.

⁴⁸ Citado en *CubaINFO*, 21 de mayo de 1993, p. 2.

⁴⁹ Sullivan, *Cuba: issues for Congress*, op. cit., p. 13.

⁵⁰ Citado en P. Kornbluh, "Cuba, no Mas", *The Nation*, 29 de mayo de 1995, p. 745.

⁵¹ Véase R. Suro, "US, Cuba agree on stemming raft tide", *Washington Post*, 10 de septiembre de 1994, pp. A1 y A18.

que de Bush: si la presión se mantiene, los cambios se producirían y Castro sería derrocado.

Durante la primera mitad de 1995, sin embargo, un leve cambio comenzó a atraer a algunos altos funcionarios del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional, participantes en una revisión de la política hacia Cuba. Las conclusiones de la reunión cuestionaron la eficacia de la estrategia seguida hasta entonces y recomendaron considerar nuevos enfoques sobre la base de que el énfasis en la guerra económica no había logrado producir las reformas políticas deseadas. A pesar de la oposición de la Oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, que permanecía casada con una política de mínima cooperación con La Habana y se oponía a suavizar las sanciones adoptadas en agosto de 1994, los principales asesores de Clinton recomendaron al presidente que redujera la presión en las relacionadas con el turismo y las remesas de dinero. La idea era probar la voluntad de Castro para realizar el tipo de reformas que Washington demandaba como condición previa para una mejoría fundamental en las ligas bilaterales. Frente a una respuesta hostil por parte de la derecha republicana en el Capitolio, la Casa Blanca enfatizó que, aunque se consideraban cambios de mínima importancia, no habría un debilitamiento del bloqueo comercial. El portavoz clintoniano, Michael McCurry trató de apaciguar la furia de anticastristas de derecha en el Congreso: "No existe revisión o cambio en nuestra opinión de que el embargo a Cuba es una herramienta efectiva."⁵²

No obstante, el subsecretario de Estado, Peter Tarnoff, y el funcionario del Consejo de Seguridad Nacional, Morton Halperin, ambos protagonistas prominentes en la revisión de la política, continuaron buscando una "cuña" que al menos moviera a Cuba fuera de la confrontación directa.⁵³ La renovada atención de la Casa Blanca al asunto de la migración, después de una junta a finales de marzo entre Clinton y el senador por Florida, Bob Graham, quien recién

⁵² Citado en D. Williams, "Continued Cuba sanctions pressed by GOP leaders", *Washington Post*, 8 de marzo de 1995, p. A22. Véase también D. Williams y A. Devroy, "Clinton may ease sanctions on Cuba", *Washington Post*, 7 de mayo de 1995, p. A7; S Greenhouse, "Clinton opposes move to toughen embargo on Cuba", *New York Times*, 5 de mayo de 1995, p. 8.

⁵³ Funcionario de Estados Unidos citado en A. Devroy y D. Williams, "Serious alarm bells led to talks with Cuba", *Washington Post*, 5 de mayo de 1995, p. A4.

había visitado el campo para refugiados en Guantánamo, proporcionó la oportunidad. Graham describió la situación como “un polvorín” y estaba convencido que “no podría perdurar todo el verano sin un fuerte potencial para un motín...” También transmitió la preocupación similar del Pentágono acerca de la probabilidad real de un “levantamiento civil” a menos que se encontrara una solución en el corto plazo, así como su insatisfacción por el costo de un millón de dólares diarios para mantener el campo de refugiados.⁵⁴ Estas advertencias, aunadas al temor de una nueva flotilla de barcos abandonando la isla, dispararon “sonoras campanadas” en una Casa Blanca ya preocupada con la elección de 1996 y conocedora del creciente sentimiento antinmigratorio en el país. Los principales forjadores de la política acordaron rápidamente que esta crisis potencial tenía que “quitarse de la pantalla” lo más pronto posible. Como recuerda un funcionario: “La consigna era: resuélvelo. Hazlo desaparecer con el mínimo de ruido.”⁵⁵ Solamente negociaciones serias con La Habana podían lograr este resultado.

