
JOSEPH S. TULCHIN y RALPH H. ESPACH (eds.)

AMÉRICA LATINA
EN EL NUEVO
SISTEMA INTERNACIONAL

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

Traducido por: Miguel Salazar

Título original: *Latin America in the New International System*

© Joseph S. Tulchin, 2004

© Edicions Bellaterra, S.L., 2004
Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 84-7290-262-5
Depósito Legal: B. 33.233-2004

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis. 08030 Barcelona

Índice

Prólogo a la edición española, *Joseph S. Tulchin*

1. América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico, *Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach*, 21
2. Opciones estratégicas para América Latina, *Peter H. Smith*, 67
3. ¿Adiós a EE.UU.?, *Heraldo Muñoz*, 115
4. Estrategias de inserción global: Brasil y sus socios regionales, *Thomaz Guedes da Costa*, 139
5. La globalización política y América Latina: ¿hacia una nueva soberanía?, *Alberto van Klaveren*, 171
6. Estrategias de política exterior en un mundo globalizado: el caso de México, *Guadalupe González*, 203
7. La política exterior de Cuba y el sistema internacional, *Jorge I. Domínguez*, 255
8. Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana, *Robert O. Keohane*, 287
9. Más allá del neoliberalismo: una perspectiva a largo plazo sobre pensamiento estratégico regional, *Ernest R. May*, 297

7.
La política exterior de Cuba y el sistema internacional

Jorge I. Domínguez

En octubre de 1997, Fidel Castro y el Quinto Congreso del Partido Comunista de Cuba celebraron confiadamente su capacidad para sobrevivir al desplome de la Unión Soviética y de todos los gobiernos comunistas en Europa, y a los esfuerzos renovados por parte de Estados Unidos en los años noventa para poner fin a ese inacabable y combativo gobierno cubano.¹ Ellos dirigían el único régimen comunista aún existente fuera del Lejano Oriente. Y aunque sufrían muchos problemas, ellos y el pueblo cubano, Castro y el partido creían que la economía había tocado fondo y había empezado a recuperarse, que conservaban al menos la comprensión y tal vez el apoyo de muchos cubanos y que habían diseñado una estrategia internacional exitosa bajo severas limitaciones. En el presente capítulo abordaré el último de esos logros.

Explicaré que el gobierno cubano comprendió intensa y cabalmente que debía dar respuesta a una situación difícil en el sistema internacional: cómo sobrevivir después de que sus mayores aliados se hubieran desmoronado y que las normas y los alineamientos internacionales dominantes se hubieran vuelto firmemente en su contra. Actuando como neorrealistas convencidos, los líderes cubanos redujeron el alcance de su anterior política exterior, ajustaron su economía a las nuevas circunstancias y forjaron una estrategia institucionalista para contrarrestar el poderío de EE.UU. y, colateralmente, obtener información y reducir la incertidumbre en torno a ese nuevo orden

1. Véase un resumen del discurso maratónico de Fidel Castro en el congreso del partido, celebrando dicho logro, en *Granma*, 9 de octubre de 1997.

mundial. Cuba sigue estando clamorosamente aislada en comparación con su situación internacional en 1989, pero su gobierno se ha reintroducido lentamente en el sistema internacional gracias a su diplomacia y a las reacciones adversas de otros estados a las políticas de Estados Unidos hacia Cuba.

Teniendo en cuenta las restricciones que sufrió en los años noventa, el nivel de actividad internacional de Cuba es sin duda intenso. Cuba se encuentra vigorosamente activa en el sistema de Naciones Unidas. Ejerce una diplomacia compleja con la Unión Europea. Ha desarrollado buenas relaciones con México y Canadá, los socios de Estados Unidos en el TLCAN. Utiliza sus relaciones con América Latina y los países del Caribe como una forma de eludir, y preferiblemente romper, el cerco de EE.UU. Cuba busca tener una presencia entre las economías caribeñas en cooperación con otros gobiernos caribeños; el éxito de Cuba en sus esfuerzos en el Caribe fue probablemente mayor en los años noventa que en cualquier otro momento desde la revolución de 1959.

Existen tres diferencias principales entre Cuba y otros países latinoamericanos en su inclusión respectiva en los asuntos internacionales. En primer lugar, Cuba cuenta con un sistema político enormemente centralizado que ha sido capaz de bloquear o contener el impacto de la globalización en el país. De forma paradójica, su esfuerzo ha sido secundado por las políticas de EE.UU. para aislarla. Cuba participa poco en los flujos internacionales de comercio e inversión. Cuba es un museo vivo de tecnología obsoleta. Aún es más llamativa su participación igualmente limitada, para los estándares latinoamericanos, en los flujos de información internacionales; Cuba dispone de un acceso limitado a Internet, su infraestructura de telecomunicaciones está deteriorada (aunque sea sometida a reparaciones) y su programación televisiva es de pobre calidad. En segundo lugar, el mismo sistema político fuertemente centralizado permite a su gobierno actuar como un actor racional unificado en la concepción y ejecución de la política exterior. Las influencias normales que sobre la confección de la política exterior en otros países ejercen los conflictos de intereses sociales, económicos y políticos internos desempeñan un papel mucho menor en la configuración de la inserción internacional de Cuba. Y, en tercer lugar, desde alrededor de 1980 la diáspora cubana en Estados Unidos ha controlado en ocasiones el di-

seño y contenido de la política de EE.UU. relacionada con Cuba, y nunca ha dejado de influir en ese ámbito. Cuba posee un papel único en los anales de la política exterior de Estados Unidos en América Latina: ningún otro gobierno latinoamericano ha de hacer frente a una diáspora hostil e influyente en Estados Unidos.

Neorrealistas conversos

En el estudio de las relaciones internacionales, el neorrealismo insiste en que los estados son los actores más importantes de la política mundial, que su comportamiento es racional y que los estados aspiran a obtener poder y calculan sus intereses en términos de poder ante un sistema internacional carente de una autoridad centralizada eficaz (es decir, la anarquía interestatal).² La configuración de las capacidades ayuda a modelar la conducta en el sistema internacional. Los neorrealistas, sin embargo, conceden escasa importancia explicativa a la política interna de los países.³

Desde su inicio en 1959, la política exterior del gobierno de Fidel Castro demostró una comprensión nítida de las premisas neorrealistas. El neorrealismo proporciona un marco general para entender la política exterior del gobierno de Castro mejor que otras alternativas, incluso si existen diferencias notables, como se verá a continuación. La alianza de Cuba con la Unión Soviética, forjada a finales de 1959 y especialmente en 1960, respondía al propósito de contrarrestar a Estados Unidos. Los líderes cubanos entendieron que la supervivencia de su gobierno y, en líneas más generales, el alcance osado y amplio de la política exterior cubana se cimentaban en su alianza con la Unión Soviética. La alianza soviética capacitó a Cuba para sobrevivir la acometida de Estados Unidos durante la década de los sesenta y

2. Resúmenes recientes de los puntos de vista neorrealistas se encuentran en John J. Mearsheimer, «The False Promise of International Institutions», *International Security*, 19, 3, invierno de 1994-1995, pp. 5-49; Stephen G. Brooks, «Dueling Realisms», *International Organization*, 51, 3, verano de 1997, p. 446.

3. Kenneth Waltz, «A Response to My Critics», en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, p. 329. Véase también Brooks, «Dueling Realisms», p. 446.

para lanzar un programa de recuperación económica a principios de los años setenta. Desde 1975 hasta 1990 Cuba (cuya población en aquellos años rondaba los 10 millones de personas) envió más de 300.000 soldados a cumplir misiones militares en el exterior. Habitualmente, Cuba tenía de 30.000 a 50.000 soldados desplegados en el extranjero durante cualquiera de aquellos años. Y a diferencia de las tropas de EE.UU. en Vietnam y las soviéticas en Afganistán, las tropas cubanas vencieron en las tres guerras que libraron en suelo africano (dos veces en Angola y una en Etiopía). En realidad, el de Cuba era el único gobierno comunista capaz de desplegar fuerzas militares significativas lejos del país y lograr sus objetivos en el campo de batalla. La Unión Soviética no contó con aliado más fiable durante la Guerra Fría.

