

Cambio político en el Caribe

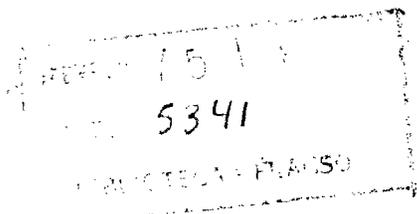
Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

Wilfredo Lozano
(editor)

FLACSO-Programa República Dominicana
FLACSO- Secretaría General
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1998

940
L959ca
ej. 2



© Editorial NUEVA SOCIEDAD
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 Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

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

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-143-7
Depósito legal: lf 36919983202949

Introducción _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	7
Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente _____ <i>Anthony Maingot</i>	9
Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba _____ <i>Rafael Hernández</i>	29
Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad _____ <i>Sabine Manigat</i>	57
Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996 _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	77
Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría _____ <i>Jorge Domínguez</i>	115
Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría _____ <i>Rosario Espinal / Jonathan Hartlyn</i>	137
Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría _____ <i>Cary Hector</i>	159
Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe _____ <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	183

Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba,
República Dominicana y Haití _____ 209
Eduardo Gamarral/ Joseph Rogers

Geopolítica y migración caribeña:
de la Guerra Fría a la Posguerra Fría _____ 239
Ramón Grosfoguel

Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el
Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) _____ 257
Wilfredo Lozano

Bibliografía _____ 277

Autores _____ 293

Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría

Jorge I. Domínguez

Cubanos, cubanos, demasiados cubanos por todas partes. Desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta, esa parecía ser la pesadilla de cada administración norteamericana, que presenciaba con demasiada frecuencia el despliegue de cientos de miles de tropas cubanas hacia casi cada esquina del globo (1).

Desde su propia perspectiva, el gobierno del presidente Fidel Castro anhelaba utilizar su política extranjera activista para: primero, protegerse de las hostiles políticas norteamericanas y, segundo, conseguir el apoyo de la Unión Soviética y los demás países comunistas para el desarrollo interno de Cuba. La primera propuesta fue articulada por Ernesto (Che) Guevara en los años sesenta, cuando dirigió una llamada a los revolucionarios para crear “dos, tres, muchos Vietnams...” con el fin de enfrentar y debilitar a Estados Unidos y sus aliados. Al mismo tiempo que el gobierno cubano dejaba gradualmente de brindar apoyo a muchas insurgencias revolucionarias, persistía la estrategia de un compromiso global como la mejor defensa en contra de la ofensiva norteamericana. La segunda propuesta se desarrolló en los años setenta. Aunque Cuba tomaba sus propias decisiones de desplegar tropas o acometer otras misiones internacionales, hubo una tendencia cada vez mayor a coordinar dichas políticas con la Unión Soviética, demostrando así que con relación a la política extranjera Cuba era el aliado más confiable que tuvo la URSS durante la Guerra Fría. Esto proporcionó las bases para una demanda sustancial de los recursos soviéticos (Domínguez, 1989).

De hecho, Cuba era el único país comunista capaz de desplegar sus fuerzas armadas miles de millas fuera de sus costas para participar en guerras que estaban, en el mejor de los casos, remotamente relacionadas con la defensa de su suelo patrio. Esas tropas, que luchaban en las sabanas de Angola o en las estepas de Etiopía, no estaban constituidas por checos, polacos, mongoles o búlgaros, sino por cubanos. A diferencia de las fuerzas armadas norteamericanas en Vietnam y las soviéticas en Afganistán, los cubanos ganaron las tres

(1) Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el seminario internacional “Seguridad, Transiciones Post-Autoritarias y Cambio Social en el Caribe en la Post Guerra Fría. Los Casos de Cuba, Haití y República Dominicana”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santo Domingo, 13-15 de marzo de 1997. Agradezco los valiosos comentarios de los participantes en el seminario.

guerras que libraron en suelo africano: Angola 1975-1976, Etiopía 1977-1978, y Angola 1987-1988. Desde 1975 hasta 1989, Cuba mantuvo cada año más tropas desplazadas en los países africanos que las mantenidas por Estados Unidos en Vietnam durante el año cumbre de la guerra (1968).

La Unión Soviética, a su vez, proporcionó a Cuba un masivo apoyo económico, militar y político, especialmente desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta. Esta ayuda hizo posible que la economía cubana se recuperara del colapso de finales de los sesenta, y que el desarrollo de la seguridad social estatal se consolidara, lo cual incrementó sustancialmente en Cuba los niveles educativos y de salud, entre otros.

La Unión Soviética ya no existe. Ningún Estado sucesor soviético proporciona asistencia al gobierno del presidente Castro. La economía cubana se contrajo dramáticamente a principios de los ochenta y fue sólo en 1996 cuando ésta se estabilizó a un nivel bajo. La vieja consigna de Guevara demandando la creación de “dos, tres, muchos Vietnams” resulta bastante irónica en los años noventa, ya que Vietnam se precipitó a crear una economía de mercado.

¿Cómo, entonces, podemos comprender el patrón de las relaciones cubano-americanas a partir del fin de la Guerra Fría? ¿Por qué el gobierno de Estados Unidos ha establecido relaciones viables con cada uno de los gobiernos comunistas, excepto con Cuba? Incluso, algunos de los gobiernos más problemáticos han recibido más atención del gobierno de Estados Unidos que Cuba. Por ejemplo, Estados Unidos se comprometió deferentemente con el gobierno de Serbia a fin de lograr el acuerdo de Dayton, Ohio, en 1996, el cual dio fin a la guerra civil de Bosnia. Además, Estados Unidos está preparado para brindar asistencia a Corea del Norte en diferentes formas a cambio de que ésta renuncie a desarrollar armas nucleares.

En este trabajo analizo cuatro explicaciones. Primero, sostengo que la distribución del poder en el sistema internacional, según cambió con el fin de la Guerra Fría en Europa, es una buena explicación para el dramático rediseño y la reducción de la política extranjera cubana y para el restablecimiento de la política norteamericana hacia Cuba. Sin embargo, esto no explica la gran preocupación de EEUU en decidir los detalles de la futura política doméstica de Cuba. Por consiguiente, analizo en segundo lugar los temas ideológicos de largo alcance, tanto de las políticas norteamericanas como de las cubanas. Sostengo que hay una estrecha relación entre los temas ideológicos actuales y los históricos de la política norteamericana hacia Cuba, y que éstos son exacerbados tanto por el cambio en la distribución internacional del poder como por el deterioro del sistema revolucionario de creencias de Cuba. Señalo que la política norteamericana hacia sus vecinos más cercanos ha buscado durante mucho tiempo dictar la naturaleza de la política interna y la economía. Sin embargo, esta segunda explicación no aclara satisfactoriamente cómo las grandes causas estructurales e ideológicas produjeron en los años noventa políticas norteamericanas específicamente militantes e ideológicas.

En consecuencia, una tercera explicación toma en cuenta el papel de la política interna de ambos países, sosteniendo que los individuos de línea dura de cada país han contribuido, quizás inconscientemente, a mantener o fomentar políticas contradictorias. En particular, los miembros del Congreso de Estados Unidos y ciertas organizaciones cubano-americanas tuvieron éxito al redefinir la política de EEUU hacia Cuba en los años noventa. En vista de los tres argumentos anteriores, finalmente me pregunto: ¿por qué Estados Unidos no ha invadido Cuba? Considero que Estados Unidos ha sido desanimado a tomar tales acciones tanto por la capacidad militar de Cuba como por el “equilibrio” que contra Estados Unidos aportan otros actores internacionales. En vista de que ambos países han desarrollado medidas para elevar la confianza a nivel bajo, se ha prevenido también la guerra accidental. La combinación de argumentos explica tanto las grandes confrontaciones como el *impasse* en las relaciones cubano-americanas de finales de los noventa.

