

Enemigos íntimos. Paradojas en el conflicto Estados Unidos-Cuba

Rafael Hernández

Político. Revista Temas.

Difícilmente exista otra problemática de las relaciones internacionales y el análisis político sometida a un cúmulo tan curioso de verdades aprendidas y juicios preestablecidos como el de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba. Tanto en el discurso político como en buena parte del interpretativo, el conflicto se construye en torno a una lógica lineal, que lo reduce a una interacción bilateral, nacida de actitudes obstinadas de uno y/u otro de los actores, y perpetuadas en acciones y reacciones que se prolongan cíclicamente *ad infinitum*.

Este enfoque unidimensional produce razonamientos circulares, puntos muertos y reducciones al absurdo, de los que se desprende una cierta ilógica fatal, alimentada por dos fuentes. Una, más general, proviene de las perplejidades que el sentido común experimenta ante la política. La segunda, sin embargo, surge de los propios argumentos aceptados tanto por la razón política como por muchos análisis que intentan explicar su curso. ¿Por qué este enfrentamiento inacabable y empecinado, donde ambos gobiernos mantienen rumbos de confrontación que, en muchas ocasiones, son contraproducentes para los dos? Este ensayo

aborda un grupo de aspectos de ese conflicto, revisando sus nódulos «ilógicos» o paradojas; intenta un enfoque alternativo, que rebasa la visión del «diferendo» entre «dos terquedades» atrapadas en sus respectivas intransigencias, y procura entenderlo en su complejidad política mayor.

Invertir la lógica atribuida al conflicto requiere examinar su reverso, donde se despliegan acciones y opciones de diálogo y convergencia de intereses. Así, se trata de explicar ambas dimensiones, *confrontación/cooperación*, no como escenarios incongruentes o sucesivos, sino coexistentes, y en cierta medida, mutuamente consistentes. La hipótesis de este análisis es que los mismos factores y tópicos que mantienen tensiones y enfrentamientos generan espacios de cercanía y entendimiento —aunque no necesariamente de acuerdo. Su corolario es que la ecuación del conflicto —en la que actúan no dos o tres, sino múltiples actores— funciona de manera contradictoria; si bien las relaciones parecen congeladas en los términos de la Guerra fría, corrientes de intercambio las atraviesan a distintos niveles.

Cuando se traspasan las sucesivas «capas» del conflicto, en el fondo persiste el residuo duro de desconocimiento y desconfianza que la hostilidad, la hegemonía, la diferencia de escala y la insubordinación han generado durante doscientos años, en coexistencia con los intensos vasos comunicantes entre ambas naciones, surgidos de la enorme proximidad geopolítica, cultural y social.

Intentaré sistematizar, mediante siete paradojas, algunos ejes significativos de estas relaciones, y resaltar, de manera muy sumaria, los elementos básicos con que estas se han construido.¹

1. ¿Cuáles son los principales obstáculos?

En la posguerra fría (1991-2001), las objeciones y reacciones de ambos gobiernos sufrieron un cambio dramático. Entre 1959 y 1990, los Estados Unidos culpaban a Cuba de ser agente soviética,² y de exportar la Revolución hacia América Latina y África. La respuesta cubana era que ni su internacionalismo ni sus alianzas con gobiernos y movimientos revolucionarios eran negociables. Con el fin del campo socialista en Europa del Este (1989-1991), la terminación del conflicto del suroeste de África (1988), y la conclusión de las guerras centroamericanas (1988-90), Cuba ya no era aliada de Moscú (la URSS había desaparecido), no tenía tropas en África, no mantenía asesores militares en el ejército sandinista de Nicaragua, ni apoyaba de ninguna manera al Frente Farabundo Martí de El Salvador.

Las objeciones de los Estados Unidos volvieron a concentrarse en el sistema mismo. En su lógica, Cuba debe «instaurar una economía de mercado y democratizar el sistema político»; de ahí se derivaría la normalización. La reacción cubana pasó a ser «socialismo o muerte». Según la lógica de la Isla, Washington debe eliminar su doble rasero y sus precondiciones, y lidiar con Cuba igual que con China y Viet Nam.

¿Cuán realistas resultan estas alternativas? En primer lugar, consideremos hasta qué punto cambios económicos y políticos internos en la Isla provocarían una modificación sustancial de la posición norteamericana. En la posguerra fría, Cuba dejó de percibirse como amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. En el ámbito estratégico-militar, además del retorno de sus fuerzas dislocadas afuera, redujo a la mitad sus tropas, reservando solo un nivel mínimo de recursos para la defensa.³ En lo económico, el Estado cedió importantes zonas de la agricultura, el abasto de alimentos, ciertos servicios domésticos y de pequeña manufactura a la producción no estatal y al mercado de libre formación de precios; impulsó una nueva política de inversión extranjera, expandió el turismo, abrió el mercado interno al libre uso de divisas convertibles. En el plano de las libertades, amplió la esfera pública y los espacios de

expresión de disonancias, flexibilizó los procedimientos migratorios y la actividad de las ONG. Todo esto ocurrió a pesar del impacto de la crisis, en el llamado Período especial.⁴ Ninguno de estos cambios llevó, del lado estadounidense, al relajamiento de tensiones, ni siquiera a señas de diálogo hacia la Isla, sino al reforzamiento del embargo (Ley Torricelli, 1992). Si nos atenemos a esa dinámica durante los últimos veinte años, no hay indicios de que cambios en Cuba —diferentes a los que preconiza la restauración capitalista— den lugar a un progreso en las relaciones.

Ahora bien, ¿hasta qué punto la extensión al caso cubano de la nueva política norteamericana hacia China y Viet Nam posee un fundamento histórico y estratégico? Cuando los Estados Unidos modificaron sus relaciones con China en 1972, esta estaba muy lejos del socialismo de mercado actual; su principal atractivo para un político como Nixon y un estratega como Kissinger era su antagonismo con la URSS, que representaba una profunda división en el campo socialista y en el movimiento revolucionario internacional. Cuando la administración Clinton restableció relaciones con Viet Nam, en 1995, el acicate simbólico más importante no fue su liberalización económica, sino la posibilidad de saldar el trauma pendiente de los prisioneros de guerra norteamericanos (POW) y los desaparecidos en combate (MIA), cuyos restos no habían sido recuperados.

Naturalmente, las corporaciones norteamericanas estaban a favor de estas aperturas diplomáticas y comerciales. Pero cualquier comparación entre estos casos y el cubano debe incorporar la diferencia de escala entre los intereses geoeconómicos y estratégicos en uno y otros. Si Cuba tuviera mil millones de consumidores potenciales o se ubicara en una región como la de los tigres asiáticos, con una intensa dinámica financiera y comercial, y un crecimiento galopante, la política norteamericana se enfrentaría a retos completamente distintos. Pero no hay tigres en el Caribe, ni los cubanos tienden a multiplicarse —más bien todo lo contrario.

Por último, si se toma al pie de la letra la posición de Washington hacia la Isla, no se trata de exigir meras reformas económicas o algunos cambios en el sistema político, sino una inversión fundamental de su ordenamiento económico, social y político. Nada indica que se contentaría con un socialismo de mercado, sino con nada menos que una restauración del capitalismo.

2. ¿Cuáles son las fuerzas principales que influyen en las políticas cubanas de los Estados Unidos?

En la Guerra fría, el actor absoluto del lado estadounidense era el *establishment* de seguridad nacional; a saber, los órganos de mando estratégico de la política

exterior, representados en el Consejo de Seguridad Nacional. Desde su punto de vista, todo el entramado político-estratégico del Estado cubano se resumía en una sola persona: Fidel Castro. La posguerra fría traería un cambio inesperado. Según los funcionarios norteamericanos y muchos analistas, la política hacia Cuba dependería en lo adelante de la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), a la que se le atribuía el control del voto en la Florida y, por tanto, el poder para mantener la línea dura y contrarrestar toda iniciativa de cambio de parte del Ejecutivo y el Congreso. Curiosamente, esta idea encontraría su espejo en Cuba, donde se ha afirmado desde entonces que «la mafia cubanoamericana» controla la política de Washington hacia la Revolución.

En 2006, se produciría, del lado cubano, una modificación imprevista, cuando Raúl Castro tomó el mando de la política nacional. Desde su posición de presidente sustituto en funciones, y luego en plena posesión del cargo, ha ofrecido «ramos de olivo» al Norte, y expresado su disposición a hablar sobre cualquier tema, sin precondiciones ni doble rasero.⁵

Si nos atuviéramos a la representación de los actores y fuerzas en juego formulada arriba, las alternativas hipotéticas a la solución del conflicto serían: a) Cuba debe negociar con la Fundación Nacional Cubano Americana; b) el gobierno de la Isla debería trabajar para promover un nuevo *lobby* cubanoamericano que derrote a la FNCA; y c) los Estados Unidos deben reconocer el cambio significativo en la situación política de Cuba.

