

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

Peter Kornbluh

Investigador. National Security Archive, Washington, DC.

El 25 de marzo de 2010, la infame figura de Luis Posada Carriles apareció públicamente en las calles de Miami durante una marcha de protesta contra Cuba. Al participar abiertamente en la demostración y conversar con los reporteros, la muy publicitada presencia de Posada recordó a la comunidad internacional que los Estados Unidos han brindado santuario —en vez de aplicarle justicia— a uno de los más renombrados terroristas internacionales de su era: un fugitivo buscado por la Interpol, alguien que admitió haber saboteado con bombas hoteles y discotecas en La Habana, y al que la comunidad de inteligencia norteamericana ha identificado como el responsable por la destrucción en el aire del vuelo 455 de Cubana de Aviación en octubre de 1976, en el que perecieron setenta y tres personas.

La presencia abierta de Posada en los Estados Unidos socava la credibilidad de la lista confeccionada por el Departamento de Estado sobre los «patrocinadores estatales del terrorismo» que se publica todos los años.

Este ensayo se basa en el libro *Hablando con Fidel: la historia ignorada del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos* (en coautoría con William LeoGrande), de próxima aparición.

Tal como lo hizo la del año pasado, ya ha indicado que añadirá a Cuba, tal como ha sucedido desde 1982, cuando la administración Reagan decidió hacerlo como vía para equiparar el apoyo a la revolución con el apoyo al terrorismo, y para castigar al gobierno de Castro por respaldar a los sandinistas en Nicaragua y al FMLN en El Salvador. «Cuba permanece en la lista», advirtió el Departamento de Estado a los miembros del Congreso en un carta fechada el 28 de diciembre de 2009, «porque el gobierno cubano sigue cobijando a miembros de organizaciones terroristas extranjeras dentro de su territorio», en referencia a militantes de la organización vasca ETA, y del ELN y las FARC de Colombia que viven en Cuba.¹ Lo que no dice es que el gobierno español solicitó —y de hecho firmó un acuerdo con Cuba— que se recibiese a los miembros de la ETA en 1984, y el presidente Álvaro Uribe aceptó esa presencia y pidió a Cuba que ayudara en la mediación del conflicto guerrillero en curso.

El gobierno norteamericano también ha acusado a Cuba de «oponerse a la política de contra-terrorismo de los Estados Unidos». Pero el expediente histórico demuestra que el gobierno cubano se ha esforzado por

un retorno a los inicios del decenio de 1960-1969, cuando el asunto del terrorismo en los cielos se convirtió en primerísima parte de las relaciones de La Habana con Washington, para apoyar e incluso auspiciar medidas que desalentaran las actividades terroristas. Hace ya tiempo que esta historia se olvidó en el debate dentro de los Estados Unidos en relación con Cuba y el terrorismo. No obstante, debería recordarse como terreno común para el combate contra el terrorismo, así como para hacer progresar el mejoramiento de las relaciones.

Primera discusión: Che Guevara y los secuestros de aeronaves

La reunión a mitad de la noche, entre Ernesto Che Guevara y el asistente de la Casa Blanca de tiempos de John F. Kennedy, Richard Goodwin, en Montevideo, Uruguay, el 17 de agosto de 1961, quedará en la historia como la primera discusión de envergadura entre un alto funcionario norteamericano y un representante del gobierno cubano sobre cómo mejorar las relaciones entre La Habana y Washington. Luego de «agradecer» a Goodwin por la invasión de Girón que, según dijera Guevara, «había sido una gran victoria política [para los cubanos], les permitió consolidarse y los transformó de un paisito ofendido en un igual», el Comandante propuso un esfuerzo para llegar a un *modus vivendi* entre las dos naciones. Fue en ese contexto que Cuba presentó, por vez primera, el inquietante tema de los secuestros de aeronaves de los Estados Unidos en dirección a Cuba. Goodwin informó a Kennedy sobre lo dicho por el Che:

Guevara tocó el asunto de los robos de aviones. Dijo no saber si yo lo sabía, pero que ellos no habían sido responsables por ningún secuestro. El que se apoderó del primer avión fue un tipo joven que era un buen chico, pero un poco alocado, y que ahora está en la cárcel. Ellos sospechaban que el que se apoderó del último avión era un provocador (un agente de la CIA). Teme que si estos robos siguen ocurriendo, serán algo muy peligroso.²

Guevara llegó a sugerir que los Estados Unidos y Cuba negociaran un acuerdo referido al asunto de los secuestros desde ambos países y pusieran fin a esta «peligrosa» práctica. Puesto que él comprendía que sería difícil hallar «una fórmula práctica para semejante *modus vivendi*», recomendaba comenzar por «asuntos subordinados». Sugirió «discutir el tema de los aviones» como punto de partida para conversaciones bilaterales sobre coexistencia pacífica.³

Ciertamente, Cuba tenía sus propios intereses de seguridad al querer crear una disuasión respecto a los secuestros aéreos, y también los oceánicos. De hecho, el gobierno de Castro deseaba que Washington repatriase a los exiliados que hubieran recurrido a la

violencia para secuestrar aviones y buques con vistas a escapar de la Isla. Cuba dio el primer paso: en una nota diplomática de 1961, el gobierno propuso un acuerdo recíproco para devolver a todos los secuestradores a sus países de origen. Pero la administración Kennedy ignoró la solicitud.

En aquel momento —como recordaría Goodwin muchos años después, en la conferencia por el XL aniversario de Playa Girón, celebrada en La Habana—, la administración Kennedy no estaba interesada en discutir sobre un mejoramiento de las relaciones, ni siquiera sobre esfuerzos para contrarrestar el incipiente asunto de los secuestros aéreos y la temprana manifestación del terror en el aire. En lugar de ello, la Casa Blanca instigó la Operación Mangosta, que condujo a la Crisis de Octubre. A raíz de esa crisis, Castro y Kennedy sí procedieron a intercambiar una serie de mensajes con el objetivo de regresar a la idea de la coexistencia pacífica; de hecho, el 22 de noviembre de 1963, Kennedy fue asesinado en el instante mismo en que un emisario suyo, el periodista francés Jean Daniel, estaba reunido con Fidel para transmitirle un «mensaje de paz».

Castro, Nixon y el acuerdo anti-secuestros

El tema de buscar mejores relaciones entre los Estados Unidos y Cuba fue dejado a un lado durante años, pero la piratería aérea emergió como un fenómeno terrorista significativo y creciente que ninguno de los dos países podía darse el lujo de ignorar. Entre 1961 y 1967, diecisiete aviones fueron secuestrados y llevados a Cuba; diecisiete más fueron desviados en 1968, de un total de 35 secuestros aéreos en todo el mundo. Entre 1969 y 1972, el número global de secuestros de aeronaves saltó a 280. La mayoría de ellos fueron desviados hacia Cuba.⁴

Richard Nixon era de los que odiaban a Fidel Castro de manera empedernida; a él, «Castro le disgustaba intensamente», según recordaría su asesor de Seguridad nacional, Henry Kissinger.⁵ En su calidad de vicepresidente Nixon se convirtió, en abril de 1959, en el funcionario norteamericano de más alto nivel en reunirse con Fidel Castro —y sigue siéndolo. (Incluso existe una foto de ellos estrechándose las manos). Aunque en el informe que Nixon rindió al presidente Dwight D. Eisenhower dejó bien claro que había quedado bastante impresionado con el carisma y las cualidades de dirigente de Fidel, más tarde escribiría, en sus memorias, que había salido de aquella reunión como uno de los principales partidarios de derrocar el régimen revolucionario de Cuba.

