

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

Francisco Rojas Aravena
(editor)

Flacso-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4

Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

Cuba y el multilateralismo

Isabel Jaramillo Edwards

Lo esencial es no perder la orientación.

José Arcadio Buendía

Gabriel García Márquez, Cien años de soledad

Introducción

El trabajo que presentamos es una aproximación a la política exterior de Cuba y el multilateralismo en los años 90¹. A estos fines hemos seleccionado un conjunto de temas –que no se agotan en este trabajo– como son algunos aspectos de la política de Cuba en este ámbito: ONU, el Mnoal, el contexto hemisférico y el Sistema Interamericano, mecanismos económicos multilaterales como son los acuerdos de Lomé-ACP-Caricom, la Asociación de Estados del Caribe, Aladi, el Mercosur, las cumbres iberoamericanas, y la Unión Europea y América Latina.

Cuba tuvo tradicionalmente una presencia en el contexto internacional. Desde el triunfo de la Revolución, en 1959, Cuba desarrolló una nueva y amplia proyección externa, en parte orientada a contrarrestar la política hostil de Estados Unidos que no se hizo esperar². Una premisa básica de la política exterior de Cuba es la preservación de su independencia y soberanía nacionales, amenazadas constantemente por el imperialismo estadounidense³. La relación de Cuba con el campo socialista –en el contexto internacional bipolar de la época– estuvo dirigido a garantizar el desarrollo del proceso revolucionario y el socialismo en la isla. Al mismo tiempo, Cuba supo “diferenciar siempre las posiciones respecto de las diversas grandes potencias capitalistas y de los varios

1. Por multilateralismo entendemos las instancias y/o espacios de orden internacional, regional y subregional en las cuales concurren una multiplicidad de Estados y actores en la perspectiva del diálogo político, de la convergencia, cooperación y articulación de políticas en torno de temas de interés común. Para una visión en este sentido, ver: Francisco Rojas Aravena y Paz V. Millet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, 1998.

2. Los principios, objetivos y direcciones de la política exterior de Cuba han sido clarificados en diversos documentos partidistas y gubernamentales como son: Plataforma Programática del PCC, Documentos de los Congresos del PCC, análisis de estadistas cubanos, y el texto, que ya es un clásico, de Carlos Rafael Rodríguez, “Fundamentos estratégicos de la política exterior de la Revolución cubana”, de 1980, en *Cuba Socialista*. Con respecto a este último texto, ver: *Letra con Filo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1983, pp. 373-389.

3. Ver en este sentido: Carlos Alzugaray: *De la fruta madura a la Ley Helms-Burton: auge, decadencia y fracaso de la política imperialista de Estados Unidos hacia Cuba*, Editorial Universitaria, Panamá, 1997.

países capitalistas de desarrollo medio⁴, con los cuales se han mantenido relaciones sobre la base de intereses mutuos. Cuba se incorporó al Movimiento de Países No Alineados en 1961, buscó ampliar los vínculos diplomáticos, políticos y culturales con América Latina y el Caribe y desarrolló “una política de activa solidaridad revolucionaria”⁵. En el escenario multilateral Cuba ha impulsado una política antipanamericanista e identificada con los intereses de los países del Sur, con las adaptaciones necesarias, y conservando siempre una política exterior caracterizada por un amplio nivel de autonomía y una resistencia sistemática a condicionamientos⁶.

La política exterior de Cuba, en el terreno multilateral, ha sido tradicionalmente activa. Cuba fue miembro fundador de Naciones Unidas (ONU), fundadora del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en 1947⁷, fue miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). A partir de la década de los 60 Cuba sufre los embates del bloqueo estadounidense y es suspendida de la Organización de Estados Americanos (OEA), del BM y del FMI, y se le niega el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). En los 70 Cuba pasa a formar parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), hasta finales de la década de los 80, con el derrumbe y la desarticulación del campo socialista y la URSS. En los 90, Cuba diversifica su política exterior y reorienta su política hacia América Latina y el Caribe⁸, entroncándola con temas y problemas comunes a la región. Son relevantes temas como el desarrollo, la deuda externa, la migración, los riesgos de la globalización de carácter neoliberal⁹, cuestión que –en general– se traduce en una intensa proyección externa cubana en el entorno multilateral. Se trata, en primer lugar de facilitar la reinserción de Cuba en el nuevo contexto internacional con el menor costo posible para el sistema y proyecto socialista desarrollados, y en segundo lugar, aunque no menos importante, de intentar articular una postura colectiva, que permita influir en la reformulación del orden global, de forma que se considere la vulnerabilidad y la urgencia de orden social que presentan los países del Tercer Mundo, especialmente América Latina y el

4. Carlos Rafael Rodríguez: ob. cit., p. 380.

5. C. Alzugaray: “Cuba y el sistema internacional en la década de 1990”, capítulo del libro en preparación de Emilio Duarte (comp.): *Problemas actuales de teoría socio-política*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1999.

6. Un ejemplo en este sentido es la política desarrollada hacia África. En este sentido: David González: “Crisis, guerra y negociación en Angola y Mozambique”, en: *Procesos de negociación comparados en África y América Latina*, Gabriel Aguilera Peralta et al., Flacso-Guatemala, 1994, pp. 43-61.

7. En la Carta de La Habana, se estipulaba que se establecería un organismo mundial de comercio. Al no ser ratificada por EEUU, se creó provisionalmente el GATT, que funcionó durante medio siglo.

8. A comienzos de la década de los 90, Cuba abandonaba la perspectiva de que América Latina estaba madura para el cambio revolucionario. Ver: *Granma*, 18/6/91, p. 8.

9. Sobre la economía global, ver: Discurso F. Castro, Clausura del V Congreso de los CDR, 28/9/98, suplemento *Juventud Rebelde*, pp. 8-16. Para una visión de los efectos de la globalización y EEUU: Richard N. Haass y Robert E. Litan: “Globalization and Its Discontents”, en *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 3, mayo-junio 1998, pp. 2-6.

Caribe, cuestión que a su vez permite enfrentar colectivamente y con mayores posibilidades de éxito el papel –que para el multilateralismo– intentan diseñar las grandes potencias centrales.

Una variable esencial –y permanente– es la política estadounidense hacia Cuba. Estados Unidos ha intentado aislar a Cuba durante cuatro décadas, aplicando diferentes grados de hostilidad y presión, determinados por coyunturas internas y externas. El objetivo permanente de la política exterior de Cuba es contrarrestar los efectos de esa política, desplegando una acción multilateral y bilateral orientada a estos fines. Un objetivo central de la política exterior de la isla en los foros multilaterales es la denuncia del bloqueo, que ha sido constante a lo largo de casi 40 años. La internacionalización de los efectos del bloqueo, que se incrementan a partir del carácter extraterritorial expansivo que adquiere en la década de los 90, produce una ampliación del rechazo a legislaciones de este tipo. En 1992, 53 países votaron a favor de la resolución presentada por Cuba en Naciones Unidas y en 1997, la resolución obtuvo 152 votos a favor, y por último, el referéndum no vinculante contra el bloqueo realizado en ONU en 1998, daba como resultado 157-2, explicitando el desacuerdo generalizado con la Ley Helms-Burton¹⁰.

La política exterior cubana –en el terreno multilateral– también se ha orientado a crear las condiciones para la reinserción de Cuba en el sistema internacional que se reformula. Correspondientemente, la isla lleva a cabo cambios de manera de incorporarse a la economía mundial de forma “gradual y ordenada”, manteniendo los logros del sistema político actual¹¹. La diversificación de los acuerdos económicos, comerciales y diplomáticos se inscriben en el marco de un enfoque realista y pragmático de la política exterior, que a su vez se articula con una lógica de equilibrio de poderes. Es en esta dirección que Cuba ha ampliado y consolidado sus relaciones diplomáticas con el mayor número de países¹². El Caribe y América Latina, como marco geográfico natural para la isla, han gozado de una atención especial, de la cual no ha estado ausente el peso de iniciativas que indican una relativa autonomía por parte de la región¹³. El estrechamiento de las relaciones con el Caribe, y más recientemente con América Central, junto a la postura constructiva de Canadá apuntarían a un incremento gradual de las condiciones para la conformación de un contexto propicio para la total reinserción de Cuba en el hemisferio.