Tras decidir que las preocupaciones del Pentágono y el sentimiento antinmigratorio pesaban más que los costos políticos de ofender a sus partidarios cubano-americanos de extrema derecha, la administración estuvo de acuerdo en entablar pláticas secretas con el gobierno de Castro. Aquellos funcionarios del Departamento de Estado, incluyendo al coordinador de Asuntos Cubanos, Dennis Hays, que se oponían a cualquier mejora en las relaciones bilaterales ni siquiera fueron informados de la decisión. A finales de abril, el negociador estadounidense Peter Tarnoff y el presidente de la Asamblea Nacional de Cuba, Ricardo Alarcón, llegaron a un acuerdo y, una semana después, el presidente Clinton anunció el final del tratamiento especial que por décadas se había concedido a aquellos que huían de la isla. Los residentes en Guantánamo constituían el último grupo en ser automáticamente admitidos en Estados Unidos.⁵⁶

⁵⁴ Citado en S. Greenhouse, “How the Clinton administration reversed US policy on Cuban refugees”, *New York Times*, 21 de mayo de 1995, p. 8; y Devroy y Williams, *idem*. La cita sobre el “levantamiento civil” corresponde al general John J. Sheehan, jefe del Comando del Atlántico.

⁵⁵ Citado en Devroy y Williams, *idem*.

⁵⁶ S. Greenhouse, “US will return refugees to Cuba in policy switch”, *New York Times*, 3 de mayo de 1995, pp. 1 y 14.

Un Mas Canosa furioso, a quien en esta ocasión se le había mantenido fuera de la conformación de tal política, retiró la oferta de 45 millones de dólares que patrocinadores privados habían preparado para reubicar hasta a 15 000 refugiados de Guantánamo. Pero las acciones de Clinton no reflejaban ninguna disposición para cortar la estrecha relación que había cultivado con la derechista comunidad cubano-americana en Miami; tenían que ver con otros factores, incluyendo las encuestas encargadas por la Casa Blanca donde se mostraba que entre los votantes blancos e hispánicos de Florida había más apoyo para una postura antimigratoria que para nuevas medidas de “ponte duro” contra Fidel Castro.

Aun concediendo la importancia de factores internos en la conformación de la política hacia Cuba, nuestro argumento fundamental es que las acciones de Clinton no fueron primordialmente el resultado de un “oportunismo electoral” sino que provienen de una perspectiva particular de ideología y estrategia política. Su demostración de línea dura hacia la Revolución cubana se entiende mejor como parte de estos compromisos fundamentales y de aquéllos establecidos por anteriores administraciones demócratas al confrontar Estados centroamericanos y caribeños. Los primeros van desde la promoción de la expansión industrial de bajos salarios y sin sindicatos en Arkansas durante sus gubernaturas, hasta su apoyo incondicional al Tratado de Libre Comercio y los gobiernos neoliberales de Latinoamérica —cuyos principales beneficiarios han sido las corporaciones multinacionales y bancos de Estados Unidos—. Los segundos colocan a Clinton justo en la tradición de las intervenciones de anteriores Casas Blancas demócratas, desde República Dominicana en 1965 (directa) hasta Nicaragua en 1978-1979 (indirecta).

La política haitiana de Clinton de intervenir por la fuerza para reemplazar clientes recalcitrantes, evitar el acceso al poder de un masivo movimiento popular que propone reformas socioeconómicas radicales, reconstituye el Estado a imagen de los intereses de Estados Unidos y convierte a un presidente populista electo en un “libremercadista”; también habla directamente de la estrategia de la administración hacia Cuba. Rehusarse constantemente a negociar “asuntos más amplios” ha sido parte de un esfuerzo para forzar al gobierno de Castro no solamente a adoptar políticas económicas de

libre mercado sino también para cambiar su sistema político, socavando así al estado revolucionario cubano. Esencialmente, lo que ha motivado las anteriores y la actual política de la Casa Blanca hacia la “revolución a sus puertas” es el impulso de homogeneizar a Latinoamérica, política y económicamente —eliminar cualquier modelo político-económico alternativo en la región—. Para Clinton, como para Bush y Reagan antes de él, Cuba se percibe como el principal obstáculo para lograr este objetivo. De ahí el decidido compromiso con políticas que le permitan presidir la caída del “último régimen comunista”.

