

PORTADA



La mentira, aunque se vista de seda, sigue siendo mentira. En ocasiones es provocada por el entorno social, y así triunfa en una lucha contra la propia conciencia (página 6). Pero no deja de ser un mal que muchas veces se impone y convierte en "tolerable" lo que es intolerable (página 48). Sólo la verdad libera y restaura la dignidad humana, sólo la verdad conforma sociedades sanas (página 54).

NOTICIAS

- 4 *Visita de CRS / Velada Cultural en la parroquia de San Francisco Javier / Padre Rafael Giordano, sdb: 50 de ministerio sacerdotal / Procesión en Casablanca / Nuevo Curso del Seminario*

OPINIÓN

- 6 *Pecado social*
POR ORLANDO MÁRQUEZ

RELIGIÓN

- 8 *Festividad de la Virgen de la Caridad*
POR ORLANDO MÁRQUEZ
- 10 *Declaración del Presidente de la Comisión de Jóvenes de la COCC*
OFICINA DE PRENSA DE LA COCC
- 11 *Encuentro inolvidable*
POR RAÚL LEÓN
- 12 *Nada verdaderamente humano es ajeno a la Iglesia*
POR FRAY JESÚS ESPEJA, O.P.

- 13 *Capellanía y la voluntad de un laico*
POR ORLANDO MÁRQUEZ

- 16 *Imagen del mundo y religión*
POR PADRE MARCIANO GARCÍA, O.C.D.

- 18 *Nuevo Arzobispo de Camagüey*
POR JOAQUÍN ESTRADA MONTALVÁN

- 47 *Reapertura de la capilla Santa Teresa de Jesús (Truffin)*
POR ROGELIO FABIO HURTADO

SOCIEDAD

- 20 *Los neo-anexionistas: entre la comodidad, el egoísmo y el delirio*
POR ROBERTO VEIGA GONZÁLEZ

- 23 *Lavado de cerebro*
POR FRANCISCO ALMAGRO DOMÍNGUEZ

INTERNACIONAL

- 44 *La Sharía devasta Nigeria*
POR EMANUEL BADEJO

- 48 *El lado sombrío de la tolerancia*
POR EMILIO BARRETO

TENES TU UNIVERSO DE DIOS

- 50 *Peripecias y Concisos*
A CARGO NELSON ORLANDO CRESPO ROQUE

CULTURA Y ARTE

- 52 *Noches sin máscaras*
POR ARÍSTIDES O'FARRILL

APOSTILLAS

- 54 *La verdad integral no es artículo de moda*
POR MONSEÑOR CARLOS MANUEL DE CÉSPEDES GARCÍA-MENOCAL

SEGMENTO

La Política de los Estados Unidos
Unidos
Cuba
durante la segunda presidencia de Clinton
POR JORGE I. DOMÍNGUEZ

Página 27

Director: Orlando Márquez. Consejo de Redacción: Mons. Carlos Manuel de Céspedes-García Menocal / Mons. Ramón Suárez Polcari / Lic. Perla Cartaya Cotta / Dr. Francisco Almagro Domínguez / Lic. Roberto Veiga González. Editor: Lic. Emilio Barreto. Diseño: Mariela Vázquez Díaz / Secretaria Asistente: Ana Margarita González Menocal. Corrección: Lic. Roberto Gómez. Maquetación: José Ramón Areán / Impresión: Osvaldo Fuster / Alfredo Sampera. Colaboraron en esta edición: Rogelio Fabio Hurtado / Germán Bello / Raúl León Pérez / Fr. Jesús Espeja, O.P. / Padre Marciano García, o.c.d. / Lic. Joaquín Estrada Montalván / Prof. Jorge I. Domínguez / Emanuel Badejo / Msc. Nelson Orlando Crespo Roque / Joel Serrano Rojas / Aristides O'Farrill /. Los trabajos publicados reflejan la opinión del autor y no necesariamente la de esta publicación. Revista de la Arquidiócesis de La Habana, publicada por el Departamento de Medios de Comunicación Social de la Arquidiócesis de La Habana. Habana No. 132 esq. a Chacón, La Habana Vieja. C.P. 10100.



NUEVA

SEGMENTO

La Política de los Estados Unidos

hacia Cuba durante la segunda presidencia de Clinton

¿Es posible imaginar relaciones "formales, correctas y pacíficas" entre Estados Unidos y Cuba? El Doctor Jorge I. Domínguez, estadounidense nacido en Cuba y Director del *Weatherhead Center for International Affairs* de la Universidad de Harvard, opina en este texto, presentado en un seminario celebrado en la Universidad de La Habana a fines de la presidencia de William Clinton, que junto a los esfuerzos por promover cambios políticos en Cuba, se han dado en las diferentes administraciones de

Estados Unidos algunas manifestaciones de flexibilización ante la posibilidad de crisis mayores.

El trabajo que presentamos, con la autorización del autor, contiene abundante información de primera mano y permite pensar que es posible encontrar soluciones al conflicto, aunque en los últimos tiempos hayan brotado, como vaticinó el Doctor Domínguez, "un matorral de arbustos" y no los "frondosos árboles" que, en realidad, ambos pueblos desean.

SEGMENTO

por Jorge I. DOMÍNGUEZ

NUEVA

SEGMENTO



La política de Estados Unidos hacia Cuba desde 1959 ha tenido tres vertientes principales. Una fue impedir, o por lo menos limitar el alcance de las repercusiones políticas, militares, económicas, y culturales del

proceso revolucionario en Cuba, y del gobierno que surge de ese proceso, más allá de sus fronteras. Otra fue debilitar, socavar y, preferiblemente, derrocar al gobierno instalado en Cuba a partir de 1959. Y una tercera fue desarrollar relaciones relativamente normales de Estado a Estado.

La primera vertiente encarnó el objetivo prioritario de la política de Estados Unidos hacia Cuba, con leves excepciones, desde 1959 hasta comienzos de los 1990s. Ya para esa segunda fecha la Unión Soviética había dejado de existir. Estados Unidos había triunfado en la guerra fría. Y Cuba había cambiado los rasgos pertinentes de su política que provocaban la oposición de Estados Unidos. Esta vertiente, por tanto, fue un factor menor durante la década de los 1990s.

La segunda vertiente encuentra sus raíces en 1959. Tiene una primera culminación en la invasión a Playa Girón en 1961 y en el "terrorismo de Estado" que caracteriza a una parte importante de la política estadounidense hacia Cuba durante la primera mitad de los 1960s, en particular los reiterados intentos por asesinar a Fidel Castro. En esos momentos, su prioridad supera a la de la primera vertiente. Sin embargo, el peso relativo de esta segunda vertiente desciende paulatinamente desde mediados de los 1960s hasta comienzos de los 1990s. Resurge a comienzos de esta última década por los mismos motivos que generan la pérdida del peso relativo de la primera vertiente. Por primera vez desde comienzos de los 1960s, el derrumbe del gobierno de Cuba parecía posible y Estados Unidos adopta medidas para acelerar lo que muchos consideraban era la marcha inexorable de la historia. Los principales instrumentos para lograr ese fin lo fueron la "Cuban Democracy Act" de 1992 y la "Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act" de 1996, mejor conocidas por los nombres de sus principales promotores, la Ley Torricelli (identificada con el Representante Robert

Torricelli D-N.J.) y la Ley Helms-Burton (identificada con el Senador Jesse Helms R-N.C. y el Representante Dan Burton R-Ind.).

La tercera vertiente, es decir, las relaciones "formales, correctas, y pacíficas" entre ambos gobiernos, ha recibido menos atención política y académica que las dos primeras. Su peso relativo ha sido casi siempre menor en comparación con los grandes conflictos que provocaron las dos primeras vertientes. Hubo poca justificación académica para estudiar tales procesos. Hubo también poca justificación política. Todos los gobiernos de Estados Unidos en las últimas cuatro décadas proclamaron su deseo de promover un cambio de régimen político en Cuba, aunque hubo matices importantes entre ellos con relación a los instrumentos a utilizar. No había provecho político en proclamar una intención de convivir pacíficamente con el gobierno de Cuba. Y éste, a su vez, le ha brindado particular atención a esa retórica oficial de Estados Unidos; es más difícil movilizar con credibilidad a un "pueblo combatiente" si no hay enemigo que combatir. No le ha sido útil ni a uno ni al otro gobierno enfatizar esta tercera vertiente.