¿Tenía razón Tucídides?

En su estudio sobre la guerra del Peloponeso, Tucídides formuló la clásica propuesta de la escuela realista en asuntos internacionales: “Los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben” (Tucídides, 1951, p. 331). Durante muchos años la política exterior cubana censuró a este experto analista de las antiguas relaciones internacionales griegas, ya que Cuba se comportaba como si fuera un gran poder. Con el fin de la Guerra Fría, la superioridad de Cuba llegó también a su fin.

Ajustes de Cuba

La hipótesis de Tucídides engloba una fuerte predicción sobre la conducta internacional de Cuba, una vez que ésta estuvo desprovista del apoyo soviético y fuera dejada con los recursos propios de un país pequeño. Para una hipótesis, la evidencia empírica es obligatoria. En septiembre de 1989 Cuba concluyó la repatriación de sus tropas desde Etiopía (Pérez Ruiz, 1990). En marzo de 1990, todo el personal militar cubano en Nicaragua fue llevado de regreso a Cuba (*Granma Weekly Review*, 1991, p.13). En mayo de 1991 se repatriaron de Angola las últimas tropas cubanas (*Bohemia*, 1991, p. 33). Además, en 1990 y 1991 Cuba trajo a casa a sus tropas y a los asesores militares de varios países; la más larga de estas pequeñas misiones militares se llevó a cabo en el Congo, con una duración de catorce años. Por lo tanto, al concluir la Guerra Fría y Cuba perder el apoyo militar y económico de la Unión Soviética, la presencia militar cubana llegó a un final casi instantáneo.

El apoyo cubano a los movimientos revolucionarios ha sido otro de los pilares de su conducta internacional de largo alcance. En algunos casos,

ganaron aquellos cuyas guerras Cuba había apoyado: las guerrillas SWAPO depusieron sus armas para convertirse en el gobierno de la recién independiente Namibia, y el Congreso Nacional Africano ganó las elecciones nacionales de Sudáfrica y reconstruyó el sistema político.

Más significativa aún es la evolución de las relaciones cubanas con las guerrillas de El Salvador, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). En junio de 1991, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba expresó: "Cuba no renuncia, nunca renunciará, ni tiene razón para ocultar o encubrir sus fuertes lazos de hermandad y solidaridad con el FMLN", aunque este último todavía no había depuesto las armas. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores agregó: "con el fin de fomentar el clima de confianza que requieren las negociaciones y como una clara señal de su voluntad política de contribuir con ese proceso, desde abril de 1991 Cuba ha estado limitando su solidaridad con el FMLN al nivel político" (*Granma*, 1991, p. 8). No obstante, vale la pena aclarar que, en efecto, bien avanzado el año 1991, Cuba había estado proporcionando asistencia militar a la insurgencia, aunque la decisión de detener el compromiso militar en este tiempo es también consistente con una hipótesis realista. Cuba ya no podía permitirse el lujo de tener una política extranjera tan arriesgada.

Tan pronto se firmó el acuerdo de paz en El Salvador, el presidente Castro escogió un evento simbólico para anunciar que en lo sucesivo Cuba no apoyaría militarmente los movimientos revolucionarios. Esto se llevó a cabo en enero de 1992 cuando fue anfitrión de varios altos ex oficiales de la administración Kennedy (junto con oficiales cubanos y ex oficiales soviéticos) para reflejar la crisis de los misiles de 1962 (2).

En cualquiera de estos casos, la historia es, por supuesto, más compleja de lo que se ha reportado, pero el patrón está indiscutiblemente claro. Por ejemplo, cuando volvió a estallar la guerra civil en Angola a principios de los noventa, las tropas cubanas no volvieron a Angola. El gobierno de Angola contrató mercenarios sudafricanos y movilizó el apoyo de otros gobiernos con el fin de controlar el campo de batalla.

El ajuste de Cuba al sistema internacional cambiado, por supuesto, sobrepasó los asuntos estrictamente militares. En mayo de 1990, el presidente Castro inauguró dos nuevos hoteles en Playa Varadero, incluyendo uno construido por "capitalistas extranjeros", y anunció que en lo sucesivo Cuba buscaría inversiones extranjeras para desarrollar su economía. La Oficina Política del Partido Comunista respaldó de inmediato este cambio de política (*Granma Weekly Review*, 1990a:3; 1990b:1). Para un sistema comunista

(2) Para los comentarios de Castro, véase Blight/Allyn/Welch, 1993, p. 303. Yo estuve presente en dicha reunión y escuché la declaración.

basado en la expropiación de la propiedad extranjera, éste era un importante cambio de posición.

El 30 de octubre de 1994, el vicepresidente Carlos Lage, Primer Ministro *de facto* de Cuba, articuló la nueva política de atraer inversiones extranjeras directas antes de la 12ª Feria Internacional de La Habana: "Les estamos ofreciendo un país ordenado, una política coherente e irreversible de apertura hacia la inversión de capital, una infraestructura económica adecuada y amplia, un sector productivo dirigido a lograr personas eficientes, trabajadoras, dedicadas, bien entrenadas y educadas, una sociedad sin terrorismo ni drogas" (*Dossier*, 1995, p. 89). Con excepción de la última frase, cualquier Ministro de Finanzas de América Latina podría haber dicho lo mismo (3). Además, el 5 de septiembre de 1995, la Asamblea Nacional Cubana adoptó una nueva ley de inversión extranjera. Su preámbulo indicaba la razón detonante: "En el mundo de hoy, sin la existencia del bloque socialista, con una economía mundial globalizante y fuertes tendencias hegemónicas en los campos económico, político y militar..." (República de Cuba, 1995, p.1). Cuba tenía pocas alternativas que no fueran la de sufrir lo que tenía que sufrir.

El comercio exterior cubano se vio también drásticamente afectado. Las exportaciones cubanas descendieron de aproximadamente \$5,4 mil millones en 1989 a \$1,1 mil millones en 1993, mientras las importaciones se redujeron de \$8,1 mil millones en 1989 a \$2,0 mil millones en 1993. Subsecuentemente, el comercio exterior se recuperó algo con las exportaciones y las importaciones de 1996 en \$2,0 y \$3,7 mil millones, respectivamente. Se produjo también una reorientación del comercio. En 1989, los países europeos (la mayoría de ellos eran comunistas) fueron responsables del 88% de la productividad del mercado; en 1994, esa proporción había descendido a 45%. La cuota comercial para los países asiáticos aumentó, pero en realidad, el valor de dicho comercio descendió entre 1989 y 1994. Sólo en las Américas la cuota y el valor del comercio aumentaron de 6% y \$766 millones de pesos en 1989 a 35% y \$1,1 mil millones de pesos en 1994. Por otra parte, todo este comercio cubano se pudo realizar a los precios del mercado (Banco Nacional de Cuba, 1995, pp. 11-13; *Cuba: Reporte Económico: Resumen de 1996*; Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, 1995).