Relaciones bilaterales en un cambiante entorno internacional

El entorno internacional de la posguerra fría ha tenido un efecto contradictorio en Washington y La Habana: mientras que el primero ha profundizado en su posición antagónica, la segunda ha abandonado sistemáticamente lo que los forjadores de la política estadounidense antes describían como “obstáculos” para mejorar las relaciones bilaterales. Ninguno de los principales cambios globales o regionales desde finales de los ochenta ha conducido a una suavización en la política estadounidense de hostilidad hacia la Revolución cubana. Por el contrario, Washington ha apretado el lazo económico, incrementado la guerra ideológica y buscado “acabar” con la economía de Cuba para eliminar una alternativa regional que compite con su modelo de libre mercado altamente polarizado.

El primer gran cambio en el entorno internacional que afectó la política de Clinton hacia Cuba fue el colapso de la Unión Soviética. Esto detonó la creencia en la Casa Blanca de que Cuba era el siguiente “dominó”, haciéndola tomar un papel más activo para traducir ese deseo en realidad. Equivocando las diferencias históricas entre los orígenes y evolución de la Revolución cubana y los Estados que se desintegraron en Europa Oriental, Bush, y posteriormente Clinton, actuaron como si no existiera ninguna —asumiendo que la misma medida de ilegitimidad política existía en ambos casos— y que la mezcla adecuada de coerción y guerra ideológica rápida-

mente lograría que el régimen de Castro se arrodillara. Esta percepción se fortaleció por la predicción del inminente colapso de la economía cubana que había sido tan dependiente del bloque soviético. De ahí la medida de apretar los tornillos económicos en lugar de atemperar o relajar el enfoque de la política existente. La Casa Blanca y los funcionarios del Departamento de Estado vieron en la nueva situación la oportunidad de irse sobre la yugular en lugar de tolerar una Cuba debilitada y relativamente más aislada.

Mientras que Estados Unidos percibía el contexto postsoviético como una invitación para aumentar la presión sobre la Revolución cubana, la respuesta de La Habana se movió en la dirección contraria: moderando sus políticas hacia el mundo capitalista, norte y sur; incluyendo toda clase de aperturas hacia Washington, la comunidad cubana exiliada y los intereses de las compañías estadounidenses; y acelerando su cambio gradual hacia una estrategia de exportación principiada en la segunda mitad de los ochenta.

El problema en la relación bilateral era dialéctico: las concesiones cubanas eran consideradas "debilidades" logradas por medio de la intransigencia estadounidense, en lugar de verlas como decisiones pragmáticas en un nuevo y cambiante orden mundial. Por ello las aperturas asimétricas: iniciativas positivas de un lado encontraron mayor hostilidad del otro.

El segundo gran cambio en el entorno internacional que ha influido la política de Estados Unidos hacia Cuba ha sido la intensificación de la competencia económica entre las potencias capitalistas dominantes. Cada una ha buscado consolidar su hegemonía en una región económica (Alemania en Europa, Japón en Asia, Estados Unidos en Latinoamérica). La determinación de Washington de acrecentar su dominio ("integración") sobre Latinoamérica se ha visto reforzada por el hecho de que ésta es la única región importante que arroja un saldo positivo en su cuenta externa para compensar el déficit comercial existente en las demás. Dada la relativamente más precaria situación política en el hemisferio (comparada con Europa y Asia), Estados Unidos se ha revelado menos tolerante que sus principales competidores capitalistas a excepciones en la hegemonía del mercado. Así, mientras La Habana ve mayor integración con Latinoamérica como un medio de mayor asimilación a relaciones estables de mercado, para la Casa Blanca "integración"

significa "exclusión" continuada de Cuba de la comunidad interamericana.

Sin embargo, la competencia global de las superpotencias no solamente expone debilidades de mercado de Estados Unidos sino que abre nuevas oportunidades para Cuba. Ni sus competidores europeos o asiáticos han participado en la lucha de Estados Unidos por aislar a Cuba. Para ellos la política de Washington simboliza la continuación de la influencia de la guerra fría en una era en la cual el principal campo de batalla es el mercado mundial. Para Europa y Japón, Cuba siempre ha sido solamente un socio comercial menor; para Washington era una alternativa a regímenes regionales que podría alimentar los desbalances del comercio estadounidense.

