

Cuba – United States

conflicto retórica

cooperación Interest Section

failed policy Guantánamo

diálogo migration agreement

amenaza

negociación

human rights

factor europeo

seguridad nacional

free trade

track II

embargo

hemisferio

normalización

food sales

freedom to travel

ramo de olivo

GTMO

bloqueo

double standard

precondiciones



¿Diálogos con la emigración?

SUMARIO

TEMAS 62-63

cultura ideología sociedad

abril-septiembre 2010

ENFOQUE

Cuba-Estados Unidos: tan lejos, tan cerca

Reconfiguración de las relaciones de los Estados Unidos y Cuba/ 4
Jorge I. Domínguez

Enemigos íntimos. Paradojas en el conflicto Estados Unidos-Cuba/ 16
Rafael Hernández

Cuba y los Estados Unidos en las esferas de la defensa y la seguridad/ 30
Hal Klepak

La seguridad nacional de Cuba frente a los Estados Unidos: ¿conflicto y cooperación?/ 43
Carlos Alzugaray Treto

El terrorismo y el acuerdo anti-secuestros en las relaciones de Cuba con los Estados Unidos/ 54
Peter Kornbluh

La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España/ 59
Susanne Gratius

La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba/ 68
Eduardo Perera Gómez

Estados Unidos- Cuba: potenciales implicaciones económicas de la normalización/ 79
Archibald R. M. Ritter

Las relaciones económicas Estados Unidos-Cuba. La normalización pendiente/ 90
Jorge Mario Sánchez Egozcue

Cuba, su emigración y las relaciones con los Estados Unidos/ 103
Lorena G. Barbería

113/ Los Estados Unidos-Cuba: emigración y relaciones bilaterales
Antonio Aja Díaz

124/ Corrientes académicas y culturales Cuba-Estados Unidos: temas y actores
Sheryl Lutjens

136/ La diplomacia académica: los intercambios culturales entre Cuba y los Estados Unidos
Milagros Martínez Reinosá

CONTROVERSIA

150/ El Diálogo con la emigración 1978-79: una revisión
Rafael Betancourt, José Buajasán, Lorenzo Gonzalo, José Pertierra, Consuelo Martín

ENTRETEMAS

169/ Norteamericanos en Holguín. Un estudio desde los documentos históricos
José Vega Suñol

180/ La educación popular en el contexto de la modernización neoliberal
Fredy Herrarte Raymundo

189/ Los avatares de la literatura oral de origen africano en Cuba
Gema Valdés Acosta

199/ Ciencias sociales, retos y debates a inicios de siglo
Galia Figueroa Alfonso

LECTURA SUCESIVA

211/ Emanciparse en movimiento: voces cruzadas, perspectivas en consensos
Armando Chaguaceda

215/ Literatura testimonial en Cuba. Repaso a un «género» tan antiguo como reciente
Ángel Luis Fernández Guerra

Reconfiguración de las relaciones de los Estados Unidos y Cuba

Jorge I. Domínguez

Profesor. Universidad de Harvard.

En cierto sentido, Cuba y los Estados Unidos ya son vecinos ejemplares. El siguiente listado no pertenece a la ciencia (social) ficción:

- Relaciones directas de índole profesional y de cooperación entre militares en la frontera terrestre.
- Relaciones directas de índole profesional y de cooperación entre servicios de guardacostas en el mar.
- Comercio agrícola en gran escala, ajustado al mercado, y de beneficio recíproco.
- Acuerdo sobre relaciones bilaterales eficaces en materia de migración entre iguales soberanos.
- Valoración recíproca de la música, el arte y la cultura del otro pueblo.
- Relaciones profesionales eficaces de muy larga data en materia de seguimiento de huracanes.
- Grandes misiones diplomáticas en las respectivas capitales.

Se trata de una lista exacta, aunque la mayoría de las obras sobre las relaciones mutuas no comiencen de este modo, sino destacando la inflexible hostilidad entre ambos gobiernos.

Cuando a fines del decenio de los 80 redacté un capítulo para la obra *U.S.-Cuban Relations in the 1990s*,¹ ese listado no habría podido escribirse. En aquellos momentos aún no se habían desarrollado relaciones bilaterales directas de índole profesional y de cooperación entre militares y servicios de guardacostas en el Estrecho de la Florida ni alrededor de la base estadounidense cercana a Guantánamo (en lo adelante GTMO).² La exportación a Cuba de productos agrícolas norteamericanos y su pago en efectivo era algo inconcebible. Un acuerdo bilateral en materia de migración firmado en 1984, suspendido y puesto nuevamente en vigor en 1987, cambiaría muchísimo en 1995. No era difícil imaginar que algún día habría mejores relaciones culturales bilaterales, aunque todavía ello no hubiera ocurrido. La larga historia de colaboraciones entre los servicios meteorológicos de Miami y La Habana insinuaban un promisorio incremento de la cooperación en temas científicos y ambientales, pero esas perspectivas más abarcadoras todavía no se habían hecho realidad. Solo existían representaciones diplomáticas en las capitales de cada país. Por otra parte, a finales de los 80 y principios de

los 90 tuvo lugar un importante viraje en la historia de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, así como en las de estos países y el resto del mundo. Luego del desplome de la Unión Soviética y el final de la Guerra fría en Europa, el sistema internacional cambió de manera espectacular y reconfiguró aquel escenario mucho más de lo que los autores de *U.S.-Cuban Relations in the 1990s* habían imaginado.

