

# **CUBA - ESTADOS UNIDOS: VARIABLES FUNDAMENTALES DEL CONFLICTO Y SUS PERSPECTIVAS HACIA FINALES DE LOS AÑOS 90**

**Dr. Esteban Morales Dominguez  
CESEU - UH**

## **INTRODUCCIÓN**

El trabajo pretende hacer un análisis de las variables fundamentales que a nuestro juicio están determinando las características en que transcurre el conflicto Cuba-Estados Unidos hacia finales de los años noventa.

Partimos de considerar que el período 1986 – 1991 constituyó un momento determinante en la formación del contexto en que hoy se desenvuelve el enfrentamiento entre ambos países.

Es que, durante el período antes mencionado tuvo lugar lo que hemos dado en llamar el “cambio de foco” de la política de 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 la presencia internacional de la Revolución cubana. Tales eran entonces los condicionamientos que se pedían a Cuba, a la que se le exigía que para mejorar sus relaciones con Estados Unidos, debía retirarse de Africa, dejar de ayudar a los movimientos revolucionarios y romper sus conexiones con la Unión Soviética, entre otros.

Pero como resultado del período mencionado, aparecieron y se desarrollaron serias dificultades, principalmente económicas, que pusieron y aun ponen a prueba la capacidad de Cuba para seguir adelante con su proyecto socialista.

Por eso hoy, la realidad interna cubana y en particular la dinámica de su proceso de recuperación económica, a partir de 1995, devienen en una variable, que como nunca antes está informando e impactando en las características de la política de Estados Unidos hacia Cuba y en las peculiaridades de la confrontación.<sup>1</sup>

Otras variables aparecieron dentro del período 1992 – 1996, delimitadas por la firma de la Ley Torricelli durante la campaña presidencial Clinton – Bush de 1992, la firma de 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 el trabajo que presentamos a consideración del lector.

---

<sup>1</sup> Ver: Esteban Morales, “Economía y Política del conflicto Cuba - Estados Unidos en los años 90” Revista Economía y Desarrollo No. 34, 1996, La Habana, Cuba, pp. 91 – 92.

## UN ESQUEMA PARA EL ANALISIS DE LAS VARIABLES ACTUALES DEL CONFLICTO Y SUS PERSPECTIVAS

### Escenarios y variables

Existen tres escenarios generales básicos del conflicto entre Cuba y Estados Unidos, que son a nuestro juicio los siguientes:

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

Dentro de estos tres escenarios en que se desenvuelven los fenómenos del conflicto entre Cuba y Estados Unidos, se han formado variables, las que constituyen una expresión sintetizada de la esencia del conflicto dentro de cada escenario. Estas variables a nuestro entender, son las siguientes:

- Dentro de la realidad interna cubana, la variable **situación interna**, que resulta ser la síntesis entre la marcha de la recuperación económica, junto a los retos provenientes del proceso de reformas económicas en Cuba ( $S_i$ ).
- La realidad interna norteamericana se sintetiza en dos variables fundamentales ( por el momento)<sup>2</sup>, que son: **la correlación congresional en la política hacia Cuba ( $K_i$ )** y **la actitud de Clinton como presidente en la política hacia Cuba (C)**.
- La realidad internacional se compone de tres variables fundamentales, que expresan de manera sintética el conflicto Cuba – Estados Unidos visto internacionalmente. Estas variables son: **la transnacionalización del bloqueo( $T_b$ )**, **la resistencia a la transnacionalización del bloqueo( $R_{tb}$ )** y la negociación, en **la búsqueda por parte de Estados Unidos de un consenso de política para subvertir a Cuba (N)**.

O sea que las variables, no son más que la expresión sintetizada de la esencia de los tres escenarios básicos en que se produce el conflicto. Mientras que los escenarios en si mismos, constituyen más bien el cuadro complejo, multifacético en que se desenvuelve el enfrentamiento entre ambos países. Por todo esto dentro de un mismo escenario pueden existir más de una variable, pero siempre toda variable, aunque sea única, será la expresión de las contradicciones esenciales que se dan dentro de la complejidad de cada escenario.

Por supuesto, cada escenario puede ser descompuesto, según queramos acercarnos más a sus especificidades. Pero las variables son el resultado de una abstracción, que al descomponerlas pierden su efectividad analítica como instrumentos para captar la esencia de las contradicciones que explican la dinámica del enfrentamiento y sus perspectivas, dentro del escenario en cuestión

---

<sup>2</sup> Decimos que “por el momento”, por cuanto en el orden de la realidad interna norteamericana referida al debate de la política hacia Cuba, ha comenzado a tomar fuerza la formación de un lobby económico antibloqueo, que ya está impactando en el debate interno, aunque todavía no puede ser considerado una variable.

Resumiendo, las variables que pueden ser consideradas para un análisis actual del conflicto son, a nuestro juicio las siguientes:

- La situación interna cubana
- La correlación congresional en la política hacia Cuba
- La transnacionalización del bloqueo
- La resistencia internacional al proceso de transnacionalización del bloqueo
- La negociación en la búsqueda de un consenso internacional de política, para subvertir a Cuba
- La actitud de W. Clinton en la política hacia Cuba

Existe además un conjunto de iniciativas desplegadas por ciertos sectores empresariales norteamericanos, que pudieran devenir paulatinamente en la formación de 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 de EE.UU. hacia Cuba.<sup>3</sup>

Para hacer más comprensible el análisis, utilicemos algunos principios matemáticos elementales. Veamos:

#### Notación

- $S_i$  = Situación interna cubana  
 $K_I$  = Correlación congresional en la política hacia Cuba  
 $T_b$  = Transnacionalización del bloqueo  
 $R_{tb}$  = Resistencia internacional al proceso de transnacionalización del bloqueo  
 $N$  = Negociación hacia la búsqueda de un consenso internacional de política para subvertir a Cuba  
 $C$  = Actitud de Clinton en la política hacia Cuba

Veamos sintéticamente lo que consideramos el contenido fundamental de cada variable.

**La situación interna cubana ( $S_i$ ).** Esta se refiere en particular a la dinámica actual del proceso de recuperación económica. Dentro del mismo, las tensiones provocadas por un conjunto de cambios económicos, bajo el prisma de una política que se ha propuesto sacar al 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 en particular, a la

---

<sup>3</sup> En Marzo de 1998 en visita autorizada por unas horas por el Dpto. de Estado se reunieron con 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.. Ahora se prepara una segunda reunión para septiembre del mismo año.

Ver revista Correo de Cuba, No.2 de 1998, pp 41 .43, La Habana, Cuba.

economía de mercado en general y los retos provenientes del impacto de estos acercamientos en la sociedad civil cubana.

**La correlación congresional en la política hacia Cuba ( $K_I$ ).** El Congreso ha devenido poco a poco en el núcleo del debate, donde no sólo se encuentran las posiciones liberales y de extrema derecha sino también, las de la Administración, lideradas por Clinton, que sin dudas busca espacios para hacer su política con relación a Cuba frente a la de los que pretenden mantener a la Helms – Burton apuntalándola, como ley básica de esa política. Como era de imaginarse, Clinton al firmar la Helms – Burton desplazó el centro del debate hacia el Congreso, que es quien hoy aparece como reservorio de las posiciones de extrema derecha con relación a Cuba y de los diferentes intentos por erosionar la política de bloqueo.

**La transnacionalización del bloqueo ( $T_b$ ),** que ha agudizado las presiones sobre Cuba, ampliando el marco en que estas actuaban con anterioridad (tipificado por la Ley Torricelli) pasando, con la aprobación de la Helms – Burton, 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 Estados Unidos.

**La resistencia internacional al proceso de transnacionalización del bloqueo ( $R_{th}$ ),** que es hija legítima de la Helms - Burton, por cuanto esta ley ha contribuido, como la extrema derecha nunca imaginó, a internacionalizar el conflicto y a poner en evidencia la irracionalidad de la política de bloqueo, creando dificultades importantes a Estados Unidos en sus relaciones con los aliados. Sin dudas, la contradicción de intereses a nivel internacional que esta ley ha provocado explica el surgimiento de las “leyes antídotos” y el panel contra EE.UU. en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

**La negociación en la búsqueda de un consenso internacional de política para subvertir a Cuba ( $N$ ),** como variable que expresa la pretensión de utilizar a la Helms – Burton, para lo que fundamentalmente ha servido, que ha sido para presionar a Cuba, aunque también a los aliados de EE.UU, 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.

**La actitud de Clinton en la política hacia Cuba ( $C$ ).** En cierto modo continúa siendo una incógnita, aunque parece ponerse en evidencia de 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, sin dudas, aparece como una pieza clave, dada la capacidad que aún posee para inducir determinados cambios en la política hacia Cuba.

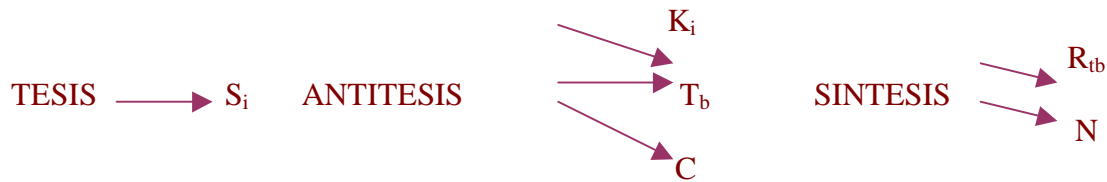
La siguiente ecuación trata de expresar la integración dinámica de todas las variables:

$$PC = f ( S_i, K_i, T_b, R_{tb}, N, C )$$

Donde la variable dependiente (PC) es la “perspectiva del conflicto” y las demás aparecen como variables independientes, determinándola según su impacto y mutuas interrelaciones con los escenarios básicos en que se desenvuelve el conflicto.