Esta ponencia llama la atención a la sorprendente importancia que adquirió esta tercera vertiente de la política de Estados Unidos hacia Cuba sobre todo durante la segunda presidencia de William Clinton. De hecho, la tercera vertiente comenzó a adquirir mayor importancia a partir de 1987-88 cuando ambos países permitieron que el acuerdo migratorio de 1984 entrase en vigor y negociaron la retirada de tropas sudafricanas y cubanas de Angola. A pesar de los múltiples altibajos en las relaciones bilaterales durante los 1990s, y en particular la crisis de febrero-marzo 1996, esta tercera vertiente logró un papel fundamental durante la segunda mitad de esta década.

Es preciso señalar que la apelación relaciones "formales, correctas, y pacíficas" no implica que sean relaciones cordiales ni mucho menos relaciones entre aliados. No se excluye el uso de la coerción entre gobiernos, la retórica insultante, ni la velada amenaza del uso de la fuerza militar siempre y cuando su propósito fundamental fuese la disuasión del adversario. Sí excluye la ejecución de medidas concretas, más allá de meras declaraciones simbólicas o expresiones de deseos

SEGMENTO

ideológicos, de cualquier gobierno por derrocar al otro, así como el uso explícito de la fuerza militar. Exige, además, un mínimo de colaboración para permitir el desarrollo apropiado de relaciones intergubernamentales. No importa si es o no la intención de un gobierno de acercarse a este estilo de hacer política exterior; lo que importa es su conducta internacional.

Es también un propósito de esta ponencia extender, complementar, y en parte corregir, un artículo anterior mío sobre las relaciones bilaterales.² Ese artículo ha sido mal leído por algunos como si las instancias de relaciones correctas y formales carecieran de importancia, y como si las motivaciones ideológicas o de política interna³ tuvieran primacía en el intento de explicar las relaciones bilaterales.

La estructura de la ponencia es sencilla. Comienzo con una narración de algunos ejemplos de políticas estadounidenses de esta tercera vertiente desde comienzos de los 1960s hasta comienzos de los 1990s. Describo en mayor detalle las políticas de esta tercera vertiente que coexistieron con la aprobación de las leyes Torricelli y Helms-Burton. Prosigo detallando la intensificación de la tercera vertiente durante el segundo quinquenio de los 1990s. Concluyo analizando seis dimensiones que caracterizan la curiosa autonomía de las políticas de la tercera vertiente frente a las políticas de las otras dos vertientes, lo que permite comprender por qué ambos tipos de políticas sobreviven como instrumentos de la política

de Estados Unidos hacia Cuba y por qué es improbable que la mayor incidencia de la tercera vertiente a fines de los 1990s desemboque en un cambio de mayor envergadura en la política estadounidense hacia Cuba.

BREVE HISTORIA DE UNA VERTIENTE OLVIDADA DE POLÍTICA EXTERIOR

Un fundador clave de una política de relaciones formales y correctas de Estados Unidos hacia el gobierno revolucionario de Cuba en 1959 fue el primer y único embajador de Estados Unidos en Cuba en las últimas cuatro décadas, Philip Bonsal.⁴ No fue, por supuesto, Bonsal el único funcionario de Estados Unidos que apoyó tal enfoque de las relaciones bilaterales, ni tampoco es mi propósito hacer su panegírico. Pero es menester reconocer que, tanto los documentos publicados por el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre los años 1959-60⁵ como las memorias de Bonsal, constatan que Bonsal abogó precisamente por este tipo de política estadounidense hacia Cuba. El ejemplo más diáfano de su proclividad por las relaciones intergubernamentales correctas fue su respuesta en Marzo de 1959 a la intervención de la Cuban Telephone Company. Bonsal consideró esa medida un error del gobierno de Cuba pero, al mismo tiempo, reconoció el derecho soberano de ese gobierno de adoptarla y decidió que no era su función como embajador de Estados Unidos representar los intereses particulares de esa



Octubre de 1962:
J.F. Kennedy discute
con el alto mando del Ejército
de los Estados Unidos
la información obtenida
a través de los vuelos espías
sobre Cuba.

NUEVA

SEGMENTO



empresa frente al gobierno revolucionario. Tampoco Washington instruyó a Bonsal que lo hiciera. Al contrario, Bonsal tomó la iniciativa de acercarse al Ministerio de Comunicaciones de Cuba para poner a sus autoridades

en contacto con especialistas en Estados Unidos que conocían sobre la regulación y operación del sistema telefónico, para así garantizar el normal funcionamiento del servicio.

Durante la crisis bélica de Octubre de 1962, casi todas las dimensiones de las relaciones bilaterales se paralizaban frente a una guerra que parecía avecinarse. Hasta se interrumpieron, por ejemplo, los vuelos de aviación civil internacional por decisiones unilaterales de ambos gobiernos. Sin embargo, no se interrumpió la colaboración meteorológica entre los respectivos servicios de ambos países.⁶ Si bien es cierto que el nivel o la profundidad de tal colaboración fue muy limitada, se retuvo el nivel existente anterior al estallido de la crisis. Afortunadamente para ambos países, esta colaboración técnica y profesional ha persistido a través de los años y múltiples nuevas crisis.

Las relaciones correctas se desarrollaron durante gobiernos de ambos partidos políticos en Estados Unidos. Un hito importante en las relaciones de seguridad entre ambos países fue al acuerdo logrado durante la presidencia del Republicano Richard Nixon para evitar la piratería aérea en el Caribe. A partir de 1968, aumentó la frecuencia de los episodios de piratería aérea entre Cuba y Estados Unidos. El nuevo acuerdo se firmó el 15 de Febrero de 1973. Se dirigió principalmente a evitar el secuestro de aviones, y tuvo un impacto positivo casi instantáneo. Ambas partes se comprometieron a extraditar o a castigar a los secuestradores, y a devolver la propiedad secuestrada. Desde entonces constituye una pieza fundacional de un primitivo, insuficiente, e insatisfactorio aunque imprescindible "régimen de seguridad" bilateral que ha servido bien a los intereses de ambos pueblos.⁷ (A partir de la solución de la Crisis de Octubre de 1962, existía un régimen de seguridad trilateral entre Cuba, Estados Unidos, y la Unión Soviética que se fortaleció paralela y paulatinamente durante estos años.⁸ Ese régimen trilateral desapareció

a comienzos de los 1990s con la desaparición de la misma Unión Soviética).

El gobierno del Presidente Gerald Ford, gracias a la labor de su Secretario de Estado Henry Kissinger, dio los pasos iniciales, mediante negociaciones secretas en 1974-75, para establecer contactos de alto nivel con el gobierno de Cuba y para generar cambios en aspectos importantes de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Estados Unidos no obstaculizó, por ejemplo, la decisión colectiva del sistema interamericano en 1975 de levantar las sanciones económicas impuestas a Cuba durante la década anterior. Además, Estados Unidos unilateralmente modificó la parte de su embargo económico contra Cuba que intentaba impedir que las sucursales de empresas esta-

Durante la presidencia de Richard Nixon (1968-1974) se alcanzaron acuerdos para evitar la piratería aérea.



SEGMENTO

dounidenses ubicadas en terceros países comerciaran con Cuba; el nuevo reglamento emitido en 1975 permitió que muchas de esas sucursales establecieran relaciones comerciales con Cuba.⁹ Así surgió el comercio entre Cuba y sucursales de empresas estadounidenses, principalmente en comestibles; el valor de este comercio indirecto llegó hasta \$705 millones en su apogeo en 1990.¹⁰ Esta relación comercial se mantuvo hasta que la Ley Torricelli anuló el reglamento de 1975 y nuevamente prohibió tal comercio.

