

El Papel del Ejecutivo y el Congreso en el Proceso de Conformación de la Política de Estados Unidos hacia Cuba después del Fin de la Guerra Fría.

Autora: Dra Soraya M. Castro Mariño.

Centro de Estudios Sobre Estados Unidos
Universidad de La Habana

Prepared for delivery at the 1997 Meeting of the
Latin American Studies Association

Continental Plaza Hotel
Guadalajara
Mexico

April 17-19, 1997

El Papel del Ejecutivo y el Congreso en el Proceso de Conformación de la Política de Estados Unidos hacia Cuba después del Fin de la Guerra Fría.

Autora: Dra Soraya M. Castro Mariño.

Introducción

El rompecabezas que caracteriza al actual proceso de conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba constituye el resultado del estado de las relaciones altamente ideológicas y confrontantes entre esos dos países durante más de 35 años.

Cortar el Nudo Gordiano necesita no sólo de coraje, sino también de una verdadera concepción nueva y realista sobre cuál debe ser la política a aplicar hacia la Isla para lograr la consecución de los objetivos norteamericanos.

La ruptura del bipolarismo en el sistema de relaciones internacionales implicó que Cuba saliera del marco del eje confrontacional Este-Oeste. En consecuencia, se apreció un cambio en el marco de referencia de las percepciones hacia la Isla y se reconoció que no constituía una amenaza para la seguridad nacional norteamericana por primera vez desde la crisis de Octubre.

Con anterioridad, Cuba era vista como un satélite de la URSS y, en consecuencia, las mayores demandas por parte del gobierno norteamericano se centraban en la necesidad de cambios en la política internacionalista cubana, en particular, en África y Centroamérica. Sin embargo, durante esos años el tema Cuba en los círculos del poder político norteamericano no constituyó un aspecto prioritario y se caracterizó por ser muy consensual. Esto se manifestó en que tanto demócratas como republicanos, liberales y conservadores asumieran, por lo general, posiciones marcadamente anticubanas.

El nuevo contexto brindaba excelente oportunidades para reexaminar la política hacia la mayor de las Antillas, en tanto, los asuntos aparentemente más polémicos de las relaciones Cuba-EE.UU habían sido absorbidos por la Historia. A esas alturas, el Ejecutivo republicano liderado por George Bush, considerando la poca importancia de Cuba desde el punto de vista estratégico y ponderando sus nuevas relaciones con la Rusia post-soviética, mantuvo una posición de expectativa sin alterar la política hacia La Habana. No obstante, el tema de la democracia se eleva a un primer plano en la agenda bilateral.

Por su lado, la desaparición del Campo Socialista y la desintegración de la URSS tuvieron una repercusión crítica en Cuba. La Isla tuvo que iniciar un proceso de reestructuración económica para enfrentar los retos que en el plano interno le planteaban los cambios en la esfera de las relaciones internacionales.

Esta situación fue valorada por los intereses especiales de la derecha de la Comunidad Cubana radicada en EE.UU. como ideal para lograr el objetivo de destruir el proyecto cubano, y en consecuencia impulsó desde el Congreso iniciativas diseñadas para colapsar el sistema.

Aquí se evidenció cómo la dinámica de funcionamiento del proceso de conformación de la política y las posiciones de los diferentes actores no siempre coinciden: El Ejecutivo - interesado en hacer progresar otros temas estratégicos y de seguridad -, no le prestaba atención a Cuba, el Congreso, o para ser más específicos, un grupo de legisladores apoyados por el grupo de presión más anticubano conocido como Fundación Nacional Cubano-Americana (FNC-A), forzaba el debate alrededor del problema cubano. Además, convertía el asunto en una consideración de tipo doméstico al vincular ficticiamente el voto electoral de la Florida y New Jersey con las relaciones Cuba-EE.UU.

La falta por parte del Ejecutivo de una estrategia articulada de largo plazo hacia Cuba, que pudiera establecer con claridad sus pasos futuros, más allá de las coyunturas, y el consenso básico sobre la necesidad de que la Isla modificara su sistema político fueron factores que coadyuvaron a que esta cuestión fuera monopolizada por grupos monotemáticos, que utilizaron el proceso político norteamericano y la lógica congresional para perpetuar sus intereses específicos.

El difícil proceso económico que enfrentaba la Isla, sumado a la relativa pérdida de peso en el Sistema de Relaciones Internacionales constituyeron los telones de fondo que, en vez de impulsar un cambio de política a tono con el fin de la guerra fría, dictaron la apuesta, desde el Congreso, a la intensificación de los métodos de presión con el fin de lograr el colapso del proyecto cubano a corto plazo.

La coincidencia de objetivos y la lógica electoral coadyuvaron a que el Ejecutivo republicano secundara las acciones legislativas, aunque tuvo a bien retener el margen de maniobra necesario para los elementos sustantivos que pudieran constituir retos a la seguridad nacional estadounidense desde la parte cubana.

En consecuencia, la aprobación de la “**Ley para la Democracia en Cuba**” de 1992, conocida también con el nombre de Ley Torricelli, se diseñó con el objetivo de intensificar el bloqueo como medida de presión, y al mismo tiempo se convertiría a la postre en la fórmula para forzar el debate sobre la Isla en saltos electorales, ejemplo de lo cual resulta la “**Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba**”, más comúnmente referida como Ley Helms-Burton.

El objetivo de estas notas constituye el análisis del contexto, los factores y actores que definieron la aprobación por parte de un Ejecutivo Demócrata de una Ley que, no sólo limita sus prerrogativas en materia de política exterior, sino que, constituye una receta excluyente de toda comunicación con el régimen cubano, por la cual se tienen que regir las futuras administraciones, al margen de los cambios en el sistema de relaciones Internacionales y del interés nacional norteamericano.

1993: La Política de Bajo Perfil.

En 1993 la coyuntura de un cambio de gobierno en Estados Unidos, con el ascenso a la Casa Blanca de un Presidente Demócrata después de doce años de mandatos republicanos sucesivos, y en medio de un profundo proceso de transformación de las relaciones internacionales, ofrecía una excelente oportunidad para reexaminar a fondo las relaciones Cuba-Estados Unidos, dada la necesaria revisión a que debían someterse todos los aspectos de la política en las nuevas circunstancias.

Los nombramientos iniciales de Clinton para su primer gabinete y, sobre todo aquellos vinculados con Cuba, en particular la designación de Anthony Lake y Sanford Berger al frente del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), de Warren Christopher como secretario de Estado, de Strobbe Talbott como su vice, de Peter Tarnoff como subsecretario de Estado, del hasta ese momento Presidente de Diálogo Interamericano Richard Feinberg como asistente especial del CSN para América Latina y del académico Morton Halperin al frente de los problemas para la democracia del propio consejo, auguraban un manejo al menos más realista de la política de Estados Unidos hacia la Isla.

Sin embargo, en la retórica política de la nueva Administración se mantuvo el discurso del período de Bush referente a la necesidad de que se produjeran cambios del sistema político y económico de Cuba para un eventual mejoramiento de las relaciones con Norteamérica.

El caso cubano no era ajeno a las indefiniciones que caracterizaron al nuevo Ejecutivo Demócrata en materia de política exterior. La decisión del Presidente Clinton de concentrarse en temas vinculados a la política interna norteamericana, limitó la necesaria y pronta articulación de la política exterior estadounidense en el período de Postguerra Fría. Para entonces, la Administración parecía incapaz de elaborar una nueva concepción de seguridad nacional a tenor con los profundos cambios que estaban teniendo lugar en la esfera de las relaciones internacionales.

El enfoque de subrayar en las relaciones confrontacionales Cuba-Estados Unidos los problemas de la democracia no era novedoso. Estos temas se habían encontrado en la agenda cubana de los conformadores de política norteamericanos desde 1983, cuando se inició la aplicación del Proyecto Democracia. Pero ahora estos viejos criterios tomaban nuevos matices impulsados por la política exterior norteamericana del período de Postguerra Fría y la opinión de que la Isla no podría soportar la prueba de viabilidad a la que se encontraba sometida en el nuevo contexto político y económico.