Asimismo, los líderes cubanos discrepaban de las expectativas neorrealistas en lo relativo al papel práctico y analítico de la política interna. En la práctica, el gobierno cubano comprendió que el de Estados Unidos se preocupaba no sólo de someter a la política exterior cubana sino también de derrocar al gobierno cubano. Éste, fruto del análisis, estaba convencido de que no podría hacer frente a Estados Unidos si limitaba el alcance de sus actuaciones a las relaciones interestatales; era necesario hacer frente a los intentos de Estados Unidos para aplastar al gobierno de Castro tratando de socavar o derrocar gobiernos aliados de Estados Unidos. Durante más de 30 años, el gobierno cubano apoyó activamente a movimientos revolucionarios surgidos en otros países. No lo hizo sólo por una cuestión de pugna entre estados sino también como parte de su ideología global, el conjunto de convicciones esenciales que guiaban a los dirigentes en sus ambiciosos intentos por transformar a los conciudadanos y hacer del mundo un lugar seguro para la revolución.⁴ Como Castro manifestó en cierta ocasión con elocuencia:

Los imperialistas están por todo el mundo. Y para los revolucionarios cubanos el campo de batalla contra el imperialismo se extiende al mundo entero. (...) Y por eso nuestro pueblo comprende (...) que el enemigo es uno y el mismo, el mismo que ataca nuestras costas y nues-

4. Véase en especial Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, cap. 5.

tro territorio, el mismo que ataca en cualquier parte. Y por eso decimos y proclamamos que el movimiento revolucionario de no importa qué parte del mundo puede contar con los combatientes cubanos.⁵

Cuba dio apoyo a movimientos revolucionarios y a estados revolucionarios en contra del gobierno de Estados Unidos y de sus aliados. En realidad, Cuba no aceptó la noción de soberanía «sin cortapisas», implícita en los análisis neorrealistas.

El gobierno cubano respondió al desplome de la Unión Soviética y otros gobiernos europeos exactamente como cabía esperar por parte de los teóricos neorrealistas. Los líderes cubanos entendieron de inmediato que la estructura del sistema internacional había cambiado; para ellos el sistema internacional se había hecho amenazadoramente unipolar porque su acérrimo enemigo, el gobierno de EE.UU., aún se alzaba ante ellos pero ahora no tenía contestación por parte de la superpotencia soviética. Ante el cambio en la configuración de poder en el sistema internacional y la pérdida de su aliado vital, el gobierno cubano redujo simultáneamente diversas dimensiones de su política exterior. En septiembre de 1989, Cuba completó la repatriación de sus tropas de Etiopía (destinadas allí por primera vez en 1977).⁶ En marzo de 1990, todo el personal militar cubano destinado en Nicaragua regresó a Cuba (habían llegado por primera vez en 1979).⁷ En mayo de 1991 fueron repatriadas las últimas tropas cubanas destinadas en Angola (desplegadas allí por primera vez en 1975).⁸ Además, en 1990 y 1991, Cuba hizo regresar a sus tropas y asesores militares de otros varios países.

El desplome de la Unión Soviética y del mundo comunista de Europa quebró la economía cubana. Las exportaciones cubanas de bienes y servicios cayeron desde unos 6.000 millones de pesos en 1989 a 2.000 millones de pesos en 1993. La principal razón de aquel descenso era la eliminación de todas las subvenciones soviéticas para las exportaciones cubanas de azúcar. En consecuencia, las importaciones de bienes y servicios se hundieron al pasar de 8.600 millones

5. *Documentos políticos. Política internacional de la revolución cubana*, vol. 1, La Habana, Editora Política, 1966, p. 83.

6. A. Pérez Ruiz, «Saludos en la hora cero», *Verde olivo*, 9, 1990, pp. 8-11.

7. *Granma Weekly Review*, 9 de junio de 1991, p. 13.

8. *Bohemia*, 83, 15, 12 de abril de 1991, p. 33.

de pesos en 1989 a 2.400 millones en 1993. Cuba había perdido también las subvenciones soviéticas para importar petróleo y la financiación soviética para hacer frente al déficit comercial cubano.⁹

Cuba respondió a su cataclismo económico adaptándose a la distribución prevaleciente del poder económico mundial. Cuba reabrió su economía a la inversión extranjera directa (IED). En mayo de 1990, el presidente Castro inauguró el primer hotel construido en 30 años conjuntamente con un socio extranjero. Anunció que Cuba recurriría a la inversión extranjera para el desarrollo de su economía.¹⁰ De igual modo que el vicepresidente Carlos Lage, jefe del gabinete económico, manifestó lo siguiente antes de la duodécima Feria Internacional de La Habana el 30 de octubre de 1994: «Les ofrecemos un país estable, una política coherente e irreversible de apertura a la inversión de capital.»¹¹

A finales de 1996 aquel giro de la política económica había empezado a dar fruto. En aquel año, Cuba exportó 3.400 millones de pesos e importó 4.500 millones de pesos (en ambos casos en bienes y servicios). También a finales de 1996, las reservas acumuladas de IED en Cuba rondaban los 1.000 millones de dólares, con compromisos firmados por otros 1.100 millones de dólares. Aquellas inversiones procedían de 260 sociedades de 50 países.¹² Se trata de cantidades muy pequeñas para los estándares de los mercados internacionales de capital, pero constituyen sumas elevadas para la pequeña economía cubana desde 1990 pese a los esfuerzos de Estados Unidos por impedirlo.

El gobierno cubano interrumpió también el apoyo a los movimientos revolucionarios. En abril de 1991 restringió toda la ayuda a su viejo aliado, el movimiento revolucionario de El Salvador (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, FMLN), a excepción del apoyo político.¹³ Tras la firma de un acuerdo de paz en El Salvador, el

9. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Cuban Economy in the Nineties: Structural Reform and Economic Performance (Statistical Appendix)*, LC/MEX.R.621, 26 de agosto de 1997, tabla A.15.

10. *Granma Weekly Review*, 27 de mayo de 1990, 3; 1 de julio de 1990, 1.

11. Carlos Lage, «Discurso pronunciado por el Dr. Carlos Lage Dávila, vicepresidente del Consejo de Estado y secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en la inauguración de la XII Feria Internacional de La Habana», *Dossier*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, 1995, p. 89.

12. CEPAL, *The Cuban Economy in the Nineties*, p. 131 y tabla A.15.

13. *Granma*, 18 de junio de 1991, p. 8.

presidente Castro escogió un acontecimiento simbólico para anunciar que Cuba ya no proporcionaría apoyo militar a los movimientos revolucionarios. Lo hizo en enero de 1992, en calidad de anfitrión de unos cuantos antiguos funcionarios de la administración Kennedy (junto con funcionarios cubanos y antiguos funcionarios soviéticos), para reflexionar sobre la crisis de los misiles en 1962.¹⁴ A partir de entonces, el gobierno cubano continuaría resistiendo a los intentos de Estados Unidos para derrocarlo, pero por vez primera Cuba estaría en condiciones de congregar apoyo internacional porque su gobierno ya no aspiraba a derrocar a otros gobiernos.

Los líderes cubanos se habían reconvertido en neorrealistas porque se adaptaron con prontitud a la nueva distribución del poder internacional y porque, en definitiva, estaban dispuestos a reconocer la soberanía sin cortapisas, así como a reivindicar el respeto a la misma, renunciando a intervenir en los asuntos internos de otros países para poder así exigir lo mismo a Estados Unidos.

Una estrategia institucionalista

Los neorrealistas «mantienen que las instituciones son básicamente un reflejo de la distribución de poder en el mundo. Se sustentan en los cálculos interesados de las grandes potencias, y no tienen un efecto independiente sobre el comportamiento del estado». ¹⁵ Si ello es así, la Cuba comunista debería haber permanecido al margen de las instituciones internacionales en los años noventa. Por el contrario, Cuba siguió en los noventa una estrategia de alianza con nuevas organizaciones internacionales y adaptación de su conducta para «adecuarse» a las organizaciones internacionales que no se encuentran dominadas por Estados Unidos.

Sin una superpotencia de su lado ni, a diferencia de Irán e Irak, el petróleo u otros recursos económicos para mantener un ejército po-

14. James G. Blight, Bruce J. Allyn y David A. Welch, *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis, and the Soviet Collapse*, Nueva York, Pantheon, 1993, p. 303. Estuve presente en la reunión y escuché la declaración.

15. Mearsheimer, «The False Promise of International Institutions», p. 7.

deroso, las organizaciones internacionales proporcionaron a Cuba una posibilidad para hacer frente a Estados Unidos y romper su aislamiento. Por supuesto, Cuba trató también de granjearse el apoyo de los estados a título individual, pero comprendió que éstos podrían encontrar más fácil resistirse a Estados Unidos si actuaban concertadamente. Cuba pensó en las organizaciones internacionales como alianzas para fortalecer la espina dorsal de gobiernos que de otro modo podrían ser intimidados por Estados Unidos. Cuba, por tanto, siguió una estrategia institucionalista sobre todo por razones neorrealistas, es decir, para contrarrestar a Estados Unidos.

El gobierno cubano no albergaba duda alguna de que Estados Unidos exprimiría su ventaja tras el desplome de la Unión Soviética. Pero Cuba hizo una segunda apuesta cuya validez sería respaldada por Kenneth Waltz, el arquitecto moderno del neorrealismo, al explicar de qué modo se respondería a Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría en Europa:

El poder desequilibrado, quienquiera que lo ejerza, es un peligro potencial para otros. El estado poderoso puede, y Estados Unidos lo hace, pensar de sí mismo que actúa en beneficio de la paz, la justicia y el bienestar en el mundo. Tales términos, sin embargo, se definirán a conveniencia del poderoso, lo cual puede entrar en conflicto con las preferencias y los intereses de otros. En ocasiones, el estado poderoso actuará de maneras que serán juzgadas arbitrarias y prepotentes por otros, quienes se resentirán por el trato injusto que creerán estar recibiendo. Algunos estados más débiles en el sistema actuarán por consiguiente para restablecer un equilibrio.¹⁶

Cuba no tuvo que probar la validez de Waltz en su análisis general del sistema internacional; sus líderes presentían que Estados Unidos, mientras hablaba en nombre de la libertad y la democracia, en la conducción de su política hacia Cuba en realidad «actuaría de maneras que parecen a otros arbitrarias y prepotentes».

