

# Cuba-Estados Unidos: un modelo para el análisis de la confrontación hacia finales de siglo

**Esteban Morales Domínguez**

*Profesor. Universidad de La Habana.*

**D**urante el período 1986-91, tuvo lugar el «cambio de foco» de la política de los Estados Unidos hacia Cuba. Mientras la Revolución cubana se percibió como un proceso consolidado en lo interno y con un gran activismo internacional, la política norteamericana se enfocaba prestando una atención fundamental a su presencia internacional. Tales eran entonces los condicionamientos que se pedían a Cuba: para mejorar sus relaciones con los Estados Unidos debía retirarse de Africa, dejar de ayudar a los movimientos revolucionarios y romper sus conexiones con la Unión Soviética.

Sin embargo, a partir del período mencionado aparecieron y se desarrollaron serias dificultades, principalmente económicas, provocadas fundamentalmente por la pérdida de los mercados de los países exsocialistas de Europa del este, y de la URSS en especial, que pusieron y aún ponen a prueba la capacidad de Cuba para seguir adelante con su proyecto socialista.

Por esta razón, la realidad interna cubana —y en particular la dinámica de su proceso de recuperación económica a partir de 1994— devienen una variable que, como nunca antes, está informando e impactando

las características de la política de los Estados Unidos hacia Cuba, y las peculiaridades de la confrontación.<sup>1</sup>

En el período 1992-96 aparecieron otras variables, delimitadas por la firma de la Ley Torricelli durante la campaña presidencial Clinton-Bush de 1992, la Ley Helms-Burton en marzo de 1996 y las consecuencias que este último paso de la administración Clinton ha traído para la dinámica actual del conflicto entre ambos países.

A caracterizar este proceso y determinar las tendencias de su desarrollo futuro, va dirigido este trabajo.

## **Variables actuales del conflicto y sus perspectivas**

Existen tres escenarios generales básicos del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos:

- La realidad interna cubana
- La realidad interna norteamericana
- La realidad internacional

Dentro de estos tres escenarios en que se desenvuelven los fenómenos del conflicto, se han

formado variables, las que constituyen una expresión sintetizada de su esencia dentro de cada escenario. Estas variables, a nuestro entender, son las siguientes:

1. *La dinámica de la situación interna cubana.* Se refiere, en particular, a la dinámica actual del proceso de recuperación económica y, dentro de este, a las tensiones provocadas por un conjunto de cambios económicos, bajo el prisma de una política que se ha propuesto sacar el país definitivamente de la crisis, sin hacer concesiones en los puntales básicos que sostienen el régimen político socialista.

Esta variable sintetiza, a nuestro entender, los retos que enfrenta Cuba en el orden interno, como resultado de su paulatino proceso de acercamiento al capital extranjero particularmente, y a la economía de mercado en general, y los retos provenientes del impacto de estos acercamientos en la sociedad civil cubana.

2. *La correlación congresional norteamericana en la política hacia Cuba.* El Congreso de los Estados Unidos ha devenido, poco a poco, el núcleo del debate donde no solo se encuentran las posiciones liberales y las de extrema derecha, sino también las de la Administración, lideradas por Clinton, quien sin dudas busca espacios para hacer su propia política en relación con Cuba, frente a la de los que pretenden mantener la Helms-Burton, apuntalándola como ley básica de esa política. Como era de imaginarse, al firmar la Helms-Burton, Clinton desplazó el centro del debate hacia el Congreso, que hoy aparece como reservorio de las posiciones de extrema derecha en relación con Cuba, y de los diferentes intentos por erosionar la política de bloqueo; aunque el proceso de negociación en el contexto del derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate, le permitió al Presidente reservarse no solo la posibilidad de posponer la aplicación del capítulo tercero de la ley, sino también hacer cambios nada despreciables dentro de la política, como veremos más adelante.

3. *La transnacionalización del bloqueo.* Se han agudizado las presiones sobre Cuba, ampliando el marco en que estas actuaban con anterioridad (tipificado por la Ley Torricelli). Con la aprobación de la Helms-Burton, se pasa a los atentados directos contra el proceso de articulación de la economía cubana con el capital extranjero y con la economía mundial en general. Esta agudización del carácter transnacional del bloqueo explica, de manera básica, la tendencia a la internacionalización del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos.<sup>2</sup>

4. *La resistencia internacional al proceso de transnacionalización del bloqueo.* La Helms-Burton ha contribuido, como la extrema derecha nunca imaginó, a internacionalizar el conflicto, y a poner en evidencia la irracionalidad de la política de bloqueo, lo que ha creado dificultades a los

Estados Unidos en sus relaciones con los aliados. Sin dudas, la contradicción de intereses en el ámbito internacional que esta ley ha provocado explica el surgimiento de las «leyes antidotos» y el panel contra los Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así como también los intentos por parte de los Estados Unidos de llegar a un acuerdo con la Unión Europea que convierta la figura del «Tráfico», contenida en el capítulo tercero de la mencionada ley, en parte del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), recientemente negociado.

5. *La negociación en la búsqueda de un consenso internacional de política para subvertir a Cuba.* Expresa la pretensión norteamericana de utilizar la Helms-Burton para presionar a Cuba, aunque también a los aliados de los Estados Unidos, con el objetivo de obligarlos a seguir a Clinton en un consenso por llevar a la Isla hacia la llamada «transición democrática». Sin dudas, en su búsqueda, Clinton ha sabido aprovechar la ley como instrumento para tratar de sacar a flote sus más íntimos objetivos de política hacia Cuba.