Pero con la docena de secuestros de aviones hacia Cuba, solo en los dos primeros meses de 1969, la nueva

administración Nixon emprendió conversaciones secretas sobre la devolución a los Estados Unidos de los perpetradores. Utilizando a la embajada suiza como intermediaria en La Habana, el Departamento de Estado se acercó a Castro para negociar una disuasión. Con discreción, Cuba comenzó a expulsar a algunos secuestradores hacia terceros países y a alentar a otros a marcharse. No obstante, puesto que la virtual epidemia de aviones secuestrados seguía poniendo a la Isla en el centro de la atención internacional, como destino de piratas aéreos, Fidel Castro emitió un mensaje público para Washington: el 19 de septiembre de 1969, anunció una nueva ley sobre el trato a los secuestradores. Esta establecía que Cuba juzgaría o extraditara a todos los secuestradores extranjeros. Ello, sin embargo, solo ocurriría con países que hubieran negociado un acuerdo bilateral anti-secuestros con Cuba.

«El decreto exhorta a firmar acuerdos recíprocos y también abarca a personas que desvíen buques», informó a Nixon el Departamento de Estado. «El *quid pro quo* que, al parecer, Castro pretende forzar no queda claro y podría crearnos problemas», observaba el memorando respecto a la posición de Cuba en lo referente a que esa reciprocidad significaba que los Estados Unidos tendrían que tratar como terroristas a los exiliados cubanos que hubieran secuestrado aeronaves y embarcaciones, y devolverlos a la Isla. «No obstante, creemos que el decreto cubano podría representar un paso significativo, y estamos considerando cuál será la mejor forma de responderlo». La muy publicitada ley «ahora parece ser una apuesta de envergadura de parte de Cuba, no solo con respecto a la situación de los secuestros, sino, quizás, en términos de relaciones con nosotros también» —advirtió Viron Vaky.⁶

Pronto el Departamento de Estado estaba enviando notas diplomáticas secretas a través de la embajada suiza, intentando hallar una solución «neutral» a la devolución de los secuestradores norteamericanos desde Cuba. Pero, por razones políticas, la administración Nixon rehusó modificar su posición respecto a lo que Kissinger llamaba los «problemáticos elementos recíprocos»: la demanda de Castro respecto a que los Estados Unidos también devolviesen a los exiliados cubanos que hubieran cometido crímenes de secuestros. Los esfuerzos de 1969 para alcanzar un acuerdo oficial anti-secuestros concluyeron sin un desenlace exitoso.

Sin embargo, tanto en sus palabras como en sus acciones, Cuba seguía indicando su disposición a hallar una solución a los secuestros de naves aéreas. Un memorando secreto de la oficina de Kissinger sobre «sanciones contra países que no cooperen en el asunto de los secuestros» —predecesor de la actual lista del Departamento de Estado sobre los países patrocinadores del terrorismo— decía que, de hecho, Cuba estaba cooperando: «ahora Cuba se ha convertido

en uno de los Estados secuestradores de mejor comportamiento, puesto que de inmediato permite a los aviones y a los pasajeros regresar, y a menudo encarcela a los secuestradores», informó el Consejo de Seguridad Nacional.

Recientemente, devolvió a su primer secuestrador, y ofreció devolver a todos los secuestradores, siempre y cuando nosotros hagamos lo mismo (algo a lo que no podemos comprometernos, debido al aspecto del asilo político).⁷

Por temor a que la repatriación de cubanos que hubieran secuestrado embarcaciones y otras formas de transporte ofendiese a la comunidad exiliada, el gobierno de Nixon demoró de manera significativa la formulación de un acuerdo al respecto.

Luego de un conjunto particularmente violento de secuestros criminales en octubre y noviembre de 1972, incluido uno en el que resultó muerto un guardia y los perpetradores extorsionaron dos millones de dólares de la aerolínea *Southern Airways*, Fidel Castro volvió a adoptar la iniciativa diplomática de proponer un acuerdo oficial para detener este fenómeno terrorista. Radio Habana Cuba anunció que el gobierno cubano estaba «dispuesto a dar pasos que puedan conducir a la adopción de un acuerdo amplio» para disuadir futuros secuestros, si el gobierno de los Estados Unidos «muestra iguales disposición e interés». La declaración gubernamental proseguía:

Creemos [...] que ambos países están interesados en dar pasos para resolver este problema, que es sistemáticamente recurrente. El gobierno de Cuba declara que no resulta de su interés, ni en modo alguno desea, que el territorio de Cuba sea utilizado como refugio para personas responsables de actos criminales [...] Tampoco está interesado el gobierno cubano en modo alguno en la promoción de secuestros de aviones, naves marítimas o ingresos o salidas ilegales hacia o desde los Estados Unidos.⁸

En respuesta, el 16 de noviembre, el secretario de Estado, William Rogers, pasó el siguiente mensaje a los cubanos: el gobierno norteamericano está «dispuesto a negociar un acuerdo respecto a los secuestros y a otros crímenes serios que pudieran ser cometidos en el futuro». La administración Nixon también «consideraría favorablemente cualquier arreglo y lugar para dichas conversaciones que pudiera apresurar el acuerdo». Los cubanos reaccionaron de manera expedita; nueve días después, funcionarios de Castro se reunieron con el embajador suizo y formalmente presentaron un borrador de tratado sobre los secuestros. «Sobre la base la igualdad y la estricta reciprocidad», decía, ambos gobiernos castigarían con diez a treinta años de prisión a cualquier persona que «se apodere, tome, asuma el control de, se apropie de, o desvíe» un avión u otra nave. En una cláusula sobre las operaciones violentas de los exiliados en los Estados Unidos, el borrador

también obligaba a ambos países a perseguir y castigar severamente a aquellas personas que usaran su territorio o promovieran o planeasen «actos de violencia o depredación en contra de los aviones o las naves de cualquier tipo».

En el lapso de una semana, los funcionarios norteamericanos elaboraron una respuesta para que el Presidente Nixon la aprobase. «Para facilitar el acuerdo, hemos seguido el texto cubano tan fielmente como nos fue posible, pero se requirieron ciertos cambios», informó el secretario Rogers al Presidente, el 2 de diciembre. Las principales diferencias en la contra-propuesta norteamericana fueron:

- Acceder a considerar seriamente la extradición de los secuestradores, en vez de juzgarlos en el país de arriba.
- Descartar las acciones retroactivas contra los actos de piratería, protegiendo con ello a los emigrados cubanos en los Estados Unidos.
- Endurecer las penas por piratería aérea.
- Devolver cualesquiera fondo o propiedades ilegalmente obtenidos.

Los funcionarios norteamericanos pasaron este borrador a los intermediarios suizos en Washington pocos días después. En el transcurso de las ocho semanas siguientes, la embajada suiza en La Habana dio cabida a los funcionarios cubanos para negociar el acuerdo según las líneas de la propuesta norteamericana. A la altura de mediados de febrero, los dos países habían alcanzado un acuerdo formal y firmaron un «Memorando de entendimiento sobre el secuestro de aviones y naves y otros delitos».

El acuerdo del 15 de febrero de 1973 establece que todos los secuestradores de aviones u otras naves «serán considerados como autores de un delito», y serán o bien devueltos a su país de origen para ser juzgados, o bien juzgados en el país al que arribasen. Ambas naciones acordaron facilitar el rápido regreso de pasajeros y tripulantes, así como de las naves y aviones. Cuba arrancó una concesión a los Estados Unidos, la de castigar a los grupos de exiliados que utilizasen el territorio norteamericano para planear sabotajes contra embarcaciones y aeronaves cubanas. El acuerdo estableció que

cada parte juzgará, con vistas a imponerle un severo castigo [...] a cualquier persona que, dentro de su territorio, a partir de ahora conspire para promover, o promueva, o prepare, o dirija, o forme parte de una expedición que, desde su territorio o cualquier otro sitio, lleve a cabo actos de violencia o depredación contra aviones o naves de cualquier tipo.⁹