La nueva administración del Presidente William Clinton sostuvo en su retórica que no habrían cambios en la política hacia Cuba hasta que no se cumplieran los preceptos de democratización de la sociedad, respeto a los derechos humanos y la celebración de elecciones libres.

Paradójicamente, la Administración demócrata declaró su intención de informar previamente sobre cualquier movimiento militar norteamericano cercano a las fronteras cubanas, cuestión que no tenía lugar desde los años del Presidente Carter, y que constituía una señal importante en el área de seguridad.

Además, en 1993 las principales declaraciones tanto de la Oficina Ejecutiva del Presidente, como del Departamento de Estado en relación con Cuba, trataron de hacer énfasis en que los EE.UU. no tenían intenciones de intervenir en la Isla y de subrayar de que el objetivo de su política era promover una transición pacífica hacia la democracia.¹ Tales exposiciones tuvieron como objetivo expreso eliminar o al menos variar la percepción cubana sobre la amenaza externa, lo cual era considerado en Norteamérica como una de las claves de la supervivencia del gobierno cubano, que se erigía como defensor del pueblo y su Revolución.

Desde el inicio de la toma de posesión de Clinton también se hizo énfasis en que la política del gobierno norteamericano consistiría en continuar la línea de aislamiento diplomático, político y comercial al gobierno cubano, manteniendo el bloqueo como instrumento de presión y, al mismo tiempo, "tender la mano al pueblo de Cuba con ayuda humanitaria".

Acorde con las declaraciones del entonces secretario adjunto para asuntos interamericanos, Alexander Watson, en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes el 18 de noviembre de 1993, esta concepción reflejaba el sentir de la Ley Torricelli, la cual estaba llamada a convertirse en piedra angular de la política de Estados Unidos hacia Cuba.²

Se hizo énfasis en magnificar determinados cambios que se produjeron en los márgenes de la política de hostilidad. Esto se refería en particular a la posibilidad de donar alimentos a organizaciones no gubernamentales o individuos en Cuba y de exportar o vender medicinas o suministros médicos.

Sin embargo, no se destacó que la "Ley para la Democracia Cubana" restringía esas exportaciones a la capacidad del gobierno de los Estados Unidos de verificar *in situ*, y a través de otras medidas apropiadas, que el producto exportado era utilizado para el objetivo propuesto.

La concepción de dar al traste con el proceso revolucionario cubano ante la situación económica de la Isla fue reforzada con la aplicación de la "Ley Torricelli" que estableció un mayor recrudescimiento del bloqueo, al punto de prohibir que las subsidiarias norteamericanas en terceros países negociaran con Cuba. Al mismo tiempo se empezaba a esbozar con un mayor nivel de articulación la necesidad de implementar por parte de Estados Unidos una política más proactiva en la cual todo dependía de las concesiones que realizase el gobierno de Cuba.

Durante 1993, las declaraciones de Watson y su ex-vicesecretario Michael Skol indicaron que no se debía confundir el empeño de lograr el cumplimiento de los objetivos de la política hacia Cuba con un mejoramiento gradual inexistente de las relaciones con este país.³

Tales proclamaciones estuvieron dirigidas a tranquilizar a sectores de extrema derecha de la comunidad cubana que interpretaron que se estaba produciendo un cambio de política hacia Cuba por parte de la Administración demócrata por el indicio de no estar reacia a probables negociaciones con el gobierno cubano, con el fin de tratar de darle solución a determinados intereses nacionales norteamericanos, que al margen de la confrontación pudiesen ser resueltos entre ambos países.

A partir de 1993 el debate en torno a Cuba y sobre la política que el gobierno de los Estados Unidos debía implementar en la actualidad, tomando en cuenta el Nuevo Orden Mundial y los propios cambios que han tenido lugar en la Isla, se movió en un amplio espectro de ideas y propuestas que pueden ser sintetizadas y esquematizadas en cuatro corrientes de pensamiento fundamentales:

La tendencia del *status-quo* que propugnaba la conveniencia de mantener el curso de política y reaccionar ante determinadas coyunturas bajo el concepto de mantener el aislamiento político, diplomático y económico de Cuba. Entre los defensores de esta política encontramos a los máximos individuos vinculados a la formación de política a nivel del Ejecutivo.

La corriente del reforzamiento de la actual política de hostilidad que abogaba abiertamente por la necesidad de derrocar al actual sistema cubano por cualquier vía, sin descartar si quiera la intervención militar a la Isla, como el precio que Cuba debe pagar por sus desafíos a los Estados Unidos. Voceros de esta línea los encontramos en el Congreso en figuras como Lincoln Díaz-Balart, Ileana Ros-Lehtinen, Robert Menéndez, y en sectores de extrema derecha de la comunidad cubana radicada en Estados Unidos, dentro de la cual se destaca el grupo de presión la Fundación Nacional Cubano-Americana.

La corriente que propugnaba la comunicación o el compromiso constructivo favorecía la modificación parcial del bloqueo y la posibilidad de ampliar el marco de comunicación entre ambos gobiernos en dependencia de los pasos que Cuba estuviese dispuesta a dar en función de los cambios democráticos. Dentro de este grupo se destacaron poderosos tanques pensantes como: Diálogo Interamericano; el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales y el Instituto de Estudio Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de los Estados Unidos.⁴

Si bien a nivel del Ejecutivo la tendencia de mantener el status-quo de la política de hostilidad de Estados Unidos hacia Cuba durante los dos primeros años del mandato demócrata fue la dominante, a nivel del Consejo de Seguridad Nacional y del Departamento de Estado existieron voces que abogaron por la necesidad de congeniar la política hacia la Isla con las nuevas condiciones internacionales, y por

ende utilizar más los incentivos ideológicos tomando en cuenta la experiencia de Europa Oriental.

La cuarta concepción, que defendía una relativa normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos, sostenía el criterio de que la política de hostilidad y su principal instrumento: el bloqueo, no habían logrado el objetivo de cambiar el actual gobierno cubano. En consecuencia era de la opinión que la política de Estados Unidos debía cambiar radicalmente, y que el bloqueo debía ser eliminado como vía para incidir en la sociedad cubana de manera activa y exponer al pueblo de Cuba a las influencias de la democracia y el libre mercado.

La lógica de la hostilidad tendió a mantenerse sin darle prioridad a los instrumentos de persuasión como resultado de la percepción de la situación interna en Cuba, la cual se valoraba a aquellas alturas como una bomba de tiempo en donde la *"crisis económica y la ilegitimidad del sistema político y económico pre-industrial y anquilosado"* no podrían soportar el peso de la historia. En consecuencia, las premisas que sirvieron de base en la conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba durante los dos primeros años del primer mandato de William Clinton fueron:

- La esencia de la política de EE.UU. hacia Cuba no debía variar porque esta forzaría los cambios en la Isla de su sistema político y económico hacia una sociedad post-Castrista. En tal sentido, el bloqueo como instrumento económico de presión debía mantenerse por ser entonces más que nunca eficaz en la consecución de los objetivos de la política norteamericana. Esto no descartaba que algunas medidas del embargo se eliminasen con el fin de tratar de influir de manera más activa en los cambios que estaban teniendo lugar en la Isla.
- El problema cubano debía internacionalizarse a través de la concertación de la diplomacia multilateral, en donde interviniesen organismos como las Naciones Unidas y sus diferentes foros, la OEA, el Parlamento Europeo y Parlatino.
- En función de los intereses norteamericanos se debía aumentar el libre flujo de información hacia Cuba e implementar una política de tendido de puentes, lo cual facilitaría en el futuro el desarrollo de una sociedad civil ajustada a los patrones democráticos. Si bien esta opción era esbozada como posible política, se debe destacar que a las alturas de 1993 no era una concepción fuertemente arraigada dentro de los conformadores de política a nivel del Ejecutivo.
- EE.UU. no debía promover un escenario de transición violenta, en donde tuviese que apartarse de sus prioridades de política exterior vinculadas a mantener su posición hegemónica en el Nuevo Orden Económico Mundial y, por otro lado, comprometiese con una intervención los futuros objetivos de política hacia una Cuba post-Castro, al aumentar el sentimiento antinorteamericano.