6. *La actitud de Clinton en la política hacia Cuba.* En cierto modo continúa siendo una incógnita, aunque parece ponerse en evidencia que después de los más recientes acontecimientos busca todos los espacios posibles para ajustar la Helms-Burton a sus verdaderas intenciones de política: la Torricelli. Después de haber dado un peligroso rodeo con la Helms-Burton para ayudar a salvar su reelección en 1996, Clinton aparece como una pieza clave, dada la capacidad que aún posee para inducir determinados cambios en la política hacia Cuba. Sin dudas, está aprovechando la Helms-Burton como un mecanismo de presión, con el cual, al mismo tiempo que mantiene el bloqueo, trata de avanzar para poner en juego los instrumentos del llamado Carril II.

Existe además un conjunto de iniciativas desplegadas por ciertos sectores empresariales norteamericanos, que pudieran paulatinamente formar un *lobby* económico contra la política de bloqueo. Sin embargo, tales iniciativas no se pueden considerar aún como una variable estructurada. Más bien forman parte del ambiente general antibloqueo que ha comenzado a tomar fuerza dentro del debate actual de la política hacia Cuba en los Estados Unidos.<sup>3</sup>

No todas las variables que aquí aparecen como independientes, tienen la misma relación de determinación con respecto a la perspectiva del conflicto. Por eso, el análisis solo puede realizarse por la vía de las síntesis sucesivas de las agrupaciones de variables, que están contenidas en los tres escenarios básicos de análisis del conflicto.

En el ámbito internacional se ven enfrentados todos los actores internos y externos que apoyan o encaran, en diferente grado y nivel, la política de bloqueo de los Estados Unidos hacia Cuba.

La complejidad del proceso en curso ha tenido como escenario más general la realidad de que Cuba ha sobrevivido a los impactos tan negativos del periodo 1986-1994, lo cual ha traído como consecuencia un creciente debate, en los marcos de la política de los Estados Unidos hacia la Isla, tanto interna como internacionalmente, acerca de qué hacer con Cuba en medio de tales circunstancias.

La actitud hacia el objeto de política (Cuba) en la situación actual —período en que la realidad interna cubana, como nunca antes, informa y condiciona el debate interno e internacional— está determinada por el espectro de posiciones que provienen de las respuestas a las preguntas siguientes:

- ¿Es aún efectivo el bloqueo?
- ¿Vale la pena asumir el costo de cambiar la política actual?
- ¿Pueden las fuerzas de derecha continuar liderando una política cuya ineffectividad muestra Cuba crecientemente?
- ¿Aunque Cuba se está recuperando, tomando en consideración los retos que aún enfrenta, es necesario cambiar la política?

Lo anterior no contradice que el asunto continúe siendo un problema de política interna, aunque en la medida en que las fuerzas que se oponen a Cuba dentro de los Estados Unidos pierden impacto, se produce el giro a favor de un cambio de política. Si al mismo tiempo la resistencia internacional a la política del bloqueo crece, los factores internacionales pueden cobrar también una fuerza decisiva.

Sin dudas, la internacionalización del conflicto se agudiza y ello resta fuerza a los factores internos, como se ha estado produciendo después de la aprobación de la Helms-Burton en marzo de 1996.

No obstante las presiones, Cuba continúa el proceso de reorganización de sus relaciones económicas internacionales, en la medida en que sus vínculos no han dejado de crecer y ampliarse.

Se trata de una lucha dentro de la cual Cuba, como objeto, se enfrenta a los factores formuladores y ejecutores, que desde el ámbito interno norteamericano debaten una política que paulatinamente evidencia su fracaso. Por ello, a medida que el debate se agudiza, las posiciones de los diferentes actores dependen más de cómo se interprete la capacidad de Cuba, sobre todo interna, para responder a las necesidades de una coyuntura de duración indeterminada.

Más allá de meras apreciaciones, la Isla ha logrado sobrepasar el período crítico (1989-1994), cuando la percepción dominante era que se derrumbaría por sí misma y que no era necesario cambiar la política. Lentamente y con retos importantes, Cuba sigue

recuperándose en lo económico y mantiene la estabilidad de su régimen político. Por esta razón, las diferentes posiciones que se observan dentro del debate interno en los Estados Unidos tienen una base real, haciendo aparecer, incluso, tendencias objetivas que impulsan el cambio de política.

Otro plano de análisis se refiere a que las fuerzas dominantes del debate, que en ningún caso son extremas, dentro del ambiente político de derecha prevaleciente, no se oponen a la política que propugna para Cuba una economía de mercado con un régimen político de democracia liberal pluripartidista. A lo que se opone una parte de estas fuerzas políticas, es a los métodos con los cuales la actual política norteamericana hacia la Isla pretende alcanzar tales objetivos y, mucho más, a que tales métodos prevalezcan como una imposición sobre otros intereses domésticos e internacionales.

Aunque los aliados de los Estados Unidos acompañen a Cuba en su lucha por quitarse de encima el bloqueo, no la apoyan en su intención de mantener el proyecto socialista, dado que, en última instancia, sus contradicciones con el gobierno norteamericano son solo de método.

Este escenario tan complejo, dentro del cual la Isla se desenvuelve, nos lleva nuevamente a la situación interna de Cuba —y en particular a la marcha de su proceso de recuperación económica—, conminándonos a formular otra pregunta básica.

¿Puede Cuba, al mismo tiempo que se libera del bloqueo, conjurar el cumplimiento de las intenciones estratégicas de la política norteamericana, en lo cual los Estados Unidos cuentan con el consenso de sus aliados?