Para Fidel, la firma del tratado sobre secuestros con la administración Nixon representó un avance de múltiples intereses cubanos. Los continuos secuestros, cada vez más violentos, propalaban una imagen negativa

de Cuba como refugio de terroristas. Obligar a los Estados Unidos a juzgar o a devolver a los cubanos que secuestrasen embarcaciones o aviones podría servir como medio de disuasión para los secuestros de naves cubanas en la Isla; además, la cooperación en contraterrorismo podría atender la principal preocupación de seguridad nacional de Cuba: las operaciones violentas contrarrevolucionarias de la comunidad de exiliados militantes, con bases en los Estados Unidos. Y también existía la posibilidad de que el éxito de estas negociaciones pudiera ser el primer paso para conversaciones más amplias sobre un cambio en la política norteamericana, en el sentido de lograr relaciones más normales. Tal como señalara Che Guevara a Richard Goodwin, en agosto de 1961, un acuerdo sobre piratería aérea podría ser uno de esos «temas subordinados» que pudieran facilitar el diálogo sobre un *modus vivendi* entre Washington y La Habana.

Para Washington, el acuerdo se convirtió en parte de un paquete más amplio de cambios políticos sobre la seguridad de las aerolíneas. En la era anterior al 11 de septiembre, el año 1973 fue un pivote para el reconocimiento oficial de la amenaza terrorista en los cielos; por vez primera, los pasajeros serían sometidos a registros en busca de armas, y los esfuerzos por combatir la toma de aviones se coordinaron internacionalmente.

Desde el comienzo de las conversaciones, no obstante, Nixon temía que un acuerdo anti-secuestros pudiera ser interpretado como un cambio en la posición general de hostilidad de Washington respecto a Cuba. El 13 de febrero de 1973, mientras el secretario Rogers presentaba al Presidente el texto final del acuerdo, el sistema secreto de grabación de Nixon, en la Oficina Oval, registró su continua ansiedad sobre este asunto:

Nixon: ¿Tiene algo que ver en algo en términos de la normalización de relaciones? Porque eso es lo único que me preocuparía. Si pudieras asegurar eso, porque no quiero que la comunidad cubana se levante en... se levante en...

Rogers: Yo diría que no cambia ninguna política en lo que respecta a Cuba.¹⁰

Dos días después, al anunciar Rogers el nuevo acuerdo, se desvió un poco del tema para declarar que la cooperación en cuanto a secuestros no era una señal de deshielo en el enfoque norteamericano hostil respecto al régimen de Castro. El acuerdo bilateral —explicó a los reporteros— «no prefigura un cambio de políticas en lo que a los Estados Unidos concierne».¹¹

Después del Acuerdo

El Acuerdo sobre secuestros de 1973 duró hasta octubre de 1976, cuando resultó descarrilado por el

acto más horrendo de terrorismo contra una línea aérea en el hemisferio occidental, antes del ataque de Al Qaeda en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001. El objetivo entonces no fueron los Estados Unidos, sino Cuba. El 6 de octubre de 1976, exiliados terroristas cubanos que obraban desde Caracas, colocaron una bomba a bordo de un avión CD 10 de pasajeros, que estalló cerca de las costas de Barbados y se precipitó al mar, lo cual causó la muerte de las setenta y tres personas a bordo, incluido el equipo juvenil cubano de florete. Los documentos del FBI y la CIA identificaron a los autores intelectuales del sabotaje como los dos padrinos de la violencia anti-Castro: Orlando Bosch y el antiguo operativo de la CIA, Luis Posada Carriles. Un informe altamente secreto de la CIA citó a Posada, quien habría declarado, apenas unos días antes de que el avión estallase justo tras el despegue del aeropuerto de Barbados: «vamos a golpear un avión cubano de pasajeros, y Orlando tiene los detalles».¹²

Luego de que el número de teléfono y el nombre del agregado del FBI fuese hallado en el cuaderno de anotaciones de uno de los venezolanos que colocaron la bomba en el avión, Fidel Castro denunció, con enojo, lo que creía era complicidad norteamericana con el ataque terrorista. En represalia, abrogó el acuerdo sobre secuestros, que ahora parecía carente de trascendencia para disuadir atroces actos de terror contra el pueblo cubano.