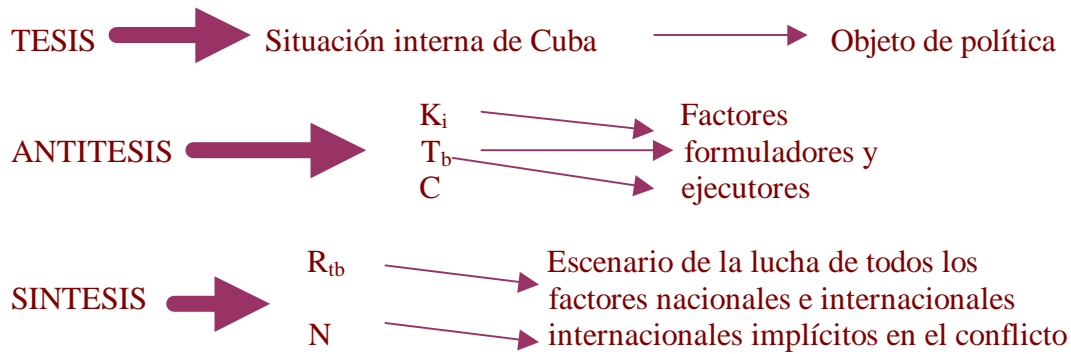
Pero además, no todas la variables independientes tienen la misma relación de determinación con PC. Ese análisis sólo puede realizarse por la vía de las síntesis sucesivas de las agrupaciones de variables, determinadas por los tres escenarios básicos del análisis del conflicto: la realidad interna cubana, la realidad interna norteamericana y el plano internacional, lugar este último en el que encuentra su síntesis última, la interrelación de las diferentes variables que integran el conflicto.

ESQUEMA No.1  
Análisis y Síntesis



La síntesis completa el análisis y forma con él una unidad indisoluble, concretándose en las relaciones contradictorias entre la resistencia a la taransnacionalización del bloqueo y la negociación.

ESQUEMA No. 2



1. Aquí tenemos cómo el objetivo 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 determinado por el espectro de posiciones que evidencian las respuestas de las preguntas siguientes:<sup>4</sup>

- ¿Es aún efectivo el bloqueo?
  - ¿Cuba se está recuperando o no?
  - ¿Vale la pena asumir el costo de cambiar la política actual?
  - ¿Pueden las fuerzas de derecha continuar dominando la política, tomando en consideración que Cuba crecientemente muestra su ineffectividad?
  - ¿Aunque Cuba se está recuperando, tomando en consideración los retos que aún enfrenta, es necesario cambiar la política?
2. 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 la política interna de EE.UU. pierden impacto, se produce un giro a favor de un cambio de política sin costos internos. Si al mismo tiempo, la resistencia internacional a la política del bloqueo crece, los factores internacionales cobran una fuerza decisiva.
  3. Sin duda, la internacionalización del conflicto aumenta y ello resta fuerza a los factores internos, lo que se ha estado produciendo en los últimos dos años, después de la aprobación de la Helms – Burton en 1996.
  4. Dentro de la tesis, antítesis y síntesis se ven a su vez, dialécticamente hablando, los tres momentos.

¿Cómo se concentra esta apreciación dentro de cada momento genérico de la tríada dialéctica? Veamos.

## **Esquemas auxiliares**

### **I. Tesis: Situación interna cubana**

Tesis-----Recuperación económica  
Antítesis -----Retos a la recuperación  
Síntesis -----Estabilidad del régimen socialista

### **II. Antítesis: Debate sobre la política hacia Cuba**

Tesis-----Transnacionalización del bloqueo  
Antítesis -----Fuerzas antibloqueo, “N” y actitud de Clinton  
Síntesis -----Debate dentro del Congreso

### **III. Síntesis: Resistencia a la transnacionalización del bloqueo**

---

<sup>4</sup> El autor considera que estas son las preguntas básicas, por medio de las cuales se forman hoy las percepciones sobre la dinámica interna de la sociedad cubana, en particular su economía.

Tesis----- Política liderada por la derecha por medio de la Helms – Burton  
Antítesis ----- Panel contencioso UE y leyes antidotos, votaciones ONU, actitudes antibloqueo a nivel internacional e interno de EE.UU. Negociación.  
Síntesis ----- Resistencia y lucha internacional, incluida la de Cuba, contra el bloqueo.

5. Se trata de una lucha en la cual Cuba, como objeto de política, se enfrenta a los factores formuladores y ejecutores, que desde el sistema político norteamericano debaten una política en que el objeto en su resistencia a la política de bloqueo, ha puesto en evidencia su fracaso. Por eso ha surgido y se ha agudizado el debate dentro del cual sin duda, las posiciones de los diferentes actores depende de cómo se interprete la situación interna por la que Cuba está atravesando.

Claro, que más allá de las percepciones, es cierto que la Isla ha logrado superar el período crítico (1989 –1994) cuando la percepción dominante era que se derrumbaría por sí misma y que no era necesario cambiar la política. Ahora, lentamente y con retos importantes, Cuba sigue recuperándose económicamente y mantiene la estabilidad de su régimen político interno, por lo cual las diferentes posiciones que se observan dentro del debate interno en los EE.UU. tienen una base real. Se trata de tendencias objetivas que impulsan el cambio de política.

6. Otro plano del análisis del debate, se refiere a que aún y cuando se pueda cambiar la política, las fuerzas dominantes del debate, que en ningún caso son extremo liberales o de izquierda, no se cuestionan el que Cuba no deba ser una economía de mercado con un régimen político de democracia liberal pluripartidista; lo que se cuestionan estas fuerzas políticas son, los métodos actuales de la política norteamericana para alcanzar tales objetivos.

Por ello, existe otro plano del conflicto Cuba – Estados Unidos, y es que, aunque los aliados de Estados Unidos acompañen a Cuba en su lucha por quitarse de encima el bloqueo, sin embargo, no la acompañan en su intención de mantener su proyecto socialista pues, en última instancia, sus contradicciones con Estados Unidos son de método, ya que esto afecta los intereses suyos como aliados y no el objetivo estratégico, que es atraer a Cuba nuevamente hacia el capitalismo.

7. Tal escenario tan complejo, dentro del cual Cuba se desenvuelve, nos lleva nuevamente a la situación interna de Cuba y en particular a la dinámica de su proceso de recuperación económica, conminándonos a formular una pregunta básica.

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

Considero que sí es posible, sólo que Cuba tendría que seguir una estrategia del tipo siguiente:

- A) Cuba tiene que aliarse con los socios competidores de Estados Unidos (sus aliados) para con esa fuerza económica burlar el bloqueo mientras éste permanezca y hacer frente común con los mismos, para que Estados Unidos tenga que levantar el bloqueo.
- B) Cuba debe tener bien identificados los límites más allá de los cuales se pone en peligro la estabilidad de su régimen político y la alianza táctica con los socios – competidores de los Estados Unidos, se torna un peligro para la supervivencia de su régimen socialista.
- B) Cuba tiene que se capaz de 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 ofrece buenos negocios, por lo cual entonces, un proceso de recuperación económica exitoso y una actitud firme en defensa del régimen socialista, son los factores claves del éxito.
- C) Sin dudas, se trata de intenciones que subyacen en la política norteamericana, ya se lleve ésta adelante por los métodos de las presiones del bloqueo (Carril I) o por las presiones ideológicas y “pacífico – subversivas” del Carril II y sus posibles combinaciones.

Lo cierto es que para Cuba, el seguir adelante con su proceso de recuperación económica y su reinserción internacional, sin perder la capacidad de liderar esos procesos desde dentro, deviene en condición insoslayable para que ni Estados Unidos ni sus aliados, puedan lograr sus objetivos estratégicos.

Todas estas razones reafirman a la variable interna cubana ( $S_I$ ) en su condición como factor determinante en lo que pueda ocurrir hacia el futuro.

Por ello, la verdadera síntesis de los proceso que se dan hoy dentro del conflicto Cuba – Estados Unidos --entendida ésta como la unión, formando un todo íntegro de las partes, propiedades y relaciones– se concreta más que nada en la lucha que se libra hoy en Cuba por escapar del bloqueo y conjurar los objetivos estratégicos de la política norteamericana.

Tanto, el debate que se libra hoy dentro del sistema político norteamericano, como el existente a nivel internacional por lograr un cambio de la política de bloqueo de Estados Unidos existe, porque Cuba ha sobrevivido hasta ahora a dicha política y sigue adelante, incrementando los costos de esa vieja política.

## **INTERRELACIÓN DE LAS VARIABLES**

Como hemos expresado, todas las variables consideradas no tienen el mismo nivel cualitativo de interconexión con las perspectivas del conflicto. Lo que es más complejo aún, los lados de la igualdad presentada ( $P_c=f(S_i, K_i, T_b, R_{tb}, N, C)$ ) pudieran ser desglosados en varias igualdades, que nos permitiría, sobre la base de considerar como una constante al resto de las variables, introducir el análisis del peso específico que cada variable tendría en las perspectivas del conflicto, determinando así como especie de escenarios más estrechos.



Sin embargo, como quiera que se evalúe, la Ley Helms-Burton, siendo, en última instancia, la que ha determinado la dinámica cualitativa con que se desenvuelve actualmente el conflicto entre Cuba y Estados Unidos, tal cosa nos lleva a la causa fundamental que ha determinado la aparición de esta Ley.

Tal causa no es difícil de determinar si entendemos las situaciones siguientes:

1. La derecha, que liderea la política de Estados Unidos hacia Cuba, consideró que el período 1989-1993, representaría el fin de la revolución cubana.
2. La administración Clinton hacia los años 1994-1995, desplegó, después de la llamada crisis de los balseros, un cierto movimiento de acercamiento que puso en guardia a la extrema derecha del Congreso, la que había asumido la supremacía del órgano legislativo a partir de noviembre de 1994.
3. Las situaciones de acercamiento antes apuntadas se producen en los marcos también del detenimiento de la crisis económica en 1994 y el crecimiento experimentado por la economía cubana a partir de 1995.

Tales circunstancias son las que nos permiten entender que la variable que determinó el comienzo de una dinámica inversa en el comportamiento de la actitud respecto a la política hacia Cuba, fue el cambio que comenzó a producirse en la situación interna cubana, así como fue también el acercamiento con Estados Unidos motivado por esta última situación la que determinó la reacción de la derecha, tratando de imponer la Helms-Burton a partir de 1995.

Todo lo cual nos lleva a considerar que en definitiva, la situación interna cubana y en particular la dinámica de su proceso de recuperación económica, ha sido la variable que ha determinado de manera fundamental, el surgimiento del resto de las variables que están hoy determinando las perspectivas del conflicto. Por lo cual, tomada en cuenta esta relación de determinación, la igualdad propuesta pudiera ser desglosada también del modo siguiente.