El tercer gran cambio que conformó la política de Estados Unidos hacia Cuba en los noventa se deriva de las transiciones electorales que se sucedieron en Latinoamérica en la década anterior. Durante los ochenta, comenzando en la presidencia de Reagan, Estados Unidos cambió radicalmente: de apoyar a gobernantes militares autoritarios en contra de amenazas comunistas "totalitarias", a "fomentar" procesos de redemocratización. Las razones para este cambio en política fueron, en la mayoría de los casos, el temor de que los regímenes militares, debilitados por crisis económicas, la pérdida de apoyo de la élite, y una creciente movilización popular dentro de la cual una resurgente izquierda a menudo desempeñaba un papel protagónico, se colapsarían y serían remplazados por gobiernos civiles apoyados por las masas, opuestos a los "libres mercados" que eran el símbolo del gobierno dictatorial. Washington optó por vigilar "transiciones" que produjeron regímenes pro mercado opuestos a reformas sociales radicales. La experiencia de las transiciones "tempranas" en Perú (1980) y Argentina (1983) confirmaron la percepción de que era no sólo posible, sino política y propagandísticamente ventajoso, promover una transición electoral bajo un juego de suposiciones que conservaron el "viejo" Estado, sistema socioeconómico, y estrategia económica (neoliberal).

En esta forma, lo que dio inicio como la "adaptación" de Washington a las exigencias prácticas para el cambio político y social que emanaba de Latinoamérica fue rápidamente transformado por Estados Unidos en una nueva estrategia política para conservar el *statu quo*. Los regímenes electos darían legitimidad al pago de las deudas

contraídas por los regímenes militares, a políticos corruptos huyendo con dineros y a los ricos que ilegalmente transferían miles de millones de dólares al extranjero. Washington argumentó que “libre comercio y democracia” estaban ligados y, por lo tanto, cualquier régimen que opusiera resistencia a las demandas de los banqueros y las multinacionales estaba socavando la democracia. Este argumento pasaba por alto el hecho de que los mercados libres tenían su origen en las dictaduras y que habían sido sostenidos por regímenes militarmente dominados o electoralmente dependientes que otorgaron amnistías contra la persecución por abusos a derechos humanos cometidos por sus autocráticos antecesores.

Una vez que la fórmula (“democracia y libre mercado”) se encontraba en su lugar y las reglas para la transición electoral se establecieron firmemente, Washington procedió a animar, promover y apoyar la “democratización” global como el medio más efectivo para romper barreras a los mercados, privatizar empresas públicas y atacar a los estados colectivistas unipartidistas. El “cambio electorero” de la política estadounidense tenía un sesgo de dos filos: permitía el apoyo a la mayoría de los regímenes electorales más atrasados socioeconómicamente (Guatemala, El Salvador) mientras legitimaba esfuerzos para pisotear el derecho nacional e internacional con el fin de socavar y desintegrar adversarios (los *contras* nicaragüenses, de acuerdo con funcionarios de Reagan y Bush, estaban peleando por la “democracia” contra el gobierno sandinista).

La “autoridad moral” que Estados Unidos manipuló por medio de su apoyo a las transiciones electorales en Latinoamérica se explotó para legitimar su postura hostil contra Cuba. Los métodos de los regímenes electorales para ejercer el poder político y sus políticas socioeconómicas eran preocupaciones secundarias. Únicamente las “elecciones” determinaban el apoyo u oposición a un régimen en particular. Embargos ilegales, violaciones de los derechos de comercio de terceros países e intervención en los asuntos internos de Estados soberanos se hicieron a un lado: “democracia” desplazó a autodeterminación. Conforme la justificación de políticas de la guerra fría se desvaneció —claramente Cuba no podía seguir describiéndose como un “puesto de avanzada” soviético en el hemisferio— Washington confió en forma creciente en el argumento de la transición electoral. Cuba era la excepción y, por lo tanto, no podía

ser incluida en organismos regionales, reuniones o grupos comerciales. La paradoja, sin embargo, era que mientras Washington promovía la redemocratización para facilitar y garantizar el acceso a los mercados, los nuevos regímenes civiles reanudaban relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, debilitando así la continuación de los esfuerzos Bush-Clinton para aislar a la isla caribeña dentro del sistema interamericano.