- A pesar de las valoraciones sobre la crisis económica se reconocía que el gobierno cubano tenía cierto margen de maniobra aunque limitado, y que la situación entonces podía provocar un control escaso de los procesos que podían tener lugar en la Isla.

La Crisis de los Balseiros, los Acuerdos Migratorios y el Segundo Carril de la Ley Torricelli: La derecha necesita forzar el debate.

Hasta la crisis de los balseiros de 1994, y su necesaria solución de forma negociada no es que a nivel de la Administración y en particular dentro del Ejecutivo se empieza a comprender la necesidad de articular una nueva concepción de política que utilizara instrumentos contemplados en la "Ley para La Democracia Cubana", pero que no se habían activado esperando la profecía del "Fin de la Revolución Cubana".

Para finales de 1994 la activación del tema cubano en Estados Unidos se vinculó a la comprensión por una parte del **establishment** estadounidense de que el bloqueo económico no era suficiente para lograr el derrocamiento de la Revolución Cubana, y que una situación económica desesperada podía provocar una oleada migratoria espectacular, por lo cual se debía pasar a ensayar otros instrumentos, los de la persuasión, como complementos del bloqueo, que actuaran más directamente en la sociedad cubana.

Está claro que esto último se relacionó no sólo con el hecho de que Cuba logró sobrevivir a los pronósticos de derrumbe del proceso revolucionario, sino que, por otra parte, no pudo evitar la realización de ajustes en la economía, que a la postre la llevarían a nuevos derroteros en busca de su reinsertión en la economía mundial, pero que también tenían una incidencia directa en el debate interno cubano.

Los reajustes económicos cubanos, y sobre todo, la capacidad de la Isla de enfrentar los retos a pesar de la política de presiones directas de Estados Unidos, precipitaron en éste la necesidad de utilizar una nueva lógica en la política hacia Cuba; y, con ello, el debate alrededor de las prioridades en la utilización de los instrumentos de persuasión surge con una fuerza singular para finales de 1994.

Por otro lado, los acuerdos migratorios firmados entre los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos, a raíz de la crisis de los balseiros del verano de 1994, trataron de dar respuesta a preocupaciones de seguridad y de carácter humanitario que quedaban pendiente desde el acuerdo de 1984 bajo la premisa de que la migración entre los dos países debía tener lugar de manera legal, segura y ordenada.⁵ Sobre el particular, se destaca la necesidad que tenía EE.UU. de solucionar un problema identificado en la nueva agenda de seguridad nacional: Limitar oleadas inmigratorias desordenadas.

En esencia, el acuerdo de septiembre de 1994 estuvo dirigido a poner fin a la crisis, mientras que el acuerdo del 2 de mayo de 1995 resolvía la situación pendiente en la base naval de Guantánamo. Se permitió a los emigrantes cubanos que se

encontraban en ese objetivo militar viajar a los Estados Unidos si cumplían con las leyes de inmigración de ese país y hasta 5 mil de ellos se contabilizaron dentro de la cifra mínima de 20 mil cubanos que EE.UU. se comprometió a admitir cada año según los términos del acuerdo del 9 de septiembre.

El acuerdo de mayo de 1995 estipuló que a partir de esa fecha los emigrantes cubanos que fuesen interceptados en alta mar o entraran a la Base Naval de Guantánamo serían devueltos a Cuba.⁶

Estos compromisos normalizaron el tratamiento a la República de Cuba en el aspecto migratorio por primera vez desde el 1 de enero de 1959, y colocó las relaciones migratorias con la Isla en el mismo plano y bajo las mismas regulaciones que Estados Unidos aplica a cualquier otro país del mundo.

La solución del problema migratorio para Estados Unidos resultaba de interés nacional, en tanto ese país se encuentra inmerso en un proceso restrictivo de la inmigración en general como reflejo de un fenómeno nacionalista que en su posición extrema llega a la xenofobia.

En consecuencia, la solución del problema migratorio con Cuba se inscribió en una perspectiva más amplia, que en función del interés nacional facilitó la canalización del acuerdo de mayo a través de negociaciones secretas, fuera de las normas y del personal usuales en el Departamento de Estado, lo cual indica el grado de sensibilidad que tenía este tema para la Administración.⁷

Como resultado, el Director del Buró Cuba del Departamento de Estado, Dennis Hays y la Subdirectora Nancy Mason renunciaron, y se creó a nivel de la Casa Blanca el cargo de Asesor Especial para el Presidente y el Secretario de Estado sobre Cuba para el que fue nombrado Richard Nuccio.

Según Nuccio, en entrevista al Washington Times el 30 de julio de 1995, la política del gobierno norteamericano hacia Cuba constaba de tres piezas: La primera era el embargo económico más completo que estuviese aplicando Estados Unidos contra país alguno en el mundo", bajo la concepción que constituía el instrumento que estaba provocando los cambios en la Isla.⁸

La segunda pieza, ahora con un mayor nivel de articulación doctrinal fue caracterizada por los formuladores de política norteamericanos como "apoyo al pueblo cubano". En resumen se basaba en buscar e implementar nuevas vías de incidencia en toda la sociedad cubana con la finalidad de debilitar al gobierno de Cuba desde adentro, utilizando la mayor cantidad posible de contactos no gubernamentales. Entre otras incluía las comunicaciones telefónicas de larga distancia entre ambos países, una mayor relación con las incipientes Organizaciones No Gubernamentales Cubanas, la posibilidad de un mayor acercamiento académico en las diferentes áreas de la ciencia, así como con los militares de la Isla y las

autorizaciones de determinadas donaciones humanitarias para el país caribeño bajo los preceptos establecidos por la "Ley para la Democracia Cubana".

El tercer elemento de la política era la ambigua frase de la "Ley para la Democracia Cubana" que estipulaba que Estados Unidos debía estar preparado para responder de forma positiva y minuciosamente calibrada a los acontecimientos políticos que ocurriesen dentro de Cuba.

En palabras de Nuccio, - antes de su renuncia como asesor especial para asuntos cubanos, la cual se asoció a su participación con la filtración a la opinión pública sobre el vínculo de la CIA con asesinatos en Guatemala -, el mecanismo *quid pro quo* hacia Cuba debía entenderse en el sentido de que existía la posibilidad de que hubiesen algunos reformistas en el gobierno cubano, que eventualmente podían convencer a la más alta autoridad para que permitiese reformas, y así poner fin al criterio esgrimido por el gobierno cubano de que son los Estados Unidos los que constituyen el obstáculo para que haya cambios en la relación entre Cuba y Norteamérica.⁹

En nuestra opinión las declaraciones de Nuccio estuvieron dirigidas a tratar de establecer una determinada pirámide de prioridades de los factores que incidirían en el proceso de formulación de la política de EE.UU. hacia Cuba, en donde se subrayó la importancia de tomar en cuenta los acontecimientos internos cubanos en el proceso de conformación de la política hacia la Isla y por ende la viabilidad de implementar el llamado Carril II de la Ley Torricelli. Es decir, incrementar el empleo de los instrumentos ideológicos, capaces de afectar a determinados sectores de la sociedad cubana, con el fin de promover desde adentro el desarrollo de focos alternativos a la política oficial del gobierno cubano.