$P_c=f(S_i)$	$N=f(S_i)$
$K_i=f(S_i)$	$C=f(S_i)$
$T_b=f(S_i)$	y en perspectiva
$R_{tb}=f(S_i)$	$L_e=f(S_i)$ (aún no concretada)

Veamos entonces cada una de las relaciones planteadas.

Con lo cual la ecuación adoptaría la forma siguiente:

$$P_c=f(\underbrace{K_i, T_b, R_{tb}, N, C, L_e}_{S_i})$$

Ecuación que expresa la dependencia de las perspectivas del conflicto, de la dependencia de todas las variables (independientes), respecto a la dinámica de una sola variable.  $S_i$  (Situación interna cubana).

Si se tratara de cuantificar, aunque todavía a un nivel del peso cualitativo, podríamos decir que el comportamiento de cada variable, situadas ya como dependientes Pc, Ki, Tb, Rb, N, C, Le=f(Si), es proporcional al movimiento de la variable "Si", en sentido directo o inverso, según la relación cualitativa que cada variable tiene con un escenario económico-político positivo o negativo para Cuba, tanto interno como a nivel internacional.

### 1. Relación entre Pc y Si (Toda la perspectiva del conflicto).

Podemos decir aquí que 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, lo cual representaría más posibilidades de que el conflicto tenga una solución.

Claro que en política siempre hay imponderables y podría, a pesar de darse esa relación, producirse un efecto perverso.

### 2. Relación entre Ki y Si.

No es difícil observar, aunque planteado desde otra perspectiva, que mientras mayor sea la mejoría de la situación interna cubana, menores posibilidades tendrá dentro del Congreso, el liderazgo de extrema derecha de la política hacia Cuba, de afianzar la política de bloqueo y por tanto agudizar el conflicto a nivel bilateral e incluso internacional.

Es decir, que en medio del escenario actual, en que el bloqueo no ha probado ser definitivamente efectivo, tal y como se ha afianzado en las percepciones de algunos sectores, el que la situación de la recuperación económica en Cuba siga mejorando, tiende a restarle fuerza a las proposiciones que aún consideran al bloqueo como la variable básica a utilizar, y no su eliminación, o la combinación entre bloqueo y Carril II.

Considero, no obstante, que el empecinamiento en política también existe y aún cuando la situación descrita pueda producirse, siempre existirán quienes continúan pensando que el bloqueo no está agotado. Aunque pudiera ser una batalla crecientemente perdida.

**Puede incluso, que la extrema derecha no pierda, dentro del Congreso, el liderazgo de la política hacia Cuba, y que ante la imposibilidad de lograr sus objetivos por otros caminos, se apele al expediente de la invasión militar como recurso de última instancia. Lo cual es válido también para el análisis de la relación anterior.**

### 3. Relación entre Tb y Si.

Sin dudas, 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 estarse abriendo 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. A este acuerdo siguió el de mayo de 1995 y las reuniones conjuntas de chequeo.

La extrema derecha había dicho que entre Cuba y Estados Unidos se estaban produciendo negociaciones secretas, y lo cierto es que, cuando en mayo de 1995, el entonces Jefe del "Cuban's Desk" del Departamento de Estado, Dennys Hay, esperaba por Ricardo Alarcón en Nueva York, este último se encontraba en Canadá, negociando con un Subsecretario de Estado el segundo acuerdo (mayo 1995).

Junto a tal situación, ya la economía cubana iniciaba en 1995 su proceso de recuperación. La reacción no se hizo esperar, pues todo ello dio a entender a la extrema derecha, que Cuba paulatinamente escapaba de las presiones del bloqueo; además, con la aceptación de la administración Clinton.

La salida de Cuba de la crisis económica, hizo impacto en el debate sobre la política hacia la Isla y de todo ello resultó la esperable reacción de la extrema derecha, imponiendo su variante de política: la Helms-Burton.

**Luego, la agudización del carácter transnacional del bloqueo, y la internacionalización del conflicto Cuba-Estados Unidos que esto trajo aparejado, fue el resultado lógico de que Cuba comenzaba hacia 1995, a liberarse de las difíciles condiciones de la crisis, al mismo tiempo que exhibía el haber recuperado su capacidad de negociación frente a Estados Unidos. Condiciones objetivas a las que la extrema derecha decidió enfrentarse con fuerza.**

#### **4. Relación entre Rtb y Si.**

**Sin dudas, la resistencia a la transnacionalización más acusada del bloqueo, que comenzó a manifestarse hacia finales de la primera mitad de los años noventa, fue un resultado lógico de la aparición sobre el escenario político de la disputa que ya existía, con la llamada Ley Helms-Burton, por medio de la cual Estados Unidos pretende presionar a Cuba, aún a costa de una afectación de los intereses económicos de sus aliados.**

Esta intención norteamericana, liderada por la extrema derecha ya instalada mayoritariamente en el Congreso, apareció además en el contexto de una situación en que la economía cubana comenzaba a recuperarse. Por lo que ello impactó fuertemente la corriente que ya venía avanzando dentro de la realidad política interna norteamericana, de que ante una Cuba que sobrevive a la crisis económica y se recupera, es necesario buscar un nuevo modo de entenderse con ella, lo cual afecta en parte o totalmente la permanencia del bloqueo.

Por ello, la correlación más inmediata entre las variables aquí analizadas proviene de que una Cuba que sobrevive, mostrando crecientemente la ineffectividad del bloqueo para aplastarla, es un estímulo importante al desarrollo de las actitudes antibloqueo, y a los factores internacionales, entre ellos, el mundo de los negocios que trata de entenderse con Cuba.

Sin dudas, de Cuba no haber mostrado, como hasta ahora, su capacidad de sobrevivir, no hubiese resultado necesario explorar otras vías para cumplir los mismos objetivos o entenderse con ella.

## 5. Relación entre N y Si.

La aprobación de la Helms-Burton, ha tendido a retrasar las intenciones de la administración de W. Clinton de poder 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 la utilización de los llamados instrumentos del Carril II y por la otra, la voluntad política de los aliados de Estados Unidos de acompañarle en las presiones por obligar a Cuba a realizar la llamada "Transición Democrática".

Razones por las cuales, una vez conminado a tener que aprobar la Helms-Burton, Clinton lanzó a su asesor presidencial para asuntos de política hacia Cuba, Stuart Eizenstat, tratando de buscar un consenso con los aliados, que le permitiera saltar por encima del obstáculo que la Helms-Burton representa. Sobre la base de las promesas por parte de W. Clinton, de mantener la suspensión del Capítulo III y al menos flexibilizar o eliminar la posibilidad de aplicar el Capítulo IV de la Ley Helms-Burton, cosa esta última que ahora no ha logrado.

La dinámica de la relación entre estas variables sometidas al análisis, entonces se expresa, en que la necesidad de la negociación surge como resultado de que se ha hecho evidente la ineffectividad de la política de bloqueo, especialmente en medio de una situación en que la economía cubana crece y va poco a poco superando sus dificultades internas. Lo cual obliga a la búsqueda de otras alternativas complementarias, al mismo tiempo que aprovecha al bloqueo como instrumento de presión.

**No es que por medio de la "Negociación" se pretenda encontrar una variante de política eliminatoria del bloqueo, sino, más adecuada, en términos de combinarlo con otros instrumentos que permitan la utilización del bloqueo con una mayor flexibilidad.**

## 6. Relación entre C y Si.

**La relación entre la variable Clinton y la situación interna cubana, ha quedado declarada por la propia administración, 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 ochenta y recientemente ha tomado aún más fuerza. Pues sin dudas, la administración Clinton observa atentamente la situación interna de Cuba, como un asunto sustancialmente importante a tomar en consideración en la política hacia la Isla.

Este vínculo, para el caso de Clinton, se observa claramente cuando sabemos que siempre declaró que su ley de política para Cuba es la Ley Torricelli, que como conocemos, se ajusta bastante más al escenario en que se desenvuelve actualmente el conflicto.

Por último, podemos decir que la posibilidad de confrontación de un "grupo de presión económico" o lobby económico dentro de la política hacia Cuba, 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 representa un obstáculo casi infranqueable para ellos.

De tomar fuerzas, el lobby tendrá hacia el futuro un impacto significativo, sobre todo dentro del Congreso, agudizando el debate existente en la dirección de un levantamiento al menos parcial del bloqueo.

Todo parece indicar que tal posibilidad del lobby económico se abre paso, por lo cual es una variable potencial a seguir detenidamente.

## **¿EL CAMBIO DE POLÍTICA O CAMBIO DENTRO DE LA POLÍTICA?**

Por lo general, cuando se habla de cambio de política, se parte de considerar las modificaciones en los parámetros que la convierten, en nueva y diferente.

En el caso específico de la política de Estados Unidos hacia Cuba, ésta no ha cambiado, pero dentro de ella se han producido modificaciones importantes que permiten concluir que han tenido lugar cambios dentro de ella. Por ello, en términos tanto de actores, posiciones ideológicas, métodos e instrumentos con que se desenvuelve el conflicto en la actualidad, podemos destacar lo siguiente:

### a) Actores

Estos se dividen del modo en que relacionamos a continuación:

- Administración. (Ejecutivo y especialmente el Presidente), Departamento de Estado, Departamento de Defensa, Comunidad de Inteligencia.
- Congreso en sus dos cámaras y las comisiones encargadas de las relaciones internacionales.
- Instituciones académicas.
- Organizaciones económicas y empresariales.
- Fundación Nacional Cubano –Americana y otras organizaciones políticas de la comunidad, caracterizadas éstas porque se ha ampliado el espectro de organizaciones dentro de la comunidad cubana, surgiendo las denominadas moderadas, del tipo "Cambio Cubano", así como otras que han ampliado el espectro ideológico dentro de la comunidad.
- Tanques pensantes
- Fundaciones que otorgan financiamiento para proyectos con Cuba.

El cambio más significativo en este espectro de actores es la pérdida de prerrogativas del presidente a favor del Congreso y la cierta tendencia a la desarticulación de la extrema derecha, junto a la cohesión de las actitudes antibloqueo en organizaciones, grupos organizados, etc.