Cuba siguió también una estrategia institucionalista, hasta cierto límite, por razones en las que convergen neorrealismo e institucionalismo. Las instituciones internacionales facilitan la transferencia de

16. Kenneth N. Waltz, «Evaluating Theories», *American Political Science Review*, 91, 4, diciembre de 1997, pp. 915-916.

información, un activo valioso para un país aislado como Cuba. Además, ante la percepción cubana de que el gobierno de EE.UU. planteaba una amenaza importante, las instituciones atenuarían también la incertidumbre en alguna medida, pues a Cuba le resulta más fácil evaluar hasta qué punto otros países darán su apoyo al gobierno de Estados Unidos en su conflicto con el cubano. En algunos casos, las instituciones internacionales rebajan los costes relativos de las transacciones internacionales. Y, por supuesto, las instituciones internacionales establecen reglas normativas de comportamiento internacional que pueden emplearse contra cualquier estado que observe un mal comportamiento, incluyendo una superpotencia.¹⁷

Responder al aislamiento internacional

Cuando Cuba entró en los años noventa, se encontró privada de repente no sólo de sus aliados más importantes sino también de su red principal de instituciones internacionales. La institución internacional más importante para el desarrollo económico de Cuba había sido el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) conducido por la Unión Soviética, con su panoplia asociada de organizaciones que habían agrupado a los gobiernos comunistas de Europa. En 1972 Cuba se había convertido en miembro y extrajo importantes beneficios económicos y de otra índole.¹⁸ Aquel consejo se disolvió con la caída de los gobiernos comunistas europeos en 1989 y 1990.

Por otra parte, la Cuba comunista no había participado, ni participa, como miembro del FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OEA, a pesar de la existencia de conversaciones ocasionales con carácter exploratorio en cada caso. (Cuba pertenece a algunas organizaciones interamericanas, como la Organi-

17. Véase Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984, pp. 85-95. Otros elementos contenidos en las explicaciones institucionalistas no se adecuan a la experiencia cubana en los años noventa. Entre ellos se incluirían la expectativa de que las instituciones facilitarían la cooperación, no limitándose a evitar problemas o a servir como alianza de contrapeso, o que ayudarían a que las instituciones y los procedimientos del país se adecuasen para facilitar la cooperación internacional.

18. Domínguez, *To Make the World Safe for Revolution*, pp. 92-104.

zación de Salud Panamericana, que preceden a la OEA y no son meras criaturas de ésta.) No obstante, con sus tropas repatriadas desde todos los rincones del mundo y con su compromiso suscrito recientemente en el sentido de respetar la soberanía de todos los demás estados, la política exterior cubana ha tenido más fácil que en el pasado postularse como miembro de varias otras organizaciones internacionales para hacer frente a Estados Unidos y romper el aislamiento internacional.

Las cumbres iberoamericanas anuales

Ante el aislamiento, Cuba buscó oportunidades de participar en las instituciones internacionales. España y México habían asumido el liderazgo para convocar la primera Cumbre Iberoamericana, reuniendo a los jefes de estado y de gobierno de los países de América Latina, Cuba incluida, y la Península Ibérica. El encuentro fundador se celebró en Guadalajara, México, en 1991; como anfitrión, el presidente de México Carlos Salinas dio la bienvenida a Fidel Castro. Desde entonces no han dejado de celebrarse anualmente.*

En la cumbre de Guadalajara, Cuba aceptó adherirse al Tratado de Tlatelolco. Dicho tratado creaba una zona de paz latinoamericana libre de armas nucleares. Fue refrendado por la mayor parte de gobiernos latinoamericanos, así como por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, China y la Unión Soviética, y fue formalmente firmado en febrero de 1967.¹⁹ Cuba había rechazado firmar el tratado, reivindicando que no lo haría mientras Estados Unidos no cambiase sus políticas hacia Cuba y, concretamente, mientras Estados Unidos no prometiese que no ubicaría armas nucleares en su base naval de Guantánamo y, preferentemente, hasta que la base no fuese devuelta a Cuba.²⁰ Al cambiar sus políticas de seguridad meramente simbóli-

* Fidel Castro no ha hecho acto de presencia en las últimas convocatorias. (N. del T.)
19. Michael A. Morris y Martin Slann, «Controlling the Sources of Armaments in Latin America», en Michael A. Morris y Víctor Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1983, pp. 124-126 y 138-142.

20. Isabel Jaramillo, «Seguridad y cooperación hemisférica», en Rafael Hernández (ed.), *Cuba en las Américas*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, 1995, p. 36.

cas —no había armas nucleares en suelo cubano desde el arreglo de la crisis de los misiles de 1962—, Cuba indicó su voluntad de complacer algunas de las preferencias de la política de los países iberoamericanos. Los temas en las cumbres iberoamericanas girarían sobre un intercambio negociado. ¿Cuánto habrían de presionar a Cuba los países iberoamericanos para democratizarla? ¿Y cuánto apoyo obtendría Cuba de esos países en su enfrentamiento con Estados Unidos?

En la segunda cumbre, celebrada en Madrid en julio de 1992, los miembros adoptaron una declaración firme en favor de la democracia. Enseguida a partir de entonces, los gobiernos latinoamericanos en el llamado Grupo de Río apelaron a Cuba para que se liberalizase y democratizase sus instituciones.²¹ La apuesta del gobierno de Castro al participar en aquellas cumbres parecía estar fracasando, pero entonces el Congreso de Estados Unidos acudió a rescatar al gobierno cubano.

En octubre de 1992 el Congreso de Estados Unidos promulgó la Cuban Democracy Act, cuyo impulsor principal era el congresista Robert Torricelli. La nueva ley prohibía a empresas subsidiarias de Estados Unidos en terceros países que comerciasen con Cuba. La ley afectaba directamente a muchos países que la consideraban extraterritorial y contraria a las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Aunque utilizaba la retórica de la democracia, Estados Unidos parecía estar actuando de forma arbitraria, dañando los intereses de sus socios comerciales. En la tercera cumbre iberoamericana, celebrada en Bahía, Brasil, en julio de 1993, los líderes iberoamericanos aludieron con un tono de desaprobación a las políticas de Estados Unidos hacia Cuba al tiempo que reiteraban su apoyo general a la democracia y los derechos humanos. Aquella cumbre estableció la pauta de los años posteriores. Cuba aceptaba el refrendo de los principios democráticos en tales cumbres, mientras que, a su vez, los gobiernos miembros criticaban las políticas de EE.UU. hacia Cuba.

En marzo de 1996, el Congreso de Estados Unidos promulgó la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, a iniciativa del sena-

21. Juan Valdés Paz, «La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe en los años 90: los temas», *Cuadernos de Nuestra América*, 9, 19, julio-diciembre de 1992, pp. 27 y 130.

dor Jesse Helms y de Dan Burton, de la Cámara de representantes. El presidente Clinton, autorizado por la propia ley, dejó sin efecto la aplicación de su elemento clave, el Título III. Dicho Título autorizaría a ciudadanos y empresas de EE.UU. a demandar en los tribunales de Estados Unidos a aquellas empresas de otros países que «traficasen» con Cuba; la ley se redactó en buena medida para afectar a la mayor parte de la IED en Cuba así como al comercio con ella. La ley en cuestión amenazaba los intereses de otros países mucho más directamente que la Cuban Democracy Act.²² Una y otra vez, si bien empleaba la retórica de la libertad y la democracia, Estados Unidos actuaba de maneras que parecían arbitrarias y que perjudicaban los intereses de sus socios comerciales. El gobierno cubano sacó provecho del potencial existente en favor del equilibrio internacional.

En la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996 en Santiago de Chile, los países calificaron la ley Helms-Burton como «una violación del derecho internacional» y exhortaron a su reconsideración. Argentina había tratado de limitar la cumbre a las «democracias pluralistas» con objeto de excluir a Cuba, pero no encontró apoyo suficiente. El presidente mexicano Ernesto Zedillo era el más firme defensor de los derechos de Cuba en la cumbre, reforzando así la posición histórica de México con respecto a Cuba.²³ La cumbre reafirmó su amplio apoyo a la democracia en cualquier lugar. En la Cumbre Iberoamericana celebrada en noviembre de 1997 en Margarita, Venezuela, los gobiernos condenaron la ley Helms-Burton y las otras «medidas unilaterales que violaban la soberanía de los estados», incluyendo proyectos de ley en estudio por parte del Congreso de Estados Unidos. La cumbre tampoco logró sacar adelante el apoyo a una resolución promovida por Argentina y Nicaragua en demanda de mayor libertad de expresión y respeto por los derechos humanos en Cuba. Sin embargo, la cumbre refrendó nuevamente su firme compromiso general con la democracia.²⁴

22. Para el texto y el informe, véase U.S. House of Representatives, «Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad), Act of 1996», *Report*, pp. 104-168, 1 de marzo de 1996.