Sin embargo, durante la administración Carter, Cuba y los Estados Unidos continuaron con el Acuerdo y está vigente desde entonces; su historia refleja la cooperación y el interés recíproco que Cuba ha aplicado, desde hace ya casi cincuenta años, respecto de las preocupaciones que tienen ambos países sobre el terror, la violencia y su impacto sobre los ciudadanos. Según revela el expediente histórico, fue Cuba la que inició las negociaciones para hacer frente al temprano fenómeno de acciones terroristas relacionadas con el transporte, y la que persistió, incluso cuando el gobierno norteamericano prefirió atender los violentos intereses de grupos de exiliados que han operado, durante la mayor parte de las cinco décadas, desde sus costas. El acuerdo permanece como un raro ejemplo exitoso de diplomacia bilateral entre Cuba y los Estados Unidos.

Pudiera argüirse que el acuerdo sobre secuestros obliga a los Estados Unidos a aplicar un «severo castigo» a Luis Posada Carriles y Orlando Bosch, quienes, después de todo, conspiraron para llevar a cabo un acto de extrema violencia contra una aeronave cubana y sus pasajeros. Pero Posada y Bosch viven libremente en Miami; Bosch ha estado allí durante 23 años. Posada enfrenta solo cargos mínimos de fraude de inmigración

y por mentir sobre actos terroristas —en lugar de ser encausado por cometerlos—, y no queda claro si alguna vez será juzgado, y mucho menos encarcelado. Su presencia pública en las calles de esa ciudad es un símbolo vivo de la hipocresía de los Estados Unidos al poner a Cuba en la lista de Estados que dan refugio a terroristas.

Notas

1. Véase la carta del Departamento de Estado al congresista James McGovern, del 28 de diciembre de 2009. El autor recibió una copia de la oficina del congresista.
2. Richard Goodwin, Memorando al Presidente, «Conversation with Commandante Ernesto Che Guevara of Cuba» (22 de agosto de 1961), p. 2, disponible en www.gwu.edu/~nsarchiv/bayofpigs/19610822.pdf.
3. *Ibidem*, p. 4.
4. Para datos sobre Cuba y los secuestros de aviones, véase Karen Feste, «Reducing International Terrorism, Negotiation Dynamics in the U.S-Cuba Skyjack Crisis», ponencia presentada a la XIX Conferencia Anual de la Association for Conflict Management, Montreal, junio de 2006.
5. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, Simon and Schuster, Nueva York, 1999, p. 771.
6. Véase memorando de Viron P. Vaky a Henry Kissinger, «Cuba's New Anti-Hijacking Law —A Significant Development» (23 de septiembre de 1969), en Departamento de Estado, *Foreign Relations of the United States*, v. E-10 (American Republics, 1969-1972), Washington, DC, 2009.
7. Véase memorando de Henry Kissinger a Peter Flanigan, «Possible Actions Against Countries Which Are Uncooperative on Hijacking» (31 de octubre de 1970), Archivo Nacional, RG 69, n. 3, Washington, DC, 1973, p. 619.
8. El anuncio de Radio Habana Cuba fue citado en «Havana Decries Hijacks», *The Washington Post*, Washington, DC, 16 de noviembre de 1972.
9. El «Memorando de entendimiento», de 1973, fue publicado en *American Journal of International Law*, v. 67, n. 3, Washington, DC, 1973, p. 619.
10. «Conversación no. 43-66», grabaciones de Richard Nixon, 13 de febrero de 1973, (WH Telephone, enero 31-febrero 27, 1973).
11. Citado en Lars Schoultz, *That Infernal Little Cuban Republic*, University of North Carolina Press, North Carolina, 2009, p. 259.
12. CIA, «Activities of Cuban Exile Leader Orlando Bosch during his Stay in Venezuela» (reporte de inteligencia), 14 de octubre de 1976. Disponible en www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB157/19761014.pdf