En el diseño de la política de hostilidad de Estados Unidos hacia Cuba siempre la presión y la persuasión han estado presentes, pero lo novedoso, lo que trató de distinguir el proceso entonces era el criterio de considerar más la realidad de Cuba - o más bien las percepciones sobre ella - y, sobre esa base, mover el proceso de formulación en función de cumplir con el objetivo de destruir el desafío que Cuba representa para los Estados Unidos, al mantenerse fuera de su esfera de dominación.

Por su lado, las conversaciones migratorias demostraron que cuando existe un interés superior y una voluntad política negociadora por parte de la Administración, los grupos de presión que puedan devenir en obstáculos para la consecución de fines mayores no son tomados en cuenta en la toma de decisión.

La reacción de la derecha de la comunidad cubana ante el acuerdo migratorio fue desmesurada y la Fundación Nacional Cubano-Norteamericana entró en un período de pánico político del cual no existía antecedente desde su creación en 1981.

A raíz del 2 de mayo de 1995, sectores de derecha de la comunidad cubana radicada en Estados Unidos crearon una coalición conocida bajo el nombre "Comité de Cubanos Exiliados Unidos", que asociaba a la Brigada 2506, Cuba Independiente y Democrática, la Fundación Valladares, la FNC-A y Unidad Cubana entre otras.¹⁰

Este comité conjuntamente con la agrupación Hermanos al Rescate y con el Movimiento Democracia, organizador de flotillas que se acercaban a la Isla en franca violación de las fronteras cubana y peligrosas por su carácter provocador, realizaron acciones de "desobediencia civil" contra la Administración Clinton, organizando manifestaciones en Miami, New Jersey y Washington contra la nueva política hacia Cuba, y violando la Ley de Neutralidad norteamericana.

Por su lado, el Ejecutivo Demócrata utilizó todos los foros para declarar que el acuerdo del 2 de mayo no constituía un cambio de política hacia la Isla, y que ésta se mantenía dentro del marco que establecía la "Ley para la Democracia Cubana".

Ante esta situación, la derecha de la comunidad cubana, y en particular la FNC-A decidió defender sus posiciones de intransigencia militante desde el conservador Congreso de mayoría republicana de los Estados Unidos.

La FNC-A, ante el temor de perder el espacio político que se adjudicó por años como representante de la comunidad cubana ante el gobierno de los Estados Unidos, convirtió el proyecto de ley Helms-Burton en punta de lanza de una ofensiva, dirigida a recuperar sus posiciones, disputadas por otros grupos de cubano-americanos que abogaban por el diálogo con Cuba. El proyecto Helms-Burton se convertiría en un obstáculo insalvable en las relaciones actuales y futuras entre Cuba y EE.UU., evidenciándose la esencia del conflicto entre estas dos naciones: Soberanía Vs Dominación.

La situación reseñada dejó clara una lección: la derecha de la comunidad cubana estaba pronta a aliarse a los republicanos ante cualquier intento por parte del Ejecutivo, no ya de mejorar las relaciones con Cuba, sino tan sólo ante la expectativa de un eventual relajamiento de las tensiones entre dos países vecinos amén del Fin de la Guerra Fría y los cambios ocurridos en las relaciones internacionales.

El Contexto Ideológico del Congreso Favorecía a la Derecha Cubana en Estados Unidos.

Como resultado de las elecciones legislativas en Noviembre de 1994 se produce un viraje en las concepciones ideofilosóficas imperantes en el proceso de formulación de la política de los Estados Unidos en general.

El pensamiento altamente ideologizado y conservador de los republicanos que lograron la mayoría en el Congreso de los Estados Unidos, potenciado por la necesidad de articular una agenda política coherente que constituyera una alternativa a las propuestas demócratas, resultó el elemento distintivo de todo el debate sobre

política económica, interna y externa en el acontecer político norteamericano después de noviembre de 1994.

En este contexto se debe situar también el debate que sobre Cuba en 1995 tuvo lugar en el Congreso norteamericano, que a nivel de esa instancia dio al traste con las corrientes de pensamiento del "compromiso constructivo" o de la "relativa normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos".

Este escenario propició que la ultraderecha de la comunidad cubana radicada en Estados Unidos, y en particular la Fundación Nacional Cubano Americana hubiese canalizado una serie de propuestas anticubanas a nivel del Legislativo norteamericano, utilizando a congresistas y senadores ideológicamente cercanos y a los cuales había ayudado a financiar sus campañas electorales a través de su Comité de Acción Política.

La posición de la Administración demócrata fue la de no crear fricciones innecesarias con la pequeña pero bien organizada derecha de Miami, al mismo tiempo que evitaba chocar con el Congreso en un tema que no resultaba de prioridad política para la Administración, dadas las fuertes confrontaciones que enfrentaba con los republicanos en otros frentes esenciales de la política presupuestaria, interna y exterior.

Desde el inicio la Administración Clinton trató de conciliar y lograr un acuerdo con los patrocinadores del proyecto Helms-Burton, en tanto declaró estar de acuerdo con los fines que perseguía esa propuesta. Por consiguiente, el objetivo de fortalecer el bloqueo económico, comercial y financiero a la República de Cuba no fue cuestionado, lo cual resultó una expresión de la política de confrontación que trataba de poner en peligro la existencia misma de la nación cubana.

Por años, la política de los Estados Unidos hacia Cuba ha sido rehén de factores internos. El ficticio vínculo del tema Cuba a procesos electorales en función del voto cubano en los estados de Florida y New Jersey, así como la influencia del lobby de extrema derecha de la comunidad cubana - la Fundación Nacional Cubano-Americana - en los mecanismos de poder político norteamericano, provocaron una relativa desconexión del caso cubano de los objetivos de política exterior norteamericanos, lo cual no fue superado por la Administración Clinton. A esas alturas y en un año preelectoral ya el Presidente estaba decidido a moverse en función de los comicios en una táctica encaminada ante todo a no restar votos.

Precisamente bajo este criterio y bajo el concepto de "alentar la transición pacífica de Cuba hacia una sociedad libre", el Presidente Clinton anunció el 6 de octubre de 1995 en un discurso sobre política exterior en "Freedom House" una orden ejecutiva, dirigida a flexibilizar en los márgenes, una política de hostilidad perpetua, según palabras de Henry Kissinger, diseñada hace más de 37 años.¹¹

El Presidente, partiendo del compromiso de recrudecer aún más el bloqueo contra Cuba, declaró las siguientes medidas:

- Permitir a los inmigrantes cubanos radicados en Estados Unidos un viaje anual a Cuba por propósitos humanitarios de extrema emergencia, sin necesidad de recibir una licencia específica del Departamento del Tesoro.
- Autorizar el intercambio de corresponsalías de prensa entre EE.UU. y Cuba. Los medios noticiosos norteamericanos interesados en establecer oficinas en la Isla tendrían que solicitar dos licencias al Departamento del Tesoro: Una para negociar con las autoridades cubanas su presencia en La Habana; y otra para abrir su sede una vez que la negociación fuese positiva.
- Consentir el envío de donaciones a Organismos no Gubernamentales en Cuba, entre ellas, las activas en asuntos humanitarios, educativos, ambientales y de derechos humanos.
- Acceder a la transferencia de dinero para visas o emergencias a través de una oficina de la Western Union, que podría abrir oficinas en la Isla.¹²

La palidez de la orden ejecutiva de octubre de 1995, que ni siquiera eliminó las restricciones dictadas el 20 de agosto de 1994, a raíz de la crisis de los balseros, - en particular la prohibición de los viajes de los cubano-americanos a la Isla o el envío de remesas a sus familiares, sin una licencia específica del Departamento del Tesoro -, demostró el grado de ambivalencia en la que el Presidente Clinton se estaba moviendo en la política hacia Cuba, así como la falta de voluntad de un cambio trascendente.