23. Un ejemplo histórico se encuentra en Ana Covarrubias, «Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention», *Cuban Studies*, 26, 1996, pp. 121-141.

24. *CubaInfo*, 8, 15, 21 de noviembre de 1996, pp. 7-8; 9, 15, 13 de noviembre de 1997, p. 5.

En la obtención de un espacio entre los gobiernos iberoamericanos, Cuba era poderosamente secundada por la política de EE.UU. Cuba aún no cuenta con aliados entre esos países. Pero ha sido capaz de ignorar sus declaraciones democráticas sin riesgo de sanciones porque los países iberoamericanos se han sentido alarmados y molestos por unas políticas de EE.UU. cada vez más agresivas con sus propios aliados y socios comerciales en el intento de lograr los objetivos de Estados Unidos en Cuba. Esas cumbres han ayudado a Cuba a romper su aislamiento político tras el hundimiento del mundo comunista en Europa y a resistir la presión de EE.UU.

Las Naciones Unidas

En noviembre de 1992, Cuba obtuvo por vez primera un respaldo abrumador en la Asamblea General de Naciones Unidas para una resolución condenatoria del embargo de EE.UU. La moción tuvo lugar pocos días después de que el Congreso de Estados Unidos hubiese promulgado la Cuban Democracy Act. La Asamblea General aprobó el mes siguiente otra resolución, también por mayoría abrumadora, exhortando al gobierno cubano a respetar los derechos humanos de sus ciudadanos. Cuba ha ignorado las resoluciones de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y ha rechazado aceptar una visita del relator especial designado por Naciones Unidas para evaluar la situación de los derechos humanos en la isla.

La promulgación de la ley Helms-Burton en 1996 redujo el número de países que se abstendían en la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas e incrementó el número de países que votaron en contra de la política de Estados Unidos en Cuba. En noviembre de 1992, 59 países votaron a favor de condenar esa política; 3, entre ellos Estados Unidos, votaron en contra de la moción, mientras 71 se abstuvieron. En noviembre de 1997, 143 países votaron a favor de condenar la política de EE.UU.; 3 lo hicieron en contra de la moción, y sólo 17 se abstuvieron. Como si se tratase de las cumbres iberoamericanas, la política de Estados Unidos resultaba idónea para las propuestas contrarias planteadas por Cuba en el seno de Naciones Unidas.

La estrategia de Cuba en Naciones Unidas ha hecho hincapié en la causa común de muchos países al oponerse a las dimensiones ex-

traterritoriales de las leyes de Torricelli y Helms-Burton. Puesto que los gobiernos votaban condenando las sanciones inherentes en tal legislación, no se mostraban en consecuencia inclinados a imponer sanciones adicionales a Cuba por no adherirse a los derechos humanos enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Una vez más, Cuba empleaba una organización internacional para plantar cara a Estados Unidos y romper el aislamiento.

Organizaciones regionales del Caribe

A finales de los ochenta, el gobierno cubano redescubrió que Cuba era un archipiélago bañado por el mar Caribe, caldeado por el sol y bendecido con hermosas playas. El turismo se convirtió en una estrategia de primer orden para el desarrollo internacional. Cuba trató de unirse a la Organización de Turismo del Caribe (OTC) para compartir información, conocer los estándares comunes y coordinar políticas. La isla de Granada vetó la solicitud de Cuba en 1989. Cuba no había reconocido a los gobiernos de Granada tras la invasión de 1983 del país isleño por parte de Estados Unidos y varias fuerzas anglófonas caribeñas. En mayo de 1992, Cuba puso fin a su propia Guerra Fría en el Caribe y restableció relaciones diplomáticas normales con Granada. (Estableció relaciones diplomáticas con San Vicente y las Granadinas en 1993 y con Antigua-Barbuda en 1994, dos países que se habían unido a Estados Unidos en la invasión de Granada de 1983.) Un mes después Cuba fue admitida en la OTC, acelerando la inserción cubana en las relaciones internacionales caribeñas.²⁵

El comercio salió ganando. El comercio no vinculado al petróleo entre Cuba y el Caribe anglófono se dobló entre 1990 y 1992; incluyendo el petróleo, alcanzó los cien millones de dólares en 1992, elevándose en torno al 3 por 100 del comercio total de Cuba en 1992.²⁶ En diciembre de 1993 la Caribbean Community (CARI-

25. John Walton Cotman, «Cuba and the CARICOM States: The Last Decade», in Donna Rich Kaplowitz (ed.), *Cuba's Ties to a Changing World*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993.

26. Manuel Rúa y Pedro Monreal, «El Oriente cubano y el Caribe: desafíos y oportunidades para el comercio y la inversión», *Cuban Foreign Trade*, La Habana, octubre-diciembre de 1993.

COM), que agrupa a los estados caribeños anglófonos, firmó un acuerdo con Cuba que creaba una comisión para aumentar el comercio. El CARICOM creó esa comisión conjunta pese a las críticas y advertencias explícitas y públicas por parte de miembros del Congreso de Estados Unidos y de funcionarios del Departamento de Estado, en el sentido de que Estados Unidos podía represaliar al CARICOM. El acuerdo promovería también esfuerzos conjuntos en la industria del azúcar, la ganadería y la pesca. La firma del acuerdo se había demorado porque Cuba planteaba objeciones a las referencias a los derechos humanos y la democracia; al final, el CARICOM cedió basándose en que esa clase de referencias no existían en acuerdos similares que se habían alcanzado con otros países latinoamericanos.²⁷

Encabezada por los países del CARICOM, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) fue fundada en julio de 1994. La AEC unió a los países del CARICOM a Venezuela, México, Colombia y los países de Centroamérica. Cuba se sumó como miembro fundador, el primer acuerdo de integración económica regional a que Cuba se había adherido al margen del CAME.²⁸

Cuba ha logrado que los miembros del CARICOM se opongan a las políticas de Estados Unidos hacia Cuba.²⁹ Los miembros del CARICOM han llegado a votar unánimemente en contra de la política de EE.UU. hacia Cuba en la Asamblea General de Naciones Unidas, resistiendo a las presiones bilaterales por parte de Estados Unidos sobre sus políticas hacia Cuba y planteando por propia iniciativa la cuestión de Cuba en su cumbre colectiva con el presidente Clinton en 1997. Cuba utilizó las organizaciones regionales sobre todo para contrarrestar a Estados Unidos, pero también se benefició de las oportunidades relativas para una cooperación económica internacional más amplia de acuerdo con las expectativas institucionalistas. Una limita-

27. Canute James, «Caribbean Community, Cuba Sign Controversial Trade Pact», *Journal of Commerce*, 15 de diciembre de 1993.

28. Andrés Serbin, «Globalization and Regionalization in the Caribbean Basin: The Challenges of a Sociopolitical Agenda for Integration», en Michael C. Desch, Jorge I. Domínguez y Andrés Serbin (eds.), *From Pirates to Drugs Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment*, Albany, State University of New York Press, 1998.

29. Véase también un reflexivo artículo de H. Michael Erisman, «Evolving Cuban-CARICOM Relations: A Comparative Cost-Benefit Analysis», *Cuban Studies*, 25, 1995, pp. 207-227.

ción para esa cooperación obedece a que Cuba se ha convertido en un competidor de primer orden en el mercado turístico caribeño; en 1996 Cuba albergaba a un millón de turistas (tres veces más de los acogidos en los años cincuenta), más turistas que cualquier miembro de la CARICOM salvo Bahamas y Jamaica.³⁰ No obstante, la diplomacia cubana ha tenido más éxito en el Caribe anglófono que en ningún otro entorno: Cuba ha conseguido el respaldo político de los países del Caribe en contra de las políticas de Estados Unidos hacia ella, ha atenuado las secuelas políticas de la mayor competencia turística y ha ampliado el comercio con la región.

*Elaboración de medidas para crear confianza*³¹

Para impedir un enfrentamiento accidental militar, los gobiernos de Estados Unidos y Cuba adoptaron una serie de medidas sencillas para generar confianza en los años noventa.³² Aunque muchas de las medidas específicas habían sido contempladas durante la administración Bush, su puesta en marcha empezó para la mayor parte de ellas en 1993.³³ Las dos guardias costeras comparten cierta información acerca de las misiones de salvamento y rescate en el Estrecho de Florida. Esa colaboración ha conducido además a diversos ejemplos de acción conjunta contra narcotraficantes; en ocasiones, la Guardia Costera de Estados Unidos ha proporcionado la información mientras que su homóloga cubana (Guardafronteras) ha detenido a los delincuentes (y, en algunos casos, los ha devuelto a Estados Unidos). El 8 de octubre de

30. CEPAL, 126.

31. Este apartado se basa en gran medida en Jorge I. Domínguez «U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39, 3, otoño de 1997, pp. 49-75.