10. Y.M. Ibrahim: “UN Votes 157-2 in Nonbinding Referendum Against US Embargo of Cuba”, en *The New York Times*, 15/10/1998, en: *Isla, CA, USA*, p. 100. Ver también: Juan O. Tamayo: “US Sanctions on Cuba Under Growing Attack”, *The Miami Herald*, 25/12/98.

11. “Ningún país puede ahora resolver sus problemas solo, por eso seguiremos haciendo cambios para facilitar y promover las relaciones con otros países, dentro del sistema que tiene nuestro país”, C. Lage, vicepresidente de Cuba: *Notimex*, Madrid, 3/2/99. Para otra perspectiva: H. La Franchi, “Cuba Seeks Change Without Blow to Its System”, *Christian Science Monitor*, 14/10/1998, en: *Isla*, p. 89.

12. F. López: “Diplomacia a la ofensiva”, *Granma*, 13/2/1999.

13. A. Friola, S. Pearlstein: “Leaving Big Brothers Shadow: Latin Nations Confront US as Equals in Americas Summit”, *The Washington Post*, 16/4/1998, p. 1. Como referencia para los riesgos de grados de desarrollo diferentes: J.E. Garten: “Adrift in the Global Economy”, *The New York Times*, 11/5/1998, p. A19.

Con la admisión como observador en la negociación del Convenio de Lomé¹⁴ Cuba se inserta en el área de influencia europea, cuestión que es un elemento de contrapeso *vis-a-vis* Estados Unidos. En la paulatina reinserción de Cuba en el contexto hemisférico, la inclusión en el entorno europeo juega como factor de equilibrio, en un contexto asimétrico donde el peso de EEUU determina la conducción de la política y según todo indica, seguirá obstaculizando y condicionando la reinserción de la isla¹⁵.

Las relaciones diplomáticas con la Comunidad Europea¹⁶ –aunque no exentas de fricciones en torno de condicionamientos– se han mantenido e incluso, en algunos casos, se han ampliado relaciones bilaterales tradicionales. El principal signo de colaboración Unión Europea (UE)/Cuba ha estado –hasta ahora– en la asistencia humanitaria. La inversión en este campo se estima que sea, desde 1993, de más de 70 millones de dólares para apoyar programas de asistencia sanitaria y alimentación a la población. Son especialmente relevantes las relaciones comerciales, diplomáticas y de inversión con España que –luego de un par de años de relativo distanciamiento– se encuentran actualmente en una coyuntura propicia, y se espera fijar la fecha para la visita del rey a La Habana, que “en principio está prevista para este año, en lo posible en la primavera (boreal), pero en estos momentos existen acontecimientos que producen complejidades adicionales”¹⁷. Cuba ha participado activamente en las cumbres iberoamericanas y fue sede de la IX Cumbre en 1999.

Las relaciones diplomáticas –en el caso del ex-campo socialista– se han readecuado en correspondencia con las nuevas condiciones internacionales. En esta etapa cobra especial importancia la reestructuración de las relaciones comerciales y la consolidación de las mismas en concordancia con la conformación de espacios geoeconómicos, procesos de integración regional y la globalización.

A partir de la renegociación de la deuda externa de Cuba con Japón¹⁸ en 1998, se aceleraba una dinámica de carácter positivo, que incluía iniciativas de flexibilización de posturas con respecto a la isla¹⁹, como en el caso de Argentina que apuntaba revisaría “opciones para renegociar la deuda cubana de 1.68 mil millones de dólares”²⁰. Estas iniciativas son relevantes en cuanto a la ampliación

14. La Convención de Lomé está compuesta por 71 países de Asia, el Pacífico y el Caribe que reciben un conjunto de preferencias en su relación con la Unión Europea. Es de los pocos mecanismos con estas características que sobreviven. En el caso de Cuba, se trata de buscar en lo inmediato este mecanismo preferencial como vía de reinserción en la economía internacional.

15. Madeleine Albright, secretaria de Estado, en: “Audiencia del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes”, *Notimex*, Washington, 15/2/99.

16. De Europa, Irlanda es el único país con el cual Cuba no tiene relaciones.

17. Canciller A. Matutes en: *EFE*, Río de Janeiro, 10/3/99.

18. Se da una cadena de acontecimientos, entre ellos la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba y una relativa flexibilización de la postura de EEUU, entre otras.

19. Declaraciones recientes del presidente Clinton apuntan en esta dirección. Ver: “Estados Unidos invoca ‘lazos de sangre’ con Cuba y da nuevas señales de deshielo”, *AFP*, 6/5/1998; “Embargo genera polémicas”, *El Nuevo Herald*, 12/5/1998.

20. Pascal Fletcher: “Havana Offered Debt Initiative”, en *Financial Times*, 23/10/1998, en *Isla*, CA. USA, p. 92.

y fortalecimiento de los propios procesos de integración regional frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En términos de la reinserción de Cuba en la dinámica de los procesos de integración regional y subregional, se producía el ingreso de la isla a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), se buscaba un espacio de relación con el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), funcionaba como parte activa de la comisión bilateral con Mercado Común del Caribe (Caricom) y participaba como miembro en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y se lograba el estatus de observador en las negociaciones Lomé/ACP.

La fluidez que caracterizaba la dinámica de la política externa se veía alterada en febrero de 1999. En el terreno de la dinámica interna y a partir de medidas íntimamente relacionadas con los cambios en la economía, se reformaba el Código Penal y daba a conocer la Ley N° 88 de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba²¹, entre otras destinadas a enfrentar delitos como el narcotráfico, tráfico de inmigrantes ilegales, corrupción de menores, etc. en la que se incluía la extensión de la pena capital²². El incremento en el tipo de delitos no contemplados en el código existente se enfrentaba a partir de una legislación orientada a la prevención y protección de la sociedad, en correspondencia con un incremento de la apertura económica de la isla. Algunas de las figuras delictivas incluidas en el nuevo código no existían anteriormente y se han desarrollado en los últimos 10 años. La legislación también estaba destinada a enfrentar a "la contrarrevolución y el terrorismo" en esta etapa, ya que cuestiones como "asociación ilícita", "propaganda enemiga", etc., han estado siempre presentes en el Código Penal²³. La reforma de éste "amplió la aplicación de la pena de muerte, que puede imponerse ahora por delitos agravados de narcotráfico, robo con violencia y corrupción de menores"²⁴. La aplicación de la pena capital como sanción máxima para algunos delitos provocaba el rechazo del Parlamento europeo²⁵. Las autoridades cubanas aclararon que la pena de muerte era "una medida excepcional, que se aplica para delitos muy horribles", pero no sería excluida de la legislación mientras "Cuba siga siendo un país agredido"²⁶. La persistencia de la hostilidad como elemento central de la política exterior de EEUU hacia Cuba y el rechazo de la administración Clinton a emprender el estudio de enfoques alternativos²⁷, no

21. *Trabajadores*, Suplemento Especial, 8/3/99.

22. Enmiendas al Código Penal, ver: Gaceta Oficial, 15 de marzo de 1999, pp. 11-13. Ver también como referente, Discurso de Fidel Castro en el 40 Aniversario de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR), 5 de enero de 1999.

23. Ver en este sentido, "Contundente denuncia del fiscal en su alegato final", *Granma*, 12/3/99, pp. 1-5. Las causas abiertas a Raúl Ernesto Cruz León y Otto Rodríguez Llerena permitieron al Gobierno presentar una serie de testimonios contra la principal organización del exilio cubano en EEUU, la Fundación Nacional Cubano-Americana. Ver: P. Grogg: "Cuba: juicio a salvadoreños reaviva polémica sobre pena de muerte", *IPS*, 18/3/99.

24. P. Grogg: ob. cit.

25. *EFE*, Estrasburgo, 11/3/99.

26. De acuerdo con la ONU, 92 países mantienen y aplican la pena de muerte y 56 no la prevén ni para delitos comunes ni militares. Unos 30 Estados conservan la pena capital en sus leyes, pero no la han impuesto en los últimos años. Patricia Grogg, ob. cit.