## b) Espectro ideológico

- Posiciones contrarias al bloqueo
  - Parcial
  - Total
- Posiciones por mantener la política de bloqueo, representada en la Helms – Burton y de reforzarla con otras medidas restrictivas.
- Posiciones oportunistas de congresistas de derecha que promueven la denominada “ayuda humanitaria” condicionada.
- Posiciones lideradas por Clinton, dirigidas a recuperar el liderazgo de la política hacia Cuba, pero presionando con el bloqueo para lograr el consenso de política por la “transición a la democracia” en la Isla.
- Posiciones por la total soberanía e independencia de Cuba frente a la política norteamericana, que han sido siempre las más débiles.

Todas estas conforman un espectro ideológico, cuyo cambio fundamental es su ampliación, caracterizada por una creciente actitud antibloqueo, que se abre paso a pesar de los intentos de la extrema derecha del Congreso, por afianzar la Helms – Burton con medidas dirigidas a la ampliación y profundización de su radio de acción, así como por la intención de quitar de manos del Presidente, la prerrogativa de suspender (cada seis meses) la ejecución del Capítulo III de la mencionada Ley.

Todo parece indicar que las posiciones de centro derecha son las que han comenzado poco a poco a liderar el proceso, por cuanto con posterioridad a la visita del Papa a Cuba, se han incrementado, tanto interna como externamente, las presiones para un levantamiento del bloqueo a Cuba, lo cual va paulatinamente arrinconando a las posiciones que dentro del Congreso, continúan moviéndose para recrudecerlo. El propio presidente Clinton va mostrándose partidario de una flexibilización, aunque presionando porque Cuba ofrezca señales de una “transición a la democracia”.

## c) Métodos

En cuanto a los métodos, se ha hecho evidente un debate, caracterizado por dos posiciones contradictorias básicas.

- La posición que se ha venido conformando, respecto a la no aceptación de la agresividad del bloqueo como principal vía para obligar a Cuba a la “transición democrática”.y que considera que el método fundamental debe ser el acercamiento y la negociación, y que el instrumento fundamental debe ser el de una “subversión pacífica a largo plazo”.Esta posición es compartida por Canadá, que la lidera, por España, que ahora se incorpora, por la OEA, así como por otros organismos internacionales y en cierto modo, también por la UE, que de acuerdo a la llamada “posición común”, conmina a Cuba hacia la “transición democrática”, utilizando la presión del no otorgamiento del llamado “acuerdo marco”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ver “La posición común de la UE sobre Cuba”. Informe IRELA, 18 de diciembre de 1996, INF – 96/6. Cuba, Madrid, España. Recientemente, la aceptación de Cuba como observador de la ACP, con vistas a la negociación del

Sin dudas, aquí existe un debate y aunque no se está de acuerdo con la utilización del bloqueo como mecanismo de presión, se utiliza el “aislamiento”, como es el caso de algunos países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, las posiciones dominantes en la organización hemisférica parecen aproximarse más bien, a no poner condiciones a Cuba para su aceptación nuevamente en el sistema interamericano y a presionarla cuando haya reingresado.

Por su parte, la administración norteamericana de William Clinton mantiene la posición de no aceptar a Cuba hasta que no haya cumplido con los requisitos de una “transición a la democracia”, que se entiende sobre la base de dar prioridad a un proceso de llamadas “elecciones libres” internacionalmente verificadas.

Cuba por su parte, no se ha movido de la posición de no aceptar condicionamientos de ningún tipo, habiéndose anotados algunos triunfos, como la visita del Papa, la derrota de la resolución norteamericana en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH), la reconciliación con España y finalmente, los pasos que Clinton está dando, dirigidos a flexibilizar un tanto el bloqueo económico.

En cuanto a los métodos a seguir con Cuba, estas posiciones como se ha visto, presentan matices no despreciables, pero ostentan la raíz común de considerar al bloqueo como una política fracasada y por lo tanto, incapaz de servir como método para actuar en el contexto actual, por cuanto no se corresponde con la situación de Cuba ni con el contexto internacional.

- La otra posición es la históricamente sostenida por las fuerzas de extrema derecha norteamericana, que se fortalecieron dentro del Congreso, con la aprobación de la ley Helms- Burton en marzo de 1996.

Esta posición continúa considerando a la política de bloqueo y a sus instrumentos, como el método idóneo para presionar a Cuba, obligándola a seguir un camino de concesiones que terminarían por destruir su régimen socialista.

Tales presiones llegan incluso a ser contradictorias con las supuestas intenciones declaradas por algunos partidarios de esta variante, de llevar a Cuba hacia una “transición pacífica a la democracia”. Transición que por supuesto, no tendría nada de pacífica y mucho menos de democrática.

Tal posición, lejos de amedrentar a Cuba, más bien ha contribuido a que el bloqueo sea visto crecientemente, como ya declaró Su Santidad Juan Pablo Segundo, como “algo éticamente impropio y moralmente inaceptable”. A tal punto, que el propio J. Helms

---

próximo Convenio de Lomé en septiembre de 1999, traza una vía nueva para Cuba en su acercamiento a los privilegios que ofrece la UE.

haya tratado, demagógicamente de promover un cierto tipo de “ayuda humanitaria” a Cuba dentro del Congreso norteamericano.<sup>6</sup>

Son estas posiciones las que precisamente han provocado --junto a la ley Helms – Burton-- las crecientes actitudes de condena que la política de bloqueo recibe hoy, tanto internamente en Estados Unidos, como a nivel internacional.

De todos modos, las contradicciones entre ambas posiciones analizadas son de método y no en cuanto a los objetivos que persiguen los actores dominantes en el espectro político del debate sobre Cuba, que es finalmente eliminar la Revolución Cubana.

#### d) Instrumentos

Sin duda, dentro del escenario actual, los instrumentos militares y paramilitares de la política norteamericana hacia Cuba han perdido la supremacía que antes tuvieron. Comienzan a ganar fuerza y presencia definitiva, los instrumentos políticos e ideológicos de la denominada “subversión pacífica” a largo plazo.<sup>7</sup>

Tal es el resultado paradójico de la supervivencia de la Revolución Cubana: Haberse ganado el tener que enfrentar ahora los instrumentos que sólo ganan presencia ante la imposibilidad de destruir a la Revolución por otros medios.

Entre otros, se trata de continuar utilizando el aparato propagandístico dirigido contra el contenido del régimen cubano, en términos de la economía y sobre todo de su régimen político.

Ello no quiere decir que se hayan abandonado otros ataques dirigidos a:

- Mantener latente la percepción internacional de Cuba como país enrolado en el terrorismo internacional.
- La existencia de asuntos por los que aun se mantiene la posibilidad de considerar a Cuba un peligro para la seguridad nacional de EE.UU. tal y como aparece en el reciente informe del Departamento de Defensa, acerca de la capacidad de las fuerzas militares cubanas.<sup>8</sup>
- Se mantienen las mal llamadas “Radio Martí” y “TV Martí”, como instrumentos de propaganda oficiales del gobierno norteamericano contra Cuba.

Junto a estos instrumentos, que han funcionado --aunque perdiendo paulatinamente su efectividad para mal informar y sembrar la confusión respecto a Cuba-- se afianzan otros que siempre aparecieron como potenciales a utilizar, pero que nunca ocuparon un lugar oficialmente preferente en la política hacia Cuba.

---

<sup>6</sup> Se trata de un proyecto de ley para aportar una supuesta ayuda de 100 millones de dólares en cuatro años, pero que según, J. Helms, deben ser repartidos exclusivamente a las denominadas por él, “víctimas de la represión política”. (Nota del autor).

<sup>7</sup> Tal situación no excluye la búsqueda de una solución militar por grupos de extrema derecha que aún sobreviven (Notas del Autor).

<sup>8</sup> Ver DIA, Report on Cuba threat U.S. National Security. LEF305-05/06/98 and LEF306-05/06/98. USIA, Washington, D.C. may, 1998.



Estos instrumentos de ahora, son aquellos que giran alrededor de las intenciones ya subsumidas en la llamada Ley Torricelli y que han dado en denominarse “instrumentos del llamado Carrill II”. Tales son:

- Intercambio académico
- Diplomacia “pueblo a pueblo”
- Ayuda humanitaria y cooperación
- Intercambio cultural, artístico e informativo
- Intercambio comercial y económico
- Intercambio a nivel político

Aunque los vínculos arriba mencionados, son parte sustancial del sistema de relaciones internacionales y no tienen en sí mismos un contenido subversivo, ni conllevan necesariamente la intención de subvertir el régimen político de la contraparte, el gobierno norteamericano considera que tales vínculos deben servir a propósitos de subversión ideológica del contrario, en este caso Cuba. Ello está implícito en el carácter de la “Ley de Democracia para Cuba”, más conocida como Ley Torricelli e implementado después, por medio de diferentes documentos y acciones realizadas por la administración estadounidense.

Se trata de utilizar un instrumento que supuestamente pondría a Cuba en la siguiente situación: sufrir el aislamiento a que Estados Unidos la ha sometido y cuanto éste termine y pueda volcarse hacia el mundo exterior sin limitaciones, incluyéndolo con Estados Unidos, entonces utilizar los mecanismos de las relaciones internacionales para de todos modos subvertirla.

Mostrándose una vez más, que al igual que en la política de bloqueo, Estados Unidos diseña instrumentos contra Cuba para “un mundo que no cambia”.

Claro, el Carrill II está considerado como parte de una ley del gobierno norteamericano que dice expresamente que todas las relaciones mencionadas, aunque en sí mismas no tienen un carácter subversivo, serán utilizadas para subvertir a Cuba. Razones por las cuales Cuba “avisada” no debe dejarse engañar.

Como puede observarse, el Carrill II lleva una gran carga de la prepotencia y del carácter imperial de la política norteamericana, que se autoconsidera siempre con el derecho y hasta en la obligación, propio de su “mesianismo”, de imponer a los demás sus valores, modo de vida e intereses,.

No es afortunado aún una circunstancia en la que Cuba no tenga que preservar su independencia y soberanía de las intenciones de un Estados Unidos, que siempre estará presto a utilizar la más mínima oportunidad para cumplir esa aspiración. Ello ha estado presente no sólo en los gobernantes y a través de su historia como nación, sino hasta en su propia cultura política, que considera que esa Isla que se encuentra a noventa millas del extremo Sur de la península de La Florida, debe ser propiedad norteamericana.