Desde 1989 hasta 1991, el sistema internacional se transformó, al igual que la política exterior cubana. Cuba repatrió sus tropas, suspendió su asistencia militar a las insurgencias, y comenzó a adaptarse a una economía mundial del mercado. Des-sovietizada para siempre, Cuba volvió a convertirse en un archipiélago de una sola isla bajo el ardiente sol caribeño.

(3) Para una evaluación del reciente registro de Cuba con la inversión extranjera, véase Pérez-López (1995) y Naciones Unidas (1995).

Estados Unidos tiene una rabieta

La hipótesis de Tucídides predijo además que los más poderosos doblarían el pulso para lograr sus objetivos fundamentales. Estados Unidos ha hecho precisamente eso con relación a Cuba. El gobierno norteamericano, por ejemplo, ha puesto en claro a varios gobiernos africanos y latinoamericanos que solicitaron su ayuda, que no podían continuar siendo aliados militares de Cuba.

La administración Bush comunicó también al presidente soviético Mikhail Gorbachov que la calidad de las relaciones EEUU-soviéticas, durante los que resultaron los últimos días de la Unión Soviética, requería que la URSS concluyera su alianza militar con Cuba. En agosto de 1991 varios líderes soviéticos civiles y militares escenificaron un golpe maestro para derrocar a Gorbachov. El golpe falló. El gobierno de Estados Unidos respaldó abiertamente a Gorbachov; mientras se daba a conocer el golpe, el gobierno cubano se mantenía en silencio. Días después, durante la visita oficial a Moscú del Secretario de Estado Norteamericano James Baker, el gobierno soviético anunció su decisión unilateral de retirar todas las tropas soviéticas de Cuba. Las tropas soviéticas habían estado en Cuba desde la crisis de los misiles en 1962. Cuba no había sido consultada, de hecho, su gobierno tampoco había sido informado con anterioridad al anuncio público (Sección de Intereses Cubanos a Estados Unidos, 1991). La Unión Soviética dio también por terminadas las ventas de armas subsidiadas a los militares cubanos. En febrero de 1992, el nuevo gobierno ruso votó a favor de una moción para condenar la violación de los derechos humanos del gobierno cubano, en una reunión de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Pérez, 1993). Una vieja alianza de tres décadas había sido destruida.

En ese mismo espíritu, la Ley de la Libertad Cubana y la Solidaridad Democrática de 1996 (mejor conocida como la Ley Helms-Burton) ordena a Estados Unidos reducir su ayuda a cualquier Estado sucesor de la antigua Unión Soviética en la cifra exacta en que dicho país proporcione asistencia a Cuba para mantener su milicia y sus servicios de inteligencia. Aunque existe una provisión que cancela, en la práctica, el efecto de esta sección, la perspectiva general que ésta articula refleja la verdadera política norteamericana (Cámara de Representantes de EEUU, 1996: Sección 106). Por otro lado, la hipótesis de Tucídides está abierta a la interpretación de que un gran poder tiene un nivel de opciones sobre cómo y donde ejercer su poder. Esto es aún más evidente en la formulación contemporánea de la escuela neorrealista de las relaciones internacionales. Para sus estudiosos, los Estados buscan poder y calculan sus intereses en términos del poder, con relación a la naturaleza del sistema internacional que enfrentan (Keohane, 1983, p. 507). Una consecuencia de dicho razonamiento es descontar completamente lo que podría ocurrir "a nivel de la unidad", es decir, pasar por alto la mayoría de los acuerdos domésticos y las circunstancias de estado en el sistema internacional.

La política norteamericana hacia Cuba en los años noventa no estaba decididamente de acuerdo con esta expectativa. La pieza central de la política norteamericana ha sido el esfuerzo por derrocar al gobierno de Castro. El colapso de lo que una vez fue la política exterior cubana durante la Guerra Fría era, desde la perspectiva de Washington, una ejecución insuficiente. En vez de celebrar que Cuba ya no era capaz de proyectar su poder en el exterior, el gobierno norteamericano estaba molesto porque el régimen político de Cuba no se había derrumbado. La hostilidad del gobierno de EEUU hacia el gobierno cubano se acrecentó a medida que la Guerra Fría terminaba, precisamente cuando Cuba dejaba de representar una amenaza para la seguridad de los mayores intereses norteamericanos. El realismo y el neorrealismo no pueden explicar la rabieta en las políticas norteamericanas hacia Cuba. No pueden explicar porqué las relaciones cubano-americanas pasaron de la Guerra Fría a una guerra más fría.

Explicaciones ideológicas

Redescubriendo la historia: James Monroe y Theodore Roosevelt

La Doctrina de Monroe se presenta con frecuencia como una declaración en la tradición de “política auténtica”, según la cual Estados Unidos trató de impedir que los europeos reconquistaran en las Américas más colonias que las que todavía conservaban los poderes europeos. Literalmente, esa lectura es una verdad a medias. La declaración operativa del presidente James Monroe al Congreso (2 de diciembre de 1823) revela una política ideológica: “Se lo debemos, por tanto, al candor y a las amigables relaciones existentes entre Estados Unidos y dichos poderes, declarar que debemos considerar peligroso para nuestra paz y seguridad cualquier intento de su parte para extender su sistema a cualquier lugar del hemisferio”. No fue sólo su poder, sino también su sistema “esencialmente diferente”, lo que Monroe procuró mantener alejado de las Américas. El propósito ideológico de Monroe fue inmediatamente comprendido por el Canciller austríaco Metternich. Este escribió a su contraparte rusa que Estados Unidos “había anunciado claramente su intención de colocar no sólo poder contra poder, sino, expresado con más exactitud, altar contra altar”. Si Estados Unidos iba a prevalecer, Metternich continuó: “¿qué sería de nuestras instituciones religiosas y políticas, de la fuerza moral de nuestros gobiernos...?” (Perkins, 1963, pp. 56-57, 392). Desde entonces, las metas ideológicas han sido parte integral de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

El presidente Theodore Roosevelt reformó la Doctrina Monroe en su Mensaje al Congreso de 1905. Este escribió: “Por supuesto, hay límites para los males que pueda soportar cualquier nación que se respete a sí misma.” Estos

males abarcan “algún Estado incapaz de mantener el orden entre su propia gente...y opuesto a hacerle justicia a aquellos extranjeros que lo tratan bien...” Esas circunstancias “pueden resultar en que tomemos acción para proteger nuestros derechos” aunque “dicha acción no sea tomada con miras a la agresión territorial” (Perkins, 1963, p. 223). Por tanto, el gobierno de Estados Unidos reclamó su derecho a intervenir en los asuntos de sus vecinos cercanos para detener el desorden interno, según lo definió; o para enmendar las “injusticias” hechas a los extranjeros. Desde el principio de la formulación de lo que se llegó a conocer como el corolario de Roosevelt, las “injusticias” económicas cometidas contra los extranjeros —no pago de deudas— justificarían la intervención norteamericana. Bajo éstas y otras políticas relacionadas, Estados Unidos ocupó militarmente Cuba desde 1906 hasta 1909.

La Ley Helms-Burton capta bien esta tradición ideológica de la política exterior norteamericana. La Sección 201, “Ayuda para una Cuba Libre e Independiente”, afirma que “la autodeterminación del pueblo cubano es un derecho supremo y nacional de los ciudadanos de Cuba, el cual tiene que ser ejercido libre de interferencias del gobierno de cualquier otro país”. Sin embargo, secciones subsecuentes indican que Estados Unidos todavía reclama el derecho a determinar detalladamente qué “sistema” de gobierno es permisible en las Américas.