El mayor avance en el desarrollo de las relaciones correctas entre ambos gobiernos ocurrió durante la presidencia de Jimmy Carter. Muchas de las decisiones adoptadas por ambos gobiernos en aquel momento siguen vigentes al comenzar el siglo XXI. Se establecieron las respectivas Secciones de Intereses en ambas capitales y se desarrollaron las medidas pertinentes para el funcionamiento cotidiano de la representación diplomática y consular sobre temas bilaterales de rutina. Se llegó a un acuerdo sobre los límites marítimos y pesqueros entre ambos países.¹¹ Aunque no haya sido ratificado por el Senado de Estados Unidos, este acuerdo *de facto* ha cumplido su cometido. Se autorizan vuelos "charter" entre Miami y La Habana; ambos gobiernos permiten viajes de cubanos y de estadounidenses de origen cubano desde ambos países. Ocurre un primer "diálogo" formal entre funcionarios del gobierno cubano y algunas figuras de la novedosamente bautizada "comunidad cubana en el exterior." Los dos gobiernos establecen los procedimientos que faciliten la salida de la cárcel, y la emigración a Estados Unidos, de personas que el gobierno de Estados Unidos califica como presos políticos o de conciencia y que el gobierno de Cuba considera criminales que atentan contra la seguridad del Estado.¹²

Si bien las relaciones entre académicos de ambos países nunca se habían interrumpido del todo, renacieron y se intensificaron a fines de los 1970s, en parte por iniciativa de entidades no gubernamentales en Estados Unidos como la Latin American Studies Association (LASA), en parte por iniciativa de instituciones cubanas, e imprescindiblemente por la decisión de ambos gobiernos de permitir y, de cierta manera, fomentar

esas relaciones (los nuevos viajes charter las favorecieron, por supuesto). Data de esos momentos la colaboración institucional entre entidades académicas de ambos países, donde sigue siendo fundamental del lado estadounidense el papel de LASA. Un detalle notable, por haber sido inusual, fue el viaje a universidades de Estados Unidos del Ministro de Educación Superior de Cuba, Fernando Vecino Alegret.¹³

El siguiente paso trascendental fue la firma en 1984 del acuerdo migratorio entre ambos gobiernos, si bien sólo entró en vigor en 1987. Era Ronald Reagan presidente de Estados Unidos.¹⁴ El hecho que haya sido él quien autorizó ese acuerdo ha contribuido a legitimar, a pesar de altibajos, crisis ocasionales, y múltiples dificultades, la posterior evolución de una relación migratoria bilateral legal y paso a paso más institucionalizada. El acuerdo de 1984, reiteradamente ratificado y ampliado en sus incisos fundamentales en años posteriores, ha permitido desde 1987 la emigración, legalmente autorizada por ambos gobiernos, de cubanos a Estados Unidos. Ha permitido también concertar oficialmente la devolución por parte de Estados Unidos a Cuba de personas que ingresaron a Estados Unidos ilegalmente y que fueron caracterizadas por el gobierno de éste como excluíbles.

Por supuesto, este recuento sólo menciona algunos rasgos centrales de una de las tres vertientes de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba.¹⁵ Durante la presidencia de Reagan, por ejemplo, mucha más importancia tuvieron las otras dos vertientes de política exterior identificadas al comienzo de este trabajo. Sin embargo, es preciso reiterar que estas incidencias de relaciones correctas entre ambos gobiernos ocurrieron bajo todos los presidentes de Estados Unidos en las décadas de los 1970s y los 1980s, tanto Republicanos como Demócratas. Con la excepción ya citada del impacto de la Ley Torricelli sobre el comercio con Cuba de sucursales estadounidenses desde terceros países, la evidencia empírica señala que no hubo retrocesos en la tercera vertiente. Las medidas que establecieron relaciones correctas entre ambos gobiernos no se anulaban al pasar de un presidente al otro, o de un gobierno de un partido al otro. Sigue vigente una relación profesional



entre los servicios meteorológicos y una política de disuadir la piratería aérea. Siguen funcionando las Secciones de Interés. Persiste la vigencia de los acuerdos migratorios y, en ambos de estos últimos ejemplos, se profundiza

su importancia en la década de los 1990s.

ENTRE TORRICELLI Y HELMS-BURTON:

(1) PREFERENCIAS DE LA CASA BLANCA

Las leyes "Cuban Democracy Act" y "Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act" de 1992 y 1996, respectivamente, auspiciadas por Robert Torricelli, Jesse Helms, y Dan Burton, marcaron las pautas principales de la política de Estados Unidos hacia Cuba en los 1990s. Otorgaron prioridad a lo que llamo la segunda vertiente de la política de Estados Unidos hacia Cuba, es decir, promover un cambio del régimen político en Cuba. Sin embargo, es notable que, en el caso de ambos proyectos de ley, el presidente estadounidense de turno se opuso a su aprobación hasta el último instante. Las preferencias del Ejecutivo no equivalen a la política de un Estado pero sí señalan la persistencia de lo que identifico como la tercera vertiente de la política estadounidense —las relaciones intergubernamentales correctas— inclusive en los momentos en que tal vertiente tuvo una prioridad particularmente reducida.

En 1989, el Senador Connie Mack (R-FL) introdujo un proyecto de ley para prohibir el comercio entre Cuba y las sucursales de las empresas estadounidenses que operaban desde terceros países. En 1989, 1990, 1991, y hasta abril de 1992, el Departamento de Estado, en audiencias de las comisiones pertinentes del Congreso, se opuso a la aprobación de este proyecto porque extendía la jurisdicción de la legislación de Estados Unidos más allá de sus fronteras. La posición del gobierno del Presidente George H. W. Bush frente a este proyecto de ley, propugnado por un Senador del mismo partido político del presidente, cambió solamente al calor de la elección presidencial.¹⁶

Asimismo, el gobierno del Presidente William Clinton se opuso a las versiones iniciales de lo que llegaría más tarde a ser la ley Helms-Burton. Esa oposición a una nueva ley se mantuvo a pe-

sar de que Torricelli, fiel aliado político de Clinton durante la elección presidencial de 1992, encabezó la comisión de asuntos del hemisferio occidental de la Cámara de Diputados en 1993 y 1994. A partir de enero de 1995, Burton reemplazó a Torricelli a cargo de esta comisión y Helms asumió la jefatura de la comisión de relaciones internacionales del Senado. A pesar de que los Demócratas habían perdido el control de ambas cámaras en el Congreso, la Casa Blanca sostuvo su oposición a una nueva ley y, en octubre de 1995, logró derrotar, en sus elementos fundamentales, el proyecto de Helms en el Senado.¹⁷ El ejecutivo estadounidense decidió apoyar la aprobación del proyecto de ley Helms-Burton sólo después que la Fuerza Aérea de Cuba, el 24 de Febrero de 1996, derribara a dos avionetas (desarmadas, y de aviación civil) estadounidenses sobre aguas internacionales.¹⁸

En resumen, la Casa Blanca y el Departamento de Estado mantuvieron una clara oposición a la aprobación de los proyectos de ley Torricelli y Helms-Burton. No fue preferencia presidencial otorgarle a la política de Estados Unidos hacia Cuba una prioridad que obligase al gobierno de ese país a intensificar sus esfuerzos por acelerar un cambio de régimen político en Cuba.

ENTRE TORRICELLI Y HELMS-BURTON:

(2) PENTÁGONO Y GUARDACOSTAS

Igualmente notable fue el comportamiento del Departamento de Defensa de Estados Unidos y de los Guardacostas en los años entre la aprobación de las leyes Torricelli y Helms-Burton. El comportamiento de los servicios uniformados de Estados Unidos, por supuesto, no es autónomo. Responde a las órdenes del presidente de la República. Sin embargo, podría pensarse que criterios de "guerra fría" y resistencias burocráticas pudieron haber provocado un comportamiento de estos servicios estadounidenses que contradijeran las conclusiones apuntadas en la sección anterior sobre las preferencias de la Casa Blanca. Al contrario, el comportamiento de éstos fue perfectamente consistente con la hipótesis que el poder ejecutivo le concedía alta prioridad a las relaciones correctas entre Estados soberanos; si hay alguna desviación, esta fue el particular entusiasmo de

los servicios uniformados norteamericanos por establecer una relación profesional con sus contrapartes Guardafronteras y en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba.

El gobierno del presidente Clinton autorizó el desarrollo y ejecución de medidas de confianza mutua militar a partir de 1993, si bien muchas de estas medidas ya se habían discutido durante la presidencia de Bush. Un objetivo principal fue evitar un accidente, o un malentendido, en las relaciones bilaterales que pudiere desembocar en un conflicto bélico entre ambos países.¹⁹

Guardacostas y Guardafronteras estrecharon sus relaciones de colaboración, intercambiando información para facilitar el rescate de naufragos. Esta colaboración fue particularmente importante durante la crisis migratoria del verano de 1994 cuando muchos cubanos arriesgaron sus vidas en los intentos de cruzar el Estrecho de la Florida en embarcaciones frágiles.