Considero que es posible; solo que Cuba tendría que fortalecer la estrategia siguiente:

- Aliarse con los socios competidores de los Estados Unidos para, con esa fuerza económica, burlar el bloqueo y hacer frente común con ellos para que tengan que levantarlo.
- Identificar los límites más allá de los cuales se pueda comprometer la estabilidad de su régimen político y tornarse un peligro la alianza económico-táctica con los socios-competidores de los Estados Unidos para la supervivencia de su proyecto socialista.
- Pulsar hasta dónde la exigencia de la «transición a la democracia» es más bien un compromiso táctico con la política norteamericana, que muchos no están dispuestos a seguir si la Isla ofrece buenos negocios.<sup>4</sup> Un proceso de recuperación económica exitoso y una actitud firme en defensa del régimen político son factores claves del éxito.

Subvertir a Cuba es una intención que subyace en la política norteamericana, ya se lleve adelante por los

métodos de las presiones del bloqueo (Carril I), o por las presiones ideológicas «pacífico-subversivas» del Carril II y sus múltiples combinaciones. Seguir adelante con la recuperación económica y su reinserción internacional, sin perder la capacidad de liderar ambos procesos —sobre todo en cuanto a sus impactos internos—, deviene condición insoslayable para que ni los Estados Unidos ni sus aliados puedan lograr sus objetivos estratégicos consensuados.

Estas razones reafirman a la variable interna cubana en su condición de factor determinante de lo que pueda ocurrir en el futuro.

La síntesis de los procesos que se dan hoy dentro del conflicto Cuba-Estados Unidos —entendida como la unión, formando un todo íntegro, de las partes, propiedades y relaciones— se concreta más que todo en la lucha que se libra hoy en la Isla por escapar de las presiones del bloqueo y conjurar los objetivos estratégicos de la política norteamericana. Tanto el debate que se desarrolla hoy dentro del sistema político norteamericano, como el existente a nivel internacional por reforzar las presiones o lograr un cambio de la política de bloqueo, existe porque Cuba ha sobrevivido hasta ahora a dicha política.

Por esta razón, aunque no es en Cuba donde la política norteamericana puede cambiar, no es, sin embargo, nada despreciable lo que la Isla puede hacer para fortalecer la plataforma de aquellos que hoy, tanto dentro de los Estados Unidos como en el ámbito internacional, están propugnando la necesidad de eliminar el bloqueo y encontrar un nuevo modo de relacionarse con Cuba.

## Interrelación de las variables

Es la Ley Helms-Burton (desde la otra cara de la relación bilateral) la que en última instancia ha determinado la dinámica cualitativa con que se desenvuelve actualmente el conflicto entre Cuba y los Estados Unidos, lo cual nos lleva al análisis de las causas fundamentales que determinaron su aparición.

La extrema derecha, que aún liderea la política de los Estados Unidos hacia Cuba, consideró que lo ocurrido en la segunda mitad de los años 80 —y en particular en el período 1989-93— significaría el fin de la Revolución cubana.

Sin embargo, la administración Clinton desplegó, entre los años 1994 y 1995, con posterioridad a la llamada crisis de los balseros, un cierto movimiento de acercamiento que puso en guardia a la extrema derecha, la que había asumido la supremacía del Congreso a partir de noviembre de 1994.

Este acercamiento se produce a partir del detenimiento de la crisis económica en 1994 y el crecimiento experimentado por la economía cubana a partir de 1995 (2,5 % de crecimiento del PIB).

El acercamiento de los Estados Unidos, en parte motivado por esta última situación, fue lo que determinó la reacción de la derecha, y que tratara de imponer la Helms-Burton a partir de 1995.

Aquí funcionó una de las constantes que ha caracterizado la historia del conflicto: siempre que la derecha observa que se está produciendo un acercamiento entre ambos países, trabaja para situar algún obstáculo en el camino del potencial entendimiento.

Por lo anterior, se deben tomar en consideración no solo las variables que se han conformado dentro de una coyuntura dada, sino además las constantes de un conflicto ya histórico, que ha sembrado también estereotipos, prejuicios, percepciones equivocadas y reacciones inesperadas.<sup>5</sup>

Veamos entonces, más detalladamente, las interrelaciones de la situación interna cubana con las restantes variables.

1. *La perspectiva del conflicto.* La perspectiva positiva hacia la solución del conflicto es directamente proporcional a la mejoría de la situación interna cubana, sobre todo en términos de su proceso de recuperación económica. Este efecto representaría más posibilidades de avanzar por la vía de un cambio de política, sobre todo si tomamos en cuenta que los avances de Cuba en la solución de sus retos, tanto internos como internacionales, ponen en duda la efectividad del bloqueo como piedra angular de la política de presiones de los Estados Unidos.

Sin embargo, en política siempre existen imponderables y podría darse, a pesar de esa relación positiva, un efecto contrario, que sería tan lógico como el que hemos considerado. Aun después de que Cuba hubiese superado todas sus dificultades, habría que considerar el escenario concreto y las fuerzas políticas que estuvieren prevaleciendo dentro de la realidad interna norteamericana en ese momento. No se debe excluir que, imposibilitados de aplastar a Cuba por otros medios, algunos actores políticos vieran la posibilidad de utilizar la variante de una agresión militar. Esta situación es muy probable y se debe considerar, sobre todo después de los sucesos que paulatinamente vienen marcando el fortalecimiento de un poder unipolar por parte de los Estados Unidos.<sup>6</sup>

2. *La correlación congresional en la política norteamericana hacia Cuba.* No es difícil observar, aunque visto desde otra perspectiva, que mientras mayor sea la mejoría de la situación interna cubana, menores posibilidades

**La síntesis de los procesos que se dan hoy dentro del conflicto Cuba-Estados Unidos —entendida como la unión, formando un todo íntegro, de las partes, propiedades y relaciones— se concreta más que todo en la lucha que se libra hoy en la Isla por escapar de las presiones del bloqueo y conjurar los objetivos estratégicos de la política norteamericana.**

tendrá el liderazgo de extrema derecha dentro del Congreso de los Estados Unidos para afianzar la política de bloqueo y, por tanto, agudizar el conflicto a nivel bilateral e incluso internacional.