27. W. Ratliff: "A New Kissinger Commission on Cuba", en *The Wall Street Journal*, 23/10/1998, Isla, CA, USA, p. 107.

contribuía a fomentar un clima adecuado para que se emprendiesen nuevos cambios o se incrementasen y acelerasen los actualmente existentes. Sin embargo, el pragmatismo, los intereses periféricos y los contactos "pueblo a pueblo" a partir de un interés mutuo, se dan su espacio²⁸. Así se anunciaba que expertos del Centro Nacional de Huracanes de EEUU visitaban Cuba a mediados de marzo, para un primer encuentro formal con meteorólogos de la isla²⁹. Por otro lado, grupos musicales de EEUU y el equipo de los Orioles visitaban La Habana y los deportistas jugaban un partido de béisbol con un equipo nacional de Cuba³⁰, en lo que algunos denominaban la "diplomacia del béisbol". En realidad nos encontramos frente a una vertiente de la política exterior cubana que se orienta a proyectar los valores de la cultura, el deporte, la música, y la ciencia cubanas como parte de una visión de espectro amplio, aplicada globalmente.

Estratégicamente, el espacio de reinserción para Cuba –por razones geoconómicas– es el Norte. Dados los obstáculos impuestos por la política de EEUU, la isla desarrolla una política exterior orientada a diversificar sus relaciones, en la perspectiva de una reinserción donde primen tanto los intereses comunes como la receptividad. En un primer plano está la Cuenca del Caribe y en un segundo escalón América Latina. La relación bilateral con Canadá se ha basado fundamentalmente en el aspecto comercial y se ha orientado esencialmente a la inversión. En el caso de la UE, las relaciones se orientan a proporcionar un elemento de balance frente a EEUU, en la perspectiva de viabilizar la reinserción de Cuba en el contexto internacional. A partir del 1º de julio de 1999, Cuba utilizará el euro, moneda única europea, en todas sus operaciones con los países europeos integrados en la nueva moneda.

El ámbito multilateral

La política exterior de Cuba se centra, en lo que se refiere a las Naciones Unidas, en la reforma del organismo internacional. En este sentido se subraya el tema de los intentos de democratizar el Consejo de Seguridad, de manera que sea más representativo, su trabajo más transparente, y también poner límites al poder de veto que impera en la actualidad. Las propuestas maximalistas en torno de la reforma del Consejo de Seguridad son las lideradas por Cuba y se relacionan básicamente con la proporcionalidad del mundo en desarrollo en el mismo y la representatividad a la que se aspira en ese contexto³¹. El enfoque de

28. No se debe confundir un *acuerdo de interés mutuo* con la campaña "pueblo a pueblo" de EEUU que se inserta en el Track II. Ver: Paula Pettavino y Philip Brenner: "The Role of Sports in Cuba's Domestic and International Policy", *Cuba Briefing Paper Series*, N° 21, Georgetown University, abril 1999, p. 10.

29. Mark Fineman: "Nature is Nurturing Cuban Ties", *Los Angeles Times*, 21/12/98. Sobre reciente viaje: Reuters, 9/3/99. También: J.E. McCosker: "Beneath Forbidden Seas: Marine Research in Cuba", *California Wild*, The California Academy of Science, invierno 1999, pp. 42-45.

30. Como parte de esta iniciativa, en abril un equipo cubano jugará en Baltimore, EEUU.

31. El Mnoal y Cuba, en uso del Artículo 9 solicitaron que la Asamblea General recomiende medidas de transparencia.

los miembros del Consejo de Seguridad es que la instancia debe reformarse a sí misma y que el mundo en desarrollo debe participar a partir de un acuerdo en los respectivos grupos regionales. Además sostienen que debiera avanzarse, mientras tanto, en la ampliación del Consejo incluyendo a Japón y Alemania. Cuba sostiene que este proceso debe ser simultáneo y no por etapas, incluyéndose de esta forma a los miembros del mundo en desarrollo al mismo tiempo que los países industrializados que se agregarán. En lo que se refiere al tema del veto, se trata de que los nuevos miembros tengan las mismas prerrogativas que los actualmente existentes.

En el marco del sistema de la ONU y de los programas de cooperación económica internacional y desarrollo, Cuba, en su condición de país subdesarrollado, "constituye un claro ejemplo por la importancia que históricamente ha concedido a las relaciones de colaboración, no solo por lo que en ese sentido pueda haber aportado desde el punto de vista material —que no es poco— sino por la forma en que las ha incorporado a su estrategia de desarrollo"³².

El ataque de la OTAN a Yugoslavia³³, el 25 de marzo de 1999, atentaba directamente en contra del sistema de seguridad colectiva auspiciado por la ONU y agregaba una dimensión nueva al funcionamiento del organismo internacional³⁴. Estados Unidos evitaba la autorización del Consejo de Seguridad, restaba autoridad a la Carta de Naciones Unidas e insistía en la posición de que la OTAN debía ser capaz de actuar independientemente de la ONU³⁵. En este contexto, el nuevo concepto estratégico —aprobado por los aliados en la Cumbre de Washington en el 50 aniversario de la OTAN— ampliaba el carácter defensivo de esta instancia para incluir el *derecho de injerencia humanitaria* y el presidente Clinton destacaba "la preparación de los aliados para ocuparnos de conflictos étnicos y regionales, más allá del territorio de los miembros de la OTAN"³⁶. De esta forma, se expandía el radio de acción de la OTAN, a partir de

32. Ver: *Veinte años de cooperación del Sistema de Naciones Unidas con Cuba, 1975-1995*, presentado por Ariel François, Coordinador Residente de la ONU, La Habana, Cuba, pp. 9-13.

33. Cuba denunciaba en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del 26 de marzo de 1999, la agresión de la OTAN al pueblo serbio. Ver: discurso de Juan Antonio Fernández, miembro de la delegación cubana, en Cuba List Serve, IRL32-Action@gmu.edu. Ver también: Declaración del Gobierno de Cuba, *Granma*, 8/4/99; Dalia Acosta: "Kosovo-Cuba: Castro Supports Aid to Refugees-Even in Guantánamo", *IPS*, 8/4/99, y también "Relief Desperately Needed for the Terrorized from Kosovo, but Guantánamo isn't the Answer for Balkan Refugees", en *The Miami Herald*, 10/4/99, p. A20.

34. Los bombardeos de la OTAN en Yugoslavia vulneraban los siguientes artículos de la Carta de la ONU: Art. 4, relacionado con el no uso de la fuerza, la no injerencia en los asuntos internos, etc.; el Art. 24, referido a la búsqueda de medios pacíficos en la solución de conflictos; el Art. 54, referido al Consejo de Seguridad, y el Art. 57.

35. Ver: Noam Chomsky: "Juzguemos a EEUU por sus hechos, y por sus palabras", en *El País Digital*, España, 19/4/99.

36. "El nuevo concepto estratégico de la Alianza", en *El País Digital*, España, 26/4/99; Mariano Aguirre: "El peligroso mapa de navegación de la OTAN", en *El Correo*, Bilbao, España, en: Jorge Rodríguez Beruff, beruff@coqui.net, XXIII envío de materiales sobre la guerra en los Balcanes, 29/4/99 y para dos visiones desde EEUU, ver: John Kenneth Galbraith, "Peace Through Patience, Not Air Power", en *The New York Times*, 25/4/99 y Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", en *Foreign Affairs*, vol. 78, N° 2, marzo-abril 1999, pp. 35-49.

una bien definida hegemonía estadounidense y se desplazaba a la ONU del centro de las decisiones relacionadas con el uso de la fuerza. Cuba, por su parte, condenaba el uso de "la fuerza militar aplicada por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia sin la autorización del Consejo de Seguridad"³⁷.

Una de las principales tendencias de la política en el siglo xx ha sido la política del poder, el surgimiento de las superpotencias pero también una nueva tendencia que es la fragmentación política a escala global³⁸. Con el fin de la Guerra Fría, el Movimiento No Alineado (Mnoal) pasa por una etapa crítica que lo pone al borde de la desaparición. Actualmente sigue siendo un mecanismo de naturaleza política y de concertación internacional que agrupa al Tercer Mundo, aun cuando ha cambiado de carácter, según el nuevo contexto global. Las perspectivas del Mnoal son limitadas en tanto actor multilateral, dado que las diferencias dentro del movimiento en la forma de abordar los conflictos y los temas, neutralizan una acción unitaria. Aunque no ha desaparecido, distará mucho de ser un actor de peso en el Tercer Mundo. El marco de acción de los Mnoal es básicamente la reforma de la ONU y en general las problemáticas vinculadas al desarrollo, de vital importancia para el Sur.