La Sección 205 estipula la definición para determinar cuándo tendrá Cuba un gobierno de transición. Esta requiere que se liberen todos los prisioneros políticos, que se legalice toda actividad política, y que se haga un compromiso público para organizar unas elecciones libres e imparciales. Pero la definición del gobierno de transición abarca también que cese la interferencia de Radio Martí o Televisión Martí, que se permita la recuperación de la ciudadanía a los cubanos de origen que regresen a Cuba, y que “dando los pasos apropiados” se devuelva a los ciudadanos norteamericanos las propiedades que les fueron expropiadas, o se les compense de manera adecuada. Se requiere también la exclusión de Fidel y Raúl Castro del gobierno de Cuba, una provisión cercana a la hipótesis de que el pueblo cubano podría escogerlos como sus gobernantes en unas elecciones libres y competitivas.

Aunque todos estos procedimientos sean cumplidos por un gobierno de transición, la Sección 202 todavía busca limitar la asistencia norteamericana a dicho gobierno principalmente a la ayuda humanitaria (alimentos, medicina, necesidades de energía de emergencia) y a “preparar las fuerzas militares cubanas para que se ajusten a un rol adecuado a una democracia”.

La definición de un gobierno democrático según la Sección 206, estipula algunos criterios ampliamente aceptados, tales como elecciones libres e imparciales, respeto de las libertades civiles, justicia independiente, y así sucesivamente. Sin embargo, parte de esta definición establece además que Cuba tiene que “moverse sustancialmente hacia un sistema económico orientado al mercado” y demostrar “un progreso comprobable de devolver a los ciudadanos norteamer-

ricos” las propiedades que le fueron expropiadas o “compensarlos totalmente por dichas propiedades”.

Aunque estuviéramos de acuerdo en que TV Martí debe ser vista y oída en Cuba, que los que perdieron su ciudadanía deben recuperarla, que la economía del mercado funciona mejor, que los servicios de Fidel y Raúl Castro no son requeridos en un futuro gobierno cubano, y que la propiedad debe ser devuelta o compensada; todos estos anhelos sobrepasan cualquier criterio internacionalmente reconocido para definir a los gobiernos democráticos o en transición democrática de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. El hecho de que la legislación norteamericana considere éstas como las características que definen a un gobierno cubano democrático o en transición, convierte en objeto de burla la promesa de respetar la soberanía cubana.

La Ley Helms-Burton es, sin embargo, bastante fiel a los temas de la Doctrina Monroe y del Corolario Roosevelt. Esta reclama el derecho unilateral de Estados Unidos para decidir una amplia colección de políticas internas y de acuerdos en una Cuba pos-Castro nominalmente soberana. En la Doctrina Monroe, Estados Unidos afirmó su derecho a especificar qué sistema de gobierno era aceptable para las Américas. En el Corolario Roosevelt, el gobierno de Estados Unidos reclamó el derecho ulterior a estipular la política económica específica y otras políticas y a reajustar específicamente las deudas no pagadas. La Ley Helms-Burton redescubre el brío ideológico del imperialismo. A finales del siglo XX, como en siglos anteriores, Estados Unidos reclama el derecho a establecer la estructura del sistema político y económico que toleraría en Cuba.

Deterioro ideológico de Cuba

Un aspecto importante de la política cubana de los años noventa ha sido la erosión de la creencia en el marxismo-leninismo y en el *ethos* revolucionario que marcó la experiencia cubana de los años sesenta. En su lugar, el liderazgo cubano no ha propuesto nada. El único compromiso ideológico que mantiene es, sin duda, una fuerte adhesión al reclamo de que él, y sólo él, es capaz de defender la nación cubana de la agresión extranjera. Analizaré este problema enfocando dos importantes textos, uno que precede y otro que sigue el marcado deterioro de las relaciones cubano-americanas ocurrido a principios del año 1996 (al cual nos referiremos más adelante).

El 26 de julio de 1995, Fidel Castro marcó un aniversario más del ataque que dirigió contra los cuarteles militares cubanos de Moncada en 1953. Buscaba, como siempre, legitimar su derecho a gobernar basado en sus “méritos” históricos. Y aún así, el “glorioso pasado” de la lucha contra Batista fue retrocediendo rápidamente. Expuso además la evidencia de que el deterioro económico había cesado y que el nivel de vida estaba mejorando. Sin embargo,

no había visión para el futuro. Reiteró simplemente que, de alguna forma, Cuba continuaba siendo marxista-leninista aunque la política económica hubiera cambiado de dirección “sustancialmente, y más bien radicalmente”. Advirtió, además, que “los elementos del capitalismo introducidos en nuestro país traen consigo las nocivas y alienantes características de ese sistema, tales como la corrupción y el soborno...” Sin embargo, no indicó cómo cualquier persona, excepto él, podía distinguir entre los buenos y los malos capitalistas. Castro atacó también las políticas norteamericanas que buscan promover intercambios académicos y culturales por temor a que éstos subviertan el sistema político cubano; pero no diferenció esta apertura norteamericana, que no le gustaba, de sus otros apremios como que Estados Unidos debe adoptar políticas más abiertas hacia Cuba (Radio Rebelde, 1995).

El 23 de marzo de 1996, la Oficina Política del Partido Comunista se reunió a discutir la situación del país y aprobó una declaración que eventualmente leyó en público el General Raúl Castro. La declaración de la Oficina Política está llena de contradicciones en casi todos los puntos que trata. Por otro lado, defiende las políticas económicas puestas en marcha a principios de los noventa. Trabajos por cuenta propia, mercados agrícolas más libres, un alcance más amplio de la producción campesina y su mercadeo, cooperativas rurales, inversión extranjera directa son todas máquinas de recuperación económica para un país que sufrió de forma tan drástica en la primera mitad de los noventa. En cada caso, sin embargo, la declaración de la Oficina Política registra también las objeciones de los de línea dura ideológica quienes a pesar de eso no ofrecieron respuestas alternativas a las necesidades básicas de la población. La declaración es consistente en un solo punto: su crítica severa (generalmente injusta) y dogmática de los becarios y las becas que el mismo partido había auspiciado formalmente y desde la cual el gobierno cubano y los dirigentes del partido habían extraído informaciones y análisis de manera sistemática y regular (*Granma*, 1996).

Por lo tanto, a mediados de los noventa, los líderes cubanos habían perdido su compás ideológico (4). Habían autorizado medidas económicas que eran desaprobadas por la mayoría, pero no tenían otra alternativa. Ellos ya no podían reclamar la representación de los ideales revolucionarios. Demostraron una mayor intolerancia por el trabajo intelectual de los académicos estrechamente relacionados con las instituciones del gobierno y el partido, trabajo que era crítico en ciertos aspectos, pero que era también extraordinariamente lícito en sentido político. De hecho, el régimen político cubano se parece cada vez más

(4) Durante mucho tiempo el gobierno cubano concibió una mezcla de políticas pragmáticas e ideológicas. Lo que se cuestiona aquí no es el descubrimiento de una conducta pragmática sino la pérdida de una estructura intelectual para apoyar, justificar y explicar el ir y venir para la elaboración rutinaria de las políticas.

a una dictadura, comprometida en proteger a los capitalistas internacionales a cambio de crecimiento económico, muy lejos de lo que una vez se llamó una revolución socialista.