- a) Resulta cuando menos sorprendente que dos perspectivas tan distintas como las de La Habana y Washington coincidan en la idea de que «la cola mueve al perro» en su apreciación de la ecuación FNCA-gobierno norteamericano. De reconocerse un peso determinante a este *lobby*, sería difícil explicarse cómo los dos gobiernos se entendieron para negociar la paz en el suroeste de África, firmar dos acuerdos migratorios (1984, 1995) y devolver a Elián González a Cuba (2000), por mencionar solo tres negociaciones muy importantes a las que la FNCA se opuso radicalmente.⁶
- b) Hace muchos años que ha existido un *anti-lobby* cubanoamericano como alternativa potencial. Personalidades y asociaciones cubanoamericanas —incluso algunas declaradamente anticastristas— se oponen al bloqueo y favorecen un diálogo con el actual gobierno cubano. Se pueden identificar figuras moderadas⁷ con suficientes credenciales anticomunistas ante el gobierno estadounidense para que este las acepte como legítimas «voces democráticas que piden una nueva política dirigida a apoyar la lucha por la libertad del pueblo cubano». ¿Qué les impide

competir con la derecha y la FNCA? Más que la acción del gobierno de la Isla, se requeriría que fueran reconocidas como interlocutores por el de los Estados Unidos —como hizo Reagan con la FNCA en 1983.⁸ La decisión de alternar no solo con la extrema derecha cubanoamericana —opción siempre abierta para la Casa Blanca— podría poner a estos moderados del exilio en el primer plano del escenario político, y legitimar con ello un nuevo capítulo en su política hacia Cuba.

- c) Si se aceptara como real que el actor principal en la política cubana ha cambiado, estaríamos ya viviendo la transición post-(Fidel) Castro, y los Estados Unidos deberían estar negociando con Raúl Castro. Como esto no ocurre, habría que cuestionar también la validez de esta hipótesis. Discutir sus implicaciones requiere profundizar en otras paradojas que consideraré más adelante.

3. ¿Qué circunstancias políticas serían necesarias del lado de los Estados Unidos para un mejoramiento de relaciones?

Clásicamente, se suelen identificar al menos tres: a) que Cuba no sea percibida como una amenaza a la seguridad nacional; b) un presidente demócrata, pues los liberales son más propensos a la negociación que los conservadores; y c) un segundo mandato de este presidente, cuando ya no se tenga que preocupar por ganar las próximas elecciones. Examinemos cada una.

- a) Al avanzar la posguerra fría, el Pentágono y la comunidad de inteligencia establecieron oficialmente que la Isla había dejado de representar una amenaza militar.⁹ Por esa misma razón, múltiples focos de atención internacional —Asia Central, Medio Oriente, la República Popular de Corea, China, Rusia— la rebasaban en el radar primordial de los órganos de la seguridad nacional, el nivel que gobernó la política hacia Cuba durante décadas. Sin embargo, esa política tampoco cambió, precisamente porque el Ejecutivo tiene las manos llenas con otros graves problemas nacionales e internacionales, y el tema de Cuba no suele llegar a su buró. El argumento de la «no amenaza cubana», paradójicamente, funciona ahora contra el cambio de política.
- b) Si se compara el récord histórico de las relaciones bilaterales durante las presidencias de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson con el de Richard Nixon, Gerald Ford y el propio George Bush Sr., parecería, por el contrario, que —con la única excepción de Jimmy Carter, en sus dos primeros años (1977-1978)— los demócratas no fueron mejores que los republicanos. La escasa evidencia de la posguerra fría apenas revela que Clinton no

llegó a los extremos de George W. Bush. Es probable también que el presidente Obama sea mejor que su predecesor —lo cual, en términos generales, no es mucho decir a favor de los demócratas. Como es natural, para Cuba y los que favorecen un cambio de política, es preferible contar con Jimmy Carter, Bill Clinton o Barack Obama en la Casa Blanca, en vez de Ronald Reagan o George W. Bush. Pero nada más. El gradiente representado por este factor en un cambio de relaciones se ha revelado como secundario e insuficiente, en términos prácticos, a lo largo de medio siglo.

- c) El origen de esta tesis del «segundo mandato», que se repite, resulta un enigma. Lo primero es que, a partir de 1959, y en medio de la Guerra fría, ningún demócrata consiguió reelegirse, con lo cual la posibilidad de su comprobación se reduce de manera sustancial. De los cuatro presidentes que lo lograron, el único demócrata, ya en la posguerra fría, fue Clinton, quien no amenazó con usar la fuerza contra la Revolución, como Reagan y Bush Jr., pero sí promulgó el Apoyo para una transición democrática en Cuba,¹⁰ no exactamente un paso de avance. De los otros tres, Reagan y Bush Jr. no tuvieron tampoco un segundo término favorable a Cuba, más bien al contrario. En el caso del segundo período de Richard Nixon, la relativa distensión de 1973-74 parece más bien obra de Kissinger, así como del breve interregno de Gerald Ford, y no del Presidente, enredado en Watergate.

Si, a pesar de todo, se asumieran como válidos los axiomas sobre el peso de las circunstancias políticas de los Estados Unidos hacia Cuba, tendríamos las siguientes alternativas «lógicas»: 1) Esperar a que aumente la producción petrolera cubana hasta hacer de la Isla un exportador neto, o que se reanude con Rusia la construcción de la planta nuclear de Juraguá, o que tenga lugar una crisis inesperada, de manera que Cuba aparezca más arriba entre las prioridades de seguridad nacional del Norte; 2) esperar un segundo término del presidente Obama, hasta que se desocupe de las prioridades políticas internas e internacionales actuales.

Respecto a la primera alternativa, el perfil cambiante de la Isla en el esquema de seguridad nacional norteamericana ofrece un ejemplo perfecto de cómo un mismo tema puede ser acicate u obstáculo, refuerzo y amenaza en las relaciones. Es probable que el gobierno cubano, casi todos los habitantes de Cuba y las corporaciones petroleras festejaran un aumento en la prospección y extracción de crudo en la plataforma y en la zona patrimonial cubana en el Golfo de México. Los grupos que hacen *lobby* en Washington posiblemente se sumarían a este entusiasmo, al poder contar con los

recursos del *Big Oil*, el grupo de interés más poderoso en la política norteamericana, solo comparable al de la industria militar. De forma automática, Cuba subiría en el radar de *preemptive war scenarios* del Pentágono. Lo mismo ocurriría respecto a una variante de reanudación del proyecto de Juraguá. Por otro lado, en ambos casos las organizaciones ecologistas y muchos ciudadanos a ambos lados del Estrecho de la Florida, se alarmarían ante la amenaza de estos «avances» para el entorno natural del sur de los Estados Unidos y para la Isla. En consecuencia, la subida de Cuba en la agenda de prioridades de seguridad nacional acarrearía una situación contradictoria, así como costos y beneficios potenciales, que incrementarían tanto las oportunidades como los riesgos, la incertidumbre y la volatilidad del clima político.

En cuanto a la segunda, si bien el gobierno de Cuba, junto con el resto del mundo, votó por Obama en las elecciones de 2008, no sería aconsejable que trazara una estrategia basada en la expectativa de «un demócrata» que no esté preocupado por ganar «un segundo mandato» y que gaste el capital político necesario para cambiar el rumbo de cincuenta años en las relaciones con La Habana. Nada en esta historia indica que las decisiones pospuestas para «el momento adecuado», «las condiciones propicias», «paso a paso», etc., hayan sido otra cosa que un *wishful thinking*. Por otro lado, lo que los analistas llaman *entanglement*, es decir, la alta «adherencia» del tema de Cuba a otros asuntos internos e internacionales —eventuales crisis en Centroamérica y el Caribe, acciones de grupos de interés en la política local de Florida y Nueva Jersey, percepciones sobre contingencias en la Isla infladas por la manipulación mediática, etc.— propias de la atmósfera inestable en las relaciones con Cuba, suscitan una alta franja de impredecibilidad, que pesaría en el ánimo de cualquier presidente-demócrata-en-segundo-mandato y de sus expertos-sobre-Cuba a la hora de decidir si es conveniente gastar lo necesario en cambiar esa política establecida. Por todas estas razones, resulta improbable —tanto si ocurren, como si no— que alguno de estos escenarios pueda operar eficazmente un proceso de cambio real.

4. ¿Qué circunstancias políticas serían necesarias, del lado de Cuba, para un mejoramiento de las relaciones?

Desde el ángulo estadounidense, se han identificado al menos tres: a) Fidel Castro fuera del gobierno; b) que Cuba manifieste una voluntad política real de mejoramiento, en lugar de sabotear los progresos alcanzados; y c) que Cuba dé el primer paso, haciendo concesiones que emitan señales positivas, y

respondiendo a cada medida favorable tomada por los Estados Unidos.