Como se ha afianzado en las percepciones de algunos sectores, el hecho de que la recuperación económica en Cuba continúe avanzando —en medio del escenario actual, en el que el bloqueo no ha probado ser definitivamente efectivo—, tiende a restarle fuerza a las proposiciones que aún lo consideran como la variable básica. Considero, no obstante, que también existe el empecinamiento en política, por lo que, aun cuando la situación descrita pueda producirse, siempre existirán quienes piensen que el bloqueo no está agotado, e incluso continúen buscando nuevas variantes para afianzarlo y endurecerlo.

3. *La transnacionalización del bloqueo.* La agudización del carácter transnacional del bloqueo se produjo como resultado de la aprobación de la Ley Helms-Burton. Esta ley, como es reconocido, fue la respuesta de la extrema derecha al ambiente de acercamiento que pareció estar abriéndose entre ambos países, a partir de que la administración Clinton aceptó negociar con el gobierno cubano la crisis de los balseros de agosto de 1994, y posteriormente alcanzar el acuerdo sobre migración, de mayo de 1995.<sup>7</sup>

Junto a tal situación, ya la economía cubana había detenido la crisis, e iniciaba en 1995 su proceso de recuperación. Todo ello generó en la extrema derecha la percepción de que Cuba paulatinamente escapaba de las presiones del bloqueo y su predecible reacción: la imposición de su variante de política, la Helms-Burton. La reacción no se hizo esperar, pues la salida de Cuba de la crisis económica hizo impacto en el debate sobre la política hacia la Isla.

La agudización del carácter transnacional del bloqueo y la internacionalización del conflicto Cuba-Estados Unidos fue, por tanto, el resultado de la permanente agresividad de la extrema derecha; pero también de que Cuba comenzara a liberarse, hacia 1995, de las difíciles condiciones de la crisis, al mismo tiempo que demostraba haber recuperado su capacidad de negociación frente a los Estados Unidos.

En esta coyuntura, hizo su aparición la segunda constante: siempre que los Estados Unidos identifican algo de vital interés que negociar con Cuba, ello sirve para derribar cualquier obstáculo, e inmediatamente se abren las avenidas del entendimiento. La posibilidad de que Cuba disponga siempre de algo que active el interés de los Estados Unidos por negociar, opera también como un fortalecimiento de su capacidad de enfrentar la profunda asimetría que caracteriza la relación bilateral.

4. *Resistencia a la transnacionalización del bloqueo.* La resistencia a la transnacionalización del bloqueo, que comenzó a manifestarse hacia finales de la primera mitad de los años 90, fue el resultado lógico de la aparición sobre el escenario político de la llamada Ley Helms-Burton, por medio de la cual los Estados Unidos pretenden presionar a Cuba, aun a costa de afectar los intereses económicos de sus aliados.

La correlación más inmediata entre las variables aquí analizadas proviene de que una Cuba que sobrevive, mostrando crecientemente la ineffectividad del bloqueo para aplastarla, actúa como un estímulo importante al desarrollo de actitudes antibloqueo por parte de los actores internacionales, sobre todo en el mundo de los negocios, que tratan de entenderse con la Isla. Si Cuba no hubiera mostrado en estos años su capacidad de sobrevivir y avanzar, no hubiese sido necesario explorar otras vías para cumplir los mismos objetivos, o para tratar de entenderse con ella.

5. *La negociación.* La aprobación de la Helms-Burton ha tendido a retrasar las intenciones de la administración Clinton de diseñar una política hacia Cuba más ajustada a las necesidades del momento en que se desenvuelve la confrontación entre ambos países. Esta ley tiende a inhibir, por una parte, la posibilidad de utilización de los llamados instrumentos del Carril II y, por la otra, la voluntad política de los aliados de los Estados Unidos de acompañarlos en las presiones para obligar a Cuba a realizar la llamada «transición democrática».

Por estas razones, una vez conminado a aprobar la Helms-Burton, Clinton lanzó por el mundo a su asesor presidencial para asuntos de política hacia Cuba, Stuart Eizenstat, tratando de buscar un consenso de los aliados

que le permitiera saltar por encima del obstáculo que tal ley representa. El presupuesto de esta estrategia eran las promesas de Clinton de mantener la suspensión del Capítulo III y eliminar, o al menos flexibilizar, la posibilidad de aplicación del Capítulo IV de la mencionada Ley, lo que aún no se ha logrado.

La necesidad de negociación se refuerza como resultado de los mismos factores apuntados antes: el bloqueo va mostrando su ineffectividad, especialmente en medio de una situación en que la economía cubana crece y amplía paso a paso sus relaciones a nivel internacional. Ello obliga a los Estados Unidos a la búsqueda de alternativas para actuar sobre Cuba, al mismo tiempo que mantiene al bloqueo como instrumento de presión.