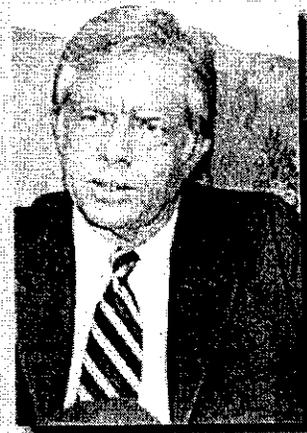
La colaboración se extendió a la lucha contra el narcotráfico. En diversos casos, los Guardacostas aportaban información y los Guardafronteras arrestaban a los narcotraficantes. El Buró Federal de Inteligencia (FBI) de Estados Unidos comenzó también a proporcionar información sobre iniciativas de grupos terroristas que salían de la Florida. Las instancias federales en Estados Unidos acudieron a los tribunales de justicia para impedir y castigar acciones terroristas contra Cuba en estos años.²⁰

La relación militar formal y correcta fue especialmente notable en el entorno de la base naval de Estados Unidos en Guantánamo. Siguiendo instrucciones de Washington, el comandante militar de la base estadounidense comenzó a comunicar alguna información sobre ciertos ejercicios militares en la base, previa a sus comienzos. Si bien esta notificación previa no implicaba riesgos militares para las fuerzas estadounidenses, servía para establecer un canal de comunicación formal entre militares de ambos países. (Las Fuerzas Armadas Revolucionarias y las Tropas Guardafronteras reciprocaron este comportamiento al mismo nivel profesional.)

Esta novedosa relación brindó sus mejores frutos durante la crisis migratoria de 1994 que se desató cuando, el 12 de Agosto, el gobierno de Cuba canceló su anterior política de impedir las salidas no autorizadas del país. Los Guardacostas y la Marina de Estados Unidos interrumpieron las travesías de decenas de miles de cubanos que intentaron, casi inmediatamente, ingresar ilegalmente a Estados Unidos, cruzando el Estrecho de la Florida. Después de su captura, casi 30,000 cubanos fueron transportados a la base en Guantánamo. Además, un buen número de cubanos intentó emigrar cruzando directamente la frontera terrestre entre Cuba y la base estadounidense en Guantánamo. Las autoridades militares de ambos países, en Guantánamo y su entorno, de-



El mayor avance en el desarrollo de las relaciones correctas entre ambos gobiernos ocurrió durante la presidencia de Jimmy Carter (derecha). En 1984, durante la presidencia de Ronald Reagan (izquierda) se alcanzó el acuerdo migratorio, aunque su entrada en vigor fue en 1987.





sarrollaron una relación profesional y útil para lidiar con una situación extraordinariamente compleja y peligrosa. Ambas partes se comportaron con inteligencia, cordura, y eficacia. Los respectivos jefes militares se reunie-

ron aproximadamente una vez cada seis semanas para discutir los problemas prácticos que esta situación inusitada provocaba de día a día. Aparte de lograr la resolución de problemas concretos, estas relaciones evitaban malentendidos y accidentes. Estas reuniones continuaron aun después de concluida la crisis migratoria. De la parte de Estados Unidos, el militar de más alto rango que participó en ellas en 1995 fue el General John Sheehan, comandante en jefe del Comando Atlántico de Estados Unidos.²¹

Los militares de ambos países cumplieron sus órdenes, tal como debía esperarse. Para los oficiales de las fuerzas armadas de Estados Unidos, esta relación fue, además, parte de un aprendizaje: podían tratar a su contraparte cubana con un alto nivel de profesionalismo y así cumplirían sus propias órdenes más cabalmente. Es posible

que esta relación profesional haya contribuido también a persuadir al alto mando militar de Estados Unidos que debería evitarse el uso de la fuerza en la relación con Cuba. A raíz del incidente aéreo del 24 de Febrero de 1996, el alto mando militar no apoyó la opción de una represalia militar contra Cuba.²²

No hay ninguna evidencia de que las fuerzas armadas de Estados Unidos hayan sido un factor en la aprobación de ley Torricelli o de la ley Helms-Burton. Por el contrario, estuvieron entre los principales factores de poder que apoyaron la intensificación de la tercera vertiente en las relaciones bilaterales, es decir, una correcta relación entre Estados. Además, a través de la cooperación militar, Estados Unidos necesariamente otorga mayor legitimidad al gobierno de Cuba.

ENTRE TORRICELLI Y HELMS-BURTON: (3) LOS ACUERDOS MIGRATORIOS

Los acuerdos migratorios del 9 de septiembre de 1994 y del 2 de Mayo de 1995 facilitaron una relación formal y correcta entre los dos Estados sobre un tema fundamental.²³ Mediante estos



En 1992
William Clinton
(izquierda) derrotó
en las elecciones
presidenciales
a George Bush
(derecha).

Bajo el gobierno
de Clinton se firmaron
la Ley Torricelli
y la Ley Helms-Burton.



acuerdos, Estados Unidos puso fin a varios de los rasgos fundamentales de su política migratoria hacia Cuba desde los 1960s. A partir de estos acuerdos, Estados Unidos garantizó la inmigración legal de no menos de 20,000 cubanos por año. Además, desde entonces los Guardacostas y la Marina de Estados Unidos operarían sobre la premisa que los cubanos que intenten cruzar el Estrecho de la Florida no son automáticamente refugiados políticos. Si bien se les interroga para determinar los motivos de su emigración, se presumirá que carecen del derecho de ingresar a Estados Unidos como refugiados o de atenerse al asilo político. Normalmente serían devueltos a Cuba. A través de estos acuerdos, Estados Unidos establecía una política migratoria hacia Cuba similar a la ya establecida hacia otros países de la región. Durante los cuatro primeros años de estos acuerdos, Estados Unidos repatrió como promedio unos 600 cubanos por año.²⁴

Esta política migratoria, por supuesto, socava directamente la segunda vertiente de la política estadounidense hacia Cuba. Si los inmigrantes cubanos no merecen automáticamente la designación de refugiados, ello necesariamente implica que no todos los cubanos son víctimas de su gobierno. Si los balseros capturados en el Estrecho de la Florida pueden ser repatriados, entonces no todos los cubanos sufren violaciones de sus derechos humanos al quedarse en Cuba. Ambos gobiernos desarrollaron una relación migratoria normal y correcta.

CONTRA HELMS-BURTON: LA POLÍTICA HACIA CUBA DE CLINTON II

El hecho más notable de la política hacia Cuba durante la segunda presidencia de William Clinton fue la anulación *de facto* de la ley Helms-Burton a pesar de que su contenido formal nunca cambió y a pesar de que, formalmente, siguió siendo el instrumento legal fundamental que prescribía la política de Estados Unidos hacia Cuba.²⁵

El primer capítulo de la ley Helms-Burton retiene las prohibiciones que ya se encontraban en vigor, aunque amenaza a la Organización de Estados Americanos, las instituciones financieras internacionales, y diversos países para disuadirlos

de posibles futuras conductas que, sin embargo, todavía no tenían consecuencias prácticas. Ninguna sección de este capítulo fue activada por Clinton durante su segunda presidencia. El segundo capítulo de la ley concierne a la transición política futura en Cuba. No ha tenido, por tanto, resultados inmediatos y prácticos más allá de la publicación de un documento general, requerido por la ley, sobre la cooperación prevista entre ambos países durante la Cuba post-castrista.²⁶

El tercer capítulo de la ley Helms-Burton fue el más internacionalmente conflictivo. Autorizaba que ciudadanos o empresas estadounidenses demandaran en los tribunales de justicia de Estados Unidos a empresas radicadas en otros países que "traficaban" económicamente con Cuba mediante inversión o comercio. La ley autorizaba al presidente a suspender la aplicación de este capítulo, decisión que tenía que tomar y anunciar cada seis meses. El presidente Clinton ejerció este derecho presidencial reiteradamente hasta el fin de su mandato presidencial, anulando así de hecho el aspecto más polémico de la ley.

El cuarto capítulo de la ley exigía la negación del derecho de entrada a Estados Unidos a los altos ejecutivos de empresas que traficaban con Cuba, e inclusive a sus familiares más cercanos. Este capítulo de la ley no le otorgaba al presidente el derecho para suspenderlo pero el poder ejecutivo interpretó estas cláusulas en el sentido más restrictivo posible. Pocas personas fueron directamente afectadas durante el transcurso de la segunda presidencia de Clinton a pesar de las ruidosas quejas de los gobiernos cuyos ciudadanos fueron afectados. En resumen, la ley Helms-Burton sigue teniendo un valor simbólico en la política de Estados Unidos hacia Cuba pero *de facto* no entró en vigor mientras que Clinton fue presidente.