- a) Cuba es gobernada por Raúl Castro desde el 31 de julio de 2006, sin que se advierta ninguna señal favorable del otro lado. Washington no ha considerado el cambio de presidente como significativo, e incluso se ha cuestionado si realmente Raúl es el que decide, y no Fidel detrás de las bambalinas.
- b) Como evidencias de que el gobierno cubano perturba deliberadamente cualquier proceso de acercamiento, se mencionan hechos como la apertura del puerto de Mariel a la libre emigración (abril, 1980), en medio de la campaña presidencial norteamericana; y especialmente, el derribo de las avionetas del grupo Hermanos al Rescate (24 de febrero, 1996), cuando el proyecto de la ley Helms-Burton se negociaba en los pasillos del Congreso. Según este enfoque, tanto en 1980 como en 1996, estaba en curso un acercamiento entre los dos países, que las inesperadas acciones cubanas torpedearon. El hecho es que, en 1980, cuando el gobierno cubano abrió el puerto de Mariel,¹¹ las relaciones con la administración Carter ya se habían enfriado, debido a varios incidentes congresionales desencadenados por altas figuras en el Consejo Nacional de Seguridad y, sobre todo, por el cambio de clima regional que acarrearón, en 1979, la revolución sandinista en Nicaragua y el gobierno de la New Jewel en Granada.¹²

En cuanto al incidente de las avionetas, desde antes de su derribo y de la aprobación de la Helms Burton, el discurso del presidente, y en especial el de sus asesores sobre Cuba, no anunciaban políticas alternativas, sino más bien una estrategia de desestabilización interna, conocida como *Track II*, complementaria del bloqueo.¹³ Según el gobierno cubano, tanto en la víspera del Mariel como en la de las avionetas, se informó a altos niveles de la administración norteamericana acerca del peligro de una crisis, y de la necesidad de que se tomaran medidas preventivas, advertencias que fueron desoídas. Todas las aperturas que han desencadenado crisis migratorias (1965, 1980 y 1994), han tenido lugar en ausencia de acuerdos realmente vigentes, de manera que las medidas cubanas han buscado presionar para alcanzarlos. Respecto a las violaciones del espacio aéreo a baja altura, la posición cubana ha sido la misma desde las postrimerías de la Crisis de Octubre, en noviembre de 1962.¹⁴

En resumen, aunque en todos estos casos es posible juzgar la respuesta cubana como muy drástica, en ninguno era impredecible. A partir de tales antecedentes y patrones de comportamiento

histórico, se habría podido calcular la reacción de La Habana, incluso la más extrema.

- c) La etapa más reciente brinda nuevos ejemplos del toma y daca como lógica constructiva de un diálogo: «Cuba no ha respondido a las medidas de la administración Obama dirigidas a suprimir las restricciones a los viajes y a las remesas de los cubanoamericanos: la bola está del lado cubano»; Cuba debe hacer cambios [internos] para mejorar las relaciones [bilaterales] con los Estados Unidos: liberar presos políticos, instaurar una economía de mercado, compensar a los cubanos cuyas propiedades fueron afectadas por las leyes de 1959 y 1960». Resulta curiosa la adopción indiscutida de este enfoque, si se toma en cuenta que las acciones de referencia —ante las que La Habana debería reaccionar— se basan en promesas electorales ante votantes del sur de la Florida durante la campaña presidencial, cuyos principales beneficiarios son los cubanoamericanos y sus parientes en la Isla, no el gobierno de Raúl Castro.

Si se asumiera hipotéticamente la lógica estadounidense sobre las condiciones políticas necesarias del lado cubano, se podrían construir los siguientes escenarios de resolución y estrategias para Cuba: a) Esperar al segundo término de Raúl Castro, en 2014, cuando haya transcurrido suficiente tiempo para que los Estados Unidos identifiquen su gobierno como distinto al de Fidel; b) que Cuba se asegure de que ninguna de sus respuestas a la política norteamericana pueda interrumpir el diálogo real o potencial, o desencadenar una crisis; c) que Cuba responda a cada medida de los Estados Unidos con otra equivalente, de manera que la política de aquel se vea estimulada. El realismo y eficacia de estos escenarios para hacer avanzar las relaciones resultan improbables. Además de los comentarios anotados arriba, podrían añadirse los siguientes:

- a) Si bien para muchos cubanos el gobierno de Raúl Castro no ha hecho todo lo necesario ni ha aplicado aún los «cambios estructurales» preconizados, sería difícil sostener que sus políticas son más de lo mismo. La pérdida de relieve de la política conocida como Batalla de Ideas, la entrega de tierras estatales a cooperativas privadas, la fusión de organismos y la reducción del aparato estatal, la sustitución de dos tercios del gabinete ministerial y otros altos funcionarios (entre ellos, prácticamente la totalidad del equipo económico), el otorgamiento de nuevas licencias para el trabajo por cuenta propia, el levantamiento de las restricciones para rentar habitaciones y adquirir cuentas de celulares en moneda convertible, la clausura del plan de educación preuniversitaria obligatoria en zonas rurales («escuelas

El sentido de la libertad puede encontrar caminos de comunicación inesperados, asociados a profundas relaciones tejidas históricamente, que subsisten en forma paralela al conflicto, y lo atraviesan con una fuerza equivalente a la del antagonismo.

en el campo»), así como el anuncio de un reajuste que implica un millón de despidos, cierre de comedores en centros de trabajo, eliminación de la libreta de abastecimientos y otros subsidios o gratuidades, con el fin de ajustar las cuentas nacionales, corresponden a nuevos contenidos y a otro estilo de liderazgo. Apreciar el presente y futuro de estas políticas sobre la base de los artículos que Fidel escribe —la mayoría acerca de temas globales e históricos— y adoptar la premisa de que este se mantiene al timón de la política cubana, resulta un razonamiento carente de fundamento y poco útil para entenderlas.

- b) Aun reconociendo los peligros que las crisis con los Estados Unidos implican para la seguridad nacional de Cuba, se puede comprobar que su saldo no ha sido siempre negativo. Como consecuencia de la Crisis de los Misiles (1962), Washington se comprometió a no hacer uso de sus medios militares para atacar directamente a Cuba. A raíz de las crisis migratorias, aquel se vio compelido a una negociación para establecer sendos acuerdos con Cuba y, en el último caso, a cambiar diametralmente su política migratoria. Es cierto que, en algunos casos, donde han estado involucrados medios militares —como el derribo de las avionetas en 1996— esta decisión se podría juzgar como muy costosa, por el peligro de una confrontación directa y sus consecuencias políticas más inmediatas. Sin embargo, es un hecho que, desde entonces, ninguna nave aérea o embarcación proveniente de territorio norteamericano ha vuelto a violar el espacio aéreo o marítimo cubano. De manera que, en términos reales, este controvertido acontecimiento reconfirmó la postura de ambas partes ante violaciones que pudieran desencadenar escaladas peligrosas para la seguridad nacional de cada cual. De hecho, estos avances no solo han afectado la política estadounidense, sino también la cubana. El desenlace de la última crisis migratoria (1994), con el acuerdo de 1995, llevó a Cuba a comprometerse a recibir de vuelta y no sancionar a los que intenten salir ilegalmente y sean interceptados por las autoridades norteamericanas o por el propio Cuerpo de Guardafronteras de la Isla. La lección de estas experiencias no es que Cuba debería provocar de vez en cuando a los Estados

Unidos con una crisis migratoria o de otro tipo. En la lógica de evitar una escalada del conflicto con el Norte, el gobierno cubano ha mantenido una postura radical ante los secuestros de naves, al punto de juzgar a sus responsables con la máxima extensión de la ley y aplicarles sanciones muy drásticas. Sin embargo, el patrón crisis-progreso prueba que Washington solo se ha sentado a negociar con La Habana obligado por las circunstancias, y en torno a un asunto de interés nacional. Esto ha ocurrido cuando se trata de un tópico bilateral que coincide con una prioridad global.

- c) Este requisito contrasta con el resto de las relaciones exteriores cubanas, incluso con los países europeos y la propia Unión, desarrolladas a partir de intereses internacionales, no de precondiciones que impliquen cambios internos en la Isla.¹⁵ Según demuestra esta experiencia, mientras más estrechas sean las relaciones bilaterales, mayores probabilidades de que las políticas o experiencias de otro país pudieran ser tomadas en consideración por Cuba.