Es posible que muy pocos norteamericanos sepan que la Florida fué parte cubana cuando la colonización española, pero lo que es peor, muy pocos han sabido durante muchos años que Cuba no esta unida por tierra al extremo sur de la Península de La Florida.

Sin duda, durante el período que nosotros hemos caracterizado como de “cambio de foco” de la política de Estados Unidos hacia Cuba, se produjo también una especie de reacomodo de los actores, métodos e instrumentos de los que se han valido los Estados Unidos para tratar con Cuba.

Veamos sucintamente cómo se produjo este reacomodo

Pero antes de tratar las modificaciones en específico, es necesario primero, hacer una cierta periodización del fenómeno.

#### Período 1986 – 1993

Dentro de esta etapa se produce el “cambio de foco” y dada la situación tan difícil por la que Cuba atravesó, se mantuvo y reafirmó durante todo el período la percepción de que la Isla no sobreviviría y que por tanto, no valía la pena asumir el costo de cambiar la política, pues se produciría el derrumbe, como había tenido lugar en todos los países socialistas del este europeo y en la URSS en 1991. Esta idea se afianzó porque las dificultades económicas de Cuba, que habían comenzado en la segunda mitad de los años ochenta, para los años 1992 – 1994 se habían agudizados y se vivía el peor período de la crisis económica que aquejaba a la Isla.

#### Período 1994 – 1998

Se trata del período en que Cuba crece al 0,7% de su PIB en 1994 y desde entonces, detiene la crisis y continúa el crecimiento. Tal fue el impacto de esta salida de Cuba que ,a partir de entonces, comenzó a reinstalarse y abrirse paso la idea de que la política de bloqueo a la Isla había resultado un fracaso. Esa situación se reforzó cuando en 1996 Clinton, presionado por la campaña presidencial, firma la Ley Helms Burton y comienza entonces una etapa de creciente afectación de las relaciones de Estados Unidos con sus aliados.

Tales reacomodos han sido:

- a. Cambia el foco de la política, orientándose preferiblemente hacia un seguimiento de la realidad interna cubana.
- b. Al Clinton presionar a Bush para que firme la Torricelli en 1992 y después el propio Clinton firmar la Helms – Burton en 1996, se produce un salto importante en la transnacionalización de la política de bloqueo, que trae como resultado una internacionalización del conflicto entre ambos países.
- c. Al Clinton firmar la Ley Helms – Burton el 12 de marzo de 1996, cede sus prerrogativas en la conducción de la política hacia Cuba a favor del Congreso y como resultado de ello (a pesar de Clinton preservar su autoridad para suspender la ejecución del Capitulo III) se produce un cambio importante del proceso de formulación de política hacia Cuba: el Presidente pierde la

prerrogativa de que antes disfrutaba, para poder hacer cambios sustanciales en la política hacia Cuba.

Pero el hecho de ahora ser el Congreso el único que tiene la facultad de hacer cambios en la política hacia Cuba, no se debe asimilar sólo como una desventaja, pues con el decursar del tiempo puede devenir también en una ventaja. Aunque sin dudas, el cambio es dramático pero no es sólo una desventaja.

De acuerdo a la dinámica y características del sistema político norteamericano, en particular de su sistema de gobierno y en especial del Congreso, siempre en tendencia será mejor que las decisiones políticas hacia nuestro país tengan que adoptarse de manera más colegiada.

Es decir, siempre será preferible que la decisión esté en el Congreso, por cuanto en general, la política y las decisiones podrán ser más debatidas y dentro del órgano que adopta las leyes, ya que uno de los problemas básicos de la política con Cuba ha sido, que ha estado durante todos estos años, sobre todo desde 1959, demasiado concentrada en pocas manos y como resultado de ello, ha sido muy poco o nada debatida.

Considero también que el grado de centralización antes existente en la toma de decisiones respecto a Cuba, provocaba presiones sobre el órgano de decisión, específicamente sobre el ejecutivo y en particular sobre el Presidente. Pero tales acciones no pueden ser entendidas como un debate de la política hacia Cuba.

Si la política hacia nuestro país hubiese podido ser más debatida, tal vez los presidentes norteamericanos, a partir de cierto período, no hubieran podido darse el lujo de realizar tantas acciones contra Cuba, sin rendirle cuentas a nadie.

El hecho de que ahora la decisión última tenga que ser tomada por el Congreso, es un cambio dramático en las reglas de formulación y ejecución pero con ello, más bien se avanza en la normalidad del funcionamiento del sistema de gobierno hacia lo típico, dado que el caso de Cuba era atípico en tal sentido. Se trata de algo más normal y para bien o para mal, también más predecible.

Tampoco es posible soslayar que nuestra percepción respecto al Congreso ha estado muy influida por el papel tan negativo que este ha desempeñado en la política hacia Cuba, limitándose sólo a impulsar medidas negativas o poniendo en manos de los presidentes instrumentos para atacar a Cuba.

También, al estar la decisión centralizada en el Congreso, es más concentrado, localizado y coherente, el debate por lo que será más institucional también la forma en que otras instancias podrán participar..

Mientras en el Ejecutivo los intereses son más globales y alejados de la base, en el Congreso el cúmulo de asuntos que pudieran tener una conexión e influencia con la política es más amplia. La participación también. El espectro ideológico tiende a ser más diverso y las diferentes instancias del sistema político pueden participar con mayor amplitud.

Si el Presidente, junto a un reducido grupo (el Ejecutivo) es el que tiene en sus manos la decisión, los factores subjetivos tienen una importancia mayor en tales decisiones, mientras que en el Congreso es posible un debate más amplio, rico y riguroso.

Además, el Congreso cambia su posición con más frecuencia y lo hace más, a partir de las corrientes que se mueven en la sociedad civil, mientras que en el Ejecutivo las opiniones tienden a conformarse más respondiendo a las preferencias de un reducido grupo de personas. Es que el Congreso siempre estará más sometido a los impactos externos, que el ejecutivo.

Que las decisiones de la política hacia Cuba estuvieran prácticamente concentradas en las manos del Presidente, siempre tendieron a crear la impresión de que un cambio de política resultaría más fácil, pero se trata de una ilusión, porque nunca tuvo lugar.

- d. Clinton, que siempre había expresado que su ley de política hacia Cuba era la Torricelli, se lanza a la búsqueda de un consenso de política con los aliados, viéndose precisado, bajo las presiones de éstos y en particular de la UE, a posponer la ejecución del Capítulo III de la Ley Helms – Burton, por cinco ocasiones consecutivas y a buscar flexibilidades en la aplicación del Capítulo IV de la propia Ley, presionado por las leyes antidotos y el panel contencioso de la UE ante la OMC.<sup>9</sup>

En medio de tal situación, se afianza el ambiente antibloqueo que ya había comenzado a surgir y Clinton se ve obligado a flexibilizar en algo la política de bloqueo, impactado también por la salida de Cuba de la crisis económica, las votaciones consecutivas contra la política de bloqueo en la ONU, más recientemente la visita a la Isla del Papa, de Jean Chretien y de empresarios norteamericanos, así como la derrota de la resolución norteamericana en la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la ONU.

Aparecen fuerzas moderadas dentro del ambiente político norteamericano y surge la campaña de “levantamiento parcial del bloqueo”. Cuba cuenta con aliados, tanto dentro del ambiente político interno de la sociedad, como dentro del Congreso norteamericano.

- e. Dentro de la comunidad cubana en Estados Unidos, que siempre había parecido un bloque nonolítico en su actitud agresiva contra la Isla, comienzan a producirse cambios: surgen voces alternativas, organizaciones moderadas o centristas, crece la solidaridad con Cuba y la actitud antibloqueo. En medio de tal ambiente muere Jorge Mas Canosa, líder principal de la

---

<sup>9</sup> Al cierre de este artículo se anunciaba el acuerdo Unión Europea – Estados Unidos. Bajo este acuerdo, Clinton aceptó pedir al Congreso, flexibilidades en la ampliación del Capítulo IV, a cambio obtener de la Unión Europea el compromiso de fortalecer la protección de derechos de propiedad en Cuba y en otras partes del mundo, negando préstamos gubernamentales, subsidios o seguros contra riesgos políticos a las compañías que inviertan en naciones que tienen un historial establecido de confiscaciones ilegales. Christophaeer Marquis y Jodi A. Enda. “El Nuevo Hewrald”, Mayo 12, 1998, Noticias de Cuba, pag.A6.

Tal decisión abre un nuevo período del debate en el Congreso sobre la política hacia Cuba, que tiende a complicar más la situación. No obstante, todos los escenarios posibles hacia el futuro, dependen de la aceptación del Congreso del acuerdo UE-EE.UU., por lo cual hasta ahora, es mejor no especular. De todos modos, las presiones políticas sobre Cuba se incrementarán. (Notas del Autor).

extrema derecha de la comunidad cubana en Estados Unidos y esta corriente comienza paulatinamente a presentar falta de liderazgo y síntomas de desarticulación.

- f. Si bien es cierto que aún hoy en la política hacia Cuba está presente todo el espectro de posiciones, métodos e instrumentos que se han utilizado y por tanto también están presentes desde grupos de izquierda, como la Brigada Antonio Maceo, moderados como Cambio Cubano, hasta grupos paramilitares, que aún se entrenan en Los Everglades. No es menos cierto que las posiciones extremas con relación a Cuba van, creciente y paulatinamente, perdiendo espacio y la Administración actual no alimenta una política agresiva hacia la Isla, bajo los parámetros utilizados años atrás.<sup>10</sup>

Siguiendo su línea oportunista inaugurada con la electorera decisión de aprobar la Ley Helms – Burton, firmada el 12 de marzo de 1996, William Clinton ahora, intenta echar hacia delante el segundo acuerdo con la Unión Europea.<sup>11</sup>

Según este acuerdo, del cual aún no disponemos del texto oficial, Clinton daría facilidades a los europeos para las inversiones en Libia e Irán, afectadas por la llamada Ley D´amato – Kennedy y buscaría con el Congreso de los Estados Unidos las prerrogativas de suspender y yodiría, aplicar a discreción, si fuese necesario, el Capítulo IV de la denominada Ley Helms –Burton. A cambio de ello, la UE se comprometería a no respaldar nuevas inversiones en aquellas propiedades confiscadas o nacionalizadas en Cuba ,que hubiesen sido propiedad norteamericana. Es decir, la UE no otorgaría ningún tipo de facilidades en términos de préstamos, subsidios para riesgos, etc., y además apoyaría a los Estados Unidos en presionar a Cuba hacia la llamada ”transición a la democracia”.