La contradicción entre sus asesores de campaña electoral y los de política exterior afloró de manera singular, volviendo a situar el dilema de convertir la política hacia Cuba en función de la proyección externa de los Estados Unidos o mantenerla como variable del proceso interno y electoral norteamericano.

No obstante las indecisiones del Presidente Clinton, a estas alturas la ideológica derecha de la comunidad cubana estaba convencida de que tenía que forzar por cualquier vía su participación en los acontecimientos de las relaciones Cuba-Estados Unidos. Percibía que la utilización prioritaria de los instrumentos blandos de la política en vez de la confrontación directa, tal y como postulaba el Carril II de la Torricelli, y las conversaciones secretas entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos que viabilizaron el acuerdo migratorio de mayo de 1995 a sus espaldas, constituían señales de su debilitamiento en el proceso de conformación de la política hacia la Isla.

Además, desde mediados de 1995 hasta febrero de 1996 se sucedieron una serie de contactos de otros sectores norteamericanos con la Isla que acentuaron el temor de

la derecha de perder su papel protagónico, y prácticamente única razón de ser en el debate de la política hacia Cuba.

1995: Un Mayor Interés por Cuba.

La irracionalidad de mantener una política que no ha brindado los frutos esperados y el imperativo de variar el curso que ha caracterizado el estado de no relaciones entre Cuba y Estados Unidos en virtud de los propios intereses de la política norteamericana fueron recogidos en editoriales de: The Wall Street Journal, The Washington Post, The New York Times, Los Angeles Times, USA Today, The Economist, The Journal of Commerce, Time, The Chicago Tribune y U.S. News and World Report.

Además, la necesidad de mantener la política de aislamiento del gobierno cubano hasta que se produjeran cambios democráticos en la Isla, pero al mismo tiempo tratar de influir a lo interno de la sociedad cubana a través de los intercambios de información e ideas, académicos, culturales, el aumento de viajes a la Isla, etc., fueron defendidos por sectores académicos e importantes tanques pensantes que realizaron estudios sobre la realidad cubana.¹³ La difusión de estas ideas fortalecía al pequeño grupo dentro de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca que estaba abogando por priorizar esos métodos, complementarios del bloqueo.

Así, en lo que constituyó una de las visitas norteamericanas más importantes a Cuba en los últimos años, del 15 al 18 de junio de 1995 un grupo de altas personalidades del poderoso tanque pensante Diálogo Interamericano estuvieron en La Habana.

Esta delegación emitió un informe en el mes de septiembre de 1995, bajo el título "*Cuba in the Americas: Breaking the Policy Deadlock*". En el estudio se realizaron recomendaciones para los gobiernos de Cuba y Estados Unidos con la finalidad de que mejorasen las relaciones entre ellos.

Este influyente tanque pensante propuso levantar todas las restricciones para viajar y enviar dinero a Cuba, aunque sostuvo que se utilizase el bloqueo como pieza de negociación en la política de Estados Unidos hacia Cuba.¹⁴

Bajo la premisa de que el diálogo es la mejor opción para resolver el conflicto histórico Cuba-Estados Unidos, este reporte expresó lo desatinado que políticamente resultaría la aprobación del entonces proyecto de ley Helms-Burton. Consideró que esa medida legislativa punitiva dañaría aún más al pueblo cubano, debilitaría a la sociedad civil de la Isla; y retrasaría la democratización.¹⁵

Entre otras consideraciones, Diálogo Interamericano abogó por el condeno judicial de las acciones violentas de la comunidad cubana contra Cuba y la eliminación de "TV Martí" por ser violadora de los acuerdos internacionales de telecomunicaciones.

Otro nuevo estudio encargado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, titulado "Los Militares y la Transición en Cuba" se dio a conocer a la opinión pública en abril de 1995. El análisis elaborado por expertos estadounidenses y ex-soviéticos sostuvo que el pueblo de Cuba y los militares parecían estar dispuestos a concederle a Fidel Castro el margen necesario para seguir dando pasos cautelosos hacia una economía mixta. El estudio respaldó la reducción del embargo económico contra Cuba.

En igual sentido, primero la presencia de Robert Pastor en La Habana en el mes de mayo de 1995 y, con posterioridad, la propuesta del ex-presidente Jimmy Carter - no aceptada de manera muy diplomática por la Isla - de realizar reuniones privadas con representantes de la Comunidad Cubana radicada en EE.UU. y con el gobierno cubano en vista a propiciar un diálogo entre ambas partes, fueron valoradas por los expertos como una señal notoria de los intereses que sobre la mayor de las Antillas podía estar promoviendo el *establishment* político norteamericano a través del Centro Carter de Atlanta.¹⁶

En este análisis también hay que considerar que lo que estaba ocurriendo en Cuba, o las percepciones al respecto, incidieron de manera inequívoca en el proceso de conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba durante ese período. El proceso de paulatinas reformas económicas constituyó un hecho más allá de las valoraciones filosóficas sobre las causas esenciales de su motivación.

Las decisiones económicas y políticas cubanas fueron tomadas en cuenta en el proceso de conformación de la política de EE.UU. hacia Cuba y al mismo tiempo, las pretensiones del Vecino del Norte fueron ponderadas en el diseño del proyecto nacional cubano.

En un ejemplo de pragmatismo, funcionarios gubernamentales de la Isla se reunieron con emigrantes cubanos. Ejemplo de esta corriente lo constituyó la participación de Roberto Robaina, Ministro de Relaciones Exteriores, en el seminario sobre Democracia Participativa del 16 al 18 de junio de 1995 en la provincia central cubana de Cienfuegos, patrocinado por la Fundación Hans Seidel de Baviera, Alemania. En ese marco, el Presidente Fidel Castro conversó durante tres horas en el Palacio de las Convenciones con el líder del grupo Cambio Cubano: Eloy Gutierrez Menoyo.

La celebración de la Segunda Conferencia "La Nación y la Emigración" constituyó otra señal de la intención del gobierno cubano de tratar de normalizar las relaciones entre los cubanos residentes en el exterior y su país de origen.

Pero una de las causas de mayor preocupación para la derecha de la comunidad cubana resultó la avalancha de viajes a Cuba por parte del sector de negocios estadounidense.

Es conocido que durante 1994 y el primer trimestre de 1995 viajaron a Cuba 250 ejecutivos y representantes de 174 firmas norteamericanas, con autorización del

Departamento del Tesoro, con la expectativa de realizar negocios, una vez que el embargo fuese levantado.

En 1995, funcionarios cubanos se reunieron con 1,300 ejecutivos norteamericanos y firmaron 40 cartas de intención no obligatorias. Una de las cartas de intención sobre inversiones sobrepasaba el valor de 10 mil millones de dólares. Otra propuesta de un grupo de 12 cadenas hoteleras fue valorada en 2 mil millones.¹⁷

Ejecutivos de importantes compañías norteamericanas, si se evalúan por el volumen anual de sus negocios, como el gigante farmacéutico Elli Lilly, Merck, Marriott, Hyatt, Radisson, Johnson and Johnson, AT&T visitaron La Habana estudiando las posibilidades futuras de comercio con la Isla.

Otras compañías estadounidenses que expresaron su interés fueron: ESSO, AMOCO, Chiquita, Nabisco, Chase Manhattan, Carlson Companies, Revlon, Consolidated Cigar Aficionado, General Motors, Dow Chemical, Texaco, Sears, J.C. Penny, K. Mart y Radio Shack.

De importancia singular resultó también la visita de aproximadamente 60 ejecutivos norteamericanos a Cuba el 6 de octubre de 1995, en viaje privado con fines informativos, organizado por la firma Time Inc. La delegación - el principal grupo de hombres de negocios estadounidenses recibidos en Cuba en los últimos años - se entrevistó con el Presidente Fidel Castro para informarse sobre la realidad cubana.