Otra construcción con poca evidencia es la idea de que una política de *quid pro quo* —acción y reacción ante medidas del otro—, puede conducir al diálogo y la normalización. Los acuerdos puntuales sobre secuestro de naves y migración,¹⁶ la cooperación *ad hoc* entre guardacostas y servicios meteorológicos, las licencias para intercambio académico o venta de alimentos, los permisos para sobrevuelos y el diálogo entre militares en la base de Guantánamo, la apertura y mantenimiento de las secciones de intereses en ambas capitales, han sido pasos puntuales significativos; pero ninguno ha demostrado ser consecuencia de una política de acción-reacción, ni poseer capacidad para extender su efecto a otras dimensiones de las relaciones. Con la excepción del tema migratorio, que implica el control de su flanco sur y, por tanto, una prioridad de seguridad nacional, ningún otro asunto ha podido resolverse de manera estable gracias al efecto multiplicador de ciertos islotes de cooperación —ni siquiera en materia de drogas, control ecológico y prevención de desastres naturales. La experiencia sugiere que si una política de paso a paso pudiera funcionar sería la unilateral, que cada parte tomara sus propias iniciativas, sin atarlas

a las respuestas del otro, ni que se vieran contaminadas o amenazadas por la «falta de reciprocidad».

5. ¿Cuán factible es alcanzar un entendimiento mutuo en torno al tema de la democracia?

Si existe un asunto sobre el cual han existido profundas discordancias no solo entre los dos gobiernos, sino entre los dos países y culturas políticas, es el de la democracia. La idea norteamericana de que los cubanos son ineptos para autogobernarse, y que la misión de los Estados Unidos es «ayudarlos a liberarse de sí mismos»,¹⁷ es mucho más vieja que la Revolución. La visión latinoamericana de que «los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia a plagar la América de miserias en nombre de la libertad» es al menos tan antigua como la famosa frase de Simón Bolívar.¹⁸

Tanto en la Guerra fría como después, las respectivas percepciones sobre sus sistemas políticos se han mantenido estrictamente simétricas: Cuba es solo una dictadura totalitaria, despojada de toda cualidad democrática/los Estados Unidos no son más que una superpotencia imperialista, carente de todo ejercicio democrático. Cada parte piensa que las instituciones de las que la otra se ufana no funcionan, simplemente porque son antidemocráticas y manipuladas por una élite poderosa; carecen de un sistema electoral legítimo, justo y realmente popular; y no eligen a los mejores estadistas. De estas percepciones, solo podrían derivarse las siguientes alternativas de solución del conflicto: a) Conseguir que Cuba cambie sus juicios sobre la democracia de los Estados Unidos; y b) trabajar para lograr un cambio en las opiniones norteamericanas sobre el socialismo cubano. Aparentemente, a partir de estas premisas, no sería previsible el más mínimo cambio presente o futuro entre los dos países. No obstante, sería útil examinarlas más de cerca.

a) Aunque el antiperperialismo cubano se ha visto reforzado por cincuenta años de socialismo, en rigor ha estado presente como actitud desde la era colonial. Si bien el sistema norteamericano no es un modelo para la mayoría de los cubanos, y su política imperial puede resultarle odiosa, cree que es posible o al menos deseable coexistir en paz con el vecino poderoso (incluso si casi nunca es un «buen vecino»). Para los habitantes de la Isla, el beisbol, la tecnología moderna, la ética de trabajo, la organización empresarial, además de la música y el cine norteamericanos han sido objetos de admiración e influencia cultural, en muchos casos desde hace siglo y medio. Estos lazos de singular intimidad, como decía el presidente William McKinley, permiten que un yanqui sea mucho mejor recibido

y se sienta más seguro entre los vecinos de Santa Clara, Bayamo o Guanabacoa que en ninguna ciudad del Medio Oriente, Asia Central o África, e incluso en casi todas las capitales de América Latina y el Caribe.

b) Aun los cubanos que critican el socialismo, encuentran que los Estados Unidos no tratan a Cuba como a otros países —China, Viet Nam, RPDC, Libia, Arabia Saudita, y muchos más— que no calificarían, según los estándares norteamericanos, como democráticos. Muchos de ellos se sorprenderían al ver cuán conforme está la mayoría de los norteamericanos con su democracia. Sería improbable que la mayoría de los socialistas cubanos asumiera como misión redentora en sus relaciones con los norteamericanos, esclarecerlos y convertirlos a su ideología. Tampoco parecería que los estadounidenses comunes y corrientes adoptaran hoy la postura clásica de la «carga del hombre blanco» en su manera de colocarse ante Cuba y sus problemas.

Si la cuestión de la democracia fuera tan importante para los norteamericanos en cuanto a sus relaciones con la Isla, la mayoría de la opinión pública no habría cambiado a favor de la normalización y el levantamiento del bloqueo. Esa evolución, naturalmente, no revela que haya dejado de considerar a Fidel, Raúl y el sistema cubano como totalitarios; sino que el cuestionamiento democrático no es una precondition para conversar. Por el contrario, paradójicamente, la naturaleza misma de un régimen político tan extraño al estadounidense, mantenido durante medio siglo en su propio vecindario, tiene un efecto más estimulante que de repulsión. Muchos estadounidenses sueñan con visitar Cuba no solo para disfrutar de su cultura y su sociedad, sino para conocer «el socialismo castrista antes de que se extinga», como quienes se entusiasman ante la idea de visitar un parque jurásico cuya entrada les ha estado prohibida.

6. ¿Qué normalización?

Para muchos, la ruptura formal de relaciones diplomáticas con Cuba, en enero de 1961, y la legislación del bloqueo económico a la Isla, en febrero de 1962, han encarnado el «diferendo» entre los dos países. En su expresión actual, este se puede resumir en los siguientes términos: la falta de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y Cuba, y el bloqueo, expresan la continuación de un conflicto nacido en la Guerra fría, que ya no tiene razón de ser. De esta lógica se derivaría, en términos de solución del conflicto, que la normalización de relaciones y el fin del bloqueo facilitarían el predominio del diálogo pacífico, el respeto

y entendimiento mutuos, y la no injerencia en asuntos internos, en lugar de la confrontación.

El corolario de esta definición es que la normalización de relaciones constituye un fin en sí mismo. En virtud de esta operación diplomática —la apertura de embajadas— y del fin del embargo comercial y financiero, ambos países podrían empezar a relacionarse como ocurre con cualesquiera otros dos en el sistema internacional. Planteado de esta manera, el problema se reduciría a considerar qué tipo de circunstancias políticas permitirían facilitar y articular un proceso de diálogo-negociación-normalización diplomática.

Sin embargo, el problema mismo de la normalización resulta más complejo que el de las condiciones y voluntades que conducirían a una mesa de negociaciones. La primera cuestión es: ¿alguna vez los Estados Unidos y Cuba han tenido relaciones *normales* «como cualesquiera otros dos Estados en el sistema internacional»? Ni aun antes de 1959, las relaciones reales se parecían a las que tenían otros del hemisferio. Para los Estados Unidos, el tema Cuba estaba más cercano a un asunto doméstico que a una relación internacional. Tanto antes como después de la abolición de la Enmienda Platt (1934), la relación con los Estados Unidos determinaba un cierto tipo de Estado, un orden económico y social, una estructura de poder y hasta una cultura política.

Si llegaran a ser *normales*, ¿serían como las que Washington mantiene con México o Canadá, con el Reino Unido o Alemania? Además de reponer las tarjetas que identificaban a ambas embajadas, y eliminar el embargo, ¿qué distinguiría esas relaciones *normales*? No está claro si la *normalización* implicaría automáticamente abstenerse de interferir en asuntos considerados internos por el otro, de confrontar en materia político-ideológica más allá de «desacuerdos normales entre dos Estados cualesquiera», de permitir el despliegue de ciertos actores que el otro percibe como desestabilizadores a su seguridad nacional o su soberanía. La cuestión de la normalización resulta más problemática de lo que parece a primera vista.

Reconociendo toda su significación, si se le apreciara como algo más que un cierto estatus técnico-jurídico entre ambos Estados, la normalización no sería un fin en sí mismo, sino apenas una esperanza de que ciertos problemas de interés mutuo pudieran quedar sujetos a un diálogo diplomático.

7. ¿Qué peso real tiene el problema de la libertad entre Cuba y los Estados Unidos?

Históricamente, los gobiernos del Norte se han considerado responsables de velar por la preservación

de la libertad de los cubanos. La conducta de estos ante esa contribución, especialmente desde 1898, ha sido percibida como ingratitud por muchos norteamericanos. Al margen de sus ideologías, una parte de los cubanos está convencida de que Cuba estaría mucho mejor si los Estados Unidos dejaran de inmiscuirse en sus asuntos internos. La idea de que esta convicción está asociada a la ideología revolucionaria o al socialismo es solo parcialmente verdadera. Muchos en la Isla —incluidos no comunistas— han entendido su propia historia como la búsqueda de una libertad reiteradamente frustrada, justo por la presencia estadounidense en la vida nacional. Estas dos visiones encontradas podrían expresarse así: a) «El compromiso de los Estados Unidos [consiste] en apoyar al pueblo cubano contra la tiranía del régimen de Fidel Castro [mediante políticas] que lo ayuden a conseguir el final expedito de la dictadura». ¹⁹ b) «Nadie que mantenga una alianza, o asociación, o que reciba el apoyo de los Estados Unidos, es un defensor legítimo de la libertad de Cuba».