A pesar de las limitaciones de algunas instancias internacionales Cuba no deja de utilizarlas, desde posturas flexibles y polifacéticas. En el caso del Mnoal, ha tenido una presencia histórica dentro del movimiento y mantiene una actividad orientada a temas de interés para su política exterior así como también para la articulación de posturas unitarias, aunque la división surgida por la evolución del movimiento en esta última década dificulta la articulación de éstas. Cuba está hablando con fuerza entre los no-alineados, acercándose a sus vecinos caribeños y estableciendo relaciones diplomáticas con países centroamericanos como Guatemala, pero también "resiste estoicamente las presiones para que cambie"³⁹. De cara a la agresión de la OTAN a Yugoslavia Cuba apoyaba la propuesta de los Mnoal⁴⁰.

El multilateralismo en el hemisferio está representado por el Sistema Interamericano (OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), etc.) en remodelación y la Cumbre de las Américas como proyecto alternativo y paralelo de EEUU y tal vez, eventualmente, convergente. El peso de EEUU en ambas instancias es indiscutible: en el caso del primero, se perfila como una instancia que no utilizará para resolver sus problemas hemisféricos, y de la cual América Latina desconfía por el peso del papel estadounidense; la segunda, en fase de desarrollo, refleja la gama de contradicciones tanto de la política interna estadounidense y de la política externa, en lo que se refiere al hemisferio. Los procesos de integración regionales y subregionales, por su parte, añaden dinámicas propias al contexto, en la perspectiva del reposicionamiento en el nuevo entorno internacional.

37. IPS, Nueva York, 6/4/99.

38. Paul Kennedy: *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Books, 1989, pp. 392-395.

39. H. La Franchi: ob. cit.

40. La propuesta agregaba que "toda intervención humanitaria bajo el derecho internacional no debe afectar la independencia política ni la integridad territorial de ningún Estado". Propuesto por Bielorrusia, Cuba e India, IPS, Nueva York, 6/4/99.

El Sistema Interamericano se ha ido desplazando desde una lógica de defensa común (TIAR, etc.) a la de una seguridad común. De hecho, el papel de EEUU en este contexto de definiciones es primordial y determinante. América Latina y el Caribe intentan aprovechar los espacios posibles, en la perspectiva de ampliarlos en la lógica de sus propios intereses. Los factores que obstaculizan el que el Sistema Interamericano funcione como una vía importante para la solución de conflictos en América Latina y el Caribe es la tendencia del Gobierno estadounidense a actuar unilateralmente, ignorando tanto a las organizaciones multilaterales como los intereses de otros países. El peso del papel predominante que juega en el Sistema impide que la parte latinoamericana y caribeña confíen en la voluntad estadounidense para implementar equilibradamente los intereses nacionales de todas las partes involucradas en el mismo. En este sentido, la posibilidad de que se redefina el sistema de seguridad —dado la caducidad del TIAR— a partir de una lógica estratégica similar a la de OTAN y el hecho que se hayan retomado propuestas como la formación de un ejército multinacional provoca diferentes niveles de cautela y desazón en el contexto latinoamericano donde el respeto al derecho internacional y a los principios de no-intervención, respeto de la soberanía e igualdad entre los Estados y autodeterminación son de medular importancia.

La reformulación del diseño de seguridad hemisférica⁴¹ y especialmente la reciente propuesta de creación de un ejército multinacional, teniendo como referente la nueva estrategia de la OTAN⁴², vuelve sobre un tema que ha sido —al menos— controvertido en el ámbito hemisférico y que podría agregar elementos de tensión al contexto tanto regional como continental.

Para América Latina y el Caribe las prioridades son la integración económica y política. En el caso de EEUU, se trata de manejar ambos temas de forma que sean coherentes con sus intereses. La integración hemisférica debiera tener como objetivo el desarrollo. El ALCA, a pesar de su carácter de propuesta hegemónica, debería tender de alguna forma a equilibrar y considerar las preocupaciones —por ejemplo— de las pequeñas economías del continente, afectadas por las contradicciones entre la forma en que operan globalmente los mercados y las condiciones productivas de las regiones al interior de los países, esto es a escala nacional. Algunas de estas consideraciones fueron incluidas finalmente en varios puntos del Plan de Acción aprobado en la II Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, como resultado de un sostenido ejercicio diplomático previo de las pequeñas economías del área caribeña. Así, se plantea que se continuarán apoyando los esfuerzos que llevan a cabo los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, las cuales incluyen, desde una perspectiva multidimensional, aspectos económicos, financieros y medioambientales, tomando en cuenta su

41. V. *Medio Siglo del TIAR, Estudios Estratégicos de América Latina y el Caribe, Programa Paz y Seguridad en las Américas*, Wilson Center-Flacso-Chile, Flacso-Chile, Cladde, 1997.

42. V. Mariano Aguirre: *El peligroso mapa de navegación de la OTAN*, Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid, 1999.

vulnerabilidad y nivel de desarrollo⁴³. Habría que ver en qué medida estas consideraciones no son una formalidad y el tratamiento preferencial solicitado por las pequeñas economías es integrado permanentemente en las negociaciones futuras del ALCA⁴⁴.

Desde la perspectiva multilateral, cabe señalar que los esfuerzos regionales deben complementar el sistema multilateral, que es tan importante para la economía global, en la perspectiva de una sola área global de libre comercio con reglas multilaterales aprobadas por todos los participantes y con capacidad de refuerzo⁴⁵. Desde la óptica regional, el esfuerzo mancomunado y el fortalecimiento de los procesos integracionistas regionales son vitales para los países en desarrollo de forma que su reinserción multilateral sea favorable a sus intereses. En este contexto se inscribe el diferendo entre EEUU y la UE en la OMC con respecto a leyes extraterritoriales⁴⁶ que introducen elementos unilaterales como la Helms-Burton, que afecta a las inversiones en Cuba y la D'Amato-Kennedy, en el caso de Irán y Libia⁴⁷. La arbitrariedad en el uso de sanciones unilaterales, como tendencia en la política exterior de EEUU solo contribuye a crear tensiones y es contradictoria con la declarada intención de cooperación manifestada por la administración Clinton.

En términos del neo-integracionismo⁴⁸ en el hemisferio, se hace necesario considerar—desde un punto de vista estratégico—el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), el Mercosur, y el ALCA. En este marco es relevante el reposicionamiento de las potencias medias en el hemisferio—Canadá, México y Brasil—y el papel de cada uno dentro de los tratados de libre comercio mencionados, los mecanismos de cooperación y los de integración subregional en la perspectiva de una redistribución de roles en el espacio hemisférico—y también con respecto a la UE y el APEC— frente a EEUU.

Desde enero de 1959—con el triunfo de la Revolución—hasta enero de 1962, Cuba libró una batalla diplomática en condiciones desventajosas, dado el panorama político que presentaba entonces el hemisferio. Estados Unidos aplicaba la contención y utilizaba el sistema interamericano a su arbitrio, ignorando los procedimientos establecidos y priorizando sus intereses. Duran-

43. El Plan de Acción incluye la creación de oportunidades para la plena participación de los países, incluyendo las economías más pequeñas en lo que se refiere a propuestas destinadas a promover la modernización de los mercados financieros, los programas de ciencia y tecnología, la cooperación energética y la infraestructura hemisférica, en particular en los campos del transporte y de las telecomunicaciones. Plan de Acción, II Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

44. V. *Trade Americas: Caribbean Leaders Leave Summit Ambivalent*, OTC 2143, IPS, 21/4/98.

45. V. declaraciones de R. Ruggiero, director de la OMC, en "OMC advierte sobre impacto multilateral", *La Época*, 19/4/98, Santiago de Chile, p. B2.

46. En los últimos años EEUU aprobó más de 40 leyes y decisiones ejecutivas para aplicar sanciones económicas unilaterales contra 75 naciones que representan el 42% de la población mundial. V.: Fidel Castro, Discurso pronunciado en el 50 Aniversario de la Creación del Sistema Multilateral de Comercio, Ginebra, Suiza, 19/5/98, en *Granma*, 20/5/1998, p. 5.

47. T.W. Lippman: "Senators Ask Sanctions Over Iranian Gas Deal", en *The Washington Post*, 9/5/1998, p. A20.

48. V. Clóvis Brigagão: "Balanço Estratégico da Integração: Mercosul, Nafta e Alca", en *Parcerias Estratégicas*, N° 5, septiembre 1998, pp. 173-187.

te tres años intentó aplicar a la isla sanciones diplomáticas y económicas de forma de aislarla del resto del continente⁴⁹. América Latina, aunque no completamente convencida, finalmente votó con EEUU para la exclusión de Cuba de la OEA en enero de 1962.