Una razón importante de esta sorprendente inoperancia del supuesto motor de la política de Estados Unidos hacia Cuba fue la oposición de la Unión Europea (UE). El 18 de Mayo de 1998 se concretó un "entendimiento" sutil y eficaz entre Estados Unidos y la UE. El gobierno de Estados Unidos estipuló que era la intención del presidente Clinton seguir suspendiendo la aplicación del

NUEVA

SEGMENTO



tercer capítulo de Helms-Burton cada seis meses siempre que persistiese la política de la UE, consistente con su Posición Común hacia Cuba adoptada el 2 de diciembre de 1996, de promover la transición en Cuba hacia

un régimen político de democracia pluralista. El entendimiento prevé además que el presidente inicie negociaciones con miembros del Congreso para obtener el derecho a suspender la aplicación del cuarto capítulo de la ley a las empresas de países europeos que cumplan con la obligación que simultáneamente asumía la UE. Por su parte, la UE suspende su queja formal contra Estados Unidos frente a la Organización Mundial del Comercio y, a su vez, se obliga a fortalecer las disciplinas contra expropiaciones y contra las inversiones efectuadas en dichos bienes. Elaboraría conjuntamente listas de reclamaciones de dichos bienes que podrían incluir las demandas de cubano-americanos. Se acordó que estas disciplinas no serían retroactivas; sólo se aplicarían en el futuro.²⁷

Este entendimiento logró una tregua entre Estados Unidos y la Unión Europea con relación a las respectivas políticas hacia Cuba. Era un entendimiento contingente: los europeos no tenían que comprometerse a hacer nada hasta que Estados Unidos no modificase el cuarto capítulo de la ley Helms-Burton. Tanto la Casa Blanca como la UE comprendían, sin embargo, que era muy improbable que el Congreso de Estados Unidos en esos momentos aceptase modificar la ley Helms-Burton. El escándalo que vinculaba al presidente Clinton con Mónica Lewinsky estaba candente y bajo investigación en los tribunales de justicia y en el Congreso; ambas cámaras estaban bajo control de los Republicanos. El presidente se encontraba en un momento de particular debilidad política. Por tanto, la Unión Europea podía prometer considerar cambios de sus disciplinas con relación a expropiaciones a sabiendas que, en verdad, nunca tendría que hacerlo. Lo más importante de este acuerdo, por tanto, fue que ambas partes sabían que no lo cumplirían. Y no lo han cumplido.

La oposición de la Unión Europea, y de otros países, sin embargo, motivó a la Casa Blanca a adoptar la política que describimos, es decir, la



«Todos los gobiernos de Estados Unidos en las últimas cuatro décadas proclamaron su deseo de promover un cambio de régimen político en Cuba», afirma el autor.

anulación de facto de la ley Helms-Burton. Esta anulación protegió los intereses de Estados Unidos frente a posibles represalias de otros países, inclusive el riesgo de ser sancionado por la Organización Mundial del Comercio. Pero tuvo como consecuencia quizás sorprendente impedir que Helms-Burton afectase en la práctica las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Era imposible simultáneamente aplicar y anular la Helms-Burton. Curiosamente, por tanto, se fortalecieron paulatinamente algunas relaciones formales y correctas entre Cuba y Estados Unidos durante los años de la Helms-Burton aunque a pesar de ella.

COOPERACIÓN ENTRE CUBA Y ESTADOS UNIDOS DURANTE CLINTON II

La adopción de la Helms-Burton provocó gran incertidumbre. Cuba no sabía a qué atenerse. ¿Implicaría Helms-Burton un conflicto cada vez más agresivo? De ahí que ambos gobiernos le otorguen prioridad a los temas de seguridad en los años que siguen a la aprobación de la Helms-Burton. La limitada pero creciente cooperación entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos durante la segunda presidencia de Clinton se centró por tanto sobre temas de seguridad. Una pieza fundacional de esta colaboración es la conclusión de militares y guardacostas estadounidenses que tratan los asuntos cubanos de que Cuba

SEGMENTO

Según el académico de Harvard, «es probable que en los próximos años solo observemos un matorral de arbustos y no un bosque de frondosos árboles».



no representa una amenaza a la seguridad nacional de su vecino del norte. Al contrario, la cooperación con Cuba, según ellos, sirve los intereses de Estados Unidos.

En junio de 1998, la Defense Intelligence Agency (DIA) – la agencia del Departamento de Defensa que obtiene, coordina, y analiza la inteligencia militar – emitió sus conclusiones sobre la “amenaza” que Cuba podría representar para la seguridad nacional de Estados Unidos. Según la DIA, “actualmente Cuba no representa una significativa amenaza militar para Estados Unidos u otros países de la región. Cuba tiene pocos motivos para involucrarse en acciones militares más allá de la defensa de su territorio y de su sistema político.”²⁸

Consecuente con esta conclusión, se siguen ampliando las instancias de cooperación en el entorno de la base naval estadounidense en Guantánamo. Se establece una comunicación bilateral y directa por computadoras y se usa esta comunicación como procedimiento de rutina. Continúan las reuniones ocasionales entre militares de ambas fuerzas según sean necesarias. Cooperan para facilitar las operaciones de aviación civil y militar en el espacio aéreo de Guantánamo.²⁹

Además, en la primavera de 1996, Estados Unidos decidió unilateralmente remover las minas que circundaban su base naval en Guantánamo. En 1961, Estados Unidos instaló unas 50,000 minas

en el entorno de su base; Cuba correspondió instalando otras minas en su territorio rodeando la base. En 1996, Estados Unidos retenía 14,000 minas alrededor de la base. La iniciativa de eliminar las minas que quedaban provino del General Sheehan quien llegó a la conclusión que las minas eran ya innecesarias para la seguridad de la base. Esta decisión respondía directamente a la situación de la base en Guantánamo, y fue tomada independientemente de las negociaciones internacionales sobre minas o de presiones sobre Estados Unidos para que firmase el tratado internacional que requería la eliminación de todas las minas en todos los países.

La decisión de la Casa Blanca de remover las minas a lo largo del perímetro externo de la base en Guantánamo fue anunciada el 16 de mayo de 1996, dos meses después de la aprobación de Helms-Burton; debe considerarse como una medida para promover la “confianza” en ese momento. El número de minas se redujo a 3,000 para fines de 1997. Todas las minas estadounidenses habían sido removidas para comienzos de 1999. Fueron reemplazadas por detectores que indicarían algún movimiento sospechoso del lado cubano hacia la base (Las minas del lado cubano no se han removido). Esta decisión unilateral de Estados Unidos tiene notable trascendencia militar y política, y por supuesto coincide con la percepción que Cuba no representa una amenaza militar.³⁰

En mayo de 1999, además, el General Barry McCaffrey, director de la política contra el narcotráfico del gobierno de Estados Unidos, declaró que, durante los 1990s, el gobierno cubano no fue cómplice de los narcotraficantes cuando éstos cruzaron su espacio aéreo o marítimo; esos cruces representaron alrededor del 9 por ciento de la cocaína detectada en la zona entre Jamaica, Cuba, y las Bahamas. McCaffrey reconoció los esfuerzos de Cuba por interceptar ese narcotráfico pero subrayó que el gobierno cubano carecía de los recursos para capturar las lanchas rápidas que penetraban sus aguas jurisdiccionales sin previa autorización. McCaffrey señaló su preferencia por intensificar un diálogo oficial con Cuba y reconoció las ofertas de su gobierno por mejorar la cooperación bilateral sobre este tema.³¹ El Presidente



Fidel Castro ha reiterado la disposición de su gobierno de cooperar con Estados Unidos para combatir al narcotráfico; su más detallada presentación ocurrió con motivo de la celebración del 26 de julio de 1999.³²

La relación contra el narcotráfico rebasó los meros deseos. El 8 de octubre de 1996 – a pocos meses de la aprobación de la ley Helms-Burton – Guardacostas y Guardafronteras cooperaron para capturar 1.7 toneladas de cocaína a bordo de la embarcación *Limerick*. A partir de entonces, instancias de cooperación entre ambos gobiernos se repitieron e intensificaron, en particular a partir de un acuerdo bilateral concertado en julio de 1999 que fue indiscutiblemente facilitado por las declaraciones ya citadas del General McCaffrey. El acuerdo establece la comunicación telefónica (no sólo por fax) entre Guardacostas y Guardafronteras, coordina las frecuencias de radio para facilitar la comunicación entre sus buques, y autoriza misiones conjuntas para abordar barcos mercantes. Normalmente, los Guardacostas proveen información y los Guardafronteras ejecutan la captura. Esta colaboración parece haber contribuido a la reducción del uso del territorio cubano por narcotraficantes en 1999-2000.³³

La incertidumbre provocada por el derribamiento de las avionetas el 24 de febrero de 1996 y por la adopción de la Helms-Burton llevaron a los dos gobiernos a persistir en, ampliar, y profundizar las medidas de confianza mutua. Guardacostas y Guardafronteras colaboraron para impedir la repetición de incidentes como el derribamiento de las avionetas. La cooperación entre ambos se desarrolló particularmente a partir de 1996-97 para evitar incidentes de violencia con relación a las "flotillas" de lanchas, yates, y pequeños barcos de cubano-americanos que se acercaban a la frontera marítima norte de Cuba para protestar contra el gobierno del presidente Castro. Al aproximarse la fecha cuando se espera la presencia de una flotilla cubano-americana, la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana coordina una reunión de alto nivel entre Guardacostas y Guardafronteras; altos oficiales de los Guardacostas estadounidenses visitan La Habana para pla-

near todos los detalles de la cooperación, incluso en alta mar. Se intercambia información sobre la ubicación de la flotilla, y de los servicios uniformados de ambos países, así como el tipo de equipo de que dispondrán. El día en que viaja la flotilla un oficial Guardacostas estadounidense se encuentra presente en La Habana para garantizar la fluidez de la coordinación. Aparte del éxito de evitar la repetición de incidentes de violencia en alta mar, esta relación ha comunicado seriedad, profesionalismo, e intención y práctica de cooperación por ambas partes.³⁴ A partir del 2000, un Guardacostas forma parte de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana para facilitar la colaboración en estos temas y otros como la migración y el narcotráfico.