Esta polaridad inconciliable no implica, sin embargo, que todos los cubanos rechacen cualquier tipo de «libertades» norteamericanas, en particular las asociadas al consumo, la variedad de productos, el confort de la vida doméstica, y otras como la llamada industria del entretenimiento, desde Disneylandia hasta los juegos de azar, incluyendo las múltiples encarnaciones del «sueño americano». Este es el Norte que tienen en la mente numerosos cubanos aspirantes a emigrar.

Ahora bien, si consideramos el reverso de esta polaridad, podríamos encontrar que, paradójicamente, la búsqueda de la libertad constituye también un poderoso puente de encuentro entre los dos lados. Aunque los polos ideológicos se repelan, los sociales, culturales y económicos se atraen. En efecto, la *libertad de viajar* y la de *comercio* constituyen hoy, probablemente, los dos mayores puntos de convergencia entre los dos países. A la larga, el sentido de la libertad puede encontrar caminos de comunicación inesperados, asociados a profundas relaciones tejidas históricamente, que subsisten en forma paralela al conflicto, y lo atraviesan con una fuerza equivalente a la del antagonismo.

Áreas para la cooperación

En el contexto de la política exterior de los Estados Unidos, el caso cubano se ilustra como la paradoja por excelencia, en las antípodas de su agenda latinoamericana. Mientras esta enfatiza el libre comercio, con múltiples vertientes políticas y económicas, hacia la Isla mantiene el *embargo total* —comercio, finanzas, uso

del dólar, vínculos bancarios, transporte, bienes de origen cubano en terceros países, compras a subsidiarias norteamericanas en otros territorios, viajes y estancias personales, transferencias monetarias a ONG cubanas o radicadas en Cuba, acceso de estudiantes cubanos a programas graduados en Estados Unidos, etc.—, o lo que es lo mismo, el *bloqueo*.

La misma inversión radical se revela en su agenda de seguridad regional —narcotráfico, migración ilegal, terrorismo—, caracterizada en la mayoría de los casos latinoamericanos por el estancamiento o el encono; mientras, en estos tópicos, precisamente, es donde se registra el mayor grado de entendimiento y cooperación mutua con Cuba. Como algunos observadores han notado,²⁰ y ha sido reconocido por el propio gobierno cubano, a pesar de la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas,²¹ los militares norteamericanos se llevan mejor y tienen un mayor respeto profesional hacia los cubanos que hacia muchos otros en el hemisferio.

Paradójicamente, aunque la «amenaza cubana» se ha perpetuado en el imaginario político estadounidense como el corazón del conflicto con la Revolución, no hay otro Estado en la región con el cual se haya logrado un nivel de cooperación y progresos sustanciales en torno a estos puntos críticos de la seguridad nacional. Es sobre esta experiencia concreta y discreta donde se ha ido sedimentando una capa de confianza mutua, que el diálogo sostenido y la negociación podrían seguir expandiendo en lo adelante, en dirección contraria a la negación y la retórica estentórea.

En sentido general, parto de considerar que los dos lados tienen mucho que aprender y ganar en un acercamiento. La idea de que, en una recuperación real de esas relaciones, a los cubanos les tocarían los principales beneficios resulta un razonamiento curioso.

No hay que subestimar el conocimiento acumulado en instituciones y organismos especializados cubanos, ni asumir que los emprendedores cubanoamericanos descenderán sobre la isla a alfabetizar a sus rústicos primos. Los profesionales emigrados en países que mantienen programas de reclutamiento laboral en Cuba —Canadá, Australia—, o los que residen en otros lugares —México, Chile, Finlandia, España, o los propios Estados Unidos— no se comportan como si tuvieran un *handicap* de origen, e incluso muchos afirman que su formación cubana es superior a la que se recibe en esas otras latitudes.

Ni siquiera en un sentido «estrictamente económico», el contenido fundamental de una relación entre las dos partes se reduce al comercio y la inversión. Intentaré bosquejar un grupo de tópicos concretos en torno a los cuales ambos países han manifestado interés, disposición a cooperar, e incluso, en determinados casos, han alcanzado un grado de colaboración. Las *partes* que identifico no se reducen a los Ejecutivos;

incluyen ciertas agencias oficiales, gubernaturas estatales, legisladores, así como corporaciones, ONG, organizaciones de la sociedad civil, universidades, instituciones culturales, iglesias y otras entidades.

Economía

Estimar la capacidad del mercado cubano para el comercio o las inversiones norteamericanas requiere tomar en cuenta que el levantamiento del bloqueo crearía condiciones completamente nuevas para desenvolvimiento de la economía y la sociedad de la Isla, e induciría un cambio sobre bases diferentes a las imperantes hoy. Por ejemplo, facilitaría nuevas oportunidades para productos no tradicionales y servicios (médicos, educativos, culturales, científicos, deportivos) que, vía cooperación —como la desarrollada con países de América Latina y África—, serían una alternativa a la tradicional consideración de Cuba como «tierra de azúcar, níquel, tabaco y ron». Para entender este proceso, sería necesario descender al nivel micro —es decir, a las economías regionales, corporaciones de distintas escalas, segmentos y nichos de mercado, etc.— donde ocurren realmente los encadenamientos de intereses.²²

Sin la premisa del fin del bloqueo —o su debilitamiento progresivo—, no habría cambio fundamental de las circunstancias. Ese posible debilitamiento no debe confundirse con las licencias concedidas puntualmente a determinadas corporaciones norteamericanas, para vender cantidades discretas de alimentos a Cuba, mediante autorizaciones sujetas a restricciones específicas, sin financiamiento bancario o créditos. Los Estados Unidos no han liberalizado su política hacia Cuba; el embargo se mantiene intacto desde el punto de vista legal y práctico, pues no permite un comercio normal entre ambos; pero, al mismo tiempo, sugiere que, si se levantara, se desplegaría un potencial de intercambio económico beneficioso para los dos países.

Entre las áreas para esta cooperación se encuentran: programas de investigación-desarrollo en diversos sectores;²³ medicina tropical, verde y tradicional; producción y comercialización alternativa de fármacos (al margen del control transnacional); administración pública; apoyo institucional y gestión de cooperativas y pequeños productores; organización del trabajo; diseño de pequeñas y medianas empresas, y otras.

Salud pública

Como en la mayoría de las áreas, la relación bilateral en materia de salud no está en cero. De hecho, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha sido una de las pocas instituciones hemisféricas en donde

Cuba y los Estados Unidos han podido sentarse juntos. En más de una ocasión, el Center for Disease Control (CDC) de Atlanta ha cooperado con las autoridades cubanas en la atención de epidemias como el dengue hemorrágico y la polineuritis. Tomando en cuenta que la OPS ha identificado el sistema de salud cubano como uno de los mejores de la región, y la relevancia de este tema en la agenda doméstica norteamericana —especialmente priorizado por la administración actual—, los nexos ya existentes podrían ampliarse. Un ejemplo de esta expansión es la ayuda a las víctimas del terremoto de Haití. Al margen de los recelos ante la presencia de tropas norteamericanas en territorio haitiano, Cuba y los Estados Unidos han sostenido diálogos a nivel de cancillería para coordinar esta asistencia.²⁴

Si bien con connotaciones diferentes, el concepto de médico de la familia (*family doctor*) es de uso común en ambos lados; así como la idea de una medicina preventiva y comunitaria. Los programas de educación masiva puestos en práctica en la Isla en torno al VIH/SIDA y el consumo de drogas, el papel de los activistas comunitarios y juveniles, son experiencias de mutuo interés.

Protección contra desastres. Control del medio ambiente. Cooperación cívico-militar y entre militares.

La capacidad instalada para enfrentar desastres en Cuba constituye un capital para la cooperación internacional. Como se sabe, el sistema de Defensa civil involucra a las fuerzas armadas, las instituciones científicas, los medios de difusión, las organizaciones sociales.²⁵ La base de este sistema es la participación activa de las comunidades y sectores sociales directamente afectados, y de la ciudadanía en general.