Esto último explica su interés de llegar a determinados acuerdos con la Unión Europea, como los anunciados en abril de 1997 y mayo de 1998, en consonancia con los cuales la administración Clinton haría esfuerzos por flexibilizar la aplicación de la Helms-Burton, mientras que Europa retiraría el panel contencioso ante la Organización Mundial de Comercio.<sup>8</sup>

No se trata de que por medio de la «negociación» se pretendiera encontrar una variante de política eliminatoria del bloqueo, sino una más adecuada, en términos de combinarlo con otros instrumentos que permitieran su utilización con una mayor flexibilidad y, sobre todo, efectividad. Este acuerdo entre los Estados Unidos y sus aliados se encuentra, de todos modos, afectado por una actitud recalcitrante del Congreso norteamericano y tímida por parte del Ejecutivo, que no ofrece espacio para soluciones a las disputas que la Helms-Burton ha contribuido a crear. Incluso, en las medidas de la Administración, anunciadas el 5 de enero de 1999, no se aprecia ningún avance al respecto.<sup>9</sup>

6. *La actitud de Clinton en la política hacia Cuba.* La relación entre esta variable y la dinámica interna de la situación cubana ha quedado fijada por la propia Administración norteamericana, cuando se reconoce que la política hacia Cuba estará muy ajustada al desenvolvimiento interno de la Isla. Tal situación comenzó a hacerse evidente a partir de finales de los años 80 y recientemente ha tomado aún más fuerza.

Este vínculo se observa claramente cuando sabemos que Clinton siempre declaró que su ley de política para Cuba sería la Torricelli, la cual fue el resultado de un intento de ajuste de la política norteamericana al escenario en que actualmente se desenvuelve el conflicto.

Apreciamos que, desde una posición incómoda, en relación con las limitaciones que le impuso la Helms-Burton —como ley, más bien, del Congreso—, William Clinton ha laborado por tratar de tomar el liderazgo presidencial de la política hacia Cuba. Esta variante de

política no estaría asentada en una aplicación de la Helms-Burton, sino en un manejo del bloqueo como instrumento de presión que le permita mayores facilidades para maniobrar con los ya clásicos instrumentos de la política norteamericana: el garrote y la zanahoria.

En tal dirección va el anuncio de medidas del 5 de enero de 1999, por parte del Presidente.<sup>10</sup> Aprovechando el cierto estancamiento de la Helms-Burton, las medidas anunciadas pretenden manejar las remesas para entregar dinero a la llamada disidencia interna, ampliar el espacio de la propiedad privada en Cuba y, en general, ofrecer facilidades para trabajar sobre la sociedad civil cubana. Al mismo tiempo, el Presidente aprovechó la ocasión para desaprobó la denominada Comisión bipartidista para la revisión de la política hacia Cuba.<sup>11</sup>

En realidad, nada novedoso hay en las medidas anunciadas por la Administración. El Presidente, al parecer sintiéndose cómodo con la situación actual, difirió las actividades de una Comisión, integrada por 14 republicanos (de los 24 que la promovieron), lo que le hubiera representado la pérdida de una iniciativa que, en caso de ser adoptada, seguramente desea reservarla para sí.<sup>12</sup>

Lo que sí ha perseguido el presidente Clinton es crear la imagen de que se está produciendo una flexibilización de la política de bloqueo, para así aliviarse de las presiones que la Administración recibe de sus aliados y otros actores internacionales e internos; al mismo tiempo, se trata de presentar a Cuba como la inflexible. Mientras, se aprovechan las medidas anunciadas para hacer avanzar los mecanismos del llamado Carril II.

Pero el ambiente interno en los Estados Unidos se torna un poco más complejo ante otro acontecimiento que ya tiene presencia en el debate de la política hacia Cuba. Me refiero a la posibilidad de que se conforme un *lobby* antibloqueo, lo que está íntimamente vinculado al interés que la economía cubana ha despertado en un número no poco importante de empresarios norteamericanos, y a la realidad de que el bloqueo ha comenzado a verse cada vez más como un obstáculo casi infranqueable para aquellos hombres de negocio que dentro del país desean establecer relaciones económicas con Cuba. Si toma fuerzas, este *lobby* tendrá en el futuro un impacto significativo, sobre todo dentro del Congreso, donde se podría agudizar el debate ya existente en la dirección de un levantamiento (al menos parcial) del bloqueo.

En los últimos tiempos, puede observarse una conexión importante entre este fenómeno y el surgimiento de la idea de la Comisión bipartidista. Lo cual puede ser indicativo de que los hombres de

negocio interesados en Cuba, están buscando a quienes representen sus intereses dentro de la política hacia la Isla. Si bien la iniciativa sobre la Comisión no ha encontrado aprobación de manera inmediata, de todos modos pienso que está en total sintonía con las necesidades actuales del debate de la política norteamericana hacia Cuba, y en algún momento habrá que volver a bregar con ella. Tal vez la próxima Administración deba enfrentarla.

La actitud de Clinton en la política hacia Cuba, aunque coyuntural, es la otra variable en extremo compleja a que se enfrenta la Isla, dado que el Presidente está haciendo un manejo de la política con los aliados, en la que ahora se desarrollan tres frentes fundamentales, cada uno con métodos peculiares, pero con el mismo objetivo: llevar a Cuba hacia la llamada «transición hacia la democracia». Estos tres frentes son, a nuestro entender, los siguientes:

- Canadá, que con su política de «diálogo constructivo» y continua ampliación de las relaciones económicas, ha asumido el liderazgo hemisférico de los acercamientos a Cuba.
- La Unión Europea, que con su «posición común hacia Cuba» ha tendido a estancarse en un punto, del que solo su última iniciativa de aceptación de la presencia de Cuba como observadora en la negociación del futuro convenio de Lomé puede contribuir a dinamizarla. Dentro de ella, está la posición particular de España, que parece se ha propuesto recuperar el terreno perdido después de los errores cometidos por el presidente Aznar, ahora apremiado por los avances de Canadá que, sin dudas, le ha arrebatado el liderazgo de la política de acercamiento a Cuba.
- Finalmente, los Estados Unidos, que tratan de articular un frente caracterizado por el mantenimiento del bloqueo, como instrumento para obligar a Cuba a aceptar la «transición hacia la democracia». Esta política está ahora reforzada por un acuerdo con la Unión Europea. En caso de ser aprobado, terminaría la polémica con los aliados y dotaría a Clinton de un instrumento que, en esencia, es el Capítulo III de la Helms-Burton; aunque protegido por el consenso de los aliados, y apoyado también por las presiones que se ejercerían desde los mecanismos políticos hemisféricos.<sup>13</sup>

Por supuesto, el mundo es mucho más amplio que los actores presentes en los frentes antes mencionados, y Cuba va despertando crecientemente un interés que le permite aprovechar otros espacios y escapar de las posibles «jaulas de oro».

## Algunas consideraciones finales

Por lo analizado en este trabajo, podemos considerar que, aunque la esencia del conflicto permanece y el objetivo de la política de los Estados Unidos hacia Cuba no ha variado, sin embargo, el modelo de análisis devela asuntos muy importantes que tomar en consideración, entre ellos los siguientes.

Se han producido cambios en el contexto de la política hacia Cuba, lo suficientemente significativos como para cualificar una etapa nueva dentro del conflicto entre ambos países.

Aunque el objetivo de la política norteamericana continúa siendo el mismo: destruir a la Revolución cubana, este recibe una cualificación inmediata, en correspondencia con la etapa actual en que se encuentra el conflicto. Se trata de arrebatar de manos del liderazgo político de la Revolución la conducción de los cambios, ajustes, reformas, que Cuba está haciendo para adaptarse a las nuevas condiciones en que tiene que sacar adelante su proyecto socialista.

De una manera sustancial, Cuba ha pasado a tener un papel más activo en un posible cambio de la política norteamericana hacia la Isla.

Los factores internacionales han pasado a desempeñar un papel más importante, como resultado del nivel de internacionalización alcanzado por el conflicto entre ambos países, a instancias de la propia intención de los Estados Unidos de profundizar en su política de bloqueo contra Cuba.

En la realidad interna norteamericana se van acumulando, como nunca antes, factores tendenciales en favor de un potencial cambio de la política hacia Cuba. Esta situación no depende de la coyuntura de una administración determinada.

Como resultado del análisis realizado también es evidente que el conflicto Cuba-Estados Unidos, atraviesa por una coyuntura de duración impredecible, acotada por varios acontecimientos que se encuentran en pleno proceso de desarrollo. Entre ellos los más importantes son:

- El denominado Período especial en Cuba.
- Los cambios paulatinos, recientemente acelerados, de actitud hacia Cuba dentro de los Estados Unidos.
- Los cambios internacionales que vienen produciendo un escenario creciente de enfrentamiento a la política de bloqueo de los Estados Unidos, y no solo en el orden simbólico.
- Los procesos que tienen que ver con la reconstrucción de la hegemonía de los Estados Unidos, y que apuntan hacia la unipolaridad del poderío norteamericano a nivel internacional.

Se trata de acontecimientos que afectan o favorecen la capacidad de Cuba para mantener una posición ventajosa en el enfrentamiento, y que le permiten resistir en función de la espera activa de un cambio de la política norteamericana.

Estas situaciones obligan a Cuba a un continuo proceso de superación de sus dificultades internas, como único modo de sustentar a las fuerzas que en los Estados Unidos están promoviendo un cambio de política hacia la Isla, al menos en la dirección de un levantamiento parcial del bloqueo.

Como hemos ya esbozado, también se encuentra en proceso de articulación una séptima variable que puede tener un impacto determinante dentro de la política norteamericana hacia Cuba en el futuro inmediato. Si bien no constituye aún una variable estructurada, ya los contenidos que la conformarían se expresan, y comienzan a tomar espacio propio dentro del debate político actual. Se trata del sector de negocios, formado por un heterogéneo grupo de empresarios, compañías e instituciones, grandes, medianas y pequeñas —entre ellas una muy importante: la Cámara de Comercio de los Estados Unidos—, a quienes cohesiona el interés por hacer negocios con Cuba y la compresión general de las trabas que representa el bloqueo para la consecución de sus objetivos.

Si esos sectores de negocios llegaran a articular un *lobby* para defender sus intereses de negociar con Cuba, tal acontecimiento podría tener un impacto demoledor sobre el bloqueo; sobre todo si tomamos en consideración que vendría a reforzar la actitud antibloqueo ya existente dentro del Congreso de los Estados Unidos y lo que representaría como factor de cohesión con los sectores empresariales que en el mundo presentan los mismos reclamos y que, incluso, ya están en Cuba participando activamente en el proceso de recuperación económica. La realidad de que otros sectores de capital y hombres de negocio ya están en Cuba, mientras que los asentados en los Estados Unidos se encuentran aún «atrapados» en las redes del bloqueo, representa un acicate importante para incrementar las preocupaciones de aquellos que no desean quedarse al margen del crecimiento de los vínculos económicos con Cuba.

Mientras más pasa el tiempo sin que la política de bloqueo logre sus propósitos, más crece en los Estados Unidos el grupo de los empresarios convencidos de que la «hora de salir para Cuba» ha llegado, y que si no lo hacen se quedarán al margen. Se produce así la inaceptable paradoja, para el «espíritu emprendedor» norteamericano, de perder el espacio dentro de una economía en la que siempre se movieron con la más entera libertad.