Guardacostas y Guardafronteras continúan su colaboración para cumplir con los acuerdos migratorios de 1994-95. Cuba intenta impedir salidas ilegales mientras que Estados Unidos busca impedir entradas ilegales. Ambos países han persistido en la ejecución de estos compromisos.

Otro importante tema de seguridad ha sido la investigación por parte del FBI del intento de asesinar al presidente Castro durante la Séptima Cumbre Iberoamericana, celebrada en la isla Margarita (Venezuela) en octubre de 1997. La investigación involucró a algunas personas cercanas a la Fundación Nacional Cubano Americana. El FBI ha persistido en diversas acciones contra quienes planeen atentados terroristas aunque los fiscales federales han tenido poco éxito en convencer a jurados de la Florida que estos actos deben ser condenados.³⁵

Otros cambios amplían y profundizan las relaciones formales y correctas entre ambos países. Durante las discusiones relacionadas con los acuerdos migratorios de 1994-95, ambos países acordaron reestablecer y modernizar la relación telefónica a larga distancia. Retomó el gobierno estadounidense esta dimensión de su política en medidas anunciadas el 20 de marzo de 1998 y el 5 de enero de 1999. Los vuelos directos entre ambos países se reestablecieron, ya no limitados a fines humanitarios sino también incluyendo la investigación y la docencia académica y las actividades deportivas, religiosas, periodísticas,

humanitarias, y culturales, así como se autorizaron aeropuertos de partida para estos vuelos en varias ciudades en Estados Unidos, no solamente desde Miami. Se han permitido viajes de empresarios estadounidenses a Cuba, y hasta una feria de productos farmacéuticos. Se autorizó a todo ciudadano de Estados Unidos a enviar hasta \$1200 por año a personas en Cuba (exceptuando a las autoridades del gobierno y del Partido Comunista de Cuba). Se facilitó el envío de la ayuda humanitaria, agilizando el envío de comestibles y medicinas (y, más hipotéticamente, se autorizaron ciertas ventas de comestibles y medicinas, aunque bajo circunstancias muy restringidas).³⁶

Por supuesto, el caso más notable de colaboración entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos ocurrió a raíz del caso del niño Elián González. Naufraga cerca de la costa de la Florida en un intento por parte de su madre (que muere en la travesía) por llegar con él a Estados Unidos. En violación de las normas establecidas, el Immigration and Naturalization Service (INS) ubica al niño con sus parientes en Miami. El padre de Elián reclama a su hijo desde Cuba. Poco a poco, los organismos pertinentes del gobierno estadounidense, comenzando por el INS que rectifica su error inicial, y los tribunales de justicia apoyan el retorno del niño a su padre cumpliendo así con la ley de Estados Unidos y los tratados internacionales a los que éste se atiene. La defensa de los intereses del padre en los tribunales de justicia en Estados Unidos recae sobre uno de los abogados que defendió al presidente Clinton frente al Senado de Estados Unidos contra la acusación constitucional que pudo haber desembocado en su destitución. Fue la primera vez en cuatro décadas en que el presidente de Cuba y el presidente de Estados Unidos coincidieron públicamente, en un tema controversial de interés binacional y de gran visibilidad, para oponerse a presiones de política interna en Estados Unidos, inclusive oponerse a los criterios expresados por los candidatos presidenciales de los partidos Demócrata y Republicano.

El 5 de agosto de 1999, por primera vez desde 1960, el Senado de Estados Unidos votó a favor de reducir algún tipo de sanción contra el gobier-

no de Cuba. En este caso, por una votación de 70 contra 28, el Senado apoyó la eliminación del embargo comercial sobre productos agrícolas y médicos a Cuba para permitir sus ventas a Cuba y la financiación de estas ventas por bancos estadounidenses. De hecho, por la férrea oposición de los líderes Republicanos en la Cámara de Representantes, la legislación aprobada hasta el momento contiene tantas restricciones que difícilmente auspiciaría un renacimiento del comercio bilateral en estos productos. Sin embargo, ésta y otras votaciones en 1999 y 2000 señalan que probablemente ya existe una mayoría en ambas cámaras a favor de la eliminación del embargo comercial sobre productos agrícolas y médicos y que es sólo cuestión de tiempo para que se modifique la legislación.³⁷ Tanto es así que el servicio de investigación del Departamento de Agricultura ya comenzó a trabajar sobre las previsibles exportaciones a Cuba en las circunstancias a corto y mediano plazo, y a publicar los resultados preliminares de sus investigaciones.³⁸

En resumen, durante la segunda presidencia de Clinton se amplía el "régimen de seguridad" sobre temas importantes en la relación bilateral que incluyen pero no se limitan al combate contra el narcotráfico. Ese régimen de seguridad fue una respuesta racional y bilateral frente a la incertidumbre creada a comienzos de 1996. Se desarrollan aspectos relativamente normales de la relación bilateral que no se percibían desde la presidencia de Carter, en particular con relación a viajes. Se consolida una cooperación migratoria que rompe con un tercio de siglo de política de Estados Unidos hacia Cuba. Y se esbozan las primeras posibilidades concretas de modificar otros aspectos fundamentales de la política estadounidense hacia Cuba mientras que queda marginada la ley Helms-Burton en sus principales incisos.

ANÁLISIS

Esta ponencia no es mentira. Parece ser mentira porque quien escucha y lee la información oficial procedente de ambos gobiernos no creería que esta tercera vertiente de la relación bilateral siquiera existe. Por tanto repasemos el comienzo de este trabajo. Ahí se señala que esta vertiente siem-



pre ha sido menos importante que las otras dos, que las relaciones "correctas y formales" entre ambos Estados no implican cordialidad o alianza, y que no excluyen los insultos, el uso de la coerción, o las amenazas vela-

das para disuadir. Pero sí excluyen medidas concretas, más allá de lo simbólico, por parte de un gobierno para derrocar al otro, así como el uso explícito de la fuerza militar. Exigen un nivel de cooperación bilateral para desarrollar las relaciones intergubernamentales. No importa la intención de un gobierno; sí importa su conducta. Y la conducta del gobierno de Estados Unidos hacia Cuba cambió durante el segundo lustro de los 1990s.

Ese cambio no impide pensar que el objetivo principal de la política de Estados Unidos hacia Cuba sigue siendo, según la posición oficial, facilitar una "transición pacífica hacia la democracia en Cuba". Pero la evolución de los últimos cinco años subraya la importancia que adquirió la palabra "pacífica". Es por eso que el "régimen de seguridad" bilateral es la pieza fundamental sobre la que se construye esta relación. No en balde se le concede también importancia a cumplir con los acuerdos migratorios. Este régimen de seguridad combate la incertidumbre en las relaciones bilaterales y exige que Estados Unidos otorgue una mayor cuota de legitimidad al actual gobierno de Cuba.

Comparemos, como ejemplo, las consecuencias de este análisis para las relaciones entre Estados Unidos-México y Estados Unidos-Cuba. Precisamente porque las relaciones entre México y Estados Unidos ya son normalmente buenas y crecientemente institucionalizadas, Estados Unidos se puede permitir el lujo de insistir sobre sus diferencias restantes con el gobierno de México en temas como el narcotráfico y la migración. Y precisamente porque las relaciones entre Cuba y Estados Unidos son normalmente pésimas y casi carecen de institucionalización, Estados Unidos tiene que concentrarse en la creación de un incipiente y débil pero imprescindible régimen de seguridad que privilegie la cooperación sobre los temas de la migración y del narcotráfico. Los resultados para ambas relaciones bilaterales son exactamente opuestos. Estados Unidos coopera con Cuba sobre los temas de sus peleas con México.