En este contexto, y tomando en cuenta los intereses económicos que salieron a la luz pública a raíz de la visita del Presidente Fidel Castro a New York en 1995 en el marco de los festejos por el 50 aniversario de las Naciones Unidas, se acentuó el criterio alrededor de la factibilidad de que en el futuro mediato, el sector de negocios norteamericano tuviera el interés de articularse como grupo de presión dentro del sistema político norteamericano, con la finalidad de abogar por un levantamiento total de las restricciones económicas, comerciales y financieras impuestas por el gobierno de los Estados Unidos a Cuba.

Los precedentes que sobre el particular existen en los casos de China y Vietnam no eran despreciables, a pesar de las grandes diferencias existentes entre esos países y la Isla.

A tenor con el interés del sector de negocios de Europa, América Latina, y el que estaba expresando ese propio grupo en Norteamérica, los conformadores de política de Estados Unidos concibieron la aplicación de los llamados principios Sullivan por parte de los inversionistas en la Isla, como vía para incidir en esa acción que se desarrollaba al margen de sus deseos políticos.¹⁸

Tomando en cuenta el precedente que existía referente a la política de EE.UU. hacia Sudáfrica durante los años del Apartheid, Rolando Castañeda del Banco Interamericano de Desarrollo y George Plinio Montalván, ex-jefe del grupo de

economistas de la OEA, ambos de origen cubano, desarrollaron un grupo de líneas que las compañías radicadas en Cuba debían seguir para que no fuesen parte del "juego político del liderazgo cubano".

Brevemente estos principios sustentan la promoción de:

- La contratación directa de la mano de obra
- Una semana laboral de 48 horas
- La creación de sindicatos independientes
- El acceso parejo al mercado laboral y a centros turísticos
- La aplicación por Cuba de reformas de mercado
- El levantamiento del embargo para la venta de alimentos
- El levantamiento del embargo, una vez que Cuba hubiese liberado a los presos políticos y accediese a respetar las convenciones internacionales sobre derechos humanos.
- La propuesta sobre las reclamaciones basada en la compensación y no en la restitución.¹⁹

El año 1996 se inició con un mayor nivel de contactos entre diversos sectores de la sociedad norteamericana y funcionarios de la Isla.

En enero dos importantes grupos de asistentes legislativos estuvieron en la mayor de las Antillas, en dos viajes auspiciados uno por el centro de pensamiento liberal Center for International Policy y otro por la conservadora Fundación EE.UU.-Cuba que dirige Gary Jarmin.

Una tercera delegación de líderes religiosos, académicos y hombres de negocios de compañías como Reebok, Gillette y First Boston Bank, dirigida por el representante demócrata de Massachusetts Joe Moakley, también se hizo presente en La Habana.

Para finales de enero el ex-representante y actual Representante de Estados Unidos en Naciones Unidas Bill Richardson (D-NM) se entrevistó con el Presidente Fidel Castro Ruz y otros altos funcionarios y se discutieron tres aspectos básicos: 1-) La tarifa del gobierno cubano para el proceso de inmigración a los Estados Unidos; 2-) la probable liberación de un grupo de presos cubanos; y 3-) el status de fugitivos de la justicia norteamericana que aparentemente radicaban en territorio cubano.

A mediados de febrero Richardson regresó a Cuba y a su retorno a Norteamérica viajó con tres presos cubanos en un gesto que fue valorado como positivo por el Departamento de Estado, a pesar de que subrayó que la acción del entonces congresista no había sido solicitada por la Administración Clinton.

Entre el 5 y el 9 de febrero una delegación conjunta del Center for International Policy y del Center for Defense Information se entrevistaron con el Ministro de la FF.AA . cubanas Raúl Castro Ruz y el General Ulises Rosales del Toro, siendo su foco de atención cuestiones militares y los problemas potenciales que la planta nuclear de

Juraguá podría acarrear para Estados Unidos en el futuro, de resumirse su construcción.

El Natural Resources Defense Council también envió una delegación a la Isla con expertos sobre energía y seguridad ambiental que se reunieron con el Presidente Fidel Castro, y en donde se destacaron Robert Kennedy Jr y Michael Kennedy, sobrinos del Presidente John F. Kennedy.

En febrero, otra delegación del sector de negocios dirigida por el ex-Presidente del Banco Mundial A.W. Clausen y por el director del World Affairs Council David Fischer estuvo en la Isla en una visita de reconocimiento sobre el potencial del mercado cubano.

La Derecha Logra Imponerse.

Al mismo tiempo que estos acontecimientos tenían lugar, la derecha de la comunidad cubana arreció las acciones contra la Isla, y en particular aquellas que constituían violaciones del espacio aéreo y marítimo cubano. Como reacción el gobierno cubano declaró que no permitiría tales provocaciones.

Por otro lado, para principios de febrero un grupo importante de funcionarios del Ejecutivo norteamericano que más vinculados estaban con el tema cubano deciden salir de sus puestos destacándose entre otros el secretario asistente de Estado para América Latina Alexander Watson, y su vice Anne Patterson, el asistente especial para América Latina del CSN Richard Feinberg y el asistente especial del CSN para asuntos de la Democracia Morton Halperin. Esto sin lugar a dudas, desde el punto de vista institucional, creó un vacío cuando se produjeron los hechos del 24 de febrero de 1996.

La decisión del gobierno cubano de derribar el 24 de febrero de 1996 dos avionetas del grupo "Hermanos al Rescate", - por haber violado el espacio aéreo cubano en una maniobra provocadora, a pesar de que en el Informe Oficial que sobre el particular emitió la OACI no se reconoció que esos aparatos hubiesen violado la soberanía cubana -, resultó la excusa para que la corriente del reforzamiento de la política de hostilidad resultara indefectiblemente la imperante.²⁰

El 26 de febrero, Clinton, en una decisión cortoplacista, pidió al Congreso que aprobase una ley en la cual se buscara una compensación inmediata para los familiares de los muertos, declaró su intención de trabajar conjuntamente con el Congreso para la aprobación del entonces pendiente proyecto de Ley Helms-Burton, ordenó una expansión de Radio Martí, prohibió los vuelos directos entre Cuba y Estados Unidos y solicitó a través de la representante de Estados Unidos ante Naciones Unidas la convocatoria de una sesión especial del Consejo de Seguridad de esa organización para la condena de la acción cubana.²¹

Se sabría después a las alturas de octubre de 1996 con una filtración al Miami Herald que en aquellos momentos Clinton solicitó al Pentágono opciones de posibles respuestas, las cuales fueron:

- Bombardeo aéreo masivo, o
- Ataque con misiles contra la base militar de San Antonio de donde despegaron los MIGs.²²

Sin embargo, el Pentágono declaró que las medidas no se debían tomar, y que se actuará con suma cautela, evidenciándose que no siempre los criterios de seguridad nacional norteamericanos coincidían con los deseos de la extrema derecha.

Lo interesante de estos sucesos resulta de la evidencia de la fragilidad en la estructura de seguridad de las relaciones Cuba-Estados Unidos, en donde actores pequeños, como la bien organizada derecha de la comunidad cubana, afectan no ya las relaciones entre dos países, sino también el elemento de interés nacional: la seguridad nacional y regional.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo demócrata, en un intento por evitar la percepción de ser “débil ante la Cuba de Castro” tomó la decisión de apoyar la “**Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba**”, la cual no sólo sanciona a Cuba y a los terceros países que comercien con ella, no sólo dicta cuál política debe seguir cualquier futuro gobierno de la Isla para que sea reconocido por Norteamérica, condicionando las relaciones entre los dos países a la solución del problema de las reclamaciones según la norma estadounidense, sino que además le resta al Presidente su capacidad para, en función del interés nacional norteamericano, variar un curso de acción determinado, obligándolo a contar con el Congreso.

Con la firma presidencial el 12 de marzo de 1996, entró en vigor la “**Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba**”, conocida como Ley Helms-Burton. Este día, coincidentemente, se celebraron las elecciones primarias republicanas en el estado de la Florida.