32. Una exposición general acerca de las medidas para generar confianza en América Latina y el Caribe en los años 90 se encuentra en Joseph S. Tulchin con Ralph H. Espach, «Addressing the Challenges of Cooperative Security in the Caribbean», *Peace and Security in the Americas*, septiembre de 1997, pp. 1-8; Francisco Rojas Aravena, «América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial», *Paz y seguridad en las Américas*, octubre de 1997, pp. 1-15.

33. Estos párrafos son en buena parte fruto de varias entrevistas que el autor mantuvo con carácter confidencial en Washington, D. C., 1993, 1996 y 1997, y en La Habana, 1996.

1996, por ejemplo, los guardacostas de ambos países colaboraron en la incautación de 1,7 toneladas de cocaína.³⁴ En general, Cuba mantuvo unas políticas duras en contra del tráfico y el consumo de drogas: en los años noventa, esas políticas le sirvieron para privar a sus adversarios de EE.UU. de una razón para atacar Cuba. En la zona de EE.UU., el Departamento de Justicia y el FBI han correspondido de igual modo, previniendo de actos terroristas planeados en Florida y desbaratando la pretensión de aliarse con ellos por parte de los terroristas.³⁵ Algunas medidas para crear confianza empezaron también a aplicarse en 1993 en la base naval de Guantánamo y sus inmediaciones, incluyendo que una zona fuese informada con antelación por la otra de los entrenamientos militares y de ejercicios bélicos a pequeña escala.

La razón más importante del contacto y la colaboración entre Estados Unidos y Cuba ha sido tener que afrontar el flujo migratorio. En diciembre de 1984 los dos gobiernos firmaron un acuerdo en materia de emigración. Cuba aceptaba la vuelta de un número determinado de cubanos que podían ser expulsados a juicio de Estados Unidos según sus propias leyes (la mayoría habían arribado desde el puerto de Mariel por mar en 1980), y Estados Unidos acordaba aceptar de forma rutinaria a los inmigrantes cubanos legales. Sin embargo, Estados Unidos aceptaba como de costumbre menos de cinco mil cubanos por año. En agosto de 1994, en respuesta a las duras presiones en favor de la emigración (incluyendo disturbios importantes en La Habana), el gobierno cubano dejó de impedir la emigración por barco o balsa hasta que el mes siguiente se suscribió un nuevo acuerdo. Estados Unidos aceptó acoger a no menos de veinte mil cubanos por año; ello también daba la vuelta a décadas de política de EE.UU. al poner fin a la presunción de que los cubanos interceptados en alta mar serían considerados automáticamente refugiados. En lo sucesivo, Estados Unidos repatriaría a casi todos los cubanos interceptados en alta mar. Ello también exigía una colaboración casi diaria entre las dos guardias costeras.³⁶

34. *CubaInfo*, 8, 13, 10 de octubre de 1996, p. 1.

35. *CubaInfo*, 7, 16, 20 de diciembre de 1995, p. 1.

36. Jorge I. Domínguez, «Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies Toward Cuba», en Christopher Mitchell (ed.), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992; y entrevistas del autor en Washington, D. C., 1997.

Durante la crisis migratoria de 1994, casi treinta mil cubanos fueron retenidos temporalmente en campos situados en la base naval de Guantánamo. Las autoridades militares de ambos países desarrollaron una relación constructiva en 1994 y 1995 para abordar esa situación. Autoridades militares cubanas y de EE.UU. de alto rango celebraron reuniones en la base cada 4 o 6 semanas para abordar asuntos prácticos. Aquellos encuentros continuaron aun después de que la crisis migratoria se calmara; al menos a unos de ellos asistió el general John Sheahan, Jefe del Comando Atlántico de Estados Unidos.³⁷

Ambos gobiernos siguieron colaborando aun después de que la fuerza aérea cubana derribase dos avionetas pertenecientes a la organización del exilio cubano Hermanos al Rescate,³⁸ sobre aguas internacionales el 24 de febrero de 1996, y después de que el gobierno de EE.UU. promulgase la ley Helms-Burton. En realidad, la cooperación bilateral se profundizaba. Hermanos al Rescate y otras organizaciones cubano-estadounidenses realizaban actos en alta mar para enfrentarse al gobierno cubano. Para cada uno de aquellos actos, ambos gobiernos ponían indicadores claros para las flotillas cubano-estadounidenses que navegaban rumbo a la frontera marítima entre ambos países.³⁹ Las guardias costeras respectivas, apoyadas por las fuerzas aéreas, establecían una comunicación estrecha. (Los oficiales de la Guardia Costera de Estados Unidos viajan a La Habana antes de cada episodio de aproximación de una flotilla para discutir qué hará cada lado para evitar un incidente.)⁴⁰

Ambos gobiernos han creado procedimientos que han comen-

37. Entrevistas confidenciales del autor, Washington D. C., 1993, 1996 y 1997. La crítica de esos encuentros a cargo de algunos miembros cubano-estadounidenses del Congreso, véase *CubaInfo*, 8, 9, 11 de julio de 1996, pp. 2-3.

38. El 9 y el 13 de enero de 1996, pilotos de Hermanos al Rescate habían dejado caer octavillas sobre La Habana alarmando al gobierno cubano debido a una brecha de la seguridad. El 24 de febrero, al menos una de las tres avionetas pilotadas por los Hermanos al Rescate entró en el espacio aéreo cubano, aunque ninguna se encontraba en aguas cubanas cuando sucedió el derribo.

39. Larry Rohter, «Ceremonies Honor Fliers Shot Down by Cuban Jets», *New York Times*, 25 de febrero de 1997, A 12.

40. Entrevistas confidenciales del autor, La Habana, 1996; Washington D. C., 1997; Miami, 1998. El 13 de julio de 1996 vi en la televisión cubana a la flotilla cubano-estadounidenses prácticamente en el límite de las aguas territoriales de Cuba, rodeada por naves guardacostas de Estados Unidos y Cuba en cooperación.

zando a cobrar vida propia.⁴¹ La relación entre las guardias costeras es profesional y regular, y los dos gobiernos mantienen esos acuerdos libres de la contaminación de la hostilidad politizada que obstaculiza por otra parte sus relaciones. Esos procedimientos representan el nivel más alto de colaboración oficial entre Estados Unidos y Cuba, pero reducen sin duda la incertidumbre por parte de ambas zonas y la información comunican con eficacia. Reducen los costes de las transacciones en la interacción Estados Unidos-Cuba, de otro modo elevados, y caracterizan e ilustran las razones de la estrategia institucionalista cubana.

La respuesta del sistema internacional

La política exterior de un gobierno es tan sólo un elemento de la posición de un estado en el sistema internacional. Las acciones de otros estados importan enormemente: el lugar de Cuba en el sistema internacional no puede ser establecido por ella misma totalmente. Al ser Cuba en los años noventa un estado particularmente débil, no puede modificar los precios. La respuesta de otros estados en el sistema internacional a los ruegos de Cuba, y a los de su adversario estadounidenses, configuraron las circunstancias del país. Otros estados se resistieron a la política de EE.UU. hacia Cuba, de acuerdo con las expectativas neorrealistas, porque creían que las políticas de EE.UU. suponen un perjuicio para los intereses de los estados en el sistema internacional del comercio y la inversión. Ello es coherente, a su vez, con las explicaciones institucionalistas, porque los detractores de Estados Unidos afirmaban defender las mismas instituciones internacionales que Estados Unidos ha contribuido en gran medida a crear y fortalecer con el tiempo: el GATT y la OMC. Ninguno de los estados que se ha enfrentado más a Estados Unidos en estos asuntos guarda afinidad ideológica con el gobierno cubano; es sobre todo a conse-

41. Un argumento de un estudioso cubano en el sentido de que el gobierno de Cuba desea la cooperación en temas de seguridad se encuentra en Rafael Hernández, «Cuba and Security in the Caribbean», en Joseph S. Tulchin, Andrés Serbin y Rafael Hernández (eds.), *Cuba and the Caribbean*, Wilmington, Delaware, Scholarly Resources, 1997.

cuencia del rechazo de esos países a las políticas de EE.UU. por lo que han ayudado a Cuba a romper el aislamiento internacional.