Una consecuencia de la pérdida de creencias en Cuba —la decadencia de las bases ideológicas del régimen— era hacerla más vulnerable a la expansión de los sistemas alternativos de confianza. El propio gobierno cubano, forzado a abrirse a la economía internacional, buscó ocultar la contaminación de la sociedad internacional, en el mismo momento en que Estados Unidos aceleraba los rasgos ideológicos de su política extranjera y volvía a descubrir las virtudes del imperialismo de finales de siglo. Esto ocurría al mismo tiempo que se desintegraba la cadena cubana de alianzas internacionales.

Una explicación ideológica originada en el redescubrimiento de los temas históricos de la política estadounidense hacia sus vecinos cercanos contribuye a aclarar el cambio de la Guerra Fría a la guerra más fría. A medida que el país más débil se ajustaba, el más fuerte expandía sus ambiciones de intrusión, además de moldear una conducta internacional para determinar la estructura de las políticas domésticas.

Las políticas domésticas de las relaciones cubano-americanas

Argumentos estructurales e ideológicos establecen el perfil de las relaciones cubano-americanas, aunque las acciones en lo interno de cada país proporcionan las conexiones necesarias entre las causas macro y los resultados micro. ¿En qué forma los procesos políticos generaron los eventos específicos y las políticas de los años noventa?

A principios de los noventa la administración Bush parecía creer que el régimen político de Cuba caería por su propio peso. Esa parecía ser la lección del comunismo europeo. Muchas personas consideraron que sin el subsidio soviético Cuba estaba lista para cambiar. No había necesidad de gastar grandes cantidades de recursos para derrocar al gobierno de Castro.

En 1989, el senador norteamericano Connie Mack (Republicano-Florida) introdujo una enmienda para prohibir el comercio entre Cuba y las subsidiarias de firmas norteamericanas que operan en terceros países. El senador Mack estaba respondiendo, en parte, a un importante segmento de sus constituyentes cubano-americanos, los cuales estaban bien organizados a través de la Fundación Nacional Cubano-Americana. En 1989, 1990 y 1991, el Departamento de Estado declaró públicamente que se oponía a la Enmienda Mack porque ésta extendía la jurisdicción legal norteamericana más allá de las fronteras de Estados Unidos. La Enmienda no prosperó.

Sin embargo, a principios de 1992 el representante norteamericano Robert Torricelli (Demócrata-New Jersey) concibió un proyecto de ley conteniendo las mismas provisiones, al que llamó Ley de la Democracia Cubana. Torricelli fue persuadido de que la administración Bush era muy pasiva en su acercamiento

to a Cuba, y que una combinación de sanciones rígidas y algunas aperturas sutiles graduales sacarían fuera de balance al gobierno de Castro. Por ejemplo, la Ley Torricelli facilitaría eventualmente la comunicación telefónica entre Cuba y Estados Unidos. Torricelli vio también una oportunidad partidista en un año de elecciones. En abril de 1992, Robert Gelbard, Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Asistente del Diputado Principal, testificó para la administración Bush en contra de la ley Torricelli, al igual que la administración se había opuesto a versiones anteriores de esta ley. Sin embargo, William Clinton, el emergente candidato demócrata a la presidencia, respaldó la Ley Torricelli. Para mayo de 1992, la administración Bush retiró su oposición. En el calor de la campaña, en septiembre de 1992, el Congreso aprobó mayoritariamente la Ley de la Democracia Cubana, y el presidente Bush la promulgó (Kaplowitz/Kaplowitz, 1993, pp. 234-236). La promulgación de la Ley de la Democracia Cubana, por tanto, se explica mejor como resultado de la política interna norteamericana.

La historia de la Ley Helms-Burton es similar. La victoria electoral republicana en las elecciones congresionales de 1994 instauró al senador Jesse Helms (Republicano-Carolina del Norte) como presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y al representante Dan Burton (Republicano-Indiana) como presidente del Subcomité de la Cámara sobre Asuntos del Hemisferio Occidental. El Subcomité fue presidido por Torricelli; los tres miembros cubano-americanos del Congreso pertenecieron a él. El único cambio verdadero fue el nuevo papel de Helms.

Los cabilderos cubano-americanos se movilizaron para endurecer las sanciones económicas sobre Cuba. La meta era detener la inversión extranjera en Cuba y, de ser posible, perjudicar el comercio cubano. La intención era facultar legalmente a aquellos cuyas propiedades habían sido expropiadas por el gobierno cubano para que pudieran litigar ante los tribunales norteamericanos en contra de las empresas que "negociaron" con dichas propiedades.

Indudablemente, su principal objetivo era el inversionista extranjero que operaba una empresa que había sido expropiada; pero, en teoría, el hecho de negociar con una empresa estatal cubana producto de dicha expropiación haría vulnerable a litigios cualquier empresa internacional. Los propulsores de la ley tenían la esperanza de que las firmas internacionales, al enfrentarse con los costos legales potencialmente altos de los tribunales norteamericanos, se mantendrían fuera de Cuba.

La administración Clinton se opuso a la Ley Helms-Burton cuando ésta fue sometida por primera vez. Aunque la ley contaba con el importante apoyo de la Cámara de Representantes, suficientes republicanos y la mayoría de los demócratas estuvieron de acuerdo con la administración Clinton en que las provisiones extra-territoriales de esta ley causarían serios daños a las relaciones entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales. En octubre de 1995, el senador Helms fue vencido por medio de maniobras y tuvo que aceptar la

eliminación de los procedimientos para litigar con las propiedades (Título III). El Senado sólo aprobó una ley más débil que hubiera tenido, a lo sumo, efectos moderados en la política norteamericana hacia Cuba (Registro Congressional, 1995, S15584-S15589; *CubaINFO*, 1995a, pp. 1-2). A finales de 1995 y principios de 1996, la batalla entre el Presidente y el Congreso acerca del presupuesto federal estuvo sobre el tapete. La Ley Helms-Burton languideció y parecía mortalmente debilitada.

No obstante, vale la pena destacar que todas las provisiones anteriormente mencionadas, relacionadas con el contenido ideológico de carga histórica de la Ley Helms-Burton fueron aprobadas por abrumadora mayoría en ambas cámaras congresionales de Estados Unidos (5); el debate sobre política doméstica dio por sentado que las políticas de Monroe y Theodore Roosevelt proporcionaban, de hecho, el contexto ideológico apropiado de la política norteamericana hacia Cuba.

¿Cómo, entonces, las provisiones ideológicas y operativas de la Ley Helms-Burton se combinan y convierten en ley? En la primavera y el verano de 1994, hubo una creciente emigración cubana a través del estrecho de La Florida en innavegables botes, balsas, y otros medios improvisados, en desesperados esfuerzos por llegar a Estados Unidos. Un grupo de cubano-americanos llamado Hermanos al Rescate, fundado en 1991, había estado sobrevolando el estrecho de La Florida para avistar emigrantes y reportarlos a la Guardia Costera norteamericana, que los rescataría y llevaría seguros a las costas norteamericanas. En los meses siguientes, Hermanos al Rescate cambió de ser una misión humanitaria a una política, ingresando al espacio aéreo cubano para arrojar volantes contra el gobierno. Esto no había ocurrido desde los años sesenta y causó alarma en los que apoyaban al gobierno y especialmente en los servicios militares. El 9 y el 13 de enero de 1996, Hermanos al Rescate arrojó miles de volantes sobre la ciudad de La Habana. En ese momento se produjo una crisis en el gobierno cubano; los de línea dura demandaron autorización para disparar en caso de futuras intrusiones. Y, según revelan las informaciones oficiales cubanas, “el gobierno cubano impartió instrucciones a la Fuerza Aérea para que de ninguna manera tolerara lo ocurrido el 9 y el 13 de enero” (Robaina González, 1996). El 24 de febrero de 1996, 3 aviones pilotados por Hermanos al Rescate se acercaron a las aguas internacionales cubanas; por lo menos uno de los aviones penetró el espacio aéreo cubano. Las Fuerzas Armadas Cubanas persiguieron los aviones civiles desarmados y derribaron dos de ellos sobre aguas internacionales.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresó —el 26 de julio de 1996— “el derribo ilegal de dos aviones civiles realizado por la Fuerza Aérea

(5) Agradezco a Rafael Hernández por llamar mi atención sobre este punto.