La decisión presidencial de promulgar la Ley más anticubana de la historia del conflicto Cuba-Estados Unidos, y que codifica todo el bloqueo en una norma, posiblemente haya sido la opción menos drástica de las presentadas a raíz del problema de las avionetas de Hermanos al Rescate visto desde la perspectiva militar.

Pero también es cierto que esto le dio un pretexto a Clinton para evadir elegantemente la supeditación de su veto por un Congreso que apoyaba esa medida mayoritariamente. Además, le facilitó corregir el criterio sostenido por parte de los sectores más extremistas de la Comunidad Cubana de que el Presidente pretendía variar la política de hostilidad, lo cual según su visión podía afectarlo en su empeño por ganar el estado de la Florida.

La Ley Helms-Burton, al igual que el "Acta para la Democracia Cubana" de 1992, conocida como Ley Torricelli, fue aprobada en un año de elecciones también bajo el temor de que se inculpara a la presidencia de turno de ser débil contra la "Cuba de Castro", desestimando así verdaderas consideraciones de política exterior para los Estados Unidos.

En consecuencia, con la entrada en vigor de la Ley Helms-Burton, Cuba se convirtió en un tema que se trasciende a sí mismo para devenir en un caso *test* de lo que podría ser una propuesta de cambio de todo el sistema de relaciones internacionales, de los principios y prácticas establecidas por el derecho internacional contemporáneo, y de los deberes y derechos de los estados en el área comercial.

A diferencia de la Ley para la Democracia Cubana de 1992, cuyo énfasis fundamental estaba dirigido al comercio, la nueva Ley dirige su ataque esencial al plano financiero con el objetivo de situarle a Cuba límites a su necesaria reinserción en el mercado internacional.

Desde que la Isla se planteó estratégicamente la atracción del capital extranjero para ayudar a su desarrollo, reestructuró sus instituciones y leyes para viabilizar su apertura al proceso inversionista, y decidió hacer transparente su situación en el plano de las finanzas externas, planteando además su disponibilidad de iniciar conversaciones sobre el particular, hubo intentos por parte del Congreso norteamericano de aprobar medidas legislativas dirigidas a obstaculizar aún más el ya difícil proceso económico.

La Ley Helms-Burton no entró en vigor íntegramente, pues el Capítulo III, que estipulaba establecer procedimientos por la vía judicial civil en las cortes norteamericanas para reclamar las propiedades confiscadas no tuvo fuerza legal hasta el 1 de agosto de 1996, después que el Presidente Clinton decidió ponerlo en vigencia el 16 de julio.

La Ley Helms-Burton disponía de una cláusula que le permitía al Presidente demorar la entrada en vigor de esa controvertida sección cada seis meses o dilatar su aplicabilidad también por seis meses en el caso que el Presidente firmara su entrada en vigor.

En consecuencia, y bajo las presiones de un año electoral Clinton optó por el tecnicismo de que el capítulo III entrara en vigor, pero postergó hasta febrero de 1997 el derecho a introducir las demandas sobre las propiedades confiscadas después de 1959 en los tribunales norteamericanos. El 3 de enero de 1997, Clinton volvería a postergar la posibilidad de presentar los contenciosos en las cortes.

Esta decisión del Presidente respondió a una de sus características personales más peculiares: Tratar de quedar bien con diversos sectores por contradictorios que sean sus intereses. Clinton, así, trató de evitar una activación de la disputa comercial con los principales socios comerciales de Estados Unidos que se habían opuesto a la Ley

Helms-Burton, y que no había podido ser resuelta por el representante especial del Presidente para la promoción de la democracia en Cuba Stuart Eizenstat, pero que le permitió ganar tiempo hasta las elecciones de 1996.

Las aspiraciones reeleccionistas y el temor de ser culpado por la derecha de no mantener una política de mano dura hacia Cuba provocó que Clinton hiciera caso omiso a la petición de extender la prórroga de la entrada en vigor del capítulo III, realizada por importantes agrupaciones empresariales norteamericanas como la Asociación Nacional de Manufactureros, la Cámara de Comercio Nacional y el Consejo Nacional de Comercio Exterior.

¿Cuba en la Agenda de Política Exterior o en la Doméstica?.

La existencia misma de la "**Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba**", ha creado un obstáculo prácticamente insalvable entre dos naciones vecinas que aún se encuentran por razones ideológicas y emocionales en "Guerra Fría".

Paradójicamente, la repulsa internacional a la Ley Helms-Burton, pero sobre todo la reacción altamente negativa de los aliados de Estados Unidos respecto a la extraterritorialidad de esa norma crea condiciones favorables en el futuro mediano para que el caso cubano regrese a la agenda de política exterior, y salga de consideraciones de tipo doméstico en el proceso de conformación de la política norteamericana hacia la Isla.

Por supuesto, esto dependería en primer lugar de la voluntad del Ejecutivo por evitar alrededor de un tema no prioritario contradicciones políticas importantes con los aliados, pero sobre todo de tipo comercial. La forma a través de la cual EE.UU. decida resolver el contencioso presentado por la Unión Europea, y apoyado por Canadá y México, ante el cuerpo de arbitraje de la Organización Mundial del Comercio (OMC) resulta de importancia singular.

Si Estados Unidos opta por aplicar el Artículo 21 para argumentar que la aplicación de la Ley Helms-Burton es una cuestión de soberanía e interés nacional, a partir de ese momento todas las naciones podrían usar la cláusula para justificar acciones similares y, en consecuencia, se minaría la habilidad de la OMC para mantener abiertas las fronteras comerciales.

Si por el contrario, el veredicto resultara negativo para Estados Unidos, y el panel dictaminara la necesidad de revocar esa Ley, - cuestión que no será permitida por los republicanos del Congreso -, entonces el resultado sería un debilitamiento de la OMC y la posible retirada de Norteamérica de esa organización.

En función de la decisión que dicte el panel de disputa de la Organización Mundial del Comercio y si la Administración decide no poner en peligro las bases de la OMC, el Presidente Clinton podría pasar a una ofensiva de cabildeo en el Congreso conservador republicano sobre qué constituye el interés nacional norteamericano:

¿Mantener las relaciones con los aliados como hasta el momento, sin que el cuestionamiento de las decisiones de la OMC se convierta en un punto confrontacional, o mantener la política de hostilidad hacia Cuba?, que como él mismo ha expresado no es compartida por ningún gobierno en la actualidad.

Al parecer, el Ejecutivo está tratando de minimizar los Capítulos III y IV de la Ley que resultan más polémicos a nivel internacional, haciendo énfasis en el nuevo programa de "Apoyo para una Transición Democrática en Cuba", alrededor del cual pudiera encontrar mayor consenso internacional.

Este plan que resulta parte integrante de la Ley Helms-Burton, según lo estipula la sección 202 (g), para ser aplicado cuando exista un "Gobierno en Transición en Cuba" - y después que éste haya tomado las medidas apropiadas para el retorno a los actuales ciudadanos de EE.UU. de las propiedades confiscadas y nacionalizadas a partir de 1959 - circunscribe una supuesta ayuda de diversos países y organismos internacionales por un período de seis años en sectores específicos de la sociedad cubana, sin contar con sus realidades ni sus deseos soberanos. Además, al igual que la Ley Helms-Burton determina la receta a aplicar por todas las partes involucradas, destacándose la restricción a la capacidad del Ejecutivo para ejercer la política hacia nuestro país.²³

Otro elemento que enturbia las relaciones Cuba-Estados Unidos es la asimetría en las prioridades de política de ambos países. Para Cuba, la política norteamericana constituye una variable de suma importancia en el desempeño de sus acciones como Estado-Nación, mientras que para Estados Unidos, el "caso cubano" no está contemplado dentro de las prioridades políticas diseñadas para mantener su posición hegemónica en el cambiante Nuevo Orden Mundial.