Muchos en el gobierno estadounidense llegan a la conclusión que, además de los genuinos deseos de favorecer una transición democrática en Cuba, Estados Unidos tiene otros tres importantes y concretos intereses relacionados con el futuro de Cuba. Ellos requieren el cierto nivel de colaboración ya evidente entre ambos gobiernos, y dejan prever que esta limitada colaboración podría inclusive intensificarse en años venideros. Los intereses a mediano y largo plazo son:

a) Cualquier transición que ocurra debe ser verdaderamente pacífica sin involucrar a las fuerzas armadas de Estados Unidos ni implicar hechos de violencia que afecten a ciudadanos de Estados Unidos.

b) Disuadir emigraciones masivas desde Cuba tanto durante el actual régimen político como después de un posible cambio de tal régimen.

c) Impedir que Cuba sea usada, con o sin la colaboración de sus gobernantes actuales o futuros, por narcotraficantes que busquen transitar hacia el mercado norteamericano.

Estos intereses adquieren un mayor peso durante los 1990s, en comparación con décadas anteriores, por razones estructurales y coyunturales. Cambia la estructura del sistema internacional con el derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría. Estados Unidos no teme ya una alianza soviético-cubana, que deja de existir sin ser reemplazada por una alianza ruso-cubana. Sin esa alianza, Cuba es incapaz de sostener los elementos principales de lo que había sido su política exterior. Se repliegan sus tropas de todas las latitudes. Cancela su política de apoyo material y directo a movimientos insurgentes. Estos cambios le permiten a Estados Unidos considerar cuáles serían sus otros intereses en Cuba. Pierde relevancia la primera vertiente de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba: Cuba deja de representar una amenaza que hay que contrarrestar en diversas partes del mundo. Cobran importancia la segunda y tercera vertientes. El peso propio de la segunda vertiente —el deseo de facilitar el cambio de régimen político en Cuba— en la política interna estadounidense lleva a algunos a reflexionar sobre otros intereses de Estados Unidos en Cuba: ¿Implicaría esa transición una participación militar

estadounidense? En el contexto de la post-guerra fría, pocos en Estados Unidos, fuera de elementos de la derecha cubano-americana, apoyan una opción de intervención militar.

Hay también un cambio estructural en Cuba. Tanto se debilita su economía a comienzos de los 1990s que analistas y funcionarios del gobierno de Estados Unidos comienzan a temer una ruptura violenta del régimen político cubano; temen también que una débil economía aumente la tentación de participar en el narcotráfico o sirva como detonante para una emigración masiva y desenfrenada.

Los factores coyunturales son también pertinentes. El presidente Clinton encara una crisis migratoria en la relación entre Estados Unidos y Haití desde el mismo instante de su toma de posesión. El tema migratorio se impone como una de sus prioridades con países vecinos. Se construyen barreras y se fortalecen las patrullas fronterizas en la frontera entre México y Estados Unidos. Y se diseña por tanto una nueva política migratoria hacia Cuba. Además, las experiencias de Haití y de algunos países post-comunistas llevan a la Casa Blanca a preocuparse por la posibilidad de un desplome rápido y violento del régimen político en Cuba, por lo que cobra peso la aseveración que le interesa a Estados Unidos que la transición en Cuba sea pacífica. Finalmente, el narcotráfico se convierte en el nuevo "malo de la película" en aspectos de las relaciones internacionales de Estados Unidos en el contexto de la post-guerra fría; tarde o temprano cobraría la importancia en la relación Cuba-Estados Unidos que se percibió durante el segundo quinquenio de los 1990s.

De ahí que sea compleja la definición de los intereses de Estados Unidos en Cuba a comienzos del siglo XXI, y que tal definición sea distinta de lo que fue durante la guerra fría.

Sería, sin embargo, un error analítico presumir que la evolución de las relaciones de tercera vertiente durante la década pasada implicó una mejora más generalizada de las relaciones bilaterales (evidentemente que no fue así), o que debería haber tenido ese efecto (impedido por diversas razones), o que lo tendría en el futuro. Analicemos, para concluir, las seis características

definitorias de las políticas de la tercera vertiente.

1) Desde los 1960s las políticas de tercera vertiente se caracterizaron por cierta autonomía frente a las políticas de las dos primeras vertientes.³⁹ Es decir, se pudo intercambiar información sobre ciclones durante la segunda mitad de 1962 porque tal colaboración no fue impedida por el grave conflicto de la crisis de Octubre. Asimismo, es posible mejorar las relaciones entre Guardacostas y Guardafronteras en el 2000 a pesar de que siga siendo la política oficial de Estados Unidos facilitar un cambio del mismo gobierno en Cuba que autoriza a sus Guardafronteras a cooperar con los Guardacostas. La existencia de conflictos no impide ni prohíbe ciertos espacios para la cooperación.

2) Se desprende del comentario anterior que pueden mejorar las relaciones de tercera vertiente sin cambiar otros aspectos de la relación bilateral. Los acuerdos migratorios de 1994-95 no dificultaron la aprobación de la Helms-Burton así como la aprobación de ésta no condujo a la cancelación de los acuerdos migratorios. La cooperación de tercera vertiente ha sido posible porque ha sido "desenchufada" de las otras políticas estadounidenses hacia Cuba. La existencia de espacios de cooperación no impide ni prohíbe la persistencia de conflictos sobre otros temas.

3) Las políticas de tercera vertiente no presumen que las partes merezcan reconocimiento político o moral por la colaboración desarrollada, ni es tampoco un obstáculo para lograr esta colaboración que un gobierno considere que normalmente la política del otro es inmoral.

4) Las políticas de la tercera vertiente casi siempre poseen "sabor técnico". Las discusiones migratorias son sobre temas concretos y cuantitativos. La cooperación entre Guardacostas y Guardafronteras es profesional, respetuosa, e igualmente técnica, como lo han sido las relaciones meteorológicas y científicas.

5) Más sorprendente quizás es que ambas partes han seguido cumpliendo sus compromisos a pesar de la intervención de otras crisis o la aparición de nuevos diferendos.

6) Finalmente, las organizaciones cubano-americanas de derecha radical han sido generalmente



incapaces de impedir que se establezcan estas relaciones, o de cancelarlas.

La tercera vertiente permite pero no promete una "normalización" de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

Ese cambio no ha ocurrido hasta el momento, ni es previsible en meses o años venideros. Su carencia de impacto más general no debe llevarnos a pensar que esta vertiente carezca de importancia – el error de análisis que provoca esta ponencia. La tercera vertiente tiene profundas raíces en la política de Estados Unidos hacia Cuba. Hay más y más desarrolladas raíces a partir de mediados de los 1990s, aunque por el momento sólo observamos, y es probable que en los próximos años sólo observemos, que brote de esas raíces un matorral de arbustos y no un bosque de frondosos árboles. Ω

NOTA POSTERIOR

Este trabajo se preparó para una conferencia hacia finales de la presidencia de Clinton, y, por tanto, ese enfoque, sigue estando vigente, quizás sorprendentemente ya que no lo parecería por la retórica.

1) Se mantiene la colaboración entre Guardacostas y Guardafronteras.

2) Se amplía la colaboración en el entorno de Guantánamo con anticipo de la llegada de los Talibanes.

3) El Presidente George W. Bush sigue cancelando la aplicación de la ley Helms-Burton exactamente igual que lo había hecho Clinton.

4) Mas allá del tema estrictamente de seguridad, el nivel de colaboración se amplía mediante la venta de medicinas y alimentos como respuesta al huracán Michelle.

Harvard, 31 de Julio de 2002.

NOTAS

¹ Versión revisada de una ponencia preparada para el seminario "Relaciones de Cuba con México, Estados Unidos de América, y Canadá en la Era Post-NAFTA," celebrado en la Universidad de La Habana, 11-12 diciembre 2000, bajo los auspicios del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) de la Universidad de La Habana y el Departamento de Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Agradezco los comentarios de los parti-

cipantes en el seminario, en particular a Rafael Hernández, Harold Klepak, y Santiago Pérez. Soy el único responsable de los errores que quedan.

² "U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, no 3 (1997): 49-75.

³ Para un análisis de la eficacia y las limitaciones del cabileo político de organizaciones cubano-americanas, véase Patrick J. Haney y Walt Vanderbush, "The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation," *International Studies Quarterly* 43 (1999): 341-361.

⁴ Phillip Bonsal, *Cuba, Castro, and the United States* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971), especialmente 46-48.