Cubana el 24 de febrero de 1996 violó el principio de que los estados tienen que frenar el uso de armas en contra de aviones civiles en vuelo” y condenó la conducta cubana (Naciones Unidas, 1996).

La crisis por el derribo de los aviones coincidió con un aumento de la represión política en Cuba. El 10 de octubre de 1995 (aniversario del inicio de la primera guerra de independencia cubana), 140 pequeños grupos de oposición cubanos, no oficiales, se aliaron en torno a un programa mínimo para fundar el Concilio Cubano. Las aspiraciones del Concilio eran: amnistía general para todos los prisioneros políticos, total respeto de la Constitución vigente y las leyes fundamentales, apelación frente al gobierno cubano para que cumpla sus obligaciones de respetar los derechos humanos según la Carta de las Naciones Unidas, demandar la libertad para la organización económica, y la convocatoria de elecciones libres y directas con base en la naturaleza pluralista de la sociedad. La conducta subsecuente del Concilio confirmó su compromiso de usar solamente medios pacíficos para lograr dichas aspiraciones. Sin embargo, el 15 de febrero de 1997, el gobierno cubano prohibió todas las reuniones del Concilio y arrestó a sus principales miembros (Hidalgo/Machado, 1995, 1996a, 1996b, 1996c; Amnistía Internacional, 1996).

Las acciones de la Fuerza Aérea Cubana, y las medidas enérgicas domésticas, forzaron al presidente Clinton a tomar una decisión. Por primera vez desde la crisis de los misiles en 1962, un Presidente de Estados Unidos contemplaba dar órdenes a las fuerzas armadas norteamericanas para que tomaran acción militar contra Cuba (entrevistas confidenciales en Washington, D.C., 1996). Hubo varias opciones militares para variar los grados de severidad. El Presidente decidió en contra de ellas pero, en su lugar, acordó aceptar la Ley Helms-Burton. El Congreso revivió repentinamente la ley y la aprobó por abrumadora mayoría. El Presidente la promulgó en la fecha de las elecciones primarias presidenciales de La Florida.

La característica más sobresaliente de la Ley Helms-Burton, según indicamos, era la provisión del Título III relativa al litigio de propiedades. Sin embargo, la Ley autorizó al Presidente a descartar dicha legislación; cada seis meses tenía que tomarse una determinación. En vista de que la crisis sobre Cuba se calmó y se aclararon los costos de las relaciones norteamericanas con sus aliados para la instrumentación del Título III, Clinton descartó el Título III por primera vez el 16 de julio, a pesar de las advertencias de los votantes cubano-americanos sobre la retribución electoral; y lo hizo de nuevo a principios de enero de 1997. En esta última fecha comunicó que la pospondría indefinidamente. Otros aspectos de la Ley son también postergables, tales como las penalidades a ser impuestas sobre Rusia, la decisión de continuar o intensificar sus relaciones con Cuba. Como asunto práctico, la mayoría de las provisiones —no todas (6)— que afectan a terceros países son inoperantes. Esta es una ley “muerta”.

No obstante, existen dos legados de la política a partir de estos eventos y de

la ley. A Estados Unidos le quedan muy pocos instrumentos o alternativas con que castigar al gobierno cubano en caso de que ocurra otro episodio inquietante, ya sea el derribamiento de otro avión, una crisis migratoria, un incidente relacionado con la base naval de Guantánamo, o una mayor represión interna. Las probabilidades de que el Presidente de Estados Unidos ordene un ataque armado contra Cuba la próxima vez que ocurra un incidente serio han aumentado.

Segundo, los norteamericanos y los cubanos de línea dura son los mejores aliados unos a otros. Los cabilderos cubano-americanos de carga dura presionaron de manera efectiva a favor de la Helms-Burton con éxito. Los cubanos de línea dura persuadieron a Fidel Castro para que ordenara a la Fuerza Aérea disparar y reprimir de forma drástica el Concilio Cubano. El derribo de aviones y las medidas enérgicas de parte de Cuba fortalecieron a los norteamericanos de línea dura, los cuales revivieron y reactivaron la Helms-Burton. La Helms-Burton, a su vez, encolerizó al gobierno cubano y éste agudizó su propensión a la represión política y a la intolerancia de ideas diferentes, aunque fueran insignificantes. Esto se evidenció en la ya citada declaración del 23 de marzo de 1996 de la Oficina Política del Partido Comunista.

En resumen, la política doméstica de ambos países activó el evidente potencial de explicaciones estructurales e ideológicas, y contribuyó a que Estados Unidos y Cuba se acercaran más a un conflicto intensificado, en detrimento de las metas que cada gobierno reclamaba procurar, para Cuba, una inserción más efectiva en el sistema internacional, y para Estados Unidos, una "transición democrática pacífica en Cuba".

Previniendo la guerra

La esencia del análisis anterior sugiere que Estados Unidos y Cuba están al borde de una gran confrontación. De hecho, resulta difícil comprender por qué no se ha producido todavía un gran conflicto militar. Todas las explicaciones estructurales, ideológicas y domésticas señalan en dirección al conflicto armado. Por otra parte, desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ha demostrado en dos ocasiones su disposición a intervenir militarmente en los asuntos domésticos de sus vecinos cercanos. Lo hicieron primero en Panamá en 1989 y luego en Haití en 1994.

La formulación de un principio clave de política extranjera hecha por el presidente Clinton con relación a su decisión de intervenir en Haití indica una visión altamente expansiva del "derecho" de Estados Unidos a intervenir. Por

(6) El Presidente no tiene autoridad para postergar las provisiones que niegan las visas para visitar Estados Unidos a los ejecutivos (sus esposas e hijos) de las firmas que «trafican» con Cuba.

ejemplo, algunos meses antes de la intervención norteamericana en Haití, el presidente Clinton visitó Moscú y fue cuestionado sobre su punto de vista con relación a la intervención militar Rusa en algunos de los nuevos Estados sucesores independientes de la Unión Soviética. Este contestó: "pienso que en algunas ocasiones usted se involucrará, y es muy probable que sea en algunas de las áreas que le quedan cerca, Estados Unidos, por igual, ha estado involucrados en los últimos años en Panamá y Grenada cerca de nuestra área" (Casa Blanca, 1994).

¿Por qué, entonces, Estados Unidos no ha invadido Cuba todavía? La principal explicación es probablemente su apreciación de que los costos de tal intervención serían demasiado altos. El hecho de que Cuba haya disuadido con éxito a Estados Unidos, tanto a finales de los noventa como en sus primeros años, continúa siendo la explicación más potente para la ausencia de una guerra y el compromiso del gobierno norteamericano para fomentar una "transición democrática" en Cuba, que según las consignas oficiales se mantiene "pacífica".