De todos modos, aunque ya ha comenzado a tener impacto dentro del debate político nortamericano, aún el acuerdo debe esperar por los pasos siguientes:

1. Debe ser ratificado por el Parlamento de la Unión Europea y no queda claro aún, si también por los parlamentos de los países miembros de la UE.
2. Debe ser ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, en lo referido a la Ley Helms-Burton, por cuanto implicaría modificaciones respecto a la ejecución de sus Capítulos, no así la D´amato – Kennedy, cuyas regulaciones son manejables por el Presidente.

Para ya comenzar a calentar el debate, N. Gringrich ha manifestado lo siguiente:

“El gobierno de Clinton debe entender que en la negociación internacional darlo todo sin recibir nada a cambio, es una práctica inaceptable. Después de 13 meses de negociaciones con la UE, los europeos sólo han ofrecido “humo y espejos”, mientras

---

<sup>10</sup> Ver declaraciones de un vocero de la Administración, donde éste critica la retórica de la derecha de la comunidad cubana, en particular de la Fundación Nacional Cubano Americana. PM No.140, 21/ VII/1998.

<sup>11</sup> “Clinton y Europa pactan sobre Ley Helms”. Nuevo Herald, 19 de mayo de 1998.

Aunque el acuerdo es bastante confuso, sus implicaciones parecen apuntar en la dirección de presionar a Cuba sobre la base de utilizar la concertación para obligarla a marchar hacia la “transición democrática”, salvando al mismo tiempo el obstáculo de carácter transnacional de la Helms, nunca aceptado por la Unión Europea.

Clinton cancela mecanismos más importantes para detener inversiones que violan las leyes estadounidenses”

No pocos califican el acuerdo de confuso y contradictorio, así como por diferentes razones, tanto partidarios como opositores del bloqueo, lo critican y no aceptan. Espectro de opiniones que, en las próximas semanas estallará dentro del Congreso, complicando aún más el debate de la política hacia Cuba.

En tales condiciones, consideramos que dentro del camino hacia la aprobación o rechazo del acuerdo UE/EE.UU, patrocinado por Santer, Clinton y el premier de Gran Bretaña, se pudieran generar respecto a la política hacia Cuba, entre otras, las situaciones siguientes:

- Se vislumbra ya, por múltiples declaraciones, la oposición de la extrema derecha del Congreso, que estima el acuerdo como un paso dirigido a suavizar la aplicación de la llamada Ley Helms Burton.
- Ante el consenso existente por llevar a Cuba hacia la “transición democrática”, habría que esperar que actitud asumirían los partidarios de las diferentes alternativas de oposición al bloqueo, que existen dentro del Congreso.
- La posición de no aceptar el acuerdo UE/ EE.UU. por parte de los líderes de la extrema derecha anticubana del Congreso, es positiva para Cuba, pues la polémica quedaría en pie, obligando a Clinton a buscar otras soluciones, en medio del creciente debate que provocan las posiciones contrarias al bloqueo dentro del Congreso.

Siempre, considero sería preferible para Cuba, continuar luchando contra la Helms Burton, que tener que enfrentar un acuerdo UE/EE.UU. que serviría para fortalecer el consenso por subvertir a Cuba y al mismo tiempo, hacer desaparecer el elemento polémico (transnacional) que hasta ahora ha enfrentado a Estados Unidos con sus aliados.

- Si la extrema derecha del Congreso apoya a Clinton en el acuerdo UE/EE:UU y este es aprobado, la situación de Cuba sería difícil, aunque continuaría dentro del Congreso el debate contra el bloqueo.
- Hay que esperar a ver como será el debate dentro del Parlamento de la UE y en los parlamentos de cada país miembro, bajo las presiones de los empresarios que tienen relaciones con Cuba, apoyado ello por la indetenida afluencia de capital extranjero y hombres de negocios hacia la Isla.
- Dadas las características universales del acuerdo, hay que esperar por las reacciones del resto de los aliados de Estados Unidos, sobre todo de Canadá que es quien liderea ahora una política de acercamiento y diálogo con Cuba.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Según el acuerdo UE/EE:UU: se debe confeccionar una lista mundial de todas las nacionalizaciones y confiscaciones que pueden ser consideradas como ilegales. Como todos sabemos, Estados Unidos considera como ilegales los procesos de confiscación y nacionalización en Cuba, por lo cual también pudieran ser considerados como ilegales las compensaciones ya realizadas por Cuba y las que se encuentran en proceso con Canadá y España.

- Si el acuerdo fuera aprobado, ello implicaría buscar arreglos ,sobre la misma base ,con el resto de los aliados o mantener la potestad de la posposición del Capítulo III de la Helms Burton en manos del Presidente, lo que agregado a la anulación o flexibilización que se logre para el Capítulo IV, haría que Clinton prácticamente retornará a la Torricelli, pero con un instrumento adicional más fuerte para continuar presionando a Cuba.

Si ante tal situación, Cuba no continuara haciendo evidente su recuperación económica, las presiones sobre Clinton podrían disminuir y se perdería todo estímulo para flexibilizar la política hacia Cuba.

- Los intereses de algunos miembros de la UE en Irán y Libia son mayores que en Cuba, lo cual opera como una desventaja para la Isla.

De todos modos, que Cuba continúe su recuperación económica y sigan llegando los inversionistas, devienen en un factor determinante para resistir ante cualquier escenario que se presentase. Todo lo cual resultaría también muy positivo para continuar incrementando el interés en la formación de un lobby económico antibloqueo en Estados Unidos.<sup>13</sup>

La derrota que Cuba ha propinado a todos los instrumentos que por más de 30 años han pretendido destruir la Revolución; su paulatina salida de la crisis y el ambiente internacional contra el bloqueo, obligan a los Estados Unidos a buscar otros métodos e instrumentos de política más ajustados al momento actual. Por esta razón Cuba está obligada a prepararse para una lucha diferente, en la que los instrumentos políticos e ideológicos tienen la supremacía en la política norteamericana hacia la Isla.<sup>14</sup>

## **RELACIONES ENTRE LAS VARIABLES DEL CONFLICTO Y LOS ESCENARIOS EN QUE ESTAS SE DESENVUELVEN**

En realidad la proyección externa de Cuba, tanto política como económica, se desenvuelve en un escenario que tiene casi siempre las características de un triángulo conflictual.<sup>15</sup>

Siempre que Cuba, en la consecución de sus objetivos de política exterior, se proyecta hacia el plano internacional encuentra en un vértice, más o menos cercano, de la relación que desea establecer, las presiones que ejerce Estados Unidos por medio de su política de bloqueo.

Estados Unidos nunca aceptó el esquema de compensación propuesto por Cuba (Nota del Autor). Ob. Nuevo Herald, 19 de mayo de 1998, Anexo A, Parte II, (Digital: Primera Plana)

<sup>13</sup> Ver Leonel Nodal “Empresarios norteamericanos en La Habana”. Revista “Correo de Cuba”, La Habana, Cuba, No.2, 1998, pp 41-43. No es necesario profundizar para percatarse del impacto que el proceso de recuperación económica de la Isla va teniendo en el crecimiento del interés de los hombres de negocios de los Estados Unidos. Ver también “Explican oportunidades en Cuba hombres de negocios de E.U.A. “CubaInfo, Vol No.4, Universidad Johns Hopkins, Washington DC, USA, p.2.

<sup>14</sup> Ver Patrick J. Kiger. “Squeeze Play”. The United States, Cuba and the Helms Burton Act. The Center for Public Integrity. ISBN 1882583-08-6. Washington, DC, USA.

<sup>15</sup> Llamamos triángulos conflictuales a aquellas relaciones en que intervienen tres actores genéricos básicos, entre los que se presenta un marco de contradicciones de intereses principales. Tales contradicciones deben referirse a un ámbito de estas relaciones en las que al menos, uno de los actores considera que se presentan obstáculos para el logro de objetivos que afectan a su seguridad nacional, entendida esta última como una afectación a sus objetivos económicos, políticos y de identidad nacional.

Una ejemplificación gráfica de ese fenómeno nos la encontramos en las relaciones Cuba – Unión Europea.

El área de conflicto se caracteriza por dos momentos fundamentales:

1ro. Los intentos de la Ley Torricelli por eliminar el comercio de Cuba con filiales norteamericanas en terceros países y más recientemente, las intenciones de la llamada Ley Helms Burton por frenar el proceso inversionista del capital extranjero en Cuba, en particular en aquellas áreas de recursos que con anterioridad eran propiedades de personas privadas o entidades norteamericanas.

2do- Las presiones que desde la propia Unión Europea son ejercidas, a partir de la “posición común” lograda en noviembre de 1996, que exige a Cuba la realización de la llamada “transición a la democracia”, si quiere recibir el favor del Acuerdo Marco. Imposición que obedece también a la coincidencia estratégica entre la UE y Estados Unidos de empujar a la Isla hacia la economía de mercado y la democracia liberal.<sup>16</sup>

Situación esta última que se repite en el caso de la OEA, ámbito en el cual Estados Unidos ejerce con mayor nivel de control y efectividad, presiones para impedir el ingreso de Cuba en la organización hemisférica, si la Isla no acepta la denominada transición a la democracia.

A diferencia de la UE, en la que existe una “posición común”, en la OEA sus miembros no presentan una actitud tan homogénea, diferenciándose en el sentido siguiente:

- Países que ponen como condicionante para el reingreso de Cuba a la OEA, que la Isla haga la transición, o al menos inicie los pasos (elecciones libres internacionalmente verificadas) para un tránsito hacia la democracia liberal.
- Los que no ponen como precondition a Cuba, para el reingreso a la OEA, la realización de la transición a la democracia, aceptando su entrada incondicional, para después presionarla con los mecanismos hemisféricos
- Países que están en disposición de readmitir a Cuba dentro de la OEA, tal cual es, sin intenciones de presionar sobre ella, aunque esperanzados en que una vez dentro de los mecanismos hemisféricos, se vea obligada o sienta la necesidad, de uniformar su régimen político a los del resto de las llamadas democracias latinoamericanas.