A finales de los años 60 y comienzos de los 70, varias naciones del hemisferio occidental restablecieron sus vínculos diplomáticos con Cuba y al mismo tiempo libraron batallas dentro de la OEA hasta dejar formalmente sin efecto –en 1975– la prohibición de mantener relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con la isla⁵⁰.

El tema de la reincorporación de Cuba a la OEA –impulsado fundamentalmente por el Grupo de Río, aunque otros gobiernos han manifestado su postura favorable en esta dirección– se enmarca en el contexto (1984) del “resurgimiento de la voluntad latinoamericana por fortalecer el llamado sistema interamericano, en particular la Organización de Estados Americanos cuando varios países miembros comenzaron a expresar una intención renovadora que ponía especial énfasis en el examen de los grandes desafíos políticos y económicos de América Latina para lograr respuestas conjuntas que atendieran los requerimientos de esta región del mundo”⁵¹. En los años 90 este impulso ha seguido una ruta oscilante, acorde con el nivel de presiones ejercidas por EEUU sobre América Latina y el Caribe.

El reingreso de Cuba a la OEA tendría que formalizarse a partir de una propuesta específica en el seno de la Organización, cuestión que no será fácil de lograr dado que muchos países temen enfrentar un debate sobre el reingreso. La alternativa es el gradualismo, sustentado por César Gaviria, secretario general de la OEA. Esta línea no es ajena a la política estadounidense y se orienta a lograr “gestos” de la parte cubana, equivalentes a concesiones en términos políticos e ideológicos.

América Latina, en general en los últimos años, se acercaba más –en su alineamiento– a la postura estadounidense en cuanto a condicionar el debate sobre el posible reingreso de Cuba a la OEA⁵². Se reforzaba así la postura de EEUU en cuanto a la “la necesidad de dar pasos hacia la democracia y mayor respeto a los derechos humanos” en Cuba, cuestión que implicaba la inclusión del tema en la agenda bilateral de un número considerable de países latinoamericanos. Quedaba abierto el debate y se introducía el tema de la reincorporación de Cuba en el contexto de la OEA –con condicionamientos– cuestión que, desde el punto de vista de Cuba, resulta inaceptable. Cabe destacar que el Gobierno

49. Carlos Lechuga: *Itinerario de una farsa*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1991.

50. La XVI Reunión de Consulta, en San José en julio de 1975, resolvió “dejar en libertad a los Estados parte del Tratado Interamericano de Defensa para que, de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba al nivel y en la forma que cada Estado estimare conveniente”. V. Ana Julia Faya y Estervino Montesino: “La reincorporación de Cuba a la OEA: ¿voluntad latinoamericana o rechazo norteamericano?”, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, N° 18, enero-junio 1992, pp. 111-125.

51. Ana Julia Faya y Estervino Montesino: ob. cit.

52. Estados Unidos no lograba un consenso para una resolución que condicionara el reingreso de Cuba a la OEA debido a la postura de México y de los países del Caribe.

de Cuba ha expresado reiterada y públicamente que no pedirá su reincorporación a una organización de la que fue expulsada, ya que no es una prioridad de su política exterior.

La relación EEUU/Cuba es el nudo medular en el caso de la reinserción de Cuba en el contexto hemisférico, y define –en su estado actual– un marco poco propicio para lo que sería la puesta en práctica de medidas de confianza en el ámbito regional.

Las percepciones de amenaza por parte de Cuba se relacionan con la práctica de una política norteamericana que no ha cambiado substancialmente su naturaleza hostil. El refuerzo del embargo y la aplicación extraterritorial del derecho interno en violación del derecho internacional, atentatorio a la soberanía y a la práctica comerciales reconocidas universalmente, refuerzan esta percepción.

Estados Unidos no está preparado para la completa reinserción de Cuba en el hemisferio, cuestión que implicaría un cambio radical en su política hacia la isla. Cuba a su vez enfoca el asunto desde la perspectiva puntual con iniciativas que corresponden a cada momento específico.

La asimetría en las relaciones intra-hemisféricas es especialmente evidente en el caso de EEUU y Cuba. Cuba ha sido marginada de un contexto hemisférico, que consta de un sistema interamericano en transición y, paralelamente, del marco abierto por EEUU en la Cumbre de Las Américas, como un escenario alternativo y complementario. La total reinserción de Cuba pasa por el reingreso en el Sistema Interamericano⁵³. La marginación de Cuba –tanto del sistema y de la Cumbre de las Américas– es contradictoria con la intención de cooperación que pareciera subyacer en las propuestas de reformulación de las relaciones intra-hemisféricas, que prevalecen actualmente⁵⁴.

Cuba es un factor importante en el hemisferio. Su relevancia se relaciona con su ubicación en el centro de las vías marítimas de comunicación, de alta incidencia para el comercio en el contexto de la globalización, que tienen un peso en el caso de cada uno de los países del hemisferio. En el caso de América del Sur, por ejemplo, Cuba es –específicamente– un punto de acercamiento hacia el mercado norteamericano y caribeño. En el caso de América Latina y el Caribe se da una mayor flexibilidad en torno del tema de Cuba. Canadá percibe que la política de EEUU no contribuye a la estabilidad en la región. De hecho, nos encontramos frente a una complejización del escenario en tanto que por un lado se da un desarrollo ascendente en las relaciones bilaterales de Cuba con los países de América Latina y el Caribe, su participación en la AEC, en la Aladi, y como observador en Lomé, y por otro, se da una dinámica, en los mecanismos de concertación política, que refleja rasgos de la hostilidad norteamericana –en mayor medida– que la dinámica bilateral.

Los intereses de seguridad de EEUU priorizan los aspectos económicos, y en esta línea se inscribe la política hacia América Latina y el Caribe⁵⁵ –es la lógica

53. Cuba sigue siendo miembro activo y participante en la Organización Panamericana de la Salud.

54. La noción de cooperación está presente tanto en las propuestas de reestructuración de la OEA, como en la Cumbre de las Américas en Miami.

55. El caso del levantamiento del embargo a Vietnam, por ejemplo, responde básicamente a intereses geopolíticos y económicos específicos.

del Nafta y los TLCs. El intento de obstaculizar la reinserción de Cuba en la economía internacional e insistir en su marginación, además de ser una política contradictoria con la libertad del mercado, genera inestabilidad e inseguridad regional, al tiempo que afecta a los intereses norteamericanos. El problema del argumento de los cambios al sistema político cubano (el escollo de la democracia) es un problema manipulable que será un instrumento de presión permanente –desde dentro– y de forma sucesiva y continua.

La seguridad de los pequeños Estados del Caribe⁵⁶ se enmarca en un contexto dual donde tiene peso específico por un lado la subordinación en el ámbito económico internacional y, por otro, la reafirmación de los propios intereses de cada país. Una alternativa sería una integración regional, a lo largo y ancho del Caribe, que permitiría a la región en su conjunto ejercer un papel activo desde posiciones fortalecidas. Tanto Caricom expandido –como la AEC como mecanismo de concertación básicamente político– podrían orientarse en esta dirección en la perspectiva de una región potencialmente integrada lo cual mejoraría sus expectativas a lo interno y promovería una reinserción eficiente en la economía mundial y facilitaría la participación activa y coordinada de la región en los foros multilaterales⁵⁷.

En lo que se refiere a Cuba, las percepciones van desde enfocarla como un elemento importante para la creación de un bloque estratégico regional en el Caribe a partir de una perspectiva integración a Caricom⁵⁸, proponer la regularización de su situación en el Sistema Interamericano a partir de posturas diferenciadas de países como México y Canadá, hasta una relativa flexibilización en la política de la administración Clinton que, de hecho, no cambia substancialmente las características de la política seguida hasta ahora en el caso de la isla.

En términos generales, dada la forma en que se está comportando la política exterior de EEUU hacia Cuba, cabe pensar que la reintegración se irá manejando por el lado latinoamericano y caribeño a partir del tema económico/comercial y –en lo que se refiere a la agenda de seguridad– a partir de los temas periféricos, por los “bordes” (migración, medio ambiente, desastres naturales, narcotráfico, lavado de dinero, etc.) con más o menos condicionamientos según sea la coyuntura política interna y externa para EEUU.