Ambos gobiernos se han mantenido alejados de la guerra debido a políticas subordinadas. Tomemos en consideración las declaraciones del presidente Clinton en Moscú. Este no justificó totalmente las intervenciones militares, tanto rusa como norteamericana, en los asuntos de sus vecinos cercanos. En su lugar, el presidente Clinton argumentó: "lo que creo que debemos tratar de hacer, como dije en mi discurso, es que cuando haya un involucramiento fuera de los límites nacionales, éste debe ser consistente con las leyes internacionales y, siempre que sea posible, debe estar apoyado por otras naciones a través de las Naciones Unidas o de algún otro instrumento de las leyes internacionales" (Casa Blanca, 1994).

Por ejemplo, la intervención norteamericana en Haití en 1994 fue respaldada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, aunque las declaraciones del presidente Clinton no prevenían claramente que Estados Unidos interviniera militarmente sin apoyo de las Naciones Unidas, las políticas de otros gobiernos y de las instituciones internacionales pesan mucho sobre sus propios cálculos de costos y beneficios. Las probabilidades de una intervención militar norteamericana a Cuba se reducen debido a que la mayoría de los aliados de EEUU se oponen a las políticas norteamericanas hacia Cuba (especialmente la Ley Helms-Burton).

Por lo tanto, el "equilibrio" entre el poder norteamericano y el de los demás es también una explicación importante de la ausencia de guerra entre Estados Unidos y Cuba, explicación consistente con lo que a veces se conoce como perspectivas neorrealistas de las relaciones internacionales. El principal académico neorrealista, Kenneth Waltz, ha escrito en ese sentido sobre el sistema internacional después del final de la Guerra Fría. Acerca del sistema internacional, Waltz considera (según lo expresó consistentemente antes de 1989), que "la respuesta de los demás países a uno de ellos que busca o consigue un poder preponderante es tratar de "equilibrarlo" llevándole la contraria. La hegemonía

lleva al equilibrio, que es fácil de apreciar históricamente y de comprender teóricamente". En el mundo de la Posguerra Fría, Waltz afirmó, "eso está ocurriendo ahora, aunque de manera vacilante, ya que Estados Unidos todavía tiene beneficios que ofrecer y otros muchos países se han acostumbrado a la vida fácil con Estados Unidos cargando muchas de sus obligaciones" (Waltz, 1994, p. 169). Esta caracterización se adapta bien a cómo la Unión Europea, Canadá y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han buscado el "equilibrio" en contra de la política norteamericana hacia Cuba, especialmente en las consecuencias desastrosas de las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996) (7).

En adición, con el fin de prevenir una vuelta accidental a una confrontación militar, ambos gobiernos se comprometieron en los años noventa con una serie de medidas para crear confianza (8). Muchas de las medidas específicas se discutieron en la administración Bush, pero fueron retenidas a medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 1992. Se comenzaron a implantar en su mayoría en el año 1993.

Los dos servicios de guardacostas comenzaron a colaborar más de cerca, compartiendo ciertas informaciones sobre búsqueda y rescate en el estrecho de La Florida. Esta colaboración fue particularmente importante durante la crisis migratoria de 1994 y sus consecuencias desastrosas; ésto sólo condujo hasta algunas instancias de acción conjunta contra los narcotraficantes. A veces, por ejemplo, la Guardia Costera Norteamericana proporcionaba informaciones mientras su contraparte cubana, los guardafronteras, arrestaban a los delinquentes (y en algunos casos, los devolvían a Estados Unidos). Por ejemplo: el 8 de octubre de 1996, los guardacostas cubanos y norteamericanos colaboraron en la incautación de 1,7 toneladas de cocaína (*CubaINFO*, 1996b, p. 1). En el lado norteamericano, el Departamento de Justicia y la FBI respondían a estas acciones advirtiendo contra acciones terroristas procedentes de la Florida y sometiendo a los terroristas a los tribunales (*CubaINFO*, 1995b, p. 1).

A partir de 1993 se desarrollaron también algunas medidas para crear confianza en la base naval de Guantánamo y sus alrededores. Por ejemplo, se había programado un ejercicio militar para las fuerzas norteamericanas. El comandante norteamericano de la base comunica con anticipación a su contraparte cubana algunos aspectos del ejercicio, que de cualquier forma los cubanos habrían observado. Para las fuerzas cubanas la información es operacionalmente inútil, pero el procedimiento abre un canal de comunicación que con el tiempo se ampliaría y resultaría de utilidad.

(7) Para un sutil análisis de la posición común de los países de la Unión Europea con relación a Cuba, véase Instituto de Relaciones Europeo-América Latina 1996.

(8) Estos párrafos se apoyan parcialmente en entrevistas confidenciales realizadas en Washington y La Habana.

La razón más importante para el contacto y la colaboración cubano-americana ha sido reducir los efectos del flujo migratorio. En diciembre de 1984, ambos gobiernos firmaron un acuerdo migratorio. Cuba se comprometió a recibir un número específico de cubanos que Estados Unidos había considerado inaceptables bajo sus propias leyes (la mayoría había llegado por mar en el Mariel en 1980); Estados Unidos estuvo de acuerdo en aceptar emigrantes cubanos legales de manera rutinaria. Este acuerdo fue suspendido en mayo de 1985 y restablecido en noviembre de 1987 (9). A partir de ese momento, el número de inmigrantes cubanos aceptados por Estados Unidos cada año se mantuvo siempre por debajo de cinco mil personas. En vista de la crisis económica de Cuba a principio de los noventa, las presiones para emigrar se incrementaron. El peor año de la crisis económica resultó 1993; el número de balseros aumentó durante ese año y continuó aumentando hasta principios de 1994.

El 5 de agosto de 1994 estalló en la ciudad de La Habana la huelga más larga desde los años sesenta. El 12 de agosto el gobierno cubano dejó de prevenir la emigración en botes o balsas; unas 35.000 personas escaparon de Cuba durante las siguientes semanas. El 9 de septiembre de 1994, los dos gobiernos llegaron a un nuevo acuerdo para detener el flujo. El 2 de mayo de 1995 se firmaría otro acuerdo más amplio. Por medio de dichos acuerdos, la administración Clinton dio marcha atrás varias décadas a la política migratoria norteamericana hacia Cuba. En lo sucesivo, los cubanos en alta mar ya no podían ser tratados como refugiados; al ser recogidos por los guardacostas norteamericanos se les interrogaría para averiguar sus motivos para salir, pero con la expectativa de que serían devueltos a Cuba. El nuevo acuerdo contemplaba además la emigración legal ordenada a Estados Unidos de no menos de 20.000 cubanos cada año. Se creó una lotería anual de emigración para dar oportunidades de emigrar a aquellos que no tenían familiares en los Estados Unidos (10).

De esta manera, en 1995 como en décadas pasadas, los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, cada uno por sus propias razones, adoptaron las políticas migratorias más favorecidas por el otro gobierno. Estados Unidos quería detener las olas ilegales de cubanos que eran arrojados en las costas de Florida, y Cuba deseaba contener los robos y los asaltos que habían sido parte de esos intentos de emigración. La reducción del flujo ilegal de emigrantes cubanos en el estrecho de la Florida reduce también la probabilidad de accidentes violentos.

Como parte de la crisis migratoria de 1994, decenas de miles de cubanos fueron mantenidos temporalmente en los campamentos de la base naval de Guantánamo. Entre 1994 y 1995, las autoridades militares cubanas y norte-

(9) Para el análisis y una historia de las relaciones migratorias cubano-americanas, véase Domínguez 1992.