¿Qué relación existe entre estos escenarios y las variables que conforman actualmente el conflicto?

Veamos sintéticamente como cada una de las variables mencionadas están impactando y pudieran influir en cambios futuros de estos escenarios.

---

<sup>16</sup> Ver Ob.”La posición común de la UE sobre Cuba”, pp 2-3.



## **Situación interna cubana**

Existe una relación muy estrecha entre la situación interna cubana, particularmente de su proceso de recuperación económica y los escenarios triangulares analizados. Esta relación en nuestra opinión puede tipificarse a partir de dos momentos muy importante que son los siguientes:

- a) Existe a nivel internacional, un interés creciente en la relación económica con Cuba. Situación que responde a que la dinámica económica de la Isla se va haciendo cada día más atractiva para los negocios, razón fundamental por la cual, a pesar de las presiones ejercidas por el bloqueo, los hombres de negocios siguen acercándose a Cuba y esto trae crecientes provechos para su proceso de recuperación económica.<sup>17</sup>
- b) El crecimiento de la actividad económica extranjera dentro de Cuba, produce importantes estímulos para la realización de buenos y jugosos negocios hacia el futuro, situación esta que resta solidez a las posiciones que esgrimen la democracia como una precondition para relacionarse con Cuba.

Se trata de que, sobre todo en America Latina y el Caribe, los compromisos de presionar a Cuba hacia la democracia liberal aparecen más bien como una actitud táctica para no buscarse problemas con EE.UU y no tanto como una intención estratégica, siempre que la Isla sea capaz de ofrecer buenos resultados en las relaciones económicas.

Por estas razones, hemos considerado que la dinámica interna de la economía cubana y en particular, de su proceso de recuperación devienen en condición ineludible de lo que hacia el futuro pueda ocurrir con la política de EE.UU. hacia Cuba. Dado que el bloqueo se hace inefectivo en un escenario dentro del cual Cuba se recupera económicamente y resulta crecientemente atractiva para el capital extranjero. Situación ésta que es válida también para los sectores de capital en Estados Unidos, que comienzan paulatinamente a interesarse en negociar con Cuba.

Esta variable por supuesto, puede ser seriamente afectada en su dinámica favorable a Cuba (la recuperación económica) si la extrema derecha del Congreso lograra mantener las presiones del bloqueo sobre la Isla.

## **Correlación dentro del Congreso en la política hacia Cuba**

Como resultado de la aprobación de la llamada Ley Helms Burton, toda la dinámica del debate interno en los Estados Unidos respecto a la política hacia Cuba, se refleja en el Congreso y no puede ser de otro modo, dado que sólo éste puede cambiar la política hacia la Isla, aunque no son nada despreciables las presiones que pueden ser ejercidas sobre William Clinton, dado los poderes que este aún conserva para posponer el Capítulo III, negociar con los aliados, ejercer su

---

<sup>17</sup> Según declaraciones de Ibrahím Ferradáz, ministro de la Inversión Extranjera, ya Cuba ha logrado 340 asociaciones con el capital extranjero y un monto de 2 000 millones de dólares en inversiones, sobre la base de una filosofía que considera a la inversión extranjera como un complemento de los esfuerzos nacionales. Ver Panorama Mundial No. 140, 21/VII/98.

influencia sobre el Congreso y otros niveles o sectores del aparato de gobierno norteamericano que se relacionan con la política hacia la Isla.<sup>18</sup>

Si fuésemos a caracterizar la influencia de esta variable sobre los escenarios en que se desenvuelve la política de Estados Unidos hacia Cuba y las relaciones bilaterales entre ambos países, debiéramos tomar en consideración ante todo, las situaciones siguientes:

- a) Aunque William Clinton puede aun recibir las presiones de la necesidad o no de un cambio de política hacia Cuba, tales presiones finalmente tienen que impactar sobre el debate interno del Congreso que en definitiva es quien puede cambiar la política.
- b) Dada la creciente actitud antibloqueo, tanto interna en Estados Unidos, como a nivel internacional, la extrema derecha del Congreso, principal elemento sustentador de la Helms Burton, ha quedado aislada en su intención de afianzar la política de bloqueo contra Cuba, aunque no cesa de introducir iniciativas para agudizarlo y quitarle a Clinton la prerrogativa de posponer el Capítulo III de la Helms Burton. Más recientemente trata de erosionar y no aprobar el entendimiento UE/EE:UU. Del 18 de mayo de 1998

Estos asuntos más arriba enunciados, operan como precedentes importantes para entender, que las actitudes que se manifiestan hoy a nivel internacional, van dirigidas más que todo contra el Congreso norteamericano y no tanto al presidente Clinton. Observándose claramente que, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, existe un cierto consenso respecto a la política hacia Cuba que se divide en dos partes:

- Existe un consenso antibloqueo, en que a nivel internacional casi nadie apoya esta política, lo cual contradice la actitud aún predominante dentro del Congreso norteamericano, observándose un abierto enfrentamiento con la derecha tanto hacia lo interno, como en el plano internacional.
- Un consenso a nivel internacional para llevar a Cuba hacia la “transición democrática”, lo cual coincide con la posición del presidente Clinton y otros actores dentro del propio Congreso.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> No es nada despreciable la capacidad que ha exhibido Clinton para mover algunos asuntos de la política hacia Cuba en las direcciones que considera más conveniente a sus intenciones. Las recientes medidas sobre remesas, vuelos directos y licencias para ayuda humanitaria son una clara muestra de ello. También llama la atención el modo en que la Administración ha comenzado a aprovechar el cierto proceso de desarticulación que comienza a mostrar la extrema derecha, en particular la Fundación Nacional Cubano Americana después de la muerte de Jorge Mas Canosa.

Ver declaraciones a Notimex de un funcionario de la Administración Clinton, en Panorama Mundial, No. 140, 21/VII/98, La Habana.

Ver también declaraciones de Mike Curry, del 16 de julio de 1998 en Panorama Mundial, No.139, 20/VII/98, La Habana.

<sup>19</sup> Se trata entonces de que el aislamiento de Estados Unidos, no lo es tanto en sus intenciones de subvertir a la Revolución Cubana, como por los métodos con que desea lograrlo. No hacerse ilusiones al respecto es muy importante.

Se produce un escenario complejo y no pocas veces contradictorio, por cuanto se quiera o no, el bloqueo continua actuando como un instrumento de presión contra Cuba, para obligarla a cumplir los requisitos y precondiciones políticas a las cuales la Isla se resiste.

En realidad, el Congreso es expresión de que las posiciones favorables, al menos a un levantamiento parcial del bloqueo, van tomando fuerzas. De modo que la correlación congresional en la política hacia Cuba comienza a actuar sin precedentes, como una variable que presiona en contra de la extrema derecha, juntándose con las posiciones antibloqueo a nivel internacional, que ahora se apoyan en las contradicciones de intereses que han aparecido entre Estados Unidos y sus aliados, alimentadas por la Helms Burton. La extrema derecha del Congreso esta presionada en sus posiciones dentro del órgano legislativo y el propio Congreso lo está ante los actores internacionales, así como también lo está Estados Unidos en su política de bloqueo contra Cuba.

De continuar esta tendencia, el bloqueo se verá aún más seriamente afectado hacia el futuro, aunque todavía sus partidarios disponen de espacio para mantenerlo e intentar recrudescerlo.

### **La transnacionalización del bloqueo**

Esta variable, afianzada por la aprobación de la ley Helms - Burton, ha sido la que ha hecho aparecer crecientemente los triángulos conflictuales en las relaciones económicas internacionales de Cuba y hace más difícil su proceso de reinserción económica internacional.

La aprobación de la llamada ley Torricelli en 1992, ya había puesto claramente en evidencia las contradicciones entre Estados Unidos y sus aliados por las relaciones con Cuba. Pero en tal ocasión, aunque hubo protestas y tendieron a aparecer las llamadas leyes antidotos, sin embargo, las protestas se diluyeron. Afianzando esa tendencia a la transnacionalidad de las medidas norteamericanas, cuatro años después, la Helms Burton amenazó y atacó, no sólo en la línea de frenar las relaciones comerciales, sino más allá, en el asunto de las inversiones. Por ello, el conflicto con la política norteamericana de bloqueo hacia Cuba, dejó de ser un asunto sólo bilateral, para pasar a expandirse como un conflicto internacional constituyéndose, al mismo tiempo, en diferendo entre Estados Unidos y sus aliados.<sup>20</sup>

Esa profundización del carácter transnacional de la política de bloqueo, trata de cerrar el cerco sobre Cuba, pero paradójicamente y al mismo tiempo, amplía la visión intencional sobre el bloqueo, de su carácter contradictorio con las normas internacionales, su sentido violador de la soberanía económica de los Estados y de la libertad del mundo de los negocios por relacionarse con Cuba.

Por ello, las propias fórmulaciones de la transnacionalización han traído como resultado el cúmulo de actitudes y acciones contrarias al bloqueo. Todo lo cual hace que, si bien Cuba se desenvuelve en un escenario más lleno de intenciones e instrumentos para aislarla

---

<sup>20</sup> Ahora, el acuerdo UE/EE:UU, del 18 de mayo de 1998, pretende extender la intención subyacente en la Ley Helms Burton respecto a una "protección internacional de los derechos de propiedad", por lo cual entonces esa Ley, que ahora los enfrenta, terminaría como una "rampa de lanzamiento" hacia posiciones que serían conjuntamente defendidas. Escenario dentro del cual, Cuba no serviría más que como una mera moneda de cambio. (Nota del autor). Ver: ob.Nuevo Herald, 19 de mayo de 1998...

económicamente por parte de Estados Unidos, al mismo tiempo también se trata de un escenario internacional en general, no dispuesto a la aceptación del bloqueo como regla para relacionarse económicamente con Cuba, ni como instrumento de Estados Unidos para liderar por la fuerza los flujos comerciales y los procesos inversionistas a nivel global.<sup>21</sup>

### **Resistencia a la transnacionalización del bloqueo**

En realidad, aunque el bloqueo de Estados Unidos hacia Cuba data de 1962, amparado bajo la Proclama Presidencial 3447, durante casi treinta años, ese país logró manipularlo como un asunto bilateral. Aún recientemente, ya impuesto el Panel Contencioso de la UE ante la OMC, Estados Unidos pretendió todavía defenderse amenazando con invocar el Capítulo XXII de la OMC sobre Seguridad Nacional, para librarse de las sanciones que hubiese podido imponerle esa organización y reafirmar su criterio del supuesto carácter bilateral del bloqueo.