En 1998, el Gobierno de Cuba presentó oficialmente la solicitud de ingreso al Cariforum, con la intención adicional de acceder al Grupo del Caribe de los países ACP de la Convención de Lomé, y expresó su deseo de participar en el proceso de negociaciones para las futuras relaciones con la UE, al tiempo que

56. Para una perspectiva en este sentido, v. Ivelaw Griffith: *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States*, M.E. Sharpe, 1993.

57. R. Granguillome: “La Asociación de Estados del Caribe en la perspectiva mexicana”, en *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*, N° 2, Santo Domingo, julio 1994, pp. 21-24; A. Serbín: “El Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe en el marco del proceso de regionalización”, en *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*, N° 2, ob. cit., pp. 25-40.

58. V. en este sentido: Carlos Moore Wedderburn: “Cuba’s Integration into Caricom: An Opportunity to Erect a Regional Strategic Bloc”, en *From Comecon to Caricom: Towards the Integration of the Republic of Cuba into the Caribbean Community*, Carlos Moore Wedderburn (ed.), Research Commissioned by the Caricom Secretariat, 1998.

notificaba a las instancias pertinentes de la Unión los pasos correspondientes. Los países del Caricom, en la perspectiva de la integración y la unidad del Caribe, habían expresado la conveniencia de la participación de Cuba en estos mecanismos.

Estos pasos son congruentes con el interés estratégico de Cuba de insertarse en el área, ya que una mayor integración y cooperación regional constituyen la mejor alternativa a fin de encontrar un espacio para el desarrollo de los países del área y, al mismo tiempo, buscaba la participación en el proceso de negociaciones para regular las futuras relaciones entre los países ACP y la UE una vez que expirase la Convención de Lomé, en el interés de que se lograra un acuerdo justo y no condicionado para los países que integran esta instancia⁵⁹. La política exterior cubana orientada a la reinserción en el contexto de influencia europea implica –de alguna manera– esquivar la hostilidad estadounidense.

Cuba ha realizado cambios significativos en su economía y en la sociedad. La Ley de Inversiones Extranjeras debe incidir en futuras transformaciones en la sociedad cubana. En un contexto de cambios, tanto en el ámbito global y hemisférico, con reestructuración del Sistema Interamericano –y de los cambios que se están realizando en Cuba– sería conveniente considerar un escenario donde prevalezca la flexibilidad, de ambos lados, en la perspectiva de crear estabilidad y seguridad en el hemisferio⁶⁰.

La participación de Cuba en el Mercosur facilitaría y promovería la inversión extranjera y al mismo tiempo contribuiría a la apertura del mercado y a acuerdos que mejorarían el acceso a mercados cercanos. El Gobierno de Cuba está interesado en suscribir un acuerdo con el Mercosur –Acuerdo 4+1– para multilateralizar los acuerdos comerciales de alcance parcial que existen con Argentina, Brasil y Uruguay, lo cual constituye un paso obligado, ya que al haberse constituido el Mercosur en una Unión Aduanera, sus miembros no pueden mantener acuerdos bilaterales, situación que no sería sostenible indefinidamente. La posibilidad del Acuerdo 4+1 se ha dilatado dado que este mecanismo ha establecido sus prioridades en la región y se ha centrado en las negociaciones con los países integrantes del Pacto Andino. Cuba no está entre sus objetivos priorizados y se acordó, en el corto plazo, la renovación cada seis meses de los Acuerdos de Alcance Parcial individuales, previa negociación.

Las cumbres iberoamericanas se iniciaron en la lógica de la búsqueda de una agenda de concertación, de un diálogo, debate y consulta en cuanto a problemas internacionales. La eventual adopción de posiciones y/o acciones conjuntas ha sido la tendencia en esta instancia. Los niveles de voluntad política, colaboración, integración y de cooperación varían en relación con los actores y también con la coyuntura. Las cumbres no pretenden asumir posicio-

59. Las instituciones europeas cuentan con un sistema de cooperación que está dividido *grasso modo* en dos partes: 1) la cooperación y la ayuda al desarrollo dirigida a los 71 Estados ACP, programa que se rige por la Convención de Lomé IV y que es financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo a partir de contribuciones especiales pero no por el presupuesto de la UE; y 2) la cooperación con el resto del mundo en desarrollo, que está financiada en su totalidad sobre el presupuesto general de la UE. Giovanni Molano Cruz: ob. cit., p. 30.

60. Isabel Jaramillo Edwards: "Cuba y el contexto hemisférico", en *Position Paper*, 10/10/1995.

nes de confrontación con EEUU; se trata más bien de una tónica acorde con los procesos que se desarrollan en el hemisferio, en la lógica de un reacomodo y búsqueda de puntos convergentes.

Para el gobierno cubano cualquier espacio de concertación debe estar fundado en el respeto a la autodeterminación, la soberanía y las normas del derecho internacional, al tiempo que concibe que cualquier proceso de concertación política es en esencia pluralista por lo que no puede imponerle la adopción de una propuesta de sistema político como condición para su participación en el mismo⁶¹. El objetivo de la política de Cuba con respecto a las cumbres iberoamericanas ha sido la búsqueda de temas de interés común en la perspectiva de facilitar su reinserción en el nuevo contexto internacional y alcanzar la integración en el ámbito latinoamericano a partir de la interrelación, contactos directos y el diálogo entre gobernantes que estas cumbres propician. Al mismo tiempo, Cuba privilegia los mecanismos netamente latinoamericanos y caribeños por encima de los hemisféricos, buscando fortalecer la unidad latinoamericana y caribeña.

En la VIII Cumbre Iberoamericana realizada en Oporto, Portugal, en 1998, los temas que se perfilaban como relativamente conflictivos en relación con Cuba, como el no cumplimiento de los acuerdos de Viña del Mar y la discusión de la sede para la IX Cumbre a realizarse en noviembre de 1999 en La Habana, de hecho, pasaron relativamente desapercibidos⁶². La VIII Cumbre —a partir de su nuevo formato— permitió un mayor intercambio entre los presidentes y se aprobó una declaración orientada hacia la acción, lo que constituye un éxito para el fortalecimiento de este mecanismo. El texto de la Declaración final, incorporó ideas en torno de la soberanía, la no intervención, los principios del derecho internacional y los consagrados en la Carta de Naciones Unidas. Se subrayó que tanto la globalización como la integración deben tener como objetivo central el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico y social de los países iberoamericanos. El tema de la democracia fue enfocado en términos generalizadores y los países iberoamericanos reafirmaron el “compromiso de fortalecer las instituciones democráticas, el pluralismo político, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”. También se hizo referencia al rechazo al proteccionismo, destacándose que la globalización debe favorecer la inserción de todos los países en la economía mundial al tiempo que se debe proteger a aquellos en condiciones menos ventajosas. En el caso de Cuba, se reiteró la exhortación a EEUU para que ponga fin a la Ley Helms-Burton, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas⁶³. La integración regional fue considerada como “instrumento fundamental para que un número cada vez mayor de países pueda mejorar su inserción en el mundo globalizado, pues eleva su nivel de competitividad, incrementa los intercambios comerciales, permite el aumento de la productivi-

61. J. Valdés Paz: “La política exterior de Cuba en América Latina y el Caribe en los 90: los temas de la agenda”, en *Cuadernos de Nuestra América*, CEA, La Habana, julio-diciembre 1992.

62. Con las excepciones del presidente de Costa Rica y el presidente Alemán, de Nicaragua, ningún otro país de la región mencionó estos aspectos.

63. En cumbres anteriores se exhortaba a EEUU a reconsiderar su puesta en práctica.

dad, crea condiciones para un mayor crecimiento económico...⁶⁴ y al mismo tiempo se enfatizó que "los procesos de integración regional no deben verse solo desde un aspecto económico, ya que la globalización impone, entre otros retos, intensificar la cooperación bilateral y multilateral en los campos de la cultura, la educación, los sistemas legales, el medio ambiente, etc.". En Oporto se aprobó unánimemente la iniciativa de España para establecer la Secretaría de Cooperación, de carácter permanente con sede en Madrid.