El cuarto gran cambio en el contexto global que ha incidido las relaciones cubano-estadounidenses ha sido el declive en el Movimiento de los Países No Alineados (NAM). Debido a que éste funcionó como un amplio foro de países del Tercer Mundo que eran más o menos independientes de las dos superpotencias de la guerra fría, proporcionaba una fuente de apoyo a la Revolución cubana más allá de la órbita soviética. Sucesivos gobiernos de Estados Unidos mostraron hostilidad hacia el NAM, exceptuando aquellas ocasiones en las que países se unieron al movimiento después de haber roto relaciones con la Unión Soviética. Los motivos para la postura de Estados Unidos hacia el NAM eran variados. Generalizando, sin embargo, se centraban en la idea de que Sur-Sur y relaciones multilaterales debilitarían la influencia de Estados Unidos en el Tercer Mundo.

Hoy en día las relaciones bilaterales y ligas Norte-Sur han remplazado en su mayoría al NAM, con lo que se ha fortalecido la postura de Occidente en general y la de Estados Unidos en particular. Esto es evidente en las negociaciones de la deuda, la creciente intromisión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional al fijar programas de desarrollo (libre mercado) y en la variedad de programas de ONGs con financiamiento occidental para remplazar extensos programas sociales del Tercer Mundo.

La extinción del NAM ha permitido a Washington fijar el marco de las discusiones Estados Unidos-Cuba en términos mucho más favorables para el primero y limitar los conductos alternativos para que La Habana pueda ser escuchada. Más aún: ha fortalecido la hegemonía estadounidense sobre el Tercer Mundo, ampliado la cobertura de la ideología neoliberal y convertido las relaciones Norte-Sur en parte central de las políticas de desarrollo, forzando a los cubanos a voltear hacia el Norte más de lo que les resultaría beneficioso. Al tiempo que sus aliados del pasado en el NAM recurren a políticas neoliberales y compiten por inversiones extranjeras, las presiones

sobre Cuba para hacer lo propio aumentan, puesto que las relaciones interregionales se tornan más y más limitadas.

Lo que particularmente llama la atención de la naturaleza antagónica de la política de Clinton hacia Cuba en el nuevo entorno mundial, es el grado en el que dicha postura se contrapone a metas más importantes de la política estadounidense. Hay cuando menos cuatro contradicciones básicas en la política de Washington hacia la isla.

Libre comercio: en los noventa, un mayor porcentaje de las utilidades de las compañías multinacionales estadounidenses depende más que nunca de los mercados extranjeros. Esta tendencia había reforzado la determinación de Washington de proporcionar "liderazgo global" en la era de la posguerra fría para abrir mercados y nuevos sitios de inversión. El principal instrumento ideológico en esta campaña había sido la doctrina del libre comercio. Estados Unidos ha defendido en todos los foros regionales y globales que el libre comercio es la piedra angular de su política económica exterior. Sin embargo, esta doctrina se contrapone con las prácticas comerciales restrictivas apoyadas por la Casa Blanca y el Congreso para obstruir y limitar el comercio mundial con Cuba. Esta inconsistencia ha hecho ver a los rivales que la adopción por Washington del libre comercio es una política de autoservicio para ser usada solamente cuando conviene a los intereses políticos de Estados Unidos. En un periodo de competencia intensificada entre capitalistas, la respuesta de la administración de Clinton a la apertura de Cuba a "los mercados mundiales" socava su anhelo de liderazgo en la era del "libre comercio".

Factores políticos internos, entre ellos los esfuerzos continuados por asegurar el "voto cubano" de Florida, también contribuyen a la política estadounidense de antilibre comercio con Cuba. Uno de los principales asesores de política exterior de la Casa Blanca explicó el rechazo de Clinton, después de tres años en el poder, para normalizar relaciones con La Habana en estos términos: "No se juegan votos en cómo tratamos con Indonesia, y tampoco hay muchos en cómo tratamos con China. [Pero] Castro aún es dinamita política."⁵⁷

⁵⁷ Citado en D.E. Singer, "Real policy: why Suharto is in and Castro is out", *New York Times*, 31 de octubre de 1995, p. 3.

Por tanto, las consideraciones políticas coyunturales amenazan socavar la lógica de la doctrina del libre comercio, no solamente debilitando a esta última sino también demostrando, por parte de Clinton, una ausencia de liderazgo global, pues voluntariamente se humilla ante un pequeño grupo de escaso criterio de extremistas cubano-americanos de derecha.