La respuesta de Estados Unidos

A principios de 1992, Estados Unidos podía haber declarado la victoria en su duradero conflicto con Cuba. Había cesado en la conducta internacional de Cuba todo aquello a lo que Estados Unidos se había opuesto largo tiempo. Atrás quedaban la alianza cubano-soviética y el respaldo soviético al ejército cubano; atrás quedaban las tropas de Cuba y los asesores militares en países cercanos y remotos; y atrás quedaba el apoyo de Cuba a los movimientos revolucionarios. Sin embargo, el gobierno de Castro no quedaba atrás. Contrariamente a las expectativas neorrealistas, en los años noventa Estados Unidos empezó a preocuparse seriamente de las políticas internas de otros países. Y, en el caso de Cuba, el gobierno de EE.UU. se hallaba al parecer preparado para dar a la cuestión cubana mayor importancia en la política exterior de Estados Unidos que a cualquier otra cosa; las dos leyes del Congreso de 1992 y 1996 habían sido pensadas para castigar a los aliados y socios comerciales de Estados Unidos por sus relaciones con Cuba.

Tres factores generales explican esa política de EE.UU. notablemente expansiva. En primer lugar, la Unión Soviética, hasta entonces el contrapeso de las acciones de EE.UU., había desaparecido. Resultó más fácil para Estados Unidos invadir Panamá (1989) y Haití (1994), así como desplegar sus fuerzas en todo el mundo para impedir la agresión o hacer una paz a su conveniencia. La estructura del sistema internacional había cambiado; Estados Unidos encontró menos resistencia frente a sus acciones sensatas, y frente a las insensatas.

En segundo lugar, un cambio ideológico se apoderó de la política de Estados Unidos.⁴² Tras el partidismo beligerante de los años setenta y de la primera mitad de los ochenta, en la segunda mitad de esa década se alcanzó un acuerdo político por el que la política de EE.UU.

42. Una exposición más general sobre este aspecto se encuentra en Andrew Moravcsik, «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics», *International Organization*, 51, 4, otoño de 1997, pp. 526-527.

debería defender y promover los derechos humanos y la democracia. La evolución de las políticas de EE.UU. en el continente americano en los años ochenta es un ejemplo revelador. La administración Reagan empezó de forma deliberada a tirar por tierra la política de derechos humanos de la administración Carter. La administración Reagan puso fin a la presión a los viejos dictadores de Chile y Paraguay para forzar su renuncia.⁴³ En 1991, encabezada por Estados Unidos y el Chile recién democratizado, la OEA se dedicó nuevamente a emprender acciones en defensa de las instituciones democráticas; la OEA, diversos gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos actuaron de forma concertada para abortar los golpes en Guatemala (1993) y Paraguay (1996).⁴⁴ La administración Clinton hizo de la ampliación de la democracia uno de sus principios fundamentales. En ese clima político, la Cuba comunista era un estado paria.

En tercer lugar, los *lobbies* cubano-estadounidenses de derechas se organizaron mejor. La Fundación Nacional Cubano Americana (CANF), creada en 1981 por Jorge Mas Canosa y otros, con apoyo de la administración Reagan, hizo tres importantes aportaciones a las políticas del exilio cubano-estadounidense proporcionó un instrumento no violento a la militancia anticastrista; canalizó los recursos financieros y humanos a comités de acción política enormemente especializados; y aprendió a trabajar con políticos de EE.UU. de los dos partidos.

Los cubano-estadounidenses habían tenido un impacto escaso en la política de EE.UU. hacia Cuba antes de inicios de los ochenta; durante esa década, el único efecto significativo de la CANF sobre la política de EE.UU. fue la creación de la Radio y TV Martí. En los noventa, sin embargo, la CANF se movió con gran habilidad en la política de Estados Unidos. Durante las elecciones presidenciales de 1992, la CANF frustró la oposición de la administración Bush a un cambio en la política de Cuba logrando en primer lugar el apoyo del

43. Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991.

44. Viron P. Vaky y Heraldo Muñoz, *The Future of the Organization of American States*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press, 1993; Arturo Valenzuela, «Paraguay: The Coup That Didn't Happen», *Journal of Democracy*, 8, 1, enero de 1997, pp. 43-55.

congresista de EE.UU. Robert Torricelli (D-NJ)* y luego del candidato presidencial Bill Clinton para refrendar lo que sería la Cuban Democracy Act. No queriendo ser aventajada por su derecha, la administración Bush cambió radicalmente y apoyó el proyecto de ley presentado por Torricelli, el cual obtuvo la aprobación del Congreso dos semanas antes de la elección presidencial.⁴⁵ La CANF procedió de igual manera para la promulgación de lo que sería la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act de 1996. Trabajaba tanto con demócratas como con republicanos. Se enfrentó al ejecutivo. Jugó con el calendario electoral; el presidente Clinton firmó la entrada en vigor de la ley en 1996 el día de las elecciones presidenciales primarias de Florida. La única diferencia desde 1992 estribaba en que el derribo por parte de Cuba de dos avionetas provocó un aluvión político en el Congreso para apoyar medidas de castigo contra el gobierno de Castro.

Sin embargo, como se ha visto antes, también el gobierno cubano se valió de la política interna de Estados Unidos de forma eficaz en una cuestión clave: la emigración. El gobierno de Castro comprendió que una porción significativa de la opinión pública de EE.UU. prefería colaborar con el gobierno cubano para evitar oleadas de emigrantes ilegales arrastrados hasta las orillas de Estados Unidos. El gobierno de Castro obtuvo una colaboración notable de la administración Clinton para bloquear el tipo de desórdenes en Cuba que podría generar la emigración.

El resultado de esos distintos factores era una política de EE.UU. rígida que magnificaba la importancia de Cuba para la política de Estados Unidos. El presidente de EE.UU. se encontraba privado de un amplio margen de maniobra en la elaboración de la política hacia Cuba; las políticas de castigo sólo podían ser atenuadas por una ley del Congreso. La legislación de EE.UU. prescribía sanciones duras para aquellos ciudadanos, empresas o países —sobre todo aliados y socios comerciales de Estados Unidos— que se apartasen del estrecho ámbito de conducta que Estados Unidos toleraba en lo relativo a las relaciones económicas internacionales con Cuba. En la

* Torricelli era en aquel momento senador demócrata por el estado de Nueva Jersey. (N. del T.)

45. Gillian Gunn, «In Search of a Modern Cuba Policy», en Donald E. Schulz (ed.), *Cuba and the Future*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp. 129-133.

práctica, no obstante, el contenido de la política de EE.UU. varió poco: las empresas subsidiarias de EE.UU. en terceros países no podían comerciar con Cuba y a algunos ejecutivos de empresas de terceros países con inversiones importantes en Cuba se les denegó el visado de entrada a Estados Unidos. Otras políticas de represalia a terceros países quedaban sin efecto gracias a su suspensión por parte del presidente. Sin embargo, algún presidente futuro podría permitir la aplicación de tales sanciones, y ello constituía una fuente de preocupación para muchos gobiernos. Algunos de ellos se oponían asimismo al perjuicio que las políticas de Estados Unidos causaban al régimen de comercio internacional liberal. Los países de América Latina y el Caribe respondían, como hemos visto, en contra de la política de Estados Unidos, como hizo las Naciones Unidas. Vamos a examinar otras respuestas.

La respuesta de la Unión Europea y Canadá

La Comunidad Europea nunca había sido una prioridad en la agenda cubana de política exterior, aunque las relaciones diplomáticas y económicas con sus estados miembros habían sido normales. Las relaciones entre ellos se habían formado tiempo atrás en virtud de sus alianzas respectivas durante la Guerra Fría.⁴⁶ Sin embargo, en los años noventa Cuba se dirigió a los países europeos como fuente de comercio, inversión directa, crédito y turismo, y la posteriormente denominada Unión Europea empezó a interesarse por Cuba. El desencadenante no fueron las duras dificultades económicas de Cuba a principios de los noventa, y ciertamente tampoco las perspectivas de una bonanza económica. Se trataba de un intento de hacer frente a las dimensiones extraterritoriales de la política de EE.UU. hacia Cuba.

En septiembre de 1993, el Parlamento Europeo condenó la ley Torricelli de 1992 (Cuban Democracy Act), y en septiembre de 1994 instó al gobierno cubano a que aprobara reformas democráticas. También en 1993, la Comisión Europea creó por vez primera un programa de ayuda humanitaria para Cuba, complementado por medidas *ad hoc*

46. Wolf Grabendorff, «The Relationship Between the European Community and Cuba», en Donna Rich Kaplowitz (ed.), *Cuba's Ties to a Changing World*.

ajustadas a las necesidades cubanas y con el propósito de respaldar las reformas internas en Cuba. Cuba siguió siendo, sin embargo, el único país latinoamericano con el que la Unión Europea no había concluido un acuerdo de cooperación formal, aunque no existían barreras al comercio entre Cuba y los países europeos, y Cuba se beneficiaba del sistema europeo generalizado de preferencias comerciales. Todos los estados miembros de la UE mantenían relaciones diplomáticas con Cuba.⁴⁷ En 1995, encabezada por España, Francia e Italia, la Comisión Europea exploró una profundización de sus relaciones con Cuba, en particular las perspectivas para un acuerdo de cooperación formal. La comisión se percató de que el gobierno cubano no aceptaría concesiones fundamentales tocantes a la democratización y los derechos humanos. Cuando la fuerza aérea de Cuba derribó dos aviones en aguas internacionales en febrero de 1996, la comisión suspendió sus conversaciones con el gobierno cubano en torno a un acuerdo formal.