Sin embargo, el posible escenario que se le presentaría a Cuba, en caso de aprobarse el acuerdo Unión Europea/Estados Unidos, hace aún más dramática la necesidad de continuar la recuperación económica, como estímulo insustituible a la actitud antibloqueo, tanto dentro de los Estados Unidos como a nivel internacional, para que se concrete el *lobby* económico norteamericano y para que el capital extranjero continúe presionando por la libertad para negociar con Cuba. De lo contrario, se crearía una conjugación de mecanismos de presión, políticos e ideológicos, que junto a la nueva modalidad con que se pretende aplicar la Helms-Burton, harían aún más difícil para Cuba el camino hacia las soluciones.

Tan válidas son las consideraciones respecto a la importancia que adoptarán los instrumentos ideológicos para subvertir a la Revolución cubana, como la prioridad que tiene el enfrentamiento al bloqueo, en la nueva modalidad que este adoptaría, en caso de aprobarse el reciente acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

Esta perspectiva hace más necesario que nunca el análisis, en detalle, de dónde estarían para Cuba los espacios en que podría sobrevivir con su proyecto socialista, tomando en consideración los diferentes escenarios en que tendría que desenvolverse.

Tales espacios —en este mundo complejo, convulso y peligroso, pero también lleno de oportunidades— existen. Pero Cuba tendrá que responder a ellos siempre sobre la base de una economía que continúe recuperándose, un proceso de reinserción internacional creciente y bajo control, junto a un liderazgo de los cambios internos, que sea capaz de asimilar los impactos sobre la sociedad civil cubana y mantener la estabilidad del régimen político socialista.

## Epílogo

Dentro de un contexto —tanto a nivel interno como internacional— signado por el proceso de afianzamiento paulatino de la recuperación de la economía cubana y el agotamiento de la política norteamericana seguida hasta ahora, el más reciente acontecimiento —el secuestro del niño Elián González Brotón por parte de la mafia anticubana en los Estados Unidos—, ha producido fenómenos que marcan un momento cualitativamente nuevo en las relaciones bilaterales.

Si bien este caso tiene una importancia extraordinaria desde el punto de vista humano y emocional, se ha observado una actitud, por parte de ambos gobiernos, de no permitir que el caso se politice, evitando así retroceder en las direcciones que parecen

estarse abriendo hacia el futuro en las relaciones bilaterales.

Tales direcciones, a nuestro entender, son las siguientes:

- El reconocimiento tácito o explícito, por parte de un creciente número de sectores de la sociedad norteamericana, de la necesidad de buscar un nuevo modo de tratar a Cuba, más coherente con los que tales sectores identifican ahora como los intereses de los Estados Unidos. Lo anterior llega incluso a expresarse en la existencia de un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de terminar con la política de bloqueo. Este se expresa más tenuemente en la realidad interna norteamericana, bajo la búsqueda de un levantamiento parcial del bloqueo, y mucho más fuertemente a nivel internacional, en la oposición explícita, prácticamente generalizada, a la Ley Helms-Burton.
- Una actitud creciente dentro de la propia Administración y el Congreso norteamericanos, en el sentido de que ya la política de bloqueo hacia Cuba está afectando intereses internos, lo cual apunta hacia la formación de un *lobby* económico para exigir el establecimiento de relaciones de negocios con la Isla. Si bien este *lobby* no se ha concretado aún, ya su presencia se hace sentir en el debate interno norteamericano sobre Cuba.
- La existencia de crecientes intereses liderados por la DEA, que sostienen la necesidad de lograr niveles oficiales de cooperación entre Cuba y los Estados Unidos en los procesos de interdicción del narcotráfico en el área. Esto aparece seguido por los intereses de otros dispositivos del propio gobierno, partidarios de un acercamiento para erosionar el proyecto cubano desde dentro.
- Los intereses que se pusieron de manifiesto en los intentos de formación de una Comisión bipartidista para analizar la política hacia Cuba. Dentro de esa iniciativa, se encuentra un número importante de personalidades del Partido Republicano. A pesar de la negativa presidencial, esta no ha perdido su efectividad potencial dentro del debate actual sobre la política de los Estados Unidos hacia la Isla.
- Las continuas suspensiones, por parte del Presidente, de la ejecución del capítulo Tercero de la Ley Helms-Burton.
- Las contradicciones que aún permanecen entre los Estados Unidos y sus aliados debido a la no aceptación por parte de estos últimos del contenido transnacional de la política de bloqueo, nitidamente expresado ahora en la Ley Helms-Burton.

- La existencia de coincidencias estratégicas entre los Estados Unidos y sus aliados respecto a la necesidad de obligar a Cuba a la aceptación de la denominada «transición hacia la democracia», pero con importantes contradicciones de método entre los propios interlocutores mencionados, que en la práctica han producido políticas relativamente diferenciadas para tratar a Cuba —como, por ejemplo, las de los Estados Unidos y la de Europa, a pesar de las coincidencias estratégicas entre ambos.
- Las visitas y acciones realizadas en Cuba por el Presidente de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y el Gobernador de Illinois, las que sin duda indican la intención de ciertos sectores del denominado *establishment* por tratar de llevar adelante una política diferente a la que aún prevalece. Tal vez estén adelantando líneas de acción que no contradicen intenciones del propio presidente Clinton.

El caso del niño Elián González Brotón viene a desempeñar aquí el papel del obstáculo interpuesto por la derecha en el curso «normal» de los acontecimientos que, de hecho, se han venido produciendo, y que indican un acercamiento paulatino entre ambos países.