Aunque no existe un tratado bilateral, los servicios de lucha contra el tráfico de drogas de ambos lados han colaborado puntualmente. Como se ha dicho,²⁶ Cuba mantiene cooperación en esta esfera con países europeos, que han suministrado entrenamiento y equipos al MININT. Solo la política de la Casa Blanca impide que la DEA, el Servicio de Guardacostas, la Marina, las agencias de inteligencia y el FBI puedan apoyarse en un acuerdo con Cuba, igual al que mantienen con otros países caribeños, para su trabajo.²⁷

En el campo de las relaciones entre fuerzas armadas, la posición cubana ha sido la de promover, «acuerdos que proporcionen a todos los países confianza en el uso de los espacios marítimos y aéreos que la rodean».²⁸ Una lista preliminar de áreas específicas susceptibles de cooperación bilateral y multilateral incluiría:²⁹ protección preventiva ante desastres naturales; control del medio ambiente, en particular, evitar sustancias tóxicas en aguas

caribeñas, manipulación de medios nucleares y prevención contra epidemias; protección de costas; manejo legal y comunitario de la contaminación; protección de la seguridad aérea y marítima, salvamento de migrantes ilegales y prevención de piratería y secuestro de naves y aeronaves; vigilancia e intercepción del narcotráfico; contactos entre militares para mejorar las relaciones y cooperación mutuas, medidas de confianza en relación con las maniobras, intercambio de información sobre diversos temas; encuentros deportivos, históricos, culturales y académicos, e intercambio de delegaciones militares.

Gestión del sector público

Dentro de la situación cubana actual, el tránsito desde un sistema de gestión altamente centralizado a uno más participativo y menos vertical ha sido reconocido como eje principal en la «actualización del modelo»³⁰ —lo que algunos llaman «el camino de las reformas». En ese camino para reordenar la economía, liberar las fuerzas productivas, recuperar el desarrollo social y el nivel de vida, las líneas maestras son descentralizar, desburocratizar, elevar la participación y el control.³¹ En estas prioridades —esencialmente políticas, no puramente «económicas»— resulta clave que los niveles regionales y locales puedan disponer de mayor control y poder de decisión sobre recursos propios.

Política social. Problemas urbanos y de desarrollo social

El examen de las agendas en este aspecto revelan un muestrario de problemas susceptibles de canalizarse mediante el intercambio de experiencias, a saber: el énfasis en el trabajo social y otras fórmulas de prevención y atención a las comunidades más desfavorecidas; el desarrollo de nuevos mecanismos y programas participativos para enfrentar la pobreza y la marginalidad; las políticas de promoción de negros, mujeres y jóvenes a cargos de responsabilidad; el tratamiento de las causas de inseguridad ciudadana y humana; la accesibilidad a los servicios comunales y el transporte. En este campo, Cuba se enfrenta a la búsqueda y puesta en práctica de un nuevo modelo de desarrollo social sostenible y a la necesidad de transitar de una política social uniforme a una más focalizada y descentralizada.

Educación

Cuba ha acumulado una vasta experiencia no solo en la socialización de la educación en su territorio, sino en la cooperación internacional, que podría ponerse en

función de la colaboración con los Estados Unidos, tanto a nivel básico de política social, como en la calidad de la enseñanza —en comparación con el resto de la región—, el acceso a la educación especial, etc. Por su parte, la Isla podría beneficiarse en cuanto a configuración flexible de planes de estudio, pedagogía interactiva, aprovechamiento de las tecnologías de la información, etc. Algunas de las áreas de intercambio serían: programas de alfabetización y educación básica masiva; diseño de planes y gestión de instituciones; enseñanza universitaria; formación de maestros y personal docente; enseñanza técnica y superior a distancia.

Consideraciones finales

Los cubanos se han acostumbrado a prepararse para la guerra con los Estados Unidos, no para el diálogo y la negociación. Los órganos de mando de la política norteamericana se han especializado en atacar a la isla comunista, lo que les ha impedido aprender a entenderla y a procurar sus objetivos por otros medios. Ninguna de las dos partes está preparada para lidiar con un adversario, sino con un enemigo. El éxito de cada uno en un escenario de acercamiento depende de su capacidad para adquirir ese conocimiento y transformarlo en política real.

Un cambio en las relaciones no supone el típico juego de suma cero: ambos pueden tener ganancias sustanciales y minimizar sus costos.³² Atendiendo a sus propios intereses nacionales, los objetivos de una nueva política norteamericana deberían ser: neutralizar la afectación que le ha producido y aun le produce la Revolución cubana; contener las posibles tendencias de esta que puedan afectar esos intereses en el futuro; aumentar su capacidad de influencia en general en la política de la Isla; y obtener mayores beneficios en áreas específicas bilaterales. Ninguno de estos objetivos implican necesariamente una relación amistosa con el régimen cubano, pero sí un diálogo.

¿Qué pierden y ganan los Estados Unidos en un diálogo-negociación con Cuba? Los costos podrían ser: afrontar resistencias establecidas en la burocracia permanente (aparatos que se mantienen en sucesivas administraciones), y en grupos que hacen política interna en torno al tema de Cuba, incluida la derecha cubanoamericana; reconocer *de jure* al régimen cubano, después de medio siglo de ignorarlo; sujetar los intercambios con la Isla a un acuerdo recíproco, en lugar del unilateralismo prevaleciente en su política exterior (Radio y TV Martí, etc.).

Por su parte, los beneficios serían: responder a una *constituency* de grupos de interés —agroindustriales, petroleros, biomédicos, turísticos—, liberar al

empresariado cubanoamericano, rehén de la política establecida, para expresarse y organizarse en apoyo al estrechamiento de vínculos; facilitar, con el levantamiento del embargo, que las corporaciones nacionalizadas en 1960 puedan reclamar las indemnizaciones pendientes, según la ley cubana; eliminar un punto de discordia con América Latina y otros países industrializados en torno a la Ley Helms-Burton, y distender la confrontación bilateral incesante en los organismos internacionales; mejorar el flujo informativo entre ambos, mediante el intercambio legítimo de programas de radio y TV, la conexión al cable de fibra óptica, el mejoramiento del correo, la telefonía e Internet; consolidar la estabilidad de los acuerdos migratorios, evitar el flujo desordenado y las crisis; acordar formalmente la cooperación en la interceptación del narcotráfico, la seguridad naval y aérea, la coordinación entre militares y guardacostas, la protección al medio ambiente y otros.

Atendiendo a sus intereses nacionales, los objetivos de Cuba podrían definirse como la preservación de la independencia, la soberanía y el modelo de desarrollo nacional. Respecto a los Estados Unidos, podría enunciarse como «minimizar el nivel de hostilidad existente desde 1959». ¿Qué gana y pierde Cuba en un acercamiento con el Norte?

Entre los beneficios: recibir el reconocimiento al régimen revolucionario, que favorecería su independencia y autodeterminación; aliviarse del costo en materia de seguridad y defensa, y del lastre sobre el desarrollo económico causados por la hostilidad constante y el embargo; acceder al mercado y los flujos de capital norteamericanos, con un efecto multiplicador sobre el conjunto de sus relaciones externas; mejorar sus relaciones con la comunidad emigrada; constituir alianzas o convergencias de intereses con sectores de la sociedad norteamericana; facilitar la cooperación en problemas derivados de la contigüidad geográfica, como los apuntados arriba; poder plantear la restitución de la base naval de Guantánamo a la soberanía nacional.

En cuanto a los costos, aunque muchos cubanos favorecen la distensión, y aprecian sus beneficios económicos, mantienen preocupaciones por sus efectos políticos e ideológicos. Estas inciden sobre el consenso nacional, en un período donde la cohesión social y política resulta estratégica. La irrupción del capital estadounidense en una economía cubana que no ha completado su proceso de reformas podría tener algunos efectos contraproducentes. El gobierno de los Estados Unidos puede querer aconsejar o tutorear el flujo de capitales, para favorecer sus objetivos políticos. Grupos de interés —incluidos los del exilio, ONG, instituciones en general, los aparatos ideológicos norteamericanos— tendrían más facilidades para incidir en el contexto doméstico cubano.

Dada la fundamental asimetría de poderes entre las dos partes, si se diera la voz de *hagan juego* —como en una partida de cartas—, ambas partes dispondrían de «manos» muy desiguales. Si los Estados Unidos girara en redondo su política y empezara a «hacer concesiones», a cambio de «respuestas equivalentes» cubanas, el gobierno de la Isla se vería en una situación estratégica y táctica inédita. No se trataría de una partida más, sino de un nuevo juego. En otras palabras, considerando la probabilidad de una relación alternativa, aumenta el perfil de riesgo de la mecánica del *quid pro quo*. Para Cuba, hacerse cargo de este desafío plantearía la opción de adoptar una línea conservadora y limitarse a jugar a la defensiva, o bien repensar una estrategia proactiva de juego. En ese replanteo, la capacidad para rearticular los recursos de poder político disponibles resultaría decisiva. Clásicamente, las fuentes de poder político —si de una estrategia de enfrentamiento asimétrico se trata— radican en las alianzas y el consenso. Esta cuestión se presenta más compleja, tanto para Cuba como para los Estados Unidos. Además de los actores afines en el sistema internacional, y de las corrientes ideológicas simpatizantes, la dinámica del acercamiento no solo trae o potencia el papel de «contrincantes», sino de «aliados» dentro del propio campo del «enemigo». Son obvios cuáles son los de Estados Unidos en la región, en Europa, y también dentro de la Isla. Los de Cuba, también; aunque se suman algunos más novedosos, como muchos empresarios y militares, paradójicamente, clásicas «puntas de lanza del imperialismo».

En un escenario de reencuentro, ambos gobiernos tienen ante sí el desafío de superar viejos esquemas, lidiar con los cambios en sus consensos políticos respectivos, intentar incidir en ellos y rearticular sus alianzas. La mayor debilidad que Cuba debe superar no es su menor poder militar o físico, sino su mentalidad de fortaleza sitiada; la de los Estados Unidos no es su ineptitud para lidiar eficazmente con «regímenes comunistas», sino su omnipotencia de *superpower*.

En el contexto de la posguerra fría, es difícil sostener que el *bottom line* de los Estados Unidos es el mismo de los 60 o los 80 —evitar a toda costa «otras Cubas» en la región—; sino cómo mantener la relación bilateral con la Isla por encima del umbral de «control del daño», en un hemisferio donde podrían aparecer «otras Venezuelas» u «otras Bolivias». El *bottom line* real de la política cubana podría reducirse a dos principios: *no precondiciones* y *no doble rasero*.

En cuanto al juego del *quid pro quo*, si bien la estrategia cubana no lo ha asumido nunca, en rigor los Estados Unidos tampoco le ha dado la oportunidad, pues hasta el presente ha preferido la negación, no la negociación, como medio para conseguir sus fines. Ahora bien, al avanzar el acercamiento bilateral y el diálogo

diplomático, todos los temas pueden aparecer sobre el tapete. El límite cubano, en este escenario de intercambio, sería cómo evitar que los asuntos de política interna pasaran del diálogo a la negociación. La cuestión de las transformaciones estructurales en el sistema económico y político cubano, las libertades individuales (en particular, las de expresión, movimiento y asociación), la naturaleza y papel de los medios de difusión, y todos los demás asuntos relacionados con los derechos ciudadanos, no solo son cuestiones «internas», sino atinentes a la «actualización del modelo socialista»; por lo mismo, sujetarlas a la dinámica de las relaciones con los Estados Unidos, u otra potencia extranjera, podría resultar políticamente contraproducente, en términos de la opinión pública cubana. Una voluntad política de cambio, que vinculara los temas de su agenda interna a las conveniencias de una relación más «armónica» con su vecino, perdería legitimidad, incluso a los ojos de quienes los promueven dentro de la Isla; algo similar a subordinar las normas de convivencia de una familia a acuerdos con el vecino del piso de arriba.

Del lado norteamericano, el azimut del cambio estaría dado por el carácter pragmático de sus objetivos (*damage control*). Desde la década de los 90, analistas liberales y conservadores han convergido en torno a la ineficacia de la tradicional política norteamericana hacia la Isla, y a la conveniencia de excluir las amenazas (*preventive, no preemptive strategy*) de un escenario de cambio que desemboque en la estabilidad o la crisis.

Por otra parte, resulta un elemento de consenso en la sociedad civil cubana —desde los militantes del Partido hasta la Iglesia católica— que una política de diálogo hacia Cuba contribuiría a descompresionar la atmósfera interna, facilitaría el proceso de cambio, el relevo generacional del liderazgo, la mayor descentralización del sistema, y contribuiría a potenciar los elementos más constructivos y valiosos entre ambas culturas y pueblos. Incluso si se cerrara el foco a solo los integrantes de la «familia socialista» —aquellos que prefieren un socialismo cubano transformado en lugar de un capitalismo caribeño o latinoamericano— estos estarían en mejores condiciones de promover un modelo más democrático, si una distensión con el Norte permitiera ventilar un poco la atmósfera de la fortaleza sitiada. Si se escucha el debate sobre este tema dentro de Cuba, se puede constatar que los socialistas cubanos aspiran a una democracia diferente a la predominante en América Latina y el Caribe —definida por el cese de las dictaduras militares, la adhesión al multipartidismo y las elecciones periódicas con sistemas de partidos altamente reglamentados.³³ El debate cubano, sin embargo, apunta a una democratización radical de la sociedad y el sistema en su conjunto, incluido el proceso productivo, la comunidad, la escuela, el centro de

trabajo, la gestión económica, las organizaciones sociales y políticas, incluido el PCC.³⁴

Por otra parte, no porque se negocien las diferencias de la agenda bilateral se cancelarían las redes de intereses hostiles a la Revolución cubana. La normalización de relaciones no implica la desactivación de esos sectores; ni la aceptación a dialogar con el gobierno cubano exige que los Estados Unidos renuncien a reconstituir su influencia dentro de la Isla. Esta perspectiva atañe por igual a las políticas futuras de ambos gobiernos.

Una relación más cercana, y un flujo de comunicación creciente entre las dos orillas, difumina la «línea del frente» en el teatro del conflicto. Pierden sentido las definiciones claras y distintas de «adentro» y «afuera»; el enfrentamiento se traslada más bien a una multiplicidad de espacios de la esfera pública, vasos comunicantes con el sistema internacional, reconfigurando instantáneamente la correlación de fuerzas. Para el gobierno cubano, la cuestión ya no sería evitar que «entre» el enemigo, pues en cierto modo ya está «adentro», sino rearticular y fomentar el consenso interno sobre nuevas bases. Más allá de barricadas reales o trincheras ideológicas en puntos determinados, esta nueva situación pone en primer plano la cuestión de reactivar una cultura política que se da por instalada. Este desafío no se reduce a movilizar contingentes físicos en momentos escogidos, sino en facilitar una movilización de la conciencia social, que le permita liberarse de cauces y rituales consagrados, ya ineficaces.

¿Cómo podría mutar el conflicto dentro del campo norteamericano? Además de los «nuevos aliados» de Cuba ya mencionados, la nueva relación abriría la posibilidad inédita de que se tejieran nuevos vínculos entre cubanoamericanos, no solo académicos, sino miembros de organizaciones, instituciones, e incluso empresarios, y sus contrapartes cubanas. ¿Seguirá la élite cubanoamericana siendo tributaria de la declinante industria del anticomunismo, aun si los negocios prosperaran entre ambas orillas? ¿Mantendrán su identidad como *ideólogos*, antes que *businessmen*, u optarán por comportarse como otros emigrados históricos (vietnamitas, chinos)? Esta pregunta no tiene mucho sentido a partir de las verdades aceptadas sobre la naturaleza de esta élite y su proyección pública; pero una nueva relación entre ambos países conllevaría también un cambio fundamental en esas circunstancias.

Finalmente, ¿en qué medida esas redes hostiles —los viejos jinetes del anticomunismo y sus editorialistas «de habla hispana»— podrán sostenerse ante la arribada de intereses económicos y estratégicos que, gracias a una decisión política «de arriba», extendiera la superficie de contacto entre los dos lados? En la medida en que esta correlación de fuerzas se resolviera, y el tráfico creciente en el estrecho de la Florida desplazara a la volatilidad y fragilidad propias del clima político

prevaleciente, disminuiría la probabilidad de que los clásicos torpedos surgidos de las redes de hostilidad y de las propias burocracias desestabilizaran el proceso de acercamiento. Un dique de contención ante posibles contingencias adversas y amenazas imprevisibles podría ser, precisamente, la multiplicación de los nexos. Más allá de estas contingencias, el conflicto ya ha entrado en una fase de transición. Como ocurre muchas veces entre los hombres y entre las naciones, cuando se dan circunstancias favorables, un paso aparentemente menor puede desencadenar una marcha inusitada, superior a todas las expectativas. Este proceso impredecible ha comenzado ya.

Notas

1. Agradezco a los participantes en el taller de autores convocado para este número sus valiosos comentarios.
2. Department of State and Department of Defense, *The Soviet-Cuban Connection in Central America and the Caribbean*, Washington, DC, marzo, 1985.
3. Según estimados del Instituto de Investigaciones sobre la Paz, de Estocolmo, el peso del gasto militar cubano descendió bruscamente de 4,2 % del Producto Nacional Bruto en 1989 a 1,6 % en 1995; una reducción de 4,7 veces en términos absolutos. Casi 300 000 fuerzas se convertían en apenas 70 000, Stockholm International Peace Research Institute, *Cuba - Military Expenditures, Armed Force, GNP, Central Government Expenditure and Population, 1985-1995*, SIPRI, Estocolmo, 1997.
4. «Los cambios provocados por la desconexión abrupta de Cuba del bloque socialista tendrían repercusiones económicas solo comparables a las de una guerra, por lo que este escenario sería denominado *período especial en tiempo de paz*». Colegio de Defensa Nacional (CODEN), *Defensa nacional. Unidad, independencia y soberanía*, Ediciones Verde Olivo, La Habana, 1997, p. 83.
5. Raúl Castro, «Ningún enemigo podrá derrotarnos», entrevista en *Granma*, La Habana, 18 de agosto de 2006; «Discurso el 2 de diciembre de 2006», *Granma*, La Habana, 3 de diciembre de 2006; «Raúl Castro tiende un ramo de olivo al próximo presidente de Estados Unidos», Agencia EFE, 26 de julio de 2007. Sobre negociar intercambio de presos, véase su intervención durante la reunión cumbre del ALBA, Cumaná, Venezuela, 16 de abril de 2009, disponible en <http://cubadebate.superforo.net/politica-en-cuba-fl1/discurso-de-raul-en-la-cumbre-del-alba-t1559.htm>.
6. Para un análisis detallado, véanse los ensayos de Lorena G. Barbería y Antonio Aja Díaz en este número de *Temas*.
7. Eloy Gutiérrez Menoyo, Alfredo Durán, María Cristina Herrera, Silvia Wilhelm, Carlos Saladrigas, entre otros.
8. Raúl García, Lourdes Cervantes Vázquez y Rafael Hernández, «La FNCA, y la conexión anticubana en EEUU», *Cuadernos de Nuestra América*, v. 7, n. 1, La Habana, enero-julio de 1984.
9. Defense Intelligence Agency, *Cuban Threat to U.S. National Security*, noviembre 18, 1997.
10. William J. Clinton, *Apoyo para una transición democrática en Cuba*, Washington, DC, 1997, disponible en www.state.gov.
11. Rafael Hernández y Redi Gómis, «Retrato del Mariel: el ángulo socioeconómico», *Cuadernos de Nuestra América*, v. 3, n. 5, La Habana, enero-junio de 1986, pp. 123-51.

12. Una discusión más amplia en Rafael Hernández, «La lógica de la frontera en las relaciones Estados Unidos-Cuba», *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, n. 7, 1987.

13. «Richard Nuccio, Asesor de Asuntos Cubanos de la Casa Blanca, resume la política hacia Cuba en dos palabras: presión y contacto [...] similar estrategia contribuyó al derrumbe del comunismo en la desaparecida URSS». Véase «Nuccio defiende política de Clinton hacia Cuba», *El Nuevo Herald*, Miami, 4 de febrero de 1996.

14. Un análisis más extenso en Rafael Hernández, «30 días. Las lecciones de la Crisis de octubre y las relaciones Estados Unidos-Cuba», *Otra guerra. Ensayos cubanos sobre estrategia y seguridad internacional*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999.

15. Cuba tiene embajadas en 120 de los 192 países miembros de ONU; de ellos, 103 tienen embajadas acreditadas en La Habana. Véase «Intervención del embajador de Cuba» en la Conferencia «La normalización de las relaciones Unión Europea-Cuba y las potencialidades de la cooperación al desarrollo», <http://america.cubaminrex.cu/Actualidad/2008/Mayo/Intervencion.html>

16. Declaración a la prensa de la delegación cubana a la ronda de conversaciones migratorias con los Estados Unidos, La Habana, 19 de febrero de 2010, *Granma*, 20 de febrero de 2010.

17. «Nuestras responsabilidades no terminan [...] en darle a Cuba las formas y títulos de la libertad. Tenemos que ayudar a mantener a Cuba libre, salvando a los cubanos de sí mismos», George Marvin, «Keeping Cuba Libre», *World's Work*, septiembre de 1917, p. 553-67.

18. «Carta al Cor. Patricio Campbel», Guayaquil, 5 de agosto de 1829. Disponible en www.simon-bolivar.org.

19. Report to the President from the Commission for Assistance to a Free Cuba, Mayo 6, 2004, <http://state.gov/p/wha/rt/cuba/>

20. Véase en este número los ensayos de Jorge I. Domínguez y Hal Klepak.

21. US Department of State, «Patterns of Global Terrorism» (Entry for Cuba), mayo 21, 2002, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2001/html/10249.htm>.

22. El Center for Agricultural and Rural Development de la Iowa State University afirmaba: «Cuba has the potential to be one of Iowa's top export markets in a number of key product categories. (www.card.iastate.edu). Según un representante de Louisiana: «If the strict trade sanctions were lifted [...] the market size for U.S. rice could reach 800,000 MT, with Louisiana's share totaling as much as 480,000 MT. This is 14 times as much rice as Louisiana is currently selling». Rodney Alexander, «Trip to Cuba Sheds Light on Untapped Market for Louisiana Producers», *Thoughts from Capitol Hill*, 6 de junio de 2007, disponible en www.house.gov (énfasis de RH).

23. David Cyranoski, «El diplomático científico», *Nature*, 20 de enero, 2010.

24. Según la cancillería cubana, «algunas acciones de cooperación ya han tenido lugar entre Cuba y los Estados Unidos, en el esfuerzo de enfrentar con diligencia la emergencia provocada por el sismo»; «Futuros intercambios de ese carácter se espera tengan lugar en el terreno». Véase «EEUU y Cuba sostuvieron reunión de alto nivel en Nueva York sobre ayuda a Haití», *Escambray*, Sancti Spiritus, 1 de abril de 2010.

25. Véase http://www.cubagob.cu/ingles/otras_info/minfar/defensa, y cor. José E. Betancourt Lavastida, «La prevención como

Enemigos íntimos. Paradojas en el conflicto Estados Unidos-Cuba estrategia en la reducción de desastres», *Defensa Civil de Cuba*, diciembre de 2007, p. 10.

26. Véase artículo de Hal Klepak en este número.

27. En varias oportunidades, Cuba ha ofrecido colaboración al gobierno de los Estados Unidos en este campo, sin conseguir un acuerdo. Véase Fidel Castro, «Discurso en el Aniversario del 26 de julio», *Granma*, 27 de julio de 1999.

28. CODEN, ob. cit., p. 36.

29. *Ibidem*, p. 45.

30. Raúl Castro Ruz, «Clausura de la Asamblea Nacional del Poder Popular», *Granma*, La Habana, 21 de diciembre de 2009.

31. Raúl ha criticado «la tendencia a aplicar la misma receta en todas partes» y a «los que piensan que cada problema exige medidas de alcance nacional para resolverse». Véase «Conclusiones de la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular», *Granma*, La Habana, 25 de febrero de 2008.

32. Retomo argumentos expuestos hace casi dos décadas en Rafael Hernández, «Conflict Resolution between the U.S. and Cuba: Clarifications, Premises and Precautions», en Archibald Ritter y John Kirk, eds., *Cuba in the International System. Normalization and Integration*, MacMillan, Londres, 1995.

33. La opinión pública y los movimientos sociales en AL y el Caribe han puesto en entredicho los sistemas de partidos, la credibilidad de las instituciones políticas tradicionales y la propia partidocracia.

34. Solo en *Temas*, la lista incluye Aurelio Alonso, «La institucionalidad civil y el debate sobre la legitimidad» (n. 29, 2002), Alfredo González, «Socialismo y mercado» (n. 30, 2002), Lilia Núñez, «Más allá del cuentapropismo» (n. 11, 1997), Juan Valdés Paz, «Agricultura y gobierno local» (n. 11, 1997), Nelson Valdés, «El Estado y la transición en el socialismo» (n. 9, 1997), Haroldo Dilla, «Pensando la alternativa desde la participación» (n. 8, 1996), Gilberto Valdés, «La alternativa socialista: reforma y estrategia de orden» (n. 6, 1996), Julio Carranza *et al.*, «Cuba: reestructuración económica, socialismo y mercado» (n. 1, 1995), Víctor Figueroa, «Los campesinos en el proyecto social cubano» (n. 44, 2005), Ariel Dacal, «¿Por qué fracasó el socialismo soviético?» (n. 50-51, 2007), Julio Díaz Vázquez, «Diez reflexiones sobre el socialismo» (n. 53, 2008), Julio A. Fdez y Julio C. Guanche, «Constitución, república y socialismo en Cuba» (n. 55, 2008), Hiram Hernández, Simposio «50 años de Revolución: los jóvenes opinan» (n. 56, 2008), Mayra Espina, «Mirar a Cuba hoy» (n. 56, 2008), Emilio Duharte, «Reformas y tendencias del sistema político cubano» (n. 56, 2008), René Márquez, «Meditaciones sobre la transición socialista cubana» (n. 59, 2009), Carlos Alzugaray, «Cuba 50 años después: continuidad y cambio político» (n. 60, 2009); los debates «¿Por qué cayó el socialismo en Europa Oriental?» (n. 39-40, 2004) y «Sociedad civil en los 90» (n. 16-17, 1999), y los simposios «Miradas sobre el socialismo y el hombre» (n. 44, 2005) y «Sobre la transición socialista en Cuba» (n. 50-51, 2007).

© TEMAS, 2010