Cuba para Estados Unidos no ha constituido, ni parece que va a constituir tampoco una prioridad de la política exterior en los próximos cuatro años, lo cual sumado a lo controvertido del tema en términos ideológicos y los costos que para un Presidente y su partido pudiera provocar la percepción de un cambio de la política de hostilidad hasta ahora altamente consensual nos conlleva a pensar que a corto plazo no se puede prever un repensar de la política de Estados Unidos hacia Cuba.

Sin dudas, el Ejecutivo demócrata tendrá que prestarle mayor atención a las prioridades de política exterior durante su segundo mandato, en donde la definición de su papel hegemónico en el nuevo y desdibujado sistema de relaciones internacionales resulta crucial.

Lo más importante a definir será el nivel de articulación que logre o no la Administración Clinton en política exterior, más allá del glosario de temas pendientes en esa área como son las relaciones de Estados Unidos con Europa, la expansión de la OTAN, la inestabilidad de Rusia, el trato con el nuevo liderazgo chino, así como la probable entrada de ese país a la Organización Mundial del

Comercio, la reanudación de las conversaciones de paz en el Medio Oriente, el problema de la Península coreana, la situación política y económica de México y la política comercial.

A estos retos, que se dificultan aún más si se considera la interdependencia de las transnacionales y los cambios tecnológicos, habría que agregarle la internacionalización de temas como el mercado de estupefacientes, el SIDA, la migración, el medio ambiente y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Además, Estados Unidos tendrá que prestarle una atención singular a las relaciones comerciales con sus aliados y América Latina, lo cual resulta de alto nivel de interés para sus pretensiones de mantenerse su liderazgo.

Sin embargo, por el momento y, a pesar de la convocatoria de la Segunda Cumbre de la Américas para 1998, América Latina no parece tener un nivel de prioridad en la política exterior y, tampoco en este contexto regional el tema cubano resulta determinante.

Por último, el tema cubano históricamente ha sido manipulado para neutralizar a los sectores de la derecha en los Estados Unidos y, ha sido utilizada como concesión para lograr otros objetivos de mayor nivel de prioridad para la Administración. Esto podría ser solucionado si realmente en su segundo mandato el presidente Clinton se eleva como estadista y trata de buscar una solución que sus predecesores en los últimos 37 años no han resuelto.

Soraya Castro Mariño.

Marzo, 1997.

Citas y Notas Bibliográficas

¹ - Véase las declaraciones del ex-subsecretario de estado Clifton Wharton ante el Consejo de Las Américas y la Sociedad de Las Américas, en nombre del Secretario de Estado Warren Christopher en el Departamento de Estado el 3 de mayo de 1993; En: "El Nuevo Herald", 5 de mayo de 1993, pp 1B y 2B.

² - Hearing On the Western Hemisphere Subcommittee and the Economic Policy, Trade and the Environment Subcommittee and the International Operations Subcommittee of the House of Foreign Affairs Committee, Alexander Watson, Assistant Secretary of State and Richard Newcomb, Office of Foreign Asset Control, Treasury Department, Rayburn House Office Building, Washington D.C., November 18, 1993.

³ - Speech Delivery by Michael M. Skol, Principal Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Before the Women's National Democracy Club Educational Foundation on november 18, 1993; y Alexander Watson, October 26, 1993; Op Cit.

⁴ - A Report of the Inter-American Dialogue Task Force on Cuba: Cuba in the Americas Reciprocal Challenges, A special Report; Inter-American Dialogue of the Aspen Institute, October 1992, Washington D.C.; González, Edward and David Ronfeldt: Cuba a Drift in the Postcommunist World RAND, Ntl. Defense Research Institute, prepared for the Under Secretary of Defense for Policy, Published 1992 by RAND, Santa Monica, Ca; Preeg, Ernest : Cuba and the New Caribbean Economic Order, CSIS, Washington D.C., 1992; Shulz, Donald E: The United States and Cuba: From the Strategic of Conflict to Constructive Engagement, Strategic Studies Institute, US Army War College, Department of the Army, The Department Defense, May 12, 1993; Florida International University: Cuba in Transition, Prepared for The State Department and AID, June 1993.

⁵ - Kirschten Dick: "Guantanamo, SI; Otherwise, NO"; En: National Journal; 13 May, 1995, p 1198 y Schneider, William: "Immigration Politics Strikes Again"; En: National Journal, May 13, 1995, p 1206.

⁶ - Greenhouse, Stephen: "How Clinton Administration Reversed U.S. Policy on Cuban Refugees"; En: The New York Times News Service via DowVision, may 20, 1995.

⁷ - Lantigua, John and Doig, Stephen K: "Curb Cuban Immigration?. Yes, Most in Survey Agree"; En: The Miami Herald, May 15, 1995, p 1A y 6A y Rielly, John: " The Public Mood at Mid-Decade"; En: Foreign Policy, Spring 1995, No 98, pp 81-83.

⁸ - Washington Times, July 30, 1995, p 1A.

⁹ - Idem;

¹⁰ - Chardy, Alfonso: "Ex-Rivals Unites for Rafters"; En: The Miami Herald, May 13, 1995, p 15A.

¹¹ - Corzo, Cynthia: "Anuncio alivia a exiliados que desean viajar a Cuba"; En: El Nuevo Herald, 7 de octubre 1995, p 10A.

¹² - Corzo, Cynthia: "Nuevos pasos alientan cambio pacífico en la Isla, dice Clinton"; En: El Nuevo Herald, 7 de octubre 1995, p 1A-10A.

¹³ - A Report of the Inter-American Dialogue Task Force on Cuba: Cuba in the Americas Reciprocal Challenges, A special Report; Inter-American Dialogue of the Aspen Institute, October 1992, Washington D.C.; González, Edward and David Ronfeldt: Cuba a Drift in the Postcommunist World RAND, Ntl. Defense Research Institute, prepared for the Under Secretary of Defense for Policy, Published 1992 by RAND, Santa Monica, Ca; Preeg, Ernest : Cuba and the New Caribbean Economic Order, CSIS, Washington D.C., 1992; Shulz, Donald E: The United States and Cuba: From the Strategic of Conflict to Constructive Engagement, Strategic Studies Institute, US Army War College, Department of the Army, The Department Defense, May 12, 1993; Florida International University: Cuba in Transition, Prepared for The State Department and AID, June 1993.

¹⁴ - A Report of the Inter-American Dialogue Task Force on Cuba: "Cuba in the Americas: Breaking the Policy Deadlock", A special report; Inter-American Dialogue of the Aspen Institute, September 1995, Washington D.C.

¹⁵ - Idem;

¹⁶ - Alfonso, Pablo: "En marcha el diálogo de Carter"; En: El Nuevo Herald; 21 de Septiembre 1995; p 1A-11A.

¹⁷ -Falk, Pamela: " Eyes On Cuba: U.S. Business and the Embargo", En: Foreign Affairs, March-April 1996, p 16.

¹⁸ - En los años cuando el régimen de Pretoria estaba sometido a un embargo internacional, muchas compañías norteamericanas decidieron mantenerse en Sudáfrica. Esa decisión resultó muy controvertida para determinados sectores norteamericanos, y un reverendo llamado Sullivan desarrolló una serie de criterios a ser aplicados por las compañías norteamericanas con la finalidad de que en su política de empleos se desafiaran los criterios discriminatorios del Apartheid.

¹⁹ -Falk, Pamela: Op Cit.

²⁰ -Report of the Investigation Regarding the Shooting Down of Two U.S. Registered Private Civil Aircraft by Cuban Military Aircraft on 24 February 1996, ICAO, June 20, 1996.

²¹ -U.S. Newswire, February 26, 1996.

²² -The Independent, October 2, 1996.

²³ -Apoyo para una Transición Democrática en Cuba, President of the United States, 28 de enero de 1997.