El tema de la IX Cumbre Iberoamericana –Iberoamérica y la Situación Financiera Internacional en una Economía Globalizada– era tocado colateralmente, en la reunión de cancilleres del Grupo de Río, realizada en Veracruz, México, donde se adoptaban, sin controversias, posturas divergentes en torno de Cuba⁶⁵. En general, se planteaba la preocupación por el "endurecimiento de la política interna" en la isla, pero el tema no se consideraba como un asunto a ser discutido en la agenda del Grupo de Río. De ninguna manera se trataba "de imponer una posición", ya que "sería una pretensión absurda"⁶⁶. La Declaración de Veracruz ponía de relieve que "la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región". Al mismo tiempo, el acta firmada en Veracruz, condenaba la Ley Helms-Burton y demandaba el retorno de la nación isleña al seno de la OEA, para que ésta tenga "total representatividad hemisférica" y se incluían puntos relacionados con la problemática política, financiera y comercial de los países de América Latina y el Caribe⁶⁷. Estuvieron presentes temas como la búsqueda de posiciones concertadas en los foros internacionales, hacer más eficiente el diálogo, y como enfrentar la crisis financiera internacional y los desastres naturales. Un punto particular fue el relacionado con el impulso especial que deberá darse a la concertación de cara a la Cumbre América Latina y el Caribe ante la Unión Europea a realizarse a mediados de 1999 en Río de Janeiro.

En la IX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en La Habana se instalará una Secretaría de Cooperación, que tendrá la responsabilidad de organizar, estimular y promover la cooperación entre los países iberoamericanos, ya que "aunque ya existe cooperación, no hay una institución que la racionalice y la impulse a mayores niveles que los que actualmente tiene"⁶⁸.

En la I Reunión de Coordinadores Iberoamericanos y Responsables de Cooperación, realizada en La Habana el 8 de abril de 1999, Cuba subrayaba la

64. VIII Cumbre Iberoamericana: "Los desafíos de la globalización y la integración regional", Oporto, Portugal, octubre 1998.

65. "Hubo cancilleres que se manifestaron seriamente preocupados por las últimas disposiciones legales (cubanas)" así como diplomáticos que "se pronunciaron por no tener una posición pública". V. AFP, México, 20/3/99.

66. Rosario Greene, canciller de México, citada por AFP, 20/3/99.

67. La reunión de cancilleres y el vicescanciller venezolano J. Valero, fue preparatoria a la XIII Reunión de Jefes de Estado o Gobierno del Grupo de Río que se efectuará también en 1999; UPI, México, 19/3/99.

68. Jorge Bolaños, viceministro de Relaciones Exteriores de Cuba, citado por UPI, Panamá, 9/3/99.

importancia de buscar mecanismos que "puedan desarrollar la solidaridad en Cuba, de manera que este espacio (la Cumbre) tenga no solamente una concertación política, sino una concertación de unidad"⁶⁹. De esta manera se proyectaba el objetivo de la isla para la IX Cumbre: fortalecer la unidad de la región para enfrentar los futuros desafíos derivados de la globalización.

En lo que se refiere a la cooperación iberoamericana, la percepción de Cuba es que ésta está presente en el espíritu, pero la concreción de las intenciones es poca. Los flujos de ayuda —en el caso de España— se han concentrado paulatinamente en los llamados créditos FAD, atados a ventajas comerciales para las exportaciones españolas a lo que se agrega el que haya ganado presencia la condicionalidad democrática. La mayoría de los recursos que hoy canaliza el Gobierno español a través de organizaciones no gubernamentales se destina a la región, pero también se han venido reduciendo de forma sostenida en los cuatro primeros años de esta década, en términos de su proporción dentro del total canalizado hacia el Tercer Mundo. Por otro lado, la falta de fondos para la aplicación de algunos programas es un problema a resolver en la perspectiva de la continuidad y de un efectivo funcionamiento e implementación de los programas y, en última instancia, de los objetivos propuestos a partir de las cumbres⁷⁰.

En el terreno de la cooperación/colaboración, la percepción desde Cuba es que "los países desarrollados en su conjunto no cumplen el compromiso de hace dos décadas de dedicar 0,7% del PNB a la ayuda oficial al desarrollo. Al contrario, cada día la reducen más. Hay un proceso, por un lado, de bilateralización de la ayuda multilateral, lo que quiere decir más condicionamiento. Los países imponen más condiciones con respecto al destino y forma de utilizar la ayuda, con quien emplearla o con quien no. Es un proceso que está amenazando la existencia del multilateralismo"⁷¹.

La diplomacia de cumbres es identificada como "la forma de expresión actual del multilateralismo al más alto nivel"⁷². Un aspecto central es que, "posibilita colocar el conjunto de la energía burocrática detrás de la voluntad política expresada en la cúspide del proceso decisorio, los jefes de Estado y los jefes de Gobierno"⁷³. El problema de la institucionalización de estas instancias como una forma de asegurar la continuidad y la operacionalización de los acuerdos es un aspecto a considerar. Sin embargo, algunas percepciones en este sentido indican que la flexibilidad de estas instancias son las que garantizan y

69. Viceministro Jorge Bolaños, Notimex, 8/4/1999.

70. Varios analistas han considerado que el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología, ratificado en el ámbito de estas cumbres, es una iniciativa interesante a la que España y Portugal le dedican insuficientes fondos en relación con las necesidades tecnológicas del continente, además de que los países más pobres se ven imposibilitados de hacer los aportes necesarios para participar en los proyectos del Programa.

71. En 1998 Cuba recibió solo 80 millones de dólares de todas las fuentes de cooperación. Raúl Taladrí, viceministro para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, Conferencia en ACNU, La Habana, 7/4/1999. Ver P. Grogg, IPS, 7/4/99.

72. Francisco Rojas Aravena (ed.): *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*, Flaco-Chile, 1998, pp. 25-26.

73. *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*: ob. cit.

facilitan una participación plural, activa, responsable y constante. Al mismo tiempo, es fundamental la continuidad en términos de los contactos personales, directos y fluidos establecidos entre los jefes de Estado y de Gobierno.

Las relaciones entre la UE y América Latina están determinadas por la organización de las políticas comunitarias, específicamente las relacionadas con la Política Europea de Cooperación y la Política Agrícola Común frente a América Latina⁷⁴. En esta lógica, esta relación europea/latinoamericana y caribeña se da de una manera puntual, a partir de un acercamiento caso a caso y al mismo tiempo de varios mecanismos de concertación. A partir de ellos se han desarrollado procesos de acercamiento con el Mercosur, con los países del Caribe, con el Grupo Andino, San José, acuerdos de cuarta generación con México y con Chile, y otros con Cuba.

El escenario para Cuba era complejo. Por un lado, está la Posición Común de la UE con respecto a la isla. La UE ha establecido mecanismos institucionalizados con todas las subregiones de América Latina y el Caribe –con los cuales ha alcanzado determinados niveles de consenso– sin la participación de Cuba y es en este contexto que se ubica el “escollo de la democracia”. Por otro lado, la participación activa del Caricom, que en el marco de la preparación de la Cumbre ha sido de bajo perfil, era fundamental para Cuba. La postura unida y activa de Cuba en la II Reunión de la AEC, así lo evidenciaba. Es con este conjunto de países que la isla mantiene un diálogo político más cercano y posiciones –en algunos casos– convergentes. Sin embargo, este encuentro intercontinental viene a ser un entorno favorable en la medida que constituye un factor de compensación a la hegemonía estadounidense en la región. Por otra parte, la participación de Cuba era un *plus* en el contexto de la profundización de la reinserción de la isla en la región.

La Comisión Europea, por su parte, presentaba sus proyectos de cooperación con América Latina y el Caribe para el próximo siglo, a discutirse en Río de Janeiro a mediados de 1999. El objetivo central será impulsar la cooperación en los campos político, económico y comercial. En el ámbito político, la UE pretende que se establezca con América Latina una relación estratégica de interés mutuo que permita a las partes hacer valer mejor, ante las instancias multilaterales y organismos competentes, los puntos de acuerdo. Con respecto a las relaciones económicas y comerciales, la UE busca promover una inserción armoniosa de las economías respectivas en el contexto mundial, desarrollando al mismo tiempo una resistencia más fuerte a las turbulencias internacionales⁷⁵. También se pretende compaginar estos objetivos con progresos sociales y a la integración en la economía de mercado de los menos favorecidos. En el caso de los interlocutores económicamente más avanzados en América Latina, el Mercosur, Chile y México, la UE pretende concluir acuerdos de libre cambio en

74. Para una interpretación: Giovanni Molano Cruz: “Las contradicciones de las políticas europeas frente a América Latina”, en *Análisis Político*, N° 35, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre 1998, pp. 27-46.