· Competencia intercapitalista: vigorosa proponente de un campo de juego nivelado para todos los socios comerciales del mundo, la Casa Blanca intenta interferir y limitar las relaciones comerciales entre Cuba y algunos países competidores occidentales. Más aún, pretende extender sus políticas a subsidiarias de multinacionales estadounidenses asentadas en terceros países. La llamada doctrina de extraterritorialidad viola la soberanía de países capitalistas competidores y está claramente dirigida a socavar la autoridad y las leyes comerciales de competencia. Tal doctrina imperial, sin embargo, ha fracasado en intimidar a los principales socios comerciales y aliados para que ejecuten las órdenes de Washington.

Guerra ideológica: Washington continúa realizando una guerra ideológica sin cuartel contra Cuba. Sea en los medios masivos, por Radio Martí o en foros internacionales, Cuba permanece enquistada en la retórica estadounidense de la guerra fría. Hoy día, entre más se aleja Cuba de los puntos fijos del mapa ideológico de Estados Unidos, más intenso se vuelve el asalto retórico de la administración Clinton —sin importar las realidades de la liberalización económica en Cuba—. Europeos, asiáticos, americanos, canadienses y otros gobiernos alrededor del mundo no sólo han reconocido y respondido a las aperturas de mercado y los cambios en las reglas sobre inversión extranjera, sino que han promovido inversiones de cientos de millones de dólares en la economía cubana, por medio de sus clases capitalistas en el extranjero. Por lo tanto, Estados Unidos persigue una guerra ideológica fantasma: su fantasía totalitaria fracasa en reunir apoyo de aliados porque suena falsa a los oídos de participantes en una economía mixta. Los argumentos ideológicos de Estados Unidos, carentes de credibilidad, son por lo tanto autolimitantes: están tan lejos de las realidades y prácticas actuales que producen un autoaislamiento estadounidense en lugar de voces de aprobación. En lugar de que Estados Unidos aproveche los cambios en Cuba para tratar de profundizarlos, su hostilidad permite a otros

países y actores sociales tener un papel más activo. Impulsado por la idea perversa de que entre más cambie Cuba, más peligrosa y sutil es su amenaza, Washington ha contribuido a permitir al liderazgo revolucionario limitar el alcance y velocidad de las transformaciones del mercado.

Estado mercantilista *versus* seguridad nacional: desde principios de los noventa, Estados Unidos ha tratado desesperadamente de mantener y mejorar su competitividad global en el nuevo campo de batalla del mercado mundial, donde los sistemas de armamentos y la intimidación ideológica no obtienen tajadas. Cada vez más las instituciones de política exterior se reciclan para lograr mercados, vender productos y explotar la venta de compañías estatales.

Washington se encuentra en la etapa de tratar de convertir el estado imperial de seguridad nacional en uno mercantilista; de reciclar sus instituciones imperiales de enfoque ideológico-militar a otras de enfoque económico-comercial. Sin embargo, mantener una postura básicamente ideológica y militar en sus relaciones con Cuba ayuda a conservar y nutrir a aquellas fuerzas que se resisten al cambio en Estado mercantilista: la búsqueda de "amenazas" del pasado continúa en la retórica de aquellos nostálgicos personajes de derecha que actualmente tienen puestos influyentes dentro de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno estadounidense. Esta tensión dentro del Estado, entre los elementos de seguridad nacional y los mercantilistas, aflora en la esfera de la política hacia Cuba; por un lado, restricciones al turismo y comercio satisfacen a los nostálgicos; por el otro, existe una falta de implementación y aplicación rígida de estas medidas, para satisfacer a los activistas de la fracción mercantilista del Estado: de ahí la brecha entre la retórica radical y la limitada voluntad por implementar políticas específicas que socavan las relaciones comerciales mayores.

Conclusión: la dinámica de la política hacia Cuba

Consecuencia directa de la política de línea dura de Clinton hacia Cuba fue la creación de un clima político favorable para que las

fuerzas internas de derecha buscaran diseñar sus propias agendas más radicales con respecto a la isla. La victoria republicana en las elecciones de 1994 para renovar el Congreso, arrojaron como resultado que dos de los legisladores más anticastristas del mismo asumieran la presidencia de comités clave de política externa. El senador Jesse Helms se hizo cargo de la presidencia del Comité de Relaciones Exteriores del Senado; en la Cámara Baja, el representante Dan Burton pasó a encabezar el Subcomité de Asuntos para el Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales.