No obstante, la cooperación bilateral no fue resultado de una revaloración estratégica de las relaciones mutuas, sino más bien una respuesta a un problema particular. Los dos gobiernos socavaron nuevos proyectos estratégicos de gran importancia, aunque también acomodaron espacios para la cooperación. La retórica de las relaciones oficiales se mantuvo belicosa incluso mientras se llegaba a acuerdos concretos.³ ¿Por qué entonces se produjo un fracaso estratégico a pesar de los numerosos éxitos tácticos alcanzados entre los dos gobiernos? ¿Por qué desaprovecharon las posibilidades brindadas por el nuevo contexto internacional para establecer otro tipo de acuerdos bilaterales encaminados a fomentar la cooperación en asuntos prácticos? ¿Cuál es la razón de que las relaciones entre ambos países cambiaran tan poco durante las administraciones de William Clinton y de George W. Bush? ¿Desaprovecharán también Barack Obama y Raúl Castro la oportunidad que se les presenta de efectuar un cambio estratégico en las relaciones?

La ventana estratégica internacional se abre de par en par

El derrumbe de la Unión Soviética, en 1991, tuvo una repercusión de gran importancia en el sistema internacional y en la propia Cuba. Tal como Gregory Treverton reseñara con gran habilidad,⁴ a inicios de los 90 una de esas consecuencias fue la solución de la agenda de seguridad estadounidense respecto de Cuba, a saber:

- armas nucleares ofensivas de la Unión Soviética en Cuba,
- Cuba como una fortaleza del poderío militar soviético y cubano,
- despliegues militares de Cuba en África,
- despliegues militares de Cuba en América Latina.

La desaparición de la URSS eliminó las preocupaciones de los Estados Unidos por la presencia soviética en Cuba. Un resultado parcial de este cambio fue que La Habana repatriara sus efectivos. Ello disipó las inquietudes de Washington por el resto del programa de seguridad presentado por Treverton.⁵

Este dio menos preeminencia a la quinta preocupación estadounidense en materia de seguridad: las controversias entre los dos países respecto de los procesos y regímenes revolucionarios en América Central, a pesar de que a otros observadores norteamericanos les preocupara más esta cuestión. En lugar de ello, este autor observaba la relativa cautela que había caracterizado las posiciones de Cuba y de la URSS en Centroamérica a fines de los 80. Apuntó que «mucho dependerá del proceso de paz y de cómo les van las cosas tanto a los regímenes como a la oposición en Nicaragua y El Salvador».⁶ En el mismo libro, Juan Valdés Paz observaba las dos características de la política cubana hacia dicha región en esos años: «por una parte, brindar el mayor apoyo posible a los movimientos populares contra las políticas contrarrevolucionarias de los Estados Unidos y, por otra, apoyar una solución política negociada al conflicto».⁷

La derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional en las elecciones celebradas en Nicaragua en 1990, así como los acuerdos de paz suscritos en El Salvador en 1992, y en Guatemala en 1996, pusieron fin a las guerras en América Central. Los Estados Unidos y Cuba desempeñaron papeles constructivos en la organización de esos acuerdos y en su respaldo.

La agenda de seguridad estadounidense referida a Cuba desapareció —un acicate propiciatorio para el mejoramiento de las relaciones. Ambos gobiernos habían dado pruebas de visión y competencia al trabajar juntos con miras a terminar las guerras en África meridional y en América Central. Entonces, si dieron muestras de creatividad, honradez y capacidad para trabajar unidos en lo tocante a terceros países, ¿por qué no lograron crear una nueva relación estratégica? La respuesta ha de buscarse en decisiones discretas, que en aquellos momentos parecieron racionales a las dos partes, aunque el resultado final impidiera llegar a un acuerdo estratégico bilateral. Ambos centraron la atención en las características del régimen político interno existente en Cuba. Respondieron con suspicacia a las iniciativas del otro en materia de política exterior, y solo las bilaterales más limitadas salieron con vida de semejante examen. Desde principios de los 90, únicamente en dos ocasiones estos gobiernos han tratado de reconfigurar las relaciones bilaterales de manera abarcadora —los Estados Unidos en 1995 y Cuba a fines de 2001 y principios de 2002—, pero en esos momentos «el otro» no estaba listo para responder. Casi todo el tiempo los Estados Unidos y Cuba siguieron aferrados a sus respectivas estructuras normativas, limitadas exclusivamente a «sanciones» o «resistencia».