Es posible observar, con relativa nitidez, que tanto el gobierno cubano como el norteamericano insisten en la necesidad de no politizar el caso, mientras que este es precisamente el objetivo de la mafia contrarrevolucionaria, la que actúa en la dirección de frenar toda posibilidad de entendimiento futuro entre ambos países. El secuestro del niño no es más que la acción histórica y desesperada de una extrema derecha acorralada, que siente cómo la posibilidad de mantener la agresividad clásica en la política hacia Cuba se le escapa de las manos, y con ello la piedra angular de su poder dentro del sistema político norteamericano.

Sin embargo, el mayor peligro que encierra, para la extrema derecha y la mafia contrarrevolucionaria de Miami, el caso de Elián González, es que ha provocado un fortalecimiento de las tendencias que ya se estaban manifestando con la Helms-Burton, respecto a la necesidad de terminar con el carácter irracional, peligroso y contrario a los intereses de los Estados Unidos que tienen las acciones de estos sectores dentro de la política hacia Cuba y el obstáculo que representan en el camino de encontrar un nuevo modo de relacionarse con la Isla.

Este caso es el más propiciatorio que se ha presentado, hasta ahora, para quitar del medio a la mafia contrarrevolucionaria y dejar el camino libre para que el debate en la búsqueda de un nuevo modo de relacionarse con la Isla continúe el ritmo «normal» con que al parecer se venía presentando.

## Notas

1. Véase Esteban Morales, «Economía y política del conflicto Cuba-Estados Unidos en los años 90», *Economía y Desarrollo*, n. 3-4, 1996, La Habana, pp. 91-2.
2. Los intentos por profundizar el carácter transnacional de bloqueo, provocan que el proceso de reorganización de las relaciones económicas internacionales de Cuba se desarrolle bajo la forma de un conflicto triangular. Para ampliar sobre este asunto véase Colectivo de autores del CESEU, «El conflicto Estados Unidos-Cuba», Editorial Félix Varela, La Habana, 1998, pp. 108-23. Véase además Esteban Morales, Carlos Batista y Kanako Yamaoka, *The United States and Reinsertion to International Economy of Cuba: Triangular Analysis*, Joint Research Program Series n. 126, IDE-JETRO, Tokio, marzo de 1999.
3. En marzo de 1998, en visita autorizada por unas horas por el Departamento de Estado, se reunieron con el presidente Fidel Castro sesenta empresarios norteamericanos, de los cuales algunos ya habían estado en Cuba en 1990 y 1993. En esta ocasión, sostuvieron un encuentro en Cancún y otro en la Habana. Entonces se preparaba también una segunda reunión para septiembre del mismo año. Véase *Correo de Cuba*, n. 2, pp. 41-3, La Habana, 1998.
4. Como reconoce el connotado conservador Irving Kristol «Ninguna de las democracias europeas piensa que afianzar la democracia alrededor del mundo sea un aspecto importante de su política exterior». Véase «America's Purpose: New Visions of U.S. Foreign Policy», *The National Interest*, Washington DC, 1991, p. 53.
5. Un análisis en términos de variables y escenarios, presupone también tomar en consideración las constantes, como momento indispensable de la validación del modelo diseñado. Dado que, aunque los procesos históricos se nutren también de las coyunturas, las constantes sirven para marcar tendencias que, como un sedimento, permiten explicar lo que la coyuntura no esclarece. La constante ha vuelto a manifestarse recientemente cuando la derecha, tratando ahora de frenar los acercamientos entre funcionarios de la DEA y Cuba, esgrime el argumento de que el gobierno de la Isla está envuelto en el narcotráfico. También cuando se trata hacer creer que Cuba está haciendo uso de su capacidad en el campo de la biotecnología para producir armas bacteriológicas. Ambos argumentos han sido negados por funcionarios de la administración.
6. Sin lugar a dudas, la hegemonía de los Estados Unidos se ha fortalecido, entendida esta última como «aquella situación en la que la rivalidad entre las grandes potencias está tan desequilibrada que una de ellas puede imponer sus reglas y deseos». Lamentablemente, ahora los Estados Unidos no tienen potencias rivales, sino aliados, por lo que no solo se produce el fenómeno de la hegemonía, sino que además esta última es unipolar. Obsérvese la libertad y la falta de contrapesos o equilibrios con que la OTAN, con los Estados Unidos al frente, ha sido capaz de intervenir en Yugoslavia. Véase Immanuel Wallerstein, *El futuro de la civilización capitalista*, Icaria-Antrazyt, Madrid-Barcelona, mayo de 1997, p. 112.
7. La extrema derecha había anunciado que entre Cuba y los Estados Unidos se estaban produciendo negociaciones secretas. Cuando en mayo de 1995, Dennis Hay, entonces jefe del Buró de Cuba del Departamento de Estado, esperaba por el presidente del Parlamento cubano, Ricardo Alarcón, en Nueva York, este se encontraba en Canadá, negociando con un Subsecretario de Estado el segundo acuerdo arriba mencionado.
8. Véase «Clinton y Europa pactan sobre la ley Helms», *El Nuevo Herald*, 19 de mayo de 1998.
9. Véase «Clinton anuncia nuevas medidas para ayudar al pueblo cubano», Oficina del Secretario de Prensa, USIA, Washington DC, 5 de enero de 1999.
10. *Ibidem*, p. 1.
11. Véase *Rules and Regulations*, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, 31 CFR Part 515, Washington DC.
12. Para ampliar sobre estas apreciaciones respecto a las medidas del 5 de enero de 1999, véase Ricardo Alarcón, «Intervención», *Trabajadores*, 11 de enero de 1999, La Habana, pp. 5-11.
13. Véase «Clinton y Europa pactan sobre la Ley Helms», *ob. cit.*

© TEMAS, 1999.