En febrero de 1995, Helms y Burton introdujeron una iniciativa para la Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, cuyo objetivo era castigar severamente a gobiernos extranjeros, compañías extranjeras e instituciones mundiales que mantuvieran relaciones económicas con Cuba. Las principales provisiones de la ley eran muy específicas y no estaban sujetas a interpretación: los ex dueños estadounidenses de propiedades nacionalizadas obtendrían el derecho de demandar en las cortes de Estados Unidos a los extranjeros que invirtieran en dichas empresas; los ejecutivos de compañías extranjeras dueñas de dichas propiedades, o que se beneficiaran de ellas en cualquier forma, serían privados de visa para visitar Estados Unidos (un intento de poner alto al crecimiento de las coinversiones y otras clases de inversión externa); los países que compraran azúcar y melazas de Cuba, o comerciaran con esos edulcorantes perderían sus derechos preferenciales de comercio en el mercado estadounidense; las contribuciones de Estados Unidos al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional se reducirían en un monto equivalente al de la ayuda que estas instituciones decidieran otorgar al gobierno de Castro en el futuro; y la ayuda económica de Estados Unidos a Rusia se retendría en un monto igual a la cantidad que Moscú proporcionara a La Habana en pago por el uso de la instalación de vigilancia electrónica en Lourdes, utilizada para monitorear la conformidad con acuerdos internacionales de control de armamentos (200 millones de dólares aproximadamente).

Los gobiernos europeos, canadiense y latinoamericanos condenaron la ley por su alcance extraterritorial y por contravenir las reglas del comercio mundial. En una carta a líderes del Congreso, la Unión Europea se refirió a puntos clave de la legislación como "objektos" e "ilegítimos" y advirtió que su implementación proba-

blemente tendría “graves y dañinos efectos en las relaciones Unión Europea-Estados Unidos”.⁵⁸ El ministro de Comercio canadiense, Roy McClaren, planteó que la ley socavaba las obligaciones de Washington con el Tratado de Libre Comercio y la Organización Mundial de Comercio. La prohibición a las importaciones de azúcar y derivados preocupó particularmente a Ottawa, porque amenazaba casi 1 000 millones de comercio bilateral.⁵⁹ Los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río condenaron la ley como contraria a las “prácticas de libre comercio universalmente reconocidas”.⁶⁰

Confrontada con esta oposición mundial, la administración informó al Comité de Relaciones Internacionales del Congreso que se opondría a la ley porque algunas secciones de ésta “enfurecerían a los aliados de Estados Unidos y forzarían a Washington a violar acuerdos internacionales”.⁶¹ Durante los debates del proyecto de ley, los altos funcionarios del Departamento de Estado, Peter Tarnoff y Alexander Watson, al tiempo que reafirmaban el fuerte apoyo de Clinton al embargo comercial como “la mejor palanca que tiene Estados Unidos para promover el cambio en Cuba”, detallaron el temor de la Casa Blanca ante aquellas provisiones que probablemente “causarían fricciones con nuestros aliados” y que infringían aparentemente la responsabilidad constitucional del presidente en el área de política exterior.⁶²

Aun cuando la Casa Blanca insistía en condicionar la mejora de relaciones a “profundas reformas políticas y económicas” por parte del gobierno de Castro,⁶³ algunos comentaristas percibieron un “nuevo enfoque” en pronunciamientos hechos y decisiones tomadas durante 1998. Éstos incluían el viraje en la política sobre los refugiados de Cuba; declaraciones sobre un posible relajamiento de

⁵⁸ Citado en *CubaINFO*, 6 de abril de 1995, pp. 2-3. Véase también la declaración del ministro de Relaciones Exteriores alemán Klaus Kinkel, en *CubaINFO*, 18 de mayo de 1995, p. 8.

⁵⁹ C. H. Farnsworth, “Congress move on Cuba irks Canada and Mexico”, *New York Times*, 23 de mayo de 1995, p. 3.; *CubaINFO*, 27 de abril de 1995, p. 1.