75. Sobre la postura estadounidense: “Arrogance Américaine”, en *Le Monde*, 3/2/99. Para una visión relacionada con los países emergentes: “Fighting to Survive”, en *Business Week*, 8/2/1999, pp. 72-73.

los que se contempla también un incremento del diálogo político. Con respecto al Mercosur, se propone que “es un gran socio comercial para la UE pero que plantea una competencia enorme en algunos productos, por lo que es lógico que haya conflictos de intereses”. En el caso de América Central y de la Comunidad Andina, se hace énfasis en el refuerzo de la cooperación al desarrollo y la puesta en marcha de mecanismos de acceso preferencial al mercado europeo. El director para América Latina de la Comisión Europea advertía en Bruselas que Cuba debía “tomar muy en serio” la posición de la UE de vincular su cooperación con los progresos hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos, recalcando que la UE ya se esforzó en ayudar a la sociedad y lanzó una señal que debe ser correspondida y que Cuba “debe hacer un esfuerzo para que la situación evolucione”. Subrayó además el carácter de observador de Cuba en las negociaciones de la V Convención de Lomé, en la que se prevén generosas ventajas económicas y comerciales que dará la UE a esos países. El ingreso eventual de Cuba debería ser aprobado por unanimidad tanto por los 15 como por los países ACP y ello obligaría a modificar la “posición común” que la UE mantiene hacia la isla desde 1996, basada en vincular la cooperación comunitaria con la apertura política y económica de Cuba⁷⁶. Aunque sin hitos dramáticos, la Cumbre América Latina y el Caribe con la UE en Río de Janeiro, podría –tentativamente– facilitar una aproximación mayor entre Cuba y la UE.

Reflexiones puntuales

– La política exterior de Cuba a fines de los años 90, caracterizada por el realismo y el pragmatismo, se orienta en el plano multilateral a facilitar la reinserción de Cuba en el sistema internacional, buscando un espacio que desplace y/o neutralice la hostilidad estadounidense, y en otro plano, pero no menos importante orientada a la supervivencia económica. Este enfoque está dirigido a la preservación de la seguridad nacional del país, ante una hostilidad cada vez más abierta y ante los intentos de internacionalización de la misma.

– No es probable que la política de EEUU hacia Cuba cambie a corto plazo, dado el peso del factor política interna en la proyección estadounidense hacia la isla. En 1998, la administración Clinton dejaba pasar una excelente oportunidad de revisar la política hacia Cuba al desprestigiar la propuesta de formar una comisión bipartidista a estos efectos, realizada por sectores significativos de la elite política, encabezados por Henry Kissinger.

– La región estratégica para Cuba es el Caribe. En el terreno multilateral la reinserción plena en el área caribeña es trascendental ya que de alguna manera constituye una suerte de envoltura –cual capullo– que permite transitar a una posible membresía en la próxima Convención de Lomé, y en consecuencia la isla se insertaría dentro de uno de los pocos mecanismos preferenciales que sobreviven y en el área de influencia europea.

76. Efe, Bruselas, 9/3/99 y Notimex, Bruselas, 9/3/99.

– La reforma al Código Penal y la Ley N° 88 de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba, corresponden a dos cuestiones básicas –de carácter preventivo– orientadas a proteger al sistema en la perspectiva de la continuidad de las medidas económicas: 1) se toman medidas para evitar la injerencia extranjera y la desestabilización, y 2) se incrementan las medidas para evitar el desarrollo de conductas antisociales, delincuencia y corrupción que desvíen los recursos económicos y afecten el sano desarrollo y la continuidad de la apertura económica.

– En lo que se refiere al Sistema Interamericano, que ha funcionado durante décadas fundamentalmente como instrumento de la política exterior de EEUU y que actualmente está reorientando sus objetivos, la reincorporación –o no– de Cuba podría tener el efecto de demostrar: 1) que pese a que el sistema se está reestructurando, se da una continuidad en su proyección hemisférica en términos de que –al parecer– seguirá siendo una caja de resonancia de la política estadounidense, o 2) que desarrollará una política equilibrada, donde habrá una convergencia balanceada de intereses de los países que componen el contexto interamericano. Esto a su vez redundaría en un sistema renovado, en el que el eje convergencia/cooperación sería el elemento articulador central.

– Cuba mantiene una postura de no aceptar condiciones en lo que se refiere a su inserción en el sistema internacional y a mecanismos multilaterales. Las exigencias que se le hacen para que modifique su postura “como precondition” para la inserción en el Sistema Interamericano, de hecho obstaculizan iniciativas que pudieran darse en dicha dirección. Sin embargo, si se valorase como de interés para Cuba y si se concretase una voluntad política en el contexto del sistema, podría ser reintegrada al mismo a partir de un recurso técnico, de la misma manera en que fue marginada. Algunos países favorecerían dicha reintegración. El obstáculo principal está en los condicionamientos que se intentan imponer a la isla.

– En términos generales, dada la forma en que se está comportando la política exterior de EEUU hacia Cuba y de la relativa autonomía demostrada por el resto del hemisferio, cabe pensar que la reintegración de Cuba se irá produciendo desde el lado latinoamericano y caribeño⁷⁷, a partir de temas periféricos, por los resquicios, con más o menos condicionamientos según sea la coyuntura política para EEUU, interna e internacionalmente. Es importante considerar que en el caso del Caribe la inserción de Cuba cobra especial importancia ya que se relaciona con la estabilidad regional –el conflicto EEUU/Cuba es fuente de inestabilidad– y con un fortalecimiento en la capacidad negociadora de un área cuyo objetivo principal es una integración/cooperación orientada al desarrollo común, por encima de las barreras competitivas.

– Canadá, como potencia media que aspira a fortalecer su posición, tendría la posibilidad y podría aplicar la voluntad política para lograr alianzas y un espacio con propuestas de políticas alternativas, y es en este marco que se

77. Cuba agregaría 11 millones de habitantes y un territorio de 110.860 Km², un capital humano significativo y un desarrollo complementario.

inscribiría su política hacia Cuba, lo que sería apoyado por determinados sectores europeos con influencia en la región.

– La perspectiva es una evolución de Cuba hacia una versión del socialismo más eficiente, acorde con las circunstancias actuales, con el sistema político existente. El cambio ocurre sin afectar la continuidad del régimen, que sigue contando con un nivel de consenso considerable y que es percibido como garantía de estabilidad, y sobre todo, sin poner en tela de juicio los logros del proyecto social cubano cuya continuidad y desarrollo son percibidos por la mayoría de la población como una necesidad, sobre todo frente a la creciente hostilidad estadounidense. Al mismo tiempo, Cuba se esfuerza –sobre la base de la identificación de intereses comunes– por insertarse en aquellos contextos de integración, cooperación, convergencia, que por su flexibilidad, favorezcan su política orientada a proteger los logros del sistema imperante en la isla.

– La globalización es una realidad. El nudo medular está en las características neoliberales con que se desarrolla. El problema es como manejarla y los retos que implica en términos de creatividad política. En este sentido son relevantes los acuerdos que se establezcan, las instancias a las que se adhiera, y las medidas de protección social que se diseñen al interior de las sociedades, sobre todo en aquellas en vías de desarrollo.

– Cuba, al igual que América Latina, ha comprendido que no se pueden poner todos los huevos en el mismo canasto. La diversificación en el contexto internacional crea un entorno más favorable para la isla, aunque dadas las circunstancias, es de carácter relativo.

– El activismo europeo en América Latina y el Caribe podría contrarrestar la influencia estadounidense en la región. A esto se suman las dificultades que enfrenta EEUU en el hemisferio: los obstáculos con el *fast-track* y con el desarrollo de una zona de libre comercio hemisférica.

– La agenda del fin de la década –en la que se suceden transformaciones en todos los niveles– incluye retos cuya solución debiera insertarse en un verdadero multilateralismo –caracterizado por una ampliación de la participación para evitar las actuales carencias en el terreno de la democracia⁷⁸– cuestión que implicaría un marco favorable para la cooperación en todos los ámbitos.

78. V. en este sentido: Robert O. Keohane: "International Institutions: Can Interdependence Work?", en *Foreign Policy*, N° 110, primavera 1998, pp. 82-96.