Sin embargo, la promulgación de la ley Helms-Burton en los días posteriores movilizó a la Unión Europea para hacer frente a la política de EE.UU. hacia Cuba. Las instituciones de la Unión Europea y los gobiernos europeos a título individual condenaron la legislación de EE.UU. y pusieron en marcha medidas contra Estados Unidos en la OMC por una presunta vulneración del derecho mercantil internacional. Ante un problema internacional con dos vertientes —el enfrentamiento con Estados Unidos a propósito de la ley Helms-Burton y el fracaso de sus iniciativas de democratización en Cuba—, la Unión Europea adoptó el 2 de diciembre de 1996 una «posición común» hacia Cuba, la primera vez que se invocaba ese procedimiento de alto nivel en lo relativo a las relaciones con un país latinoamericano. La posición común codificó las políticas de la UE anteriores, aunque adoptaba un compromiso más firme en favor de la democratización y el respeto por los derechos humanos. La Unión Europea favorece una transición democrática pacífica en Cuba; condiciona la ayuda económica y la eventual firma de un acuerdo de coo-

47. Comunicación de la Comisión al Parlamento y el Consejo, «Relations Between the European Union and Cuba», Bruselas, 28 de junio de 1995, pp. 5-7. Véase también una discusión abierta entre funcionarios y estudiosos de Cuba y la UE en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Cuba: apertura económica y Relaciones con Europa*, Madrid, IRELA, 1994.

peración formal a una democratización fehaciente en Cuba; se compromete a proseguir el diálogo con el gobierno cubano y con la sociedad civil; insiste en la estricta adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos; insta a cada uno de los estados miembros a cooperar con Cuba siguiendo las líneas de la reforma económica autorizada por el gobierno cubano; y promete mantener la ayuda humanitaria con un mayor énfasis en las ONG. Al margen de ello, la Unión Europea se ha comprometido a oponerse e impugnar la ley Helms-Burton.

El gobierno cubano, temiendo lo peor, estaba relativamente satisfecho con ese resultado por cuatro razones. En primer lugar, la Unión Europea continuaba impugnando con vigor la política de EE.UU. hacia Cuba. En segundo lugar, aunque había alguna reducción de la ayuda humanitaria, las políticas básicas de la UE hacia Cuba no cambiaban. En tercer lugar, la Unión Europea no restringía la modesta ayuda y los programas de crédito de sus estados miembros hacia Cuba.⁴⁸ Y en cuarto lugar, la Unión Europea rechazaba algunas de las propuestas del nuevo gobierno español de centroderecha. España había esperado que la Unión Europea ordenaría el nombramiento de un diplomático en cada embajada europea en La Habana para mantener relaciones con disidentes, exigiría la cooperación con el relator especial de Naciones Unidas en materia de derechos humanos en Cuba y pediría a ésta que garantizase la libertad para viajar a sus ciudadanos.⁴⁹

Dos factores explican los cambios relativamente modestos en las políticas de la UE hacia Cuba. El enfrentamiento con Estados Unidos a propósito de las políticas extraterritoriales de este último limitaba a los gobiernos europeos, que de otro modo presionarían con más dureza al gobierno cubano por la cuestión de la democracia y los derechos humanos. Y los europeos creían en general que el enfrentamiento y el castigo por sí solos difícilmente precipitarían una transición democrática pacífica en Cuba.

48. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, «La posición común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones», *Un informe de IRELA*, INF-96/6-CUBA; Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, «Cuba y la Unión Europea: las dificultades del diálogo», *Un informe de IRELA*, INF-96/3-CUBA.

49. Sobre la política interna española y Cuba, Felipe Sahagún, «Cuba: un asunto interno español», *Meridiano CERI*, 10, agosto de 1996, pp. 4-9.

Factores similares explican la política canadiense hacia Cuba. Antes de 1990 las relaciones cubano-canadienses habían sido generalmente discretas, con el énfasis puesto en las relaciones comerciales bilaterales, y la mayor parte de empresas canadienses operaban en un entorno despolitizado. Tras la promulgación de la ley Torricelli, el gobierno canadiense del partido conservador reforzó la Foreign Extraterritorial Measures Act para bloquear el efecto de la nueva ley de EE.UU. No obstante, la mayor parte de empresas canadienses optaron por obedecer la legislación de EE.UU. En 1994, el nuevo gobierno del partido liberal cambió más la política hacia Cuba: ésta tenía derecho a obtener ayuda oficial al desarrollo; las empresas canadienses recibirían ayuda al comercio y la inversión para sus negocios en Cuba; y el gobierno daría apoyo a las relaciones de las organizaciones canadienses no gubernamentales, religiosas, culturales y académicas con sus homólogas cubanas. Canadá dio apoyo también a una transición pacífica en Cuba hacia una política más pluralista y canalizaría recursos para facilitarla. Debidamente incentivadas, las empresas canadienses de negocios incrementaron su presencia en Cuba.⁵⁰

Así pues, el gobierno canadiense reaccionó con enojo a la ley Helms-Burton, reforzando la Foreign Extraterritorial Measures Act. Las sentencias en virtud de la ley Helms-Burton podían no ser cumplidas en contra de empresas canadienses en Canadá, y a los canadienses se les permitiría presentar una demanda ante los tribunales canadienses para recuperar las cantidades perdidas con motivo de resoluciones dictadas en el exterior. Canadá puso en marcha disposiciones contrarias a Estados Unidos acogiéndose a las reglas del TLCAN, y empezó a coordinar sus actuaciones con la Unión Europea y otros gobiernos en la OMC. En enero de 1997, Cuba y Canadá firmaron una serie de acuerdos para promover la colaboración política, social y económica.⁵¹

Canadá trató de comprometer a Cuba a promover cambios; lo opuesto al enfoque de EE.UU., dominado por el enfrentamiento. A

50. Julia Sagebien, «The Canadian Presence in Cuba in the Mid-1990s», *Cuban Studies*, 26, 1996, pp. 143-168.

51. Gobierno de Canadá, Department of Foreign Affairs and International Trade, *News Release*, 17 de junio de 1996; Gobierno de Canadá, Department of Foreign Affairs and International Trade, «Joint Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of Canada and Cuba», 22 de enero de 1997.

diferencia de la Unión Europea o los gobiernos iberoamericanos, Canadá adoptó el arriesgado enfoque de cooperar con Cuba y oponerse a la política de EE.UU. A este respecto, el CARICOM y Canadá fueron los que más se opusieron a Estados Unidos, con los latinoamericanos y la Unión Europea haciendo otro tanto de forma menos notoria. Todos ellos se mostraron de acuerdo en que Estados Unidos debía ser contenido, y es en esa conclusión donde el gobierno cubano encontró su aliado más importante en su batalla inacabable con Estados Unidos.

Socios comerciales

La política internacional tenía implicaciones para la actividad comercial de Cuba. El desplome de la Unión Soviética había ocasionado el desplome de la economía cubana y de la cuota rusa del comercio exterior cubano. Sin embargo, la capacidad exportadora cubana en los años noventa mostraba ya una debilidad extraordinaria. Incluso cayó el valor de las exportaciones cubanas a países con economía de mercado, y no sólo el de aquellas que se destinaban a los antiguos países comunistas.

En 1996 Cuba exportó a once países bienes por valor de al menos 20 millones de dólares. De esos países, las exportaciones cubanas con destino a Canadá, Italia, México, Holanda y España se habían incrementado entre 1989 y 1996, pero el valor de las exportaciones cubanas con destino a China, Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y, por supuesto, Estados Unidos había caído. Sólo los incrementos de lo exportado a Canadá y España eran significativos: de 55 a 294 millones de dólares en el caso de Canadá, y de 86 a 131 millones de dólares en el de España; la mayor parte de las exportaciones con destino a Holanda eran productos de níquel que serían reexportados.⁵² En general, era la debilidad productiva de Cuba, y no la política de

52. República de Cuba, Comité Estatal de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba, 1989*, La Habana, 1991, pp. 253, 255; a continuación citado sólo por su título; U.S. Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, *Cuba: Handbook of Trade Statistics, 1997*, APLA 97-10006, Washington D. C., 1997, pp. 1-3, a continuación citada como CIA.

EE.UU., el obstáculo principal para el comercio cubano. En los servicios internacionales, el turismo era la principal exportación de Cuba. El perfil de su socio internacional era en buena medida coincidente en bienes y en servicios. En 1996 Italia, Canadá y España eran las fuentes más importantes para el turismo cubano, por delante de Alemania y México; sólo Italia había ganado cuota de mercado entre 1989 y 1996.⁵³

La diversificación de los socios de Cuba en las exportaciones de bienes era, sin embargo, desde un punto de vista político mucho más seguro en 1996 que en 1989. En 1989 la Unión Soviética había absorbido el 60 por 100 de las exportaciones cubanas; China, el segundo mercado de exportación más importante para Cuba, absorbió sólo el 4 por 100. Los números respectivos en 1996 eran del 26 por 100 y el 7 por 100. No obstante, en 1996 Canadá se había convertido en el segundo mercado de exportación de bienes más importante de Cuba, absorbiendo el 15 por 100 de las exportaciones cubanas, mientras Holanda (un centro de reexportación) absorbió el 11 por 100. Al hallarse el comercio internacional cubano enormemente más politizado de lo habitual en el caso de la mayor parte de países, la diversificación de socios para la exportación es a buen seguro reflejo de una concepción política de dispersión del riesgo.