⁶⁰ Citado en *CubaINFO*, 8 de junio de 1995, p. 3.

⁶¹ Citado en una carta escrita por el enlace principal del Departamento de Estado con el Congreso, Wendy Sherman, en Greenhouse, “Clinton opposes move...”, *op. cit.*, p. 1.

⁶² Citado en US Department of State, *Dispatch*, 29 de mayo de 1995, pp. 446-449; *CubaINFO*, 6 de abril de 1995, p. 3 y 8 de junio de 1995.

⁶³ Citado en M. Navarro, “Castro confers with exiled foe”, *New York Times*, 28 de junio de 1995, p. 1.

las sanciones económicas; la no implementación de ciertas provisiones de la prohibición de viajes a Cuba, a pesar de la áspera retórica oficial; el anuncio presidencial de los planes para aumentar intercambios persona a persona y reducir las restricciones a los cubano-americanos que quisieran visitar o remitir dólares a sus familiares en la isla; y el éxito de la Casa Blanca en el cabildeo para eliminar algunas de las provisiones originales de la ley Helms-Burton.

Interpretar estos cambios como un “nuevo enfoque”, sin embargo, ignora el marco de derecha dentro del cual se ha hecho la política de Clinton hacia Cuba, con el que sus más “liberales” asesores han tenido que cargar. Desde la perspectiva de una administración cuyas iniciales medidas de “ponte duro” establecieron las bases para un aún más radical enfoque adoptado por la derecha política, las iniciativas más recientes no pueden ser interpretadas como un cambio fundamental en la política estadounidense. Sería más apropiado describirlas como un retorno a las políticas de la era Reagan-Bush.

Los cambios que puedan haber habido en esta política, se deben al éxito de los “liberales” del Departamento de Estado para persuadir al presidente Clinton a adoptar una política de doble enfoque basada en un mayor intercambio educacional, artístico, académico y religioso entre ambos países, a la vez que se mantiene el embargo firmemente en su lugar. Pero la justificación que se ofrece para esta selecta apertura política, ideológica y cultural refleja la persistencia de un consenso burocrático con respecto a la meta estratégica fundamental: derrotar el liderazgo de Castro. Fue precisamente este tipo de contactos —dijeron los “liberales” de la administración para convencer a la Casa Blanca— los que desempeñaron un papel preponderante en apresurar el colapso de los regímenes comunistas de Europa Oriental.⁶⁴

Cualesquiera discrepancias que puedan haber surgido sobre la política hacia Cuba están confinadas a los métodos más efectivos de lograr el objetivo consensual mayor. Los “liberales” que diseñan la política de Estados Unidos —hizo notar Castro en un discurso pro-

⁶⁴ Véase S. Greenhouse, “To undercut Castro, US plans links with Cubans”, *New York Times*, 12 de junio de 1995, p. 9.

nunciado en agosto de 1995— están no menos determinados que los derechistas de línea dura “a penetrarnos, a debilitarnos, a crear toda clase de organizaciones contrarrevolucionarias para desestabilizar el país”. El ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Robaina, fue aún más cortante y al grano: “No están debatiendo si nos cortan la cabeza... sino cómo lo harán: si con un cuchillo o con una navaja.”⁶⁵

Mientras la Casa Blanca persiga una política de hostilidad hacia Cuba frente a un panorama de cambios en un entorno mundial favorable al capitalismo, limita su habilidad de beneficiarse de las nuevas circunstancias ventajosas; contradice y socava las aspiraciones de Washington tanto ideológicas como económicas (libre comercio) y sus esfuerzos por reciclar al Estado estadounidense (de “seguridad nacional” a mercantilista). Más aún, la política de “doble enfoque” de apertura ideológico-cultural combinada con presiones económicas, que resultó exitosa en Europa Oriental, es improbable que logre sus objetivos desestabilizadores en Cuba debido a las rígidas ojeras ideológicas impuestas por preocupaciones electorales pueblerinas durante 1995-1996 y al modelo heterodoxo de desarrollo (mercado-bienestar social) que está teniendo lugar en el resto de Latinoamérica.

⁶⁵ Castro y Robaina fueron citados en T. Golden, “Cuban leadership shows little hope of closer US ties”, *New York Times*, 7 de agosto de 1995, pp. 1 y 3.