Bush I: ninguna ventana estratégica

El gobierno de George H. W. Bush se abstuvo de aprovechar las experiencias positivas adquiridas durante las negociaciones con Cuba sobre África meridional (1989) y El Salvador (1992), en espera del desplome del régimen político cubano a raíz del derrumbe de los regímenes comunistas europeos.⁸ Entonces, la decisión parecía sensata, aunque luego resultara errónea. El gobierno cubano había negociado respecto de África y Centroamérica, pero no negociaría su régimen político.

Durante las elecciones presidenciales de 1992, el candidato demócrata, William Clinton, aventajó a Bush ante la derecha política. En aras de ganar la Florida, respaldó un proyecto de ley patrocinado fundamentalmente por el representante Robert Torricelli, que tenía como principal defensora a la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA). Bush se había opuesto a tal proyecto; pero en medio de la campaña presidencial para su reelección, dio contramarcha y también lo respaldó. Con el apoyo de ambos partidos, se promulgó en 1992 como Ley para la democracia en Cuba (CDA). La conducta racional de ambos candidatos tuvo consecuencias que ninguno de los dos opondría como estadista.⁹

Clinton: la ventana estratégica bilateral se abre para luego cerrarse

Enardecido por las nuevas sanciones, el gobierno cubano se opuso furiosamente a las otras disposiciones de la CDA, conocidas como Carril II, las cuales se aplicaron de forma gradual entre 1993 y 1995. La Ley contemplaba autorizar la exportación a la Isla de productos agrícolas y farmacéuticos, la donación de alimentos y medicinas a organizaciones no gubernamentales (ONG) cubanas, comunicaciones telefónicas eficientes entre ambos países, la promoción de intercambios académicos y deportivos, la agilización de los viajes de ciudadanos cubanoamericanos a Cuba, la apertura de oficinas de prensa en ambos países y la viabilización de remesas monetarias.

Cuba optó por no considerar estas medidas como bases sólidas para el establecimiento de nuevas relaciones bilaterales y, en lugar de ello, se preocupó ante sus posibilidades de desestabilizar el régimen político interno. Consideró las nuevas oportunidades de forma cautelosa y casuística a pesar de todo lo que podía beneficiarse el país.¹⁰

Cuba y los Estados Unidos llegaron a un acuerdo respecto de las donaciones a las ONG y el mejoramiento de los servicios de telefonía. Los cubanos participaban

en intercambios académicos, sobre todo con la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), con sede en territorio estadounidense. La Academia de Ciencias de Cuba también trabajó con Diálogo Interamericano, con miras a realizar intercambios profesionales para una mayor cooperación en materia de ciencias ambientales y afines. Washington respondió con suspicacia a esas iniciativas cubanas, y en ocasiones desaprobó la participación de norteamericanos en ese tipo de eventos.¹¹

De repente, se abrió una ventana estratégica bilateral. En el verano de 1994, desórdenes ocurridos en el Malecón habanero —primeros disturbios importantes desde principios de los 60— hicieron que el gobierno cubano permitiera la emigración no regulada, a bordo de embarcaciones o balsas, hacia las costas de la Florida. A fines de ese verano, los Estados Unidos y Cuba negociaron un nuevo acuerdo bilateral, que se amplió en mayo de 1995. Este sigue vigente y ha regido la emigración legal de trescientos mil cubanos hacia los Estados Unidos.

Más adelante, para evitar conflictos militares fortuitos y hacer valer las respectivas leyes de migración en el Estrecho de la Florida, ambos gobiernos negociaron acuerdos especiales para la cooperación en materia de seguridad entre Guardafronteras y el servicio de Guardacostas estadounidense, así como entre el Ejército Oriental de Cuba y las autoridades militares de GTMO. Durante la crisis de los balseiros muchos cubanos que fueron recogidos por guardacostas estadounidenses permanecieron detenidos temporalmente en GTMO. El gobierno de Clinton se abstuvo de dar publicidad a esos acuerdos militares, tan delicados desde el punto de vista político.¹²

Los acuerdos fueron posibles porque los dos gobiernos aprovecharon la crisis migratoria de 1994 para trabajar juntos a fin de abrir la ventana estratégica bilateral. Nadie los obligó a responder de forma constructiva a una crisis que podía haber tenido peores resultados; no obstante, moldearon sus normas generales con miras a fomentar la cooperación recíproca.

En los Estados Unidos la situación política era, además, propicia. Los acuerdos de 1994 y 1995 constituyeron un revés para la FNCA y sus aliados, y liberaron por un tiempo a la administración Clinton de ese tipo de complicaciones. En octubre de 1995, con el apoyo de ambos partidos, esta dio al traste con un proyecto de ley patrocinado por el senador Jesse Helms para recrudescer las sanciones contra Cuba. En aquellos momentos, la mayoría del senado norteamericano estaba constituida por republicanos.

El acuerdo de migración, los de seguridad, algunos elementos del vilipendiado Carril II de la CDA, así