El hundimiento de las exportaciones cubanas dificultó mucho más la importación. En 1996 Cuba importaba a trece países bienes por valor de al menos 20 millones de dólares. De esos países, entre 1989 y 1996 se habían incrementado las importaciones cubanas procedentes de Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Holanda, México y España, en todos los casos de forma sustancial. Habían caído las importaciones con origen en Argentina, China, Alemania, Japón, Rusia y el Reino Unido.⁵⁴ Por el lado de la importación de bienes, la diversificación de socios por parte de Cuba era asimismo mucho más segura desde un punto de vista político, dispersando el riesgo incluso de manera más efectiva que en las exportaciones. En 1989 la Unión Soviética estaba detrás del 68 por 100 de las importaciones cubanas; el segundo socio más importante en ese apartado era la República De-

53. CEPAL, 127.

54. *Anuario estadístico de Cuba, 1989*, pp. 257 y 259; CIA, *Cuba: Handbook of Trade Statistics, 1997*, pp. 3-4.

mocrática Alemana, con el 4 por 100 del total. Ninguno de ellos existía tres años más tarde. En 1996, España y Rusia empataban como socios más importantes para las importaciones de Cuba con el 15 por 100 cada uno; el tercero era México, con un 10 por 100; y a continuación Canadá y Francia estaban igualados con un 6 por 100 cada uno.

En resumen, la evolución del comercio internacional de Cuba muestra el impacto del desplome económico y la pérdida de las subvenciones soviéticas. Cuba diversificó sus socios comerciales de forma considerable, especialmente en lo relativo a la importación de bienes. En líneas generales, las relaciones comerciales cubanas con diversos países de la Unión Europea, Canadá, México y China parecían ser sólidas y firmes. Rusia seguía siendo el principal mercado de exportación, y por ello una fuente potencial de inestabilidad. En particular, las relaciones comerciales con Canadá, Francia, Italia, España y México constituían una réplica a Estados Unidos.

Conclusiones

En los años noventa, Cuba se encontraba más aislada internacionalmente que en ningún momento desde la victoria de la revolución en 1959. Sin embargo, con una habilidad política consumada, el gobierno cubano quebró su aislamiento en algunos aspectos, con la ayuda inestimable de los efectos colaterales de las políticas de EE.UU. hacia Cuba. Algunos gobiernos sopesaron los costes y los beneficios de una mayor inserción internacional, y a finales de los años noventa la inserción internacional de Cuba era sumamente limitada, de manera que su gobierno ansiaba incrementarla a toda costa. Cuba necesitaba una inversión y un comercio internacionales mucho mayores; su gobierno no tenía más elección que la de conformar una estrategia internacional para contrarrestar el poder de las políticas de EE.UU.

El gobierno cubano respondió al desplome de la Unión Soviética y otros gobiernos comunistas de Europa reduciendo los gastos de su extensa política exterior, ajustando su economía y elaborando una estrategia institucionalista de reinserción internacional. Esa estrategia se centró en los países próximos a Estados Unidos, pues estaban más

influidos por la política de Estados Unidos que la República Popular China o la Rusia poscomunista. La estrategia pretendía reducir el aislamiento de Cuba y encontrar socios para hacer frente a Estados Unidos, incluso si tales socios no guardaban afinidad política o ideológica con el gobierno cubano. Aunque Cuba se relacionase también con gobiernos considerados a título individual, creía que las organizaciones internacionales podrían funcionar a modo de alianzas frente a la intimidación de Estados Unidos. Era más probable que los gobiernos resistieran a las presiones recaídas sobre ellos para que cumplieran con las políticas de EE.UU. hacia Cuba si podían invocar los principios de las organizaciones internacionales y la solidaridad política mutua. Las reglas de las instituciones internacionales se convirtieron en una fuente de influencia: si esos gobiernos podían actuar juntos, podrían hacerlo con más firmeza.

La estrategia de Cuba se apoyaba en una fuerte intuición analítica, que el análisis neorrealista del sistema internacional de Kenneth Waltz demostraría válida cuando menos en lo tocante a Cuba. Estados Unidos no defraudó las expectativas. Hablando en nombre de la libertad y la democracia, adoptó políticas hacia Cuba que parecían arbitrarias, tal vez contraproducentes, ciertamente extraterritoriales, y claramente adversas a los intereses de sus aliados y socios comerciales. Éstos se opusieron a la política de EE.UU. referente a Cuba. Al principio, en respuesta a la ley Torricelli, lo hicieron con cautela. Más tarde, indignados con la ley Helms-Burton, se opusieron con mayor firmeza.

Cuba seguía una estrategia institucionalista sobre todo por razones de equilibrio neorrealista. Al hacerlo, comprendió que una idea institucionalista clave servía a sus propósitos neorrealistas: los miembros de las instituciones internacionales sentían una viva preocupación por las normas y reglas de tales instituciones. Ese interés se convertía en una palanca que Cuba podía usar para obtener el respaldo de dichos miembros a la hora de hacer frente a Estados Unidos. Por otra parte, la estrategia de Cuba era coherente en ocasiones con las expectativas de los análisis institucionalistas. En casi todos los casos tal estrategia generaba información valiosa que de otra manera no estaría disponible para un estado aislado internacionalmente, y ello contribuía a reducir la incertidumbre. Y al crear medidas para generar confianza en el plano bilateral con Estados Unidos, los costes de transac-

ción derivados de manejar esa compleja interacción eran asimismo reducidos.

Otros factores jugaron su papel. En los años noventa, las elecciones se revelaron cruciales en la variación de las políticas hacia Cuba en Estados Unidos, Canadá y España. En Estados Unidos, la combinación de los *lobbies* más eficaces del ala derechista cubanoestadounidense con los cambios ideológicos amplios y la pérdida de las limitaciones internacionales en las acciones de Estados Unidos se mostró poderosa en tiempo de elecciones. Esos cambios dentro de Estados Unidos arrastraron la cuestión cubana a la vorágine de la política nacional de Estados Unidos, confiriéndole visibilidad y rigidez. Estados Unidos endureció su política cubana para enfrentarse a sus propios aliados y mejores socios comerciales precisamente en el momento en que Cuba preocupaba menos a Estados Unidos que en décadas anteriores.

De forma conjunta, los efectos equilibradores del sistema internacional y la estrategia del David cubano provocaron lo imposible: en lo tocante a las relaciones Estados Unidos-Cuba, el primero acabó por lo menos tan aislado como Cuba. Ambos gobiernos se convirtieron en el objetivo de la presión internacional para cambiar sus respectivas políticas. Aunque Cuba estaba más que habituada a esa condición, ése no era el caso de Estados Unidos. Cuba recibió con entusiasmo a los aliados en su viejo empeño de décadas de contener a Estados Unidos. Fidel Castro no había vencido a Estados Unidos, pero parecía confiado en que sobreviviría al noveno presidente de Estados Unidos que intentaba derrocarlo.

Sin embargo, Fidel Castro no puede sobrevivir a cada futuro presidente de Estados Unidos. Su condición transitoria va a traer probablemente grandes cambios en la política nacional de Cuba y en su política exterior. Si los sucesores de Castro trataran en un principio de conservar el sistema político introduciendo sólo cambios modestos en el que habrán heredado, seguramente las relaciones con Estados Unidos no van a mejorar mucho. Y, ausente el talento de Fidel Castro y el atractivo interno e internacional que aún conserva residualmente, el gobierno sucesor puede ser bastante menos eficaz. Se configura así, por tanto, como un resultado transitorio pendiente de un cambio posterior mucho más profundo. Un cambio más significativo probablemente suponga un realineamiento de la política exterior de Cuba

aproximándola sensiblemente al gobierno de EE.UU. Ello puede convertir a la diáspora cubana en Estados Unidos en un activo, ya no un inconveniente, para un futuro gobierno cubano. En tales circunstancias, la inserción de Cuba en el sistema internacional general puede ser más reducida que en los años noventa (y ciertamente menor que en las décadas anteriores), pero la intensidad de su compromiso con Estados Unidos puede ganar todavía muchos enteros. La cuestión de futuro a la que no puede responderse es si los cubanos desean acercarse de verdad a Estados Unidos o únicamente darle un apretón de manos amistoso pero formal. La herencia del pasado nacionalista de Cuba aún no puede analizarse al margen de Fidel Castro, pero con toda seguridad es un pasado que tendrá un gran peso en el futuro.