⁵ U.S. Department of State, Office of the Historian, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume VI: Cuba* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1991).

⁶ Gordon Dunn, "The Hurricane Season of 1963," *Monthly Weather Review* 92, no. 3 (marzo de 1964): 135-136.

⁷ "Los secuestros: Un boomerang alado," *Cuba internacional* 2 (noviembre 1971), 53-54. Sobre las negociaciones, véase Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), 419; *Granma Weekly Review*, 19 de noviembre de 1972, 11.

⁸ Para un análisis del regimen trilateral, véase Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy* (Cambridge: Harvard University Press, 1989), capítulo 2.

⁹ U.S. Department of Commerce, Bureau of East-West Trade, Office of Export Administration, "Modification of Restrictions on Export Controls to Cuba," *Export Administration Bulletin*, no. 150 (24 de noviembre de 1975).

¹⁰ Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), 218.

¹¹ *Granma Weekly Review*, 8 de mayo de 1977, 6.

¹² En general, véase Cyrus Vance, *Hard Choices* (New York: Simon and Schuster, 1983), 70-71, 133; U.S. Department of State, "U.S.-Cuban Relations," *Gist* (Julio de 1978): 1-2; Wayne Smith, *The Closest of Enemies* (New York: Norton, 1987), 101-127.

¹³ Soy testigo del desarrollo de diversos aspectos de la colaboración entre investigadores cubanos y estadounidenses en esos años. Organicé la visita a Harvard del Ministro Vecino Alegret. Fui el organizador del programa del Congreso de LASA celebrado en Pittsburgh, el segundo en el que hubo una participación importante de académicos cubanos. Fui inmediatamente después elegido vicepresidente y presidente de LASA; impulsé esas relaciones académicas a pesar del clima político hostil a tal colaboración que caracterizó a los dos primeros años de la presidencia de Ronald Reagan. A su vez, mi primera visita a Cuba después de la emigración de mi familia en 1960 ocurrió en 1979.

¹⁴ Para una historia de la relación migratoria entre Cuba y Estados Unidos, véase Jorge I. Domínguez, "Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies toward Cuba", *Western*

Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy, comp. Christopher Mitchell (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992).

¹⁵ He analizado estas relaciones con más detenimiento en *To Make a World Safe for Revolution*, capítulos 1, 2, 8, y *passim*.

¹⁶ M. D. Kaplowitz and D. R. Kaplowitz, "Cuba and the United States: Opportunities Lost and Future Potential," *Cuba's Ties to a Changing World*, comp. Donna Rich Kaplowitz (Boulder: Lynne Rienner, 1993), 234-236.

¹⁷ U.S. Congress, Congressional Record, 104th. Congress, primera sesión, 24 de octubre de 1995, S15584-S15589; *CubaInfo*, 7, no. 14 (2 de noviembre de 1995): 1-2.

¹⁸ Sobre la decisión del gobierno de Cuba, véase "Statement by H. E. Roberto Robaina González, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Cuba, to the Resumed 50th. Session of the United Nations General Assembly," 6 de marzo de 1996.

Sobre la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas concerniente a la responsabilidad de Cuba, véase United Nations Security Council, Resolution 1067, S/Res/1067 (1996), 26 de julio de 1996.

¹⁹ Estos párrafos se basan en entrevistas confidenciales en Washington en 1993, 1996, y 1997, y en La Habana en 1996.

²⁰ *CubaInfo*, 7, no. 16 (20 de diciembre de 1991): 1.

²¹ Entrevistas confidenciales en Washington en 1993, 1996, y 1997. Véase también *CubaInfo*, 8, no. 9 (11 de julio de 1996): 2-3.

²² Entrevista confidencial en Washington en 1996.

²³ Para la apreciación en el mismo sentido de Ricardo Alarcón, Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, véase *Granma Internacional*, 28 de septiembre de 1994, 10.

²⁴ *Granma*, 31 de agosto de 1999.

²⁵ El texto y su explicación por parte de los autores de Helms-Burton se encuentra en U.S. House of Representatives, Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996, 104th. Congress, segunda sesión, Report 104-468.

²⁶ Publicado en febrero de 1997, el documento se llama "Support for a Democratic Transition in Cuba".

²⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, "40 años de revolución en Cuba: ¿Transición hacia dónde?" Dossier no. 68 (Madrid: IRELA, 1999), 41-43; Joaquín Roy, Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions (Gainesville: University Press of Florida, 2000), 125-128; Madeleine Albright, "Statement on U.S.-EU Understanding on Expropriated Property," Londres, 18 de mayo de 2000.

²⁸ U.S. Defense Intelligence Agency, "The Cuban Threat to U.S. National Security", junio 1998, <http://www.defenselink.mil/pubs/cubarpt.htm>

²⁹ Hal Klepak, Confidence Building and the Cuba-United States Confrontation (Ottawa, Canada: Department of Foreign Affairs and International Trade, International Security Research and Outreach Programme, 2000), 21-22.

³⁰ U.S. Department of Defense, DefenseLink News, como sigue: 16 de mayo de 1996, 11 de diciembre de 1997, 15 de

enero de 1998, 20 de enero de 1998, y 29 de julio de 1999. Véase <http://www.defenselink.mil/news/>

³¹ "Cuba Cooperating to Combat Drug Trade, U.S. Official Says," *The New York Times*, 8 de mayo de 1999, A3; U.S. Executive Office of the Presidency, Office of National Drug Control Policy, "Testimony of Barry R. McCaffrey, Director, Office of National Drug Control Policy before the Senate Committee on Armed Services, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities, the Department of Defense's Role in U.S. Drug Control Policy", 27 de abril de 1999, 22.

³² Texto cortesía de la Sección de Intereses de Cuba en Washington, D.C.

³³ *Idem*, y entrevistas confidenciales en Miami, 4 de febrero de 1998. Ver también Peter Kornbluh, "Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in U.S.-Cuban Relations", Cuba Briefing Paper Series, no. 24 (Washington, D.C.: Georgetown University, 2000), 8-10.

³⁴ Entrevistas confidenciales en Miami, 4 de febrero de 1998. Es notable observar las flotillas rodeadas por mar y aire por las fuerzas de seguridad de ambos países.

³⁵ Un ejemplo público de apoyo al terrorismo por algunos sectores de la comunidad cubana en Miami es el artículo de Ricardo R. Sardiña, "La lógica y las bombas en La Habana," *Diario de las Américas*, 12 de agosto de 1997, 9A.

³⁶ Sobre las medidas en vigor a partir de enero de 1999, véase <http://www.state.gov/www/regions> añadiéndole lo siguiente según el tema: "Travel to Cuba" [wha/Cuba/travel.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/travel.html); "Sale of Medicine" (incluye donaciones) [wha/Cuba/medicine.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/medicine.html); "Cuba: Food Sales" [/wha/fs_990105_cuba_food.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/fs_990105_cuba_food.html); "Cuba: Direct Flights," [/wha/fs_990105_cuba_flights.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/fs_990105_cuba_flights.html); "Cuba: Increased People to People Contacts," [/wha/fs_990105_cuba_contacts.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/fs_990105_cuba_contacts.html); "Cuba: Remittances," [/wha/fs_990105_cuba_remit.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/fs_990105_cuba_remit.html); "Implementing Procedures for Family Remittances to Cuba", [/wha/fs_980513_family.html](http://www.state.gov/www/regions/cuba/fs_980513_family.html). Ver también "Guidelines on Sales and Donations of Medicines and Medical Equipment to Cuba," <http://www.bxa.doc.gov/factsheets/medsht.htm>

³⁷ Entre otros, véase Ana Julia Jatar, *Oxford Analytica* (19 de agosto de 1999); Lizette Alvarez, "House G.O.P. Is Set To Allow The Sale Of Food To Cuba," *New York Times*, 28 de junio de 2000, A1, A12; American Association for the Advancement of Science, Science and Human Rights Program, "The Right to Travel: This Week in Congress", 28 de julio de 2000, <http://www.shr.aas.org/rtt/legis.htm>

³⁸ U.S., Department of Agriculture, Economic Research Service, "Impacts of Possible Lifting of U.S. Trade Sanctions with Cuba", 6 de noviembre de 2000, 1-3, <http://www.ers.usda.gov/whatsnew/issues/cuba/>

³⁹ Desarrollé por primera vez las ideas en estos párrafos en mi "Pipsqueak Power: The Centrality and Anomaly of Cuba", en *The Suffering Grass: Superpowers and Regional Conflict in Southern Africa and the Caribbean*, comp. Thomas G. Weiss y James G. Blight (Boulder: Lynne Rienner, 1992), 73-74.