(10) Para la discusión de mayores implicaciones, véase González 1996, 23-24.

americanas desarrollaron una relación constructiva para manejar las complejidades presentadas por esta situación. Las reuniones mensuales realizadas entre los altos mandos militares norteamericanos y cubanos a ambos lados de la frontera cubano-americana de la base, contribuyeron a elevar la confianza y a mantener la paz. Esto hizo menos probable que un lado pudiera malinterpretar la conducta del otro. Estas reuniones entre militares de alto rango norteamericanos y cubanos continuaron aun después de calmarse la crisis migratoria; una de estas reuniones (en diciembre de 1995) se hizo pública, por lo menos en parte, porque en ella participó el General John Sheehan, Comandante en Jefe del Comando Atlántico de Estados Unidos (11).

Igualmente digna de atención ha sido la colaboración entre los dos gobiernos después del derribamiento del avión el 24 de febrero de 1996, para evitar que los cubano-americanos militantes provoquen una nueva confrontación o un combate accidental entre los dos gobiernos. Hermanos al Rescate y otras organizaciones cubano-americanas han escenificado eventos en el lugar del derribamiento en altamar para honrar la memoria de los que murieron en el incidente a manos de las Fuerzas Armadas Cubanas, o para honrar a aquellos cuyos botes o balsas zozobraron a causa de los militares cubanos o de la acción de los guardacostas. Cada vez que ha ocurrido un evento similar, ambos gobiernos establecen marcas claras para las flotillas que se dirigen a los límites marítimos cubano-estadounidenses (Rohter, 1994, p. A12). Las respectivas Guardias Costera y Fuerzas Aéreas se mantuvieron en estrecha comunicación una con la otra (12).

Independientemente del conflicto, otros factores contribuyen a la relativa estabilidad de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. En 1962, la Jefatura del Estado Mayor recomendó al presidente Kennedy un ataque militar masivo a Cuba. En 1996, el Estado Mayor apoyó una respuesta militar a la crisis del derribamiento (entrevistas confidenciales en Washington, D.C., 1996). Por otra parte, el presidente Clinton escogió retener varios acuerdos migratorios, en los aspectos más amplios de cooperación para asuntos técnicos, e impuso controles más fuertes para prevenir los vuelos no autorizados sobre el territorio cubano.

En resumen, a pesar del alto nivel de confrontación bilateral, las relaciones cubano-americanas no han llegado nunca a un estado de guerra. Cuba ha desviado con éxito las acciones militares norteamericanas. Los gobiernos, que

(11) Algunos miembros cubano-americanos del Congreso de Estados Unidos, han criticado estas reuniones. Véase *CubaINFO*, 1996a, pp. 2-3.

(12) Entrevistas confidenciales en La Habana. El 13 de julio de 1996 evidencí un ejemplo de esta colaboración cubano-americana. En la televisión cubana, vi una flotilla cubano-americana fuera de las aguas territoriales cubanas que fue rodeada por barcos de las Guardias Costeras de EEUU y de Cuba.

en casi todos los demás aspectos son aliados de EEUU, se han puesto en contra de las políticas norteamericanas hacia Cuba. Estados Unidos y Cuba han creado procedimientos para elevar la confianza y han adoptado otras políticas para hacer menos probable la guerra accidental.

Conclusiones

La Guerra Fría se ha tornado más fría en el Caribe. Cuba es el único país controlado por un Partido Comunista cuyo régimen político interno Estados Unidos está todavía comprometido a sustituir, por ley y política, aunque, “por medios pacíficos”.

En este trabajo se argumenta que el final del sistema internacional de la Guerra Fría, y específicamente el colapso de la Unión Soviética, obligó a Cuba a ajustar lo que las explicaciones realistas y neorrealistas habían pronosticado. Cuba tenía que reducir su política exterior y “sufrir lo que tenía que sufrir”. Las explicaciones internacionales sistemáticas predicen también que el poder victorioso les tumbaría el pulso; sin embargo, no prevén el grado ni la intensidad del interés norteamericano para definir el régimen político doméstico de Cuba. En consecuencia, he evocado los antiguos temas ideológicos de las políticas hemisféricas norteamericanas que precedieron al anticomunismo de la Guerra Fría. Estados Unidos ha insistido desde hace mucho en su derecho a definir las políticas y la economía interna de sus vecinos cercanos. Las leyes Torricelli y Helms-Burton son descendientes lineales de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt. Estados Unidos puede ser pragmático en el diseño de muchas políticas en todo el mundo, pero ha sido siempre mucho más ideológico, no sólo más impositivo, en “su propio patio”. El propio desorden ideológico de Cuba de los años noventa la hizo vulnerable a las renovadas presiones norteamericanas. Las graves debilidades estructurales e ideológicas de Cuba aumentaron las ambiciones invasoras de Estados Unidos para redefinir el futuro de Cuba. El gobierno de Estados Unidos redescubrió su historia imperialista, y le agradó lo que vio.

Las políticas domésticas proporcionan la conexión necesaria entre estas causas estructurales e ideológicas a gran escala, por un lado, y los efectos de políticas específicas, por el otro. El proceso de promulgación de las leyes Torricelli y Helms-Burton es el producto de la política doméstica en Estados Unidos. Ese proceso, a su vez, fue facilitado y acelerado por las consecuencias de la política de mano dura en Cuba, especialmente a principios del 1996. Los cubanos de línea dura tienen mayor responsabilidad en la aprobación de la Ley Helms-Burton. Los línea dura de un país son los mejores aliados de los línea dura del otro. Estos siguen siendo un obstáculo para cambiar la calidad de las relaciones cubano-americanas. Hasta que esas relaciones se distiendan un poco, se aleja la probabilidad de una transición democrática pacífica en Cuba.

Este análisis nos condujo a un enigma. ¿Por qué, entonces, no se ha desatado ya una “verdadera” guerra entre Estados Unidos y Cuba? Mi conclusión es que Cuba ha disuadido exitosamente a Estados Unidos de invadir, y que otros poderes han constituido un “equilibrio” en contra de las políticas norteamericanas hacia Cuba, como esperarían los académicos neorrealistas. No obstante, los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba merecen también crédito por haber comenzado a construir una compleja cadena de confianza, creando los procedimientos para prevenir la guerra accidental. Es demasiado temprano para señalar que dichas instituciones y procedimientos hayan prevenido la guerra, pero su extensión y profundización podrían haberlo hecho.

Por ahora, estos pasos creadores de confianza continúan siendo lamentablemente insuficientes para detener una gran conflagración. El derribamiento del 24 de febrero de 1996 ejemplifica el gran peligro de que estalle un conflicto accidental debido a acciones provocadoras e ilegales de parte de ciertos grupos cubano-americanos, a pesar de los mecanismos existentes para elevar la confianza. En el caso de que un evento de esa naturaleza vuelva a ocurrir, aumentan las probabilidades de que el presidente de Estados Unidos se sienta compelido a autorizar una represalia militar contra Cuba, debido en parte a que hay muy pocas opciones disponibles.

La Guerra Fría en el Caribe puede convertirse en la guerra más fría, ya que tanto Estados Unidos como Cuba marchan hacia la conmemoración del centenario de la primera ocupación militar norteamericana de Cuba en 1898. Ni la paz ni la democracia son inminentes.