Pero, la aprobación de la Ley Helms Burton el 12 de marzo de 1996, provocó el surgimiento de una actitud de resistencia, que hizo aparecer, ya de manera masiva, las denominadas leyes antidoto, el panel contencioso ante la OMC, la desaprobación a la política de bloqueo en Naciones Unidas por quinta ocasión consecutiva, la imposibilidad de condenar a Cuba en el Consejo de Seguridad de la ONU, como ha sido intención de los Estados Unidos, y el fracaso de condenar nuevamente a Cuba en la CDH (Comisión de Derechos Humanos)

Hay que añadir además, la posición asumida por algunos aliados de Estados Unidos, dirigidas a desconocer el bloqueo, en particular la de Canadá, que se ha separado de los métodos de política que ese país pretende imponer para tratar con Cuba. Junto a todo ese movimiento contestatario que tiene su base en la contradicción intereses que la Helms - Burton ha hecho surgir entre Estados Unidos y sus aliados, el movimiento de oposición al bloqueo y de solidaridad con la Revolución cubana, también han crecido.

Ello ha traído como resultado que en general, Estados Unidos en el plano de las relaciones económicas internacionales, no haya logrado hacer funcionar contra Cuba el aislamiento diseñado, salvo en ciertas organizaciones económicas internacionales, que como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), están bajo su control por el peso tan grande que tiene en las decisiones de estas organizaciones. Otras, pertenecientes al sistema interamericano, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han sumado también a las presiones del bloqueo.

Sin embargo, a nivel de países, Estados Unidos no siempre logra imponer las reglas del bloqueo en las relaciones económicas bilaterales de Cuba, sobre todo después de la visita del Papa a la Isla.

Eso nos indica que la resistencia a la transnacionalización del bloqueo, como variable, actúa en un sentido favorable al proceso de inserción económica internacional que Cuba lleva adelante

---

<sup>21</sup> A pesar de los acuerdos a que Estados Unidos y sus aliados han arribado hasta ahora o pudieran llegar en un futuro, de todos modos esta realidad ensombrecería siempre todo arreglo. Los aliados de Estados Unidos de ningún modo desean dejar que este le imponga reglas que pueden hacia el futuro afectar sus posiciones en la competencia económica a nivel internacional. (Nota del Autor).

y que los más recientes acontecimientos, tales como la visita del Papa a la Isla, la del Premier canadiense Jean Chretien, la imposibilidad de condenar a Cuba en la CDH y el gran activismo internacional desplegado bajo el liderazgo del Presidente Fidel Castro, amplían positivamente los escenarios internacionales en que el país se desenvuelve.

### **La negociación hacia la búsqueda de un consenso contra Cuba**

Estados Unidos escaló la línea del bloqueo bajo la intención de forjar una política dirigida a impedir que Cuba ocupara su lugar dentro del sistema de la economía mundial. Este es aún el nivel de consenso que pretende lograr. Pero en la medida en que el bloqueo, aún en su más recientes elaboraciones con la Helms - Burton al frente, no ha podido impedir que Cuba sobreviva, ha ido surgiendo una corriente de pensamiento que lo considera como inefectivo y más que ello, como incompatible con los propios intereses nacionales de Estados Unidos y de sus aliados competidores.<sup>22</sup>

Administraciones tras administraciones han mantenido el bloqueo, aún la de James Carter, que apareció como un punto de inflexión en la política hacia Cuba, período durante el cual tendieron a producirse acercamientos, momento también en que se llegaron a acuerdos importantes y bajaron las tensiones en las relaciones bilaterales.

Desde entonces, comenzó paulatinamente a desarrollarse la idea de que el bloqueo no había cumplido los objetivos para los cuales fue diseñado . Estas percepciones se verían reforzadas desde principios de los años setenta hasta la primera mitad de los ochenta.

Dentro de la segunda mitad de los años ochenta, se inicia un período en el cual la economía cubana comienza a declinar, como resultado del agotamiento del modelo de crecimiento y de las paulatinas dificultades de abastecimientos provenientes de la URSS y demás países socialistas. En 1989 estalla la crisis y en 1991 se produce el derrumbe de la URSS, afectando definitivamente el crecimiento de la economía cubana, situación que se prolongó hasta 1994 en que se detiene la crisis y comienza un nuevo proceso de crecimiento del PIB, que se mantiene hasta la actualidad, en que se pronostica un crecimiento entre el 2,5 y el 3% para 1998.<sup>23</sup>

Durante todo este período resurge con fuerza la idea de que el bloqueo podía ser efectivo. Hasta hoy, en que la economía cubana, aun enfrentada a retos importantes, continúa el proceso de recuperación y provoca que el pensamiento respecto al bloqueo se haya bifurcado en dos vertientes fundamentales.

- Los que consideran que el bloqueo es inefectivo, por cuanto Cuba se está recuperando económicamente después del período tan difícil transcurrido.
- Los que consideran que aunque Cuba se está recuperando económicamente, no obstante los retos que aun tiene por delante son lo suficientemente fuertes como para que su recuperación sea altamente cuestionada, por lo cual el bloqueo puede ser aun efectivo.

---

<sup>22</sup> Ver Esteban Morales Dominguez, ob, Revista Economía y Desarrollo, No ¾ , p.106.

<sup>23</sup> Una evolución del PIB durante la segunda mitad de los años ochenta hasta 1996, aparece en “Balance preliminar de la economía Latinoamericana ”. CEPAL, 1997.

Tales percepciones fundamentales han traído como resultado dos posiciones generales dominantes en relación con la política hacia Cuba.

- Una, que considera que posible continuar apostando al bloqueo como instrumento de la política a seguir para terminar con la Revolución cubana.
- La otra, que considera como ineficaz continuar con el bloqueo como instrumento fundamental de la política hacia Cuba y que plantea la necesidad de disminuir su perfil, para abrir paso a otros instrumentos más acordes con una Cuba que ha salido de la crisis y se recupera, en los marcos de un ambiente internacional que tiende paulatinamente a favorecerla.

Tales matices son los que caracterizan hoy las posiciones viables básicas de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Existen otras posiciones derivadas de percepciones aun más “radicales” en un sentido liberal o de extrema derecha, aunque menos viables.

Por una parte, las de la extrema derecha, para la cual el bloqueo no solo debe ser mantenido sino reforzado. Además de apoyar económicamente a la llamada “disidencia interna” en Cuba-<sup>24</sup>

De otra parte, los que no solo consideran al bloqueo ineficaz e inoperante, sino además política y éticamente inaceptable. Estas posiciones hacen crecer paulatinamente su influencia interna y a nivel internacional.

Esta realidad de los últimos años, en que el bloqueo al parecer ya se “bate en retirada”, ha generado también la posición bastante compartida, de que éste puede continuar siendo utilizado, mientras sea factible mantenerlo, como un instrumento para presionar sobre Cuba, obligándola a la aceptación del conjunto de prerrequisitos políticos que se le exigen: el tránsito a un régimen democrático liberal pluripartidista y de economía de mercado.

De ahí que este último sector, al cual considero pertenece el propio Clinton, es consciente de que el bloqueo está condenado a la ineficacia, tanto por la dinámica de la posición externa como sobre todo, por las tendencias del debate dentro del Congreso. Por ello, buscan entonces por medio de la negociación, forjar un consenso de política contra Cuba, que si bien hasta ahora utiliza al bloqueo como instrumento de presión, en realidad lo más importante a largo plazo, según consideran, es preparar el escenario para una política postbloqueo e incluso, para una denominada “Cuba post Castro”.

Es decir, actualmente existe un sector dentro de la política hacia Cuba que está conciente de que el bloqueo ha perdido su efectividad para tratar con la Isla. Dentro de ellos, aquellos que no se reconciliarán jamás con la existencia de una Revolución Socialista en Cuba, consideran que hacia el futuro inmediato o a más largo plazo, se necesita de una política de consenso que

---

<sup>24</sup> Los fondos entregados bajo el programa para Cuba de USAID (United States Agency International) ascendieron a un total de 2 457 000 dólares, con asignaciones realizadas hasta marzo de 1998 (Institute for democracy in Cuba, 400 000 dólares). Esta asistencia podría materializarse en equipos de comunicación, imprentas, fotocopadoras, máquinas de fax, y dinero.

CubaInfo, Volumen No.6, 30 de Abril de 1998. John Hopkins University, Washington,D.C.

termine con el “exclusivismo” de la Isla como economía y como régimen político dentro del hemisferio, sometiéndola a las tendencias homogenizadoras impulsadas por los procesos de globalización que transcurren a nivel mundial y que exigen la uniformidad a la economía de mercado y a un régimen de democracia liberal pluralista<sup>25</sup>

Por todo lo anterior, la “negociación” aparece hoy como una de las variables más complejas con que Cuba se enfrenta a nivel internacional. Tal complejidad consiste en que, por lo general casi todos los escenarios políticos en que Cuba se mueve internacionalmente, comparten la posición de que la Isla se debe mover hacia la economía de mercado y la democracia liberal pluripartidista. Las diferencias sólo están en que unos lo ponen como precondition, otros lo exigen y algunos, lo expresan al menos como esperanza.

Al resto, no les interesa cuál régimen político sobreviva en Cuba, siempre que con ella se puedan hacer buenos y rentables negocios. Entre estos últimos están incluso algunos que, compartiendo la idea de que la Isla debe “transitar a la democracia” no hacen de ello más que una coincidencia táctica con la actual política de Estados Unidos, que podría no ser seguida, siempre que la Revolución Socialista Cubana sobreviva y puedan tenerse vínculos económicos fructíferos con ella.

Tales tendencias se ven reforzadas por un mundo donde la competencia crece y el factor económico pasa a tener un papel determinante en la conformación de una seguridad nacional con nuevas exigencias. