

La seguridad nacional de Cuba frente a los Estados Unidos: conflicto y ¿cooperación?

Carlos Alzugaray Treto

Profesor. Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana.

Durante la Guerra fría, el conflicto entre Cuba y los Estados Unidos estuvo signado por una serie de enfrentamientos en el terreno de la seguridad que, en algunos casos, elevaron atterradoramente las tensiones internacionales. Así fue durante la Crisis de Octubre de 1962. Se estuvo al borde de la guerra nuclear. Pero la amenaza de un enfrentamiento armado no se limitó a esa crisis. Al respecto, dice mucho que los cubanos —a diferencia de los estadounidenses, que la llaman usualmente Crisis de los Misiles, y los soviéticos, para quienes fue la Crisis del Caribe—, la designáramos por la fecha en que tuvo lugar, porque no fue esa la única vez que enfrentamos la amenaza de una invasión de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Hubo también peligro de ataque armado al menos en cuatro ocasiones más: en 1961, durante la batalla de Playa Girón; en 1965, cuando el presidente Lyndon B. Johnson ordenó la invasión de República Dominicana; a principios de la década de los 80, cuando los Estados Unidos acusaron a Cuba de ser la promotora de los conflictos centroamericanos; y en 1983, pues en el contexto de la invasión a Granada tropas estadounidenses atacaron instalaciones de constructores cubanos.

No faltaron tampoco situaciones de tensión relacionadas con asuntos de seguridad. Incluso en el único período desde 1959 en que los dos gobiernos se acercaron y comenzaron a cooperar activamente para buscar la normalización de sus relaciones —entre 1977 y 1981—, en más de una ocasión se produjo un deterioro o un retroceso causado por eventos que fueron percibidos por una o ambas partes como amenazas a sus intereses de seguridad nacional. La sucesión de acontecimientos considerados de esta manera en tan corto período resultó paradójica si se tiene en cuenta que durante esa etapa tuvieron lugar, asimismo, muchas señales recíprocas que demostraban que, tanto La Habana como Washington, estaban dispuestas a tomar medidas de confianza mutua para soslayar tensiones y hacer avanzar la cooperación.¹

La hipótesis del presente trabajo es que, en relación con los asuntos de seguridad entre Cuba y los Estados Unidos, existen varias condiciones que hacen sumamente difícil avanzar, y que el desarrollo futuro de sus vínculos requerirá de mucha paciencia y voluntad política no solo por parte de ambos gobiernos, sino de otros sujetos sociales que puedan contribuir a la

normalización, lo cual no significa necesariamente la desaparición de áreas de conflicto agudo.²

Para la mayoría de los cubanos, la causa fundamental de la confrontación actual entre los dos países está en la política de Washington hacia la Isla, como escribió en 2005:

Para las distintas administraciones estadounidenses, y ya van diez, de lo que se ha tratado es de provocar un «cambio de régimen» mediante la creación de una oposición viable, subordinada a los intereses de Washington, que sea capaz de sustituir a la autoridades revolucionarias en La Habana y reinstaurar un régimen que responda a la lógica de dominación que prevaleció en Cuba hasta 1958. Sin embargo, la disyuntiva principal de esta política ha sido siempre la misma: cómo lograr este propósito cuando el gobierno cubano ha gozado siempre de un amplio apoyo popular gracias a dos factores importantes: su defensa de la soberanía del país y su proyección exterior internacionalista autónoma que enorgullece a la mayor parte de los cubanos; y la puesta en práctica de políticas de justicia social que resuelven los principales dilemas del país y lo ubican en una situación bien distinta del resto de América Latina y el Caribe, donde prevalece la pobreza y la desigualdad.

Para resolver esta contradicción, Washington ha intentado llevar adelante una política múltiple y compleja, en varios carriles, que ha incluido desde el entrenamiento de grupos paramilitares (e incluso organizados militarmente como la llamada Brigada 2506, que protagonizó la derrota de Playa Girón o Bahía de Cochinos) para realizar acciones bélicas y/o terroristas en territorio cubano; hasta la aplicación de un implacable bloqueo económico, comercial y financiero, pasando por el financiamiento de grupos minoritarios de ciudadanos cubanos dispuestos a traicionar a su país colaborando con un gobierno enemigo, y por la puesta en vigor de todo tipo de operaciones de guerra psicológica dirigidas a afectar la imagen externa de Cuba y subvertir política e ideológicamente al sistema cubano.³

Crterios de partida

Los factores que agudizan las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en todos los terrenos no son solo de carácter histórico. Pudieran resumirse de la siguiente manera:

1. El primero y más importante es el factor físico-geográfico, determinante para dos elementos que han incidido siempre en la relación.
 - a) Cercanía. Sin ser vecinos contiguos, ambos países combinan una frontera marítima importante, y una terrestre en la base naval de Guantánamo. Aunque esta última no tiene la permanencia de la primera, ha existido durante más de un siglo.
 - b) Asimetría. Cuba y los Estados Unidos son dos naciones con recursos de «poder duro» asimétricos. Esta relación desigual conduce a «patrones característicos de mala interpretación estructural y

su amplificación», incluso entre países de igual sistema político-social.⁴

2. El segundo es de carácter geopolítico y tiene que ver con la posición estratégica de Cuba en el contexto hemisférico y mundial y en las relaciones entre los Estados Unidos y el Caribe, y con América Latina en su conceptualización más amplia. En las preocupaciones de seguridad, tanto de Cuba como de los Estados Unidos este elemento ha sido significativo antes y después de la Guerra fría.⁵
3. El tercero es de carácter histórico-político y reside en la inevitabilidad de una relación íntima y, a la vez, conflictual.
 - a) Íntima para cualquiera de las dos naciones, que no puede ignorar la presencia de la otra y la existencia de dos polos de atracción. Ha resultado difícil que algo que suceda en territorio estadounidense no repercuta sobre Cuba y, un poco menos, pero no tanto, que algo que suceda en Cuba no sea de interés para los Estados Unidos.
 - b) Conflictual, porque mientras las élites gobernantes norteamericanas han visto en Cuba un país cuyo control resulta importante para la seguridad nacional propia; una mayoría de sectores sociales, económicos y políticos de la sociedad cubana ha considerado que mantener una vinculación mutuamente beneficiosa entre ambos países no debe estar determinada por una relación de subordinación, como sucedió entre 1902 y 1959. Se podrían citar discursos de Fidel Castro y otros dirigentes, y/o trabajos de académicos cubanos para demostrar lo que antecede; pero, en mi opinión, quien mejor lo ha descrito es Louis A. Pérez, Jr., académico estadounidense de padres cubanos, uno de los más reconocidos especialistas en el tema de las relaciones entre ambos lados del Estrecho de la Florida:

Cuba ocupa un lugar especial en la historia del imperialismo americano. Ha servido como una suerte de laboratorio para el desarrollo de los métodos por los cuales los Estados Unidos han buscado la creación de un imperio global. En suma, los medios usados por los Estados Unidos en Cuba constituyen un microcosmos de la experiencia imperial americana: intervención armada y ocupación militar; construcción de naciones y redacción de constituciones; penetración de capitales y saturación cultural; instalación de regímenes títeres, formación de clases políticas clientelares, y organización de ejércitos tutelados; imposición de tratados vinculantes; establecimiento de una base militar permanente; asistencia económica —o no— y reconocimiento diplomático —o no— según las circunstancias lo aconsejaron. Después de 1959, sanciones comerciales, aislamiento político, operaciones encubiertas, y embargo económico. Todo lo que es imperialismo americano se ha practicado en Cuba.⁶

4. El cuarto factor es de índole económica y tiene que ver, sobre todo por el lado cubano, con la vulnerabilidad de la Isla a causa de la escasez de recursos naturales, que le impide tener un desarrollo económico social autárquico y la obliga a buscar aliados y socios en esta esfera para hacer avanzar sus metas. El asociado económico-comercial idóneo para Cuba, por su cercanía y desarrollo tecnológico, ha sido los Estados Unidos. A su vez, la Isla tuvo en cierta etapa una importancia relativamente alta para Washington. Sin embargo, vale apuntar que, aun reconociendo la importancia económica de una relación normal con el vecino norteamericano, la historia de las relaciones pasadas, que nunca fueron normales, pareciera recomendar cierta aprensión por parte de los cubanos ante la posible pretensión de que las relaciones comerciales y financieras tengan el oneroso precio de la dependencia política.

Una última consideración de partida sobre los vínculos entre ambas naciones en materia de *seguridad* se refiere al debate sobre la definición de ese término en el contexto de las relaciones internacionales. Tres reconocidos estudiosos del tema, Barry Buzan, Ole Waever, y Jaap de Wilde, lo han descrito de la siguiente forma: «En consecuencia, dos puntos de vista sobre los estudios de seguridad están hoy sobre el tapete, el nuevo de los ensanchadores⁷ y la vieja visión de los tradicionalistas, centrada en lo militar y el Estado».⁸

Los acontecimientos del 11 de septiembre y la mayor relevancia otorgada al tema del terrorismo han insuflado una renovada preeminencia a la agenda de seguridad político-militar global y regional. Se obtiene el paradójico resultado de que esta, además de resaltar la visión tradicional, abarca también lo económico-social. Ello, realmente, no es algo inesperado: ya desde las décadas de los 60, los 70 y principios de los 80 la mayor parte de los académicos y practicantes (militares, políticos y funcionarios nacionales e internacionales) reconocieron que el desarrollo económico y la seguridad estaban intrínsecamente vinculados.⁹

En este contexto ha surgido un nuevo término: «seguridad multidimensional», a través del cual se pretende reflejar toda la diversidad que incluye la nueva realidad individual, nacional, regional, y global o internacional; y, a la vez, militar, política, económica, social, cultural, y ambiental. ¿Quién puede negar que para algunas islas del Caribe la seguridad individual y nacional pasa por la lucha contra el calentamiento climático que va destruyendo sus costas y sus medios de sustentación, mientras que para la supervivencia de las identidades de algunos grupos sociales la tendencia homogeneizante del proyecto neoliberal de globalización representa un peligro?

Resulta igualmente paradójico que las críticas al concepto de seguridad multidimensional hayan surgido de dos grupos que difícilmente coinciden entre sí en otros asuntos: los especialistas tradicionales en temas de seguridad o estratégicos, generalmente adheridos al realismo político como corriente dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, y los activistas del sector progresista de la sociedad civil global. Sin embargo, las razones de sus cuestionamientos son diferentes. Los tradicionalistas consideran que extender la agenda de seguridad a los temas referidos amplía excesivamente el campo de estudio y difumina la definición de la esencia pura y dura de la seguridad, que tiene que ver exclusivamente con el Estado y su supervivencia.

Los activistas de la sociedad civil que militan en las organizaciones contestatarias o progresistas estiman que incluir lo económico, lo social, lo cultural y lo ambiental en los estudios de seguridad o darles una connotación de tal significa «securitizar» la agenda social y, por tanto, obliga a proporcionarles una solución preferentemente bélica a estos asuntos. Ello, en su opinión, favorece a aquellos Estados capitalistas más poderosos militarmente y, en particular, a los Estados Unidos. Los peligros de esta interpretación son evidentes.

No obstante, vale argumentar que aceptar que un tema afecta la seguridad de una nación o grupo social no conduce necesariamente a una solución militar. Se trata tan solo de establecer que un determinado tópico es de tal gravedad que su desatención significa un peligro para su supervivencia, aun cuando su solución sea económica, social o política.¹⁰

En el caso de la relación entre Cuba y los Estados Unidos, cabría preguntarse si puede existir alguna duda de que las acciones de Washington contra La Habana, en su persistente política dirigida a imponer un cambio de régimen a toda costa, constituyen un peligro constante para la seguridad de la nación cubana. Aunque en este ensayo trataré de balancear las perspectivas tradicionalista y la «ensanchadora», no me queda duda alguna de que la sociedad cubana debe tomar muy en cuenta una concepción amplia y abarcadora de su seguridad si quiere mantenerse libre de imposiciones externas.

Las relaciones de seguridad después del fin de la Guerra fría

Terminada la Guerra fría, desaparecieron muchos de los principales cuestionamientos estadounidenses a la política cubana en materia de seguridad. Ya no figuraba en la agenda la invocada amenaza que supuestamente representaba para sus intereses nacionales la alianza de La Habana con Moscú, porque la Unión

Soviética dejó de existir. Cuba no solo negoció y firmó los acuerdos de paz de África suroccidental que, entre otros resultados, pusieron fin a la presencia de tropas cubanas en Angola, sino que fue retirando paulatina, pero firmemente su contingente militar en Etiopía. A fines de los 80 y principios de los 90, la diplomacia cubana contribuyó al proceso negociador y de pacificación de Centroamérica, eliminando otro obstáculo señalado frecuentemente como importante por el gobierno de Washington en su agenda del conflicto con Cuba.¹¹

Se abría, por tanto, una nueva etapa en las relaciones, de la que podría esperarse una mayor cooperación entre ambos países. Pero ello no sucedería. La administración de George W. Bush estaba empeñada en la construcción de «un nuevo orden mundial», en el cual no cabía tolerancia para una Cuba socialista a noventa millas. Desde el inicio, ante las insinuaciones de que la exitosa negociación de los acuerdos de paz de África suroccidental —que tuvo lugar durante la presidencia de Ronald Reagan, en 1988— demostraba que podían dialogarse otros temas con La Habana, el secretario de Estado, James Baker, dejó clara la posición estadounidense.

El 28 de marzo de 1989, cables de prensa dieron a conocer la existencia de un «filtrado» memorando del flamante canciller dirigido a todas las misiones en América Latina y el Caribe, en el cual se cancelaba cualquier posibilidad de mejorar los vínculos con Cuba. El Memorando Baker especificaba que bajo Bush los Estados Unidos no negociarían una normalización, siquiera parcial, de las relaciones, y que con La Habana solo se llevarían a cabo conversaciones que fueran de interés para la seguridad nacional estadounidense, siempre que no ofrecieran beneficio alguno a Cuba o legitimaran a sus autoridades.¹² Por otra parte, las memorias del propio Presidente, escritas en conjunto con su asesor de Seguridad Nacional, general Brent Scowcroft, demuestran hasta qué punto, en los intercambios con las autoridades moscovitas, figuró prioritariamente presionar a la URSS para que pusiera fin a la ayuda económica y militar a Cuba.¹³

Las presiones generadas por la diplomacia de Washington en Moscú no podían ser interpretadas por La Habana sino como un claro intento por afectar la seguridad nacional de Cuba. Esto se puso especialmente de manifiesto en 1991, cuando el presidente Mijaíl Gorbachov anunció unilateralmente la retirada de todo el personal militar soviético de la Isla, sin comunicación previa al gobierno cubano.¹⁴

Además de la invasión de Panamá en diciembre de 1989, interpretada en La Habana como una amenaza indirecta para la seguridad cubana, la administración Bush llevó a cabo una serie de acciones que difícilmente

puedan calificarse como propensas a crear un clima de confianza mutua. Ciertamente, no fueron «prudentes», término muy utilizado por la parte estadounidense en los intercambios diplomáticos entre ambos países, para enfatizar lo que esperaban del comportamiento cubano en el escenario mundial.¹⁵ La investigadora anglo-norteamericana, Gilliam Gunn las recontó en 1993:

1990

Enero: Naves del servicio de Guardacostas norteamericano intentaron abordar y dispararon, en aguas internacionales, contra un barco mercante arrendado por Cuba, alegando sospechas de narcotráfico, lo que fue desmentido cuando autoridades mexicanas inspeccionaron la nave.

Febrero: Cuestionado reiteradamente en ese sentido, durante una visita al parlamento soviético en Moscú, el propio secretario Baker se negó a descartar la posibilidad de una invasión a Cuba por las fuerzas armadas norteamericanas.

Marzo: En abierto desafío a las regulaciones y leyes internacionales, la administración creó Televisión Martí.

El vicepresidente Dan Quayle comentó públicamente la posibilidad de establecer en Cuba un grupo de resistencia clandestino similar a la «contra» nicaragüense.

Mayo: Las fuerzas armadas norteamericanas realizaron maniobras militares en el Caribe, incluido un simulacro de invasión en costas puertorriqueñas, que parecían prácticas para un eventual ataque a Cuba (se trataba de «liberar» una isla en poder de un dictador apellidado Ortsac).

1991

Mayo: Nuevas maniobras militares en el Caribe e incremento del personal militar en Guantánamo a causa de la afluencia de refugiados haitianos.

Mediados de año: Altos oficiales del Pentágono sugirieron públicamente la posibilidad de llevar a cabo planes de «intervención humanitaria» en Cuba.

Diciembre: Cuba descubrió un comando de terroristas provenientes de los Estados Unidos que intentaba infiltrarse en el país con armas y explosivos.¹⁶

La respuesta cubana a lo que percibía como crecientes amenazas consistió en reforzar las medidas defensivas —con el desarrollo de maniobras militares, llamadas «Escudo Cubano», a finales de 1991. En otro orden de cosas, el gobierno tomó medidas extraordinarias con funcionarios militares que fueron descubiertos cuando intentaban montar una operación de tráfico de drogas entre Colombia y los Estados Unidos, a través del territorio cubano. Estos hechos fueron juzgados en la Causa N° 1 de 1989 y resultaron

en la ejecución de varios altos oficiales, entre ellos, un general de división y un coronel. La dirigencia cubana valoró de manera justa que tal proceder constituía una amenaza a la seguridad nacional de Cuba, pues ofrecía el *casus belli* que ciertos sectores estadounidenses hubieran necesitado para exigir una invasión, como, efectivamente, sucedió ese mismo año con Panamá.

Sumado al conjunto de amenazas tradicionales a la seguridad nacional de Cuba, los años de la administración de Bush padre coincidieron con el inicio del momento económico más difícil que ha vivido la sociedad cubana después del triunfo de la Revolución, solo comparable con los duros años de la década de los 60 cuando fuera implantado el bloqueo económico, comercial y financiero total por la administración de John F. Kennedy, y comenzó a surtir efecto sobre una economía hasta entonces totalmente subordinada a la de los Estados Unidos. En ese contexto, cobran su real significado las presiones a la URSS para que cesara sus relaciones económicas preferenciales con Cuba.

Esto llevó también a las autoridades cubanas a tomar medidas extraordinarias que se han conocido como Período especial en tiempos de paz, haciendo alusión a los planes de contingencia adoptados antes de 1989 para enfrentar situaciones de guerra. Según la lógica argumentativa de Buzan, Weaver y De Wilde en torno al uso de la noción de seguridad, Cuba enfrentó en 1989-1995 una situación de «amenaza existencial» que la condujo a tomar «medidas extraordinarias». ¹⁷ El último acto significativo de la administración de George H. W. Bush con respecto a Cuba, la aprobación de la Ley Torricelli en 1992, constituyó una nueva amenaza contra la seguridad del país porque vedó el comercio de subsidiarias de empresas norteamericanas en terceros países con la Isla, e implantó una medida punitiva contra la navegación marítima al prohibir durante seis meses el ingreso a puertos estadounidenses de cualquier navío que hubiera recalado en puertos cubanos.

La Ley Torricelli, al incorporar a su texto las que fueron calificadas como medidas de acercamiento a la población cubana, bajo el presuntuoso título de Carril II, puso de manifiesto un *modus operandi* ya conocido en la política estadounidense hacia Cuba: combinar la presión económica contra el gobierno (el palo) con aparentes beneficios para la sociedad (la zanahoria), con el objetivo de fomentar la subversión y/o desestabilización del sistema político. Este proceder implica una contradicción insalvable: convencer al pueblo cubano de la conveniencia de derrocar a su actual gobierno a fin de obtener los parabienes de una relación normal con los Estados Unidos.

Fue en estas circunstancias y ya bajo la administración de William Clinton que, entre 1994 y 1996, una serie de acontecimientos tensionó las relaciones de seguridad

hasta tal punto que pudo provocar un conflicto militar. Me refiero a la llamada Crisis de los Balseros, en el verano de 1994, y el derribo de dos avionetas de la organización contrarrevolucionaria Hermanos al Rescate (HAR), establecida en Miami, en febrero de 1996.

La Crisis de los Balseros tuvo como causa principal la Ley de Ajuste Cubano de 1966, que permite a cualquier ciudadano cubano que entre en los Estados Unidos, aunque lo haga de manera ilegal, ser admitido «bajo palabra» hasta cumplido un año, momento en que automáticamente recibe la residencia permanente, un privilegio exclusivo, no otorgado a ningún otro extranjero. Es incuestionable que tal política ha favorecido la emigración ilegal y continúa haciéndolo. Esta ley estuvo en el fondo de la crisis migratoria de Mariel, en 1980. En las críticas circunstancias de 1994 el gobierno cubano enfrentó un dilema sumamente complejo: si impedía las salidas ilegales, cada vez más numerosas, era criticado; si no, podría provocar una situación incontrolable que posiblemente desembocaría en un conflicto armado. Las circunstancias se tornaron particularmente difíciles en ese verano, y el gobierno decidió abrir las puertas y no interferir con las salidas ilegales. ¹⁸

Enfrentado a una situación igualmente difícil y en medio de otra crisis migratoria relacionada con la salida de miles de ciudadanos haitianos —que no gozaban de una Ley de Ajuste, pero se sentían impelidos por el golpe militar contra el gobierno de Jean-Bertrand Aristide—, la administración de William Clinton, no sin cierta reticencia, ¹⁹ optó por negociar una serie de acuerdos migratorios con Cuba. Estos, los primeros de importancia firmados entre ambos países después de 1959, tuvieron varios efectos:

1. Fomentaron la cooperación entre Tropas Guardafronteras, de Cuba, y el servicio de Guardacostas estadounidense. Ambos cuerpos de seguridad habían cooperado anteriormente, pero ahora se traspasaba el umbral de lo informal adentrándose en lo institucional, para garantizar que los emigrantes ilegales interceptados en alta mar por Guardacostas fueran entregados formalmente a su contraparte cubana. Se inauguró así lo que se ha llamado la política de «pies secos-pies mojados».
2. Debido a que durante la crisis —y hasta el momento en que se firmaron los acuerdos— la administración Clinton decidió enviar algunos emigrantes al territorio de la base naval de Guantánamo, donde estableció un campamento de refugiados, fue necesario establecer una cooperación entre las autoridades militares a ambos lados de la línea de demarcación. Esta colaboración se ha ido expandiendo.

Existe una contradicción estructural, en materia de seguridad, entre las medidas de confianza mutua en las zonas de peligro de conflicto armado y el pragmatismo con que ambas partes han actuado en temas tan sensibles como el migratorio, de un lado, y la manifiesta hostilidad estadounidense al régimen social, económico y político que prevalece en Cuba desde hace cincuenta años.

3. Los acuerdos migratorios formalizaron la celebración de encuentros semestrales entre altos funcionarios diplomáticos de ambas partes con el propósito de monitorear su cumplimiento. Esto permitió mantener un canal de comunicación que muchas veces trascendió lo meramente migratorio, hasta que el presidente George W. Bush suspendiera los encuentros en 2006.

El otro incidente aleccionador para dichas relaciones fue el derribo de dos avionetas de la organización contrarrevolucionaria Hermanos al Rescate, el 24 de febrero de 1996. Este lamentable acontecimiento tuvo sus orígenes en las maniobras provocadoras de los pilotos de la organización, encabezados por José Basulto, un cubanoamericano que sirvió como agente de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la década de los 60.

A medida que la Crisis de los Balseros fue agudizándose, aviones de HAR comenzaron a sobrevolar el Estrecho de la Florida con el alegado propósito de brindar ayuda humanitaria a los improvisados navegantes. Sin embargo, al firmarse los acuerdos migratorios y comenzar a reducirse el número de emigrantes ilegales que se lanzaban al aventurado cruce para clasificar dentro de la Ley de Ajuste Cubano, Basulto y sus seguidores empezaron a penetrar ilegalmente en territorio cubano y a efectuar provocaciones como el lanzamiento de octavillas sobre la ciudad de La Habana. Tales acciones, violatorias de leyes internacionales y cubanas, implicaban también la transgresión de regulaciones de la Agencia de Aviación Civil de los Estados Unidos, ya que falseaban los planes de vuelos, para obtener permisos de salida.

Según se confirmó por distintas fuentes —incluso por Richard Nuccio, funcionario para Cuba en la oficina del asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton—, el asunto fue tratado por la vía diplomática por ambos gobiernos, y el cubano insistió en que debía ponerse fin a estos vuelos o, de lo contrario, tomaría medidas que se correspondieran con las regulaciones vigentes y con sus competencias en el mantenimiento de la seguridad internacional de vuelos. El presidente Fidel Castro explicó este intercambio, al acusar personalmente al presidente Clinton de no haber actuado:

Y le advertimos, se lo hicimos saber en términos pacíficos, realmente, en términos razonables, que, por favor, hiciera lo posible por evitar esos vuelos, y prometió evitar los vuelos. No quiso, o no pudo cumplir. Él sabe bien cómo es la historia de esas avionetas y el esfuerzo que nosotros hicimos por evitar un incidente, con mucha más razón en pleno período electoral, cuando cualquier cosa podía servir de materia prima para involucrar a Cuba en su campaña política.²⁰

Jorge I. Domínguez ha recordado cuán cerca estuvieron Cuba y los Estados Unidos de un conflicto militar a causa de este acontecimiento, inducido por la provocadora irresponsabilidad de sujetos sociales no estatales que realizaron acciones cuasi-terroristas, y por la negligente complacencia del aparato gubernamental norteamericano.

Por primera vez desde la crisis de los misiles en 1962, un presidente de los Estados Unidos contemplaba dar órdenes a las fuerzas armadas norteamericanas para iniciar una acción militar contra Cuba (entrevistas confidenciales en Washington D.C., 1996). Hubo varias opciones militares que implicaban diversas formas de represalia. El presidente decidió en contra de todas ellas pero, en su lugar, acordó aceptar la Ley Helms-Burton.²¹

La Ley Helms-Burton, por su naturaleza y contenido, constituye una codificación de la mayor parte de los elementos de la política de «cambio de régimen» que los Estados Unidos han seguido contra Cuba desde el principio de la Revolución.

Entre las notas positivas de los dos períodos de la administración Clinton debe mencionarse la ejecución de una operación antinarco tráfico organizada conjuntamente por los cuerpos policiales de ambos países; las positivas declaraciones del general Barry McCaffrey, jefe de la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca, sobre la necesidad de cooperar con Cuba; la expansión de la colaboración entre Guardacostas y Guardafronteras para evitar nuevos incidentes violentos en la frontera marítima; y la ampliación de los contactos y la coordinación entre los mandos militares en la zona de Guantánamo.²²

Sin embargo, antes de que Clinton pasara la silla presidencial a su sucesor, George W. Bush, tuvieron lugar varios incidentes relacionados con el terrorismo

que han enturbiado las relaciones mutuas en materia de seguridad, y aún tienen el potencial para seguir complicando si ambas partes no buscan su solución, ya sea unilateralmente o por la vía negociada.

En 1999, hubo evidencias de un incremento en la actividad terrorista dirigida contra Cuba desde territorio estadounidense. Después de una denuncia del presidente Fidel Castro, las autoridades policiales de Panamá arrestaron a Luis Posada Carriles y a varios terroristas cubanoamericanos, quienes se encontraban en ese país con el propósito de realizar un atentado contra la vida del mandatario durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno.

Posada Carriles tiene una larga hoja de servicios para las agencias de inteligencia norteamericanas, en la que se incluye su participación en las acciones conocidas como el caso Irán-Contra, y la «guerra sucia» contra Nicaragua. Fue el autor intelectual de la voladura en pleno vuelo de un avión de pasajeros de Cubana de Aviación, entre Barbados y La Habana, en octubre de 1976, su más notorio acto criminal.²³ Está reclamado por la justicia de varios países de la región y se fugó de una cárcel venezolana. En 1999 organizó varios atentados terroristas contra hoteles en La Habana, uno de los cuales provocó la muerte de un turista italiano. De ahí que se haya ganado el sobrenombre de «Bin Laden latinoamericano».

Un año antes, en septiembre de 1998, cinco jóvenes cubanos fueron detenidos por agentes del Buró Federal de Investigaciones (FBI) en Miami, y acusados de realizar actos de espionaje contra los Estados Unidos y a favor del gobierno de La Habana. Fueron mantenidos 33 meses en prisión sin fianza y, finalmente, se les sometió a juicio en 2001, en la propia ciudad donde vive la mayor concentración de ciudadanos de origen cubano en ese país. Como se demostró en las vistas, los acusados no buscaron ni obtuvieron información que perjudicara la seguridad nacional estadounidense. Sin embargo, reconocieron que trabajaban para el gobierno cubano y que tenían la misión de buscar información que permitiera la neutralización de futuros actos terroristas contra Cuba. Pero el clima hostil a Cuba prevaleciente en Miami motivó que se les condenara a largas penas de prisión, cadenas perpetuas en dos de los casos.²⁴

Fue bajo la administración de George W. Bush que se produjo el juicio y condena de los cinco cubanos, conocidos en su país como los «Cinco Héroes» y en los Estados Unidos como los «Miami 5» o «Cuban 5». También fue durante esa administración que tuvieron lugar varias apelaciones, que inicialmente parecieron tener éxito cuando un panel del Tribunal de Apelaciones de Atlanta (11° Circuito) decidió revocar las condenas y ordenar un nuevo juicio, acción que fue

posteriormente modificada por el pleno de dicho Tribunal. En el verano de 2009, el Tribunal Supremo no aceptó analizar el caso, que ha quedado en el limbo después de cortas reducciones de sus condenas.²⁵

Lo que ha complicado las cosas es que Luis Posada Carriles y sus cómplices fueron indultados por la presidenta de Panamá en 2005 y enviados a un lugar desconocido de Centroamérica, desde donde el terrorista confeso entró ilegalmente en territorio estadounidense. Se encuentra hoy en libertad condicional en la ciudad de Miami, donde goza del apoyo de los elementos ultraderechistas de la emigración cubanoamericana. El gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado remiso a buscar su procesamiento y a la presentación de las pruebas que posee en su contra, así como a extraditarlo a Venezuela, donde es requerido por la justicia después de su escandalosa fuga.

En materia de seguridad tradicional, bajo la administración de George W. Bush hubo solo un momento de amenaza real en 2003. Vista desde La Habana, la victoria inicial de las fuerzas armadas estadounidenses en Iraq en la primavera de ese año solo podía tener una repercusión negativa para Cuba. Miami fue la única ciudad en el mundo donde ocurrieron manifestaciones de apoyo al curso de acción adoptado por Washington, y se llegó a sugerir que, después de Saddam Hussein, le tocaba el turno a Castro. Es evidente que el asunto pasó por la mente del presidente y de sus colaboradores. Así parece confirmarlo Bob Woodward, el estelar reportero del *Washington Post*, en la tercera parte de su crónica sobre la guerra. Según este relato, el propio Presidente le dijo al general Jay Garner que después de Iraq podía aspirar a ejercer un papel similar: jefe del gobierno militar de ocupación en Cuba, cuando llegara el momento.²⁶

Otra iniciativa de esa administración, que parecía apuntar en la dirección de un posible conflicto armado, aunque con mucha menos urgencia, fue la creación de una Comisión para la Ayuda a una Cuba Libre, que emitió dos voluminosos informes en 2004 y 2006. Estos trascendían la amenaza tradicional y, por su envergadura, reforzaron la percepción de que los Estados Unidos seguían implacablemente comprometidos con una política de cambio de sistema político en Cuba. En consonancia, se creó el cargo de coordinador de la transición cubana en el Departamento de Estado, al que se le asignaron fondos para fomentar el «cambio de régimen» en la Isla.

No obstante, las medidas de confianza mutua en Guantánamo y la frontera marítima del Estrecho de la Florida siguieron consolidándose. También se mantuvo la cooperación entre Guardacostas y Guardiafronteras, en cumplimiento de los acuerdos migratorios; aunque se suspendieron las conversaciones para monitorearlos.

Por la parte cubana, ha habido más de un gesto aperturista en materia de seguridad. En septiembre de 2001, Cuba ofreció ayuda médica y abrió sus aeropuertos a las aeronaves norteamericanas. También brindó asistencia sanitaria para contribuir a restañar los daños causados por el huracán Katrina en 2005. Otro gesto significativo tuvo lugar en 2001, cuando no puso objeciones al traslado a la base naval de Guantánamo de los prisioneros de guerra detenidos por los Estados Unidos en Afganistán, y ofreció su colaboración en caso de ser necesaria.

Situación actual

Seguridad tradicional. Hostilidad, asimetría y cercanía hacen necesario que Cuba desarrolle y mantenga una estrategia disuasoria que se ha venido desarrollando a lo largo de los años y requiere unas fuerzas armadas pequeñas, pero bien entrenadas. Con muy poca advertencia previa, los Estados Unidos tienen la capacidad de atacar a Cuba y ocupar una parte del país. La respuesta cubana ha sido la de proclamar y garantizar abiertamente que el costo de tal acción sería insostenible a largo plazo aunque se obtengan éxitos iniciales. Lo sucedido en Iraq confirma el acierto de la estrategia cubana de Guerra de todo el pueblo. Al propio tiempo, el gobierno cubano ha llevado a cabo un programa de medidas de confianza mutua en todos los sectores de posible conflicto. Esta política ha dado resultados.

Guantánamo. Aunque Cuba ha reiterado en varias ocasiones que considera ilegal el tratado por el cual se estableció una base naval estadounidense en Guantánamo, también ha insistido en que buscará la devolución de ese territorio por la vía de una negociación diplomática más amplia. En consecuencia, La Habana no ha cobrado los cheques que emite el gobierno de los Estados Unidos para «pagar» el arrendamiento de ese territorio. En un reciente debate sobre los detenidos allí, en el marco de la guerra global contra el terrorismo, Washington ha reconocido que Cuba es el verdadero poder soberano sobre el territorio. Ambos países han establecido medidas de confianza mutua en la zona que rodea la base, y conducido incluso maniobras de entrenamiento conjunto para casos de desastres naturales: incendios, huracanes, pandemias, etc.

Migraciones. Este es uno de los temas más conflictivos de la relación en materia de seguridad. Cuba ha sido tradicionalmente una fuente de emigrantes hacia los Estados Unidos. Después del triunfo de la Revolución, Washington utilizó el tema migratorio como un instrumento más de su política desestabilizadora de

«cambio de gobierno». Han ocurrido crisis migratorias en 1965, 1980 y 1994. Su causa fundamental fue la política norteamericana de estimular la emigración ilegal desde Cuba, consolidada después de la aprobación de la Ley de Ajuste Cubano en 1966. Luego de varios intentos fallidos, ambos países firmaron finalmente en 1994 y 1995 sendos Acuerdos migratorios que establecen el otorgamiento anual de veinte mil visas de inmigrantes permanentes, a ciudadanos cubanos. El objetivo es permitir un flujo migratorio regular, legal y controlado por ambos gobiernos. Bajo este acuerdo, las Tropas Guardafronteras cubanas y su homólogo estadounidense, el servicio de Guardacostas, cooperan y han contribuido a la navegación segura en el Estrecho de la Florida. Sin embargo, la negativa de Washington a suspender o repudiar la Ley de Ajuste Cubano dificulta la efectiva aplicación de los Acuerdos.

Terrorismo. Cuba ha sido el blanco de organizaciones terroristas que han tenido lazos cercanos con el gobierno de los Estados Unidos, debido a los años en que la CIA promovió acciones encubiertas contra la Isla. Los actos más recientes fueron bombas en hoteles de La Habana, en 1999, dos años antes del ataque contra las Torres Gemelas y el Pentágono. El hombre detrás de ellos es Luis Posada Carriles. Este connotado terrorista, quien aún no ha sido procesado en los Estados Unidos por sus crímenes, representa un espinoso problema para las relaciones de seguridad pues mina la credibilidad de cualquier medida estadounidense respecto a ese flagelo.

Cuba ha intentado detener estas acciones y ha enviado agentes para penetrar a los grupos terroristas en territorio norteamericano. Aun cuando las autoridades estaban al tanto de estas actividades y aparentemente las dejaron continuar durante varios años, ya que algunos de los agentes cooperaron con agencias estadounidenses de aplicación de la ley, estos fueron arrestados y condenados a largas penas de cárcel. Inexplicablemente, los Estados Unidos continúan poniendo a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo, aunque la casi totalidad de los especialistas en la materia consideran que no hay evidencia alguna para tal acusación.²⁷

Tráfico de drogas. Existe cooperación puntual, pero no formalmente institucional en este terreno, a pesar de que Cuba ha presentado varias propuestas al respecto. Se sabe que agencias policiales y autoridades estadounidenses han defendido la idea de un acuerdo formal que sería mucho más efectivo. Hubo intentos en el pasado de acusar a la Isla de vinculación con el narcotráfico, pero han resultado fallidos. La mayor parte de los especialistas estima que esta tiene mecanismos eficientes de lucha contra el narcotráfico.

Medio ambiente y desastres naturales. Existe colaboración limitada e insuficiente entre las autoridades meteorológicas de ambos países. El bloqueo y la ausencia de una relación normal entorpecen la búsqueda y establecimiento de nuevos espacios de colaboración. La reciente crisis humanitaria en Haití demuestra el potencial existente para la cooperación, pero también las dificultades para establecerla. No se ha confirmado aún públicamente, pero ambas partes han comenzado un proceso de negociaciones con la finalidad de para establecer vínculos de cooperación con ese país.

Seguridad hemisférica. Hasta ahora, Cuba no ha participado en los actuales mecanismos de seguridad hemisférica. Se ha alineado con los países que critican a los Estados Unidos por la restauración de la Cuarta Flota, el acuerdo con Colombia para ubicar siete instalaciones militares en su territorio, el golpe de Estado en Honduras y la presencia de miles de tropas norteamericanas en Haití. Sin embargo, al momento de redactar estas líneas, se abre una ventana de cooperación, ya que la próxima reunión de Jefes de Ejércitos de las Américas tendrá lugar en Bolivia, uno de los principales aliados de Cuba en la región. En esas reuniones participan países igualmente críticos de las más recientes decisiones estadounidenses en materia de seguridad continental. La Paz parece interesada en promover la presencia de representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, pero se abren dos interrogantes: ¿podrá superar la oposición de los Estados Unidos?, ¿cómo reaccionaría La Habana ante una invitación de ese tipo?

Estabilidad y seguridad económico-política. Durante años, los Estados Unidos han llevado a cabo una política contra Cuba que tiene sobrados elementos de subversión y desestabilización: sanciones económicas para producir «hambre, desesperación y el derrocamiento del gobierno»; financiamiento y entrenamiento de la oposición; campañas mediáticas a través de estaciones como Radio Martí o TV Martí; etc. Esta política no ha logrado derrocar al gobierno ni desestabilizar al país.

La estabilidad de Cuba —algo que debiera interesar a un vecino tan poderoso como los Estados Unidos— ha sido preservada gracias a las políticas emprendidas. Pero las autoridades de la Isla han reconocido que es posible que la Revolución sea destruida desde dentro. Esto introduce un elemento importante en la política de seguridad nacional cubana y abre interrogantes para Washington. El gobierno cubano se encuentra en un proceso de rediseño de su modelo económico, lo que inevitablemente traerá consecuencias políticas. Quiérase o no, todo ello tendrá influencia en la capacidad de Cuba de mantener la estabilidad y cohesión de su sociedad, o sea, en su política de seguridad nacional.

Esto tiene importancia para los Estados Unidos, que puede obstaculizar o facilitar ese proceso, aunque no impedirlo.

A manera de conclusión (escenarios de futuro)

En el período histórico previo al objeto de este análisis, se conformaron dos visiones contrapuestas. Para los gobernantes y la mayoría del pueblo cubano existe la de los Estados Unidos como una amenaza permanente y poderosa a la seguridad nacional. Para los gobernantes y las élites estadounidenses y una buena parte del pueblo norteamericano, la de Cuba como un pequeño país capaz de poner en peligro intereses legítimos de los Estados Unidos, tanto por su alianza con potencias extra-continenciales (verbigracia, la Unión Soviética), su ejemplo y atracción para otros países de América Latina, como por su política internacionalista, que la llevó a participar activamente en el apoyo a los procesos de liberación de África desde Argelia hasta Sudáfrica.

La Guerra fría dejó como herencia una relación de seguridad compleja y, por lo general, conflictiva y potencialmente explosiva. Esa agenda se ha mantenido en el período posterior, en el que ha prevalecido una dinámica marcada por la continuidad de la política multicarriles de Washington con vistas a producir un «cambio de régimen» en Cuba y a contener el ejemplo cubano en la región; y por una respuesta cubana consecuente, al enfatizar una resistencia intransigente, pero realista, y una disposición a buscar cualquier posibilidad de normalización a partir del respeto a su soberanía y autodeterminación. Ello ha abierto posibilidades de cooperación limitada en distintas esferas de seguridad.

El potencial para un conflicto armado surge de la existencia de dos fronteras entre países que han sido mutuamente hostiles en los últimos cincuenta años. La marítima, que corre a lo largo del Estrecho de la Florida y llega a ser tan cercana como 145 kilómetros, distancia que puede ser recorrida por un avión de retropropulsión en cuestión de minutos. La terrestre, que separa directamente un perímetro defensivo cubano de tropas norteamericanas en la base naval de Guantánamo, territorio ocupado por los Estados Unidos desde hace más de cien años según un tratado sobre el cual la parte cubana argumenta, con sobradas razones, que carece de legitimidad.

El hecho más importante es que ambas naciones están lo suficientemente cercanas como para tener problemas de seguridad comunes (fronteras, terrorismo, migraciones, medio ambiente, desastres naturales, narcotráfico), pero la naturaleza hostil de la actitud de

los Estados Unidos hacia una Cuba independiente, unida a la enorme asimetría en los recursos de poder duro, imponen a La Habana actuar cautelosamente en todos estos temas. No obstante, en condiciones de normalidad las posibilidades de cooperación serían amplias.

En términos de amenazas tradicionales a la seguridad han existido síntomas evidentes de que ambas partes prefieren apearse a un régimen de estabilidad. Tanto en la frontera marítima como en la terrestre se han consolidado medidas de confianza mutua que propician modos de cooperación entre las fuerzas armadas de los dos países, incluyendo las presentes entre las Tropas Guardafronteras de Cuba y los Guardacostas de los Estados Unidos.

El acuerdo fronterizo firmado durante la administración Carter resultó fortalecido por el Acuerdo migratorio de 1995. Ambos gobiernos lo respetan y aplican. Los Estados Unidos han impedido que grupos hostiles a Cuba en Miami desarrollen provocaciones en la zona fronteriza, sobre todo después del derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate en 1996.

Sin embargo, existe una contradicción estructural, en materia de seguridad, entre las medidas de confianza mutua en las zonas de peligro de conflicto armado y el pragmatismo con que ambas partes han actuado en temas tan sensibles como el migratorio y la manifiesta hostilidad estadounidense al régimen social, económico y político que prevalece en Cuba desde hace cincuenta años. Si bien es posible ampliar la colaboración en áreas como la lucha contra el narcotráfico, la contradicción estructural apuntada constituye un obstáculo que entorpece un avance mayor sobre todo en temas como la lucha contra el terrorismo.

La condición asimétrica de la relación cercana entre ambos países hace difícil superar el obstáculo sin apelar a medidas más audaces. Para los Estados Unidos, la búsqueda de una cooperación más amplia con Cuba en materia de seguridad no es un asunto de alta prioridad. Tampoco parece serlo dar los pasos necesarios para modificar el estado actual de las relaciones, reducir el conflicto y avanzar en la cooperación.

Sin embargo, no es así para Cuba. La relación con los Estados Unidos es de alta prioridad. Normalizarla es un objetivo estratégico alcanzable.

Al igual que Cuba tomó la decisión de buscar su invulnerabilidad militar y lo ha logrado en condiciones sumamente difíciles, el propósito central de toda la política cubana en un futuro pasa por garantizar su invulnerabilidad económica y política. En ese contexto, alcanzar una normalidad no exenta de conflictos en la relación con los Estados Unidos, sin constituir una meta imprescindible, resulta un fin deseable. Superados los peores momentos en esos vínculos después de la salida de escena de la administración Bush, se abre una ventana

de oportunidades que muy bien permitiría la entrada de nuevos aires más apacibles y cooperativos.

Notas

1. Se trata, por supuesto, del período en que James Carter fue presidente de los Estados Unidos. Al respecto, pueden consultarse: Luis Mesa del Monte, «La Administración Carter (1976-1980)», en Instituto Superior de Relaciones Internacionales, *De Eisenhower a Reagan: la política de los Estados Unidos contra la Revolución cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1987, pp. 237-90; y Lars Schoultz, «Reconciliation and Estrangement: The Carter Years», *That Infernal Little Cuban Republic: the United States and the Cuban Revolution*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009, pp. 291-361.

2. Rafael Hernández, «El problema de la “solución del conflicto” entre los Estados Unidos y Cuba», *Otra guerra. Ensayos cubanos sobre estrategia y seguridad internacional*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999, pp. 122-48. También he especulado sobre este tema en «Is Normalization Possible in Cuban-U.S. Relations after 100 Years of History?», ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Internacionales de Washington, 16-20 de febrero de 1999, y en un seminario en el Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia, el 7 de marzo del 2000 [inédita].

3. Carlos Alzugaray, «La política de los Estados Unidos hacia Cuba durante la segunda administración Bush: continuidad y cambio», en Víctor López Villafañe y Soraya Castro Mariño, coords., *Estados Unidos-América Latina. Los nuevos desafíos: ¿Unión o desunión?*, Jorale Editores y Orfila, México, DF, 2007, pp. 189-90.

4. Brantly Womack, «Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s», *The Journal of Strategic Studies*, v. 26, n. 2, Londres, junio de 2003, p. 116.

5. Rafael Hernández, «Cuba y la seguridad en el Caribe», *Otra guerra. Ensayos cubanos...*, ob. cit., pp. 70-97.

6. Louis A. Pérez, Jr., *Cuba in the American Imagination: Metaphor and the Imperial Ethos*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009, p. 1.

7. Para los autores de este texto (ver nota 8), los «ensanchadores» (*wideners* en inglés) son aquellos especialistas que proponen ampliar los estudios de seguridad a tópicos provenientes de los sectores económicos, ambientales y sociales. A los efectos de este trabajo, es el concepto que permite extender la cooperación puntual a temas como huracanes, cambio climático o un derrame de petróleo en el Golfo de México, lo que resulta importante para vecinos cercanos como Cuba y los Estados Unidos.

8. Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 1998, Lynne Rienner Publishers, Boulder, p. 1.

9. Ya he tratado los temas más amplios en varios textos: «La seguridad nacional de Cuba y el diferendo con los Estados Unidos», *Estudios e Investigaciones del ISRI*, n. 18, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, La Habana, 1988 y su traducción al inglés, «Problems of National Security in the Cuba-U.S. Historic Breach», en Jorge I. Domínguez y Rafael Hernández, comps., *U.S.-Cuban Relations in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1989; «Dinámica de la seguridad nacional y regional en la Cuenca del Caribe», en *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Recopilación de ponencias del XVIII Congreso de

Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Nueva Sociedad, Caracas, 1992; y «Cuban Security in the Post-Cold War World: Old and New Challenges and Opportunities», en Archibald R. M. Ritter y John M. Kirk, comps., *Cuba in the International System: Normalization and Integration*, Macmillan Press, Londres, 1995.

10. Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, ob. cit., p. 21.

11. Para una descripción y análisis de lo que los Estados Unidos consideraron como principales amenazas provenientes de Cuba a finales de la Guerra fría, véase Gregory F. Treverton, «Cuba in U.S. Security Perspective», en Jorge I. Domínguez y Rafael Hernández, ob. cit., pp. 63-84.

12. René Mujica Cantelar (entonces segundo jefe de la Sección de Intereses de Cuba en Washington), «El futuro de las relaciones Cuba-Estados Unidos: una visión cubana sobre la perspectiva de Washington», *Cuadernos de Nuestra América*, v. VII, n. 15, La Habana, julio-diciembre de 1990, pp. 214-5, y su versión en inglés «The Future of Cuban-US Relations: A Cuban View», en H. Michael Erisman y John M. Kirk, *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991, p. 68.

13. George Bush y Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Vintage Books, Nueva York, 1989, pp. 134-5, 155, 163, 165, 223, 273, 287, 507, 509, 530, 533 y 547.

14. La prontitud con que Mijaíl Gorbachov cedió ante las representaciones de James Baker está relatada en Lars Schoultz, ob. cit., p. 429.

15. Memorias personales del autor, a la sazón funcionario de la Dirección de América del Norte de la Cancillería cubana.

16. Gilliam Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, The Twentieth Century Fund Press, Nueva York, 1993, pp. 19-20.

17. Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, ob. cit., p. 21.

18. Para una interpretación alternativa muy interesante, véase Jorge I. Domínguez, «¿Cooperando con el enemigo? Las políticas de inmigración de los Estados Unidos hacia Cuba», *La política exterior de Cuba (1962-2009)*, Editorial Colibrí, Madrid, 2009, pp. 491-566.

19. Lars Schoultz, ob. cit., pp. 469 y ss.

20. Fidel Castro Ruz, «Discurso en la clausura del Congreso Pedagogía 97 (Teatro Carlos Marx, 7 de febrero de 1997)», disponible en www.cuba.cu.

21. Jorge I. Domínguez, «Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra fría a la guerra más fría», *La política exterior...*, ob. cit., pp. 448-9.

22. Véase Jorge I. Domínguez, «La política de los Estados Unidos hacia Cuba durante la segunda presidencia Clinton», *La política exterior...*, ob. cit., pp. 459-86.

23. Es considerado el primer ataque terrorista contra un avión civil en el hemisferio occidental.

24. Uno de ellos, Gerardo Hernández Nordelo, fue condenado a dos cadenas perpetuas consecutivas.

25. El caso ha sido objeto de amplios reportajes en la prensa nacional e internacional.

26. Bob Woodward, *State of Denial: Bush at War, Part III*, Simon & Schuster, Nueva York, 2006, p. 224.

27. Véase Wayne Smith y Anya Landau, *Keeping Things in Perspective: Cuba and the Question of International Terrorism*, Center for International Policy, Washington, DC, 20 de noviembre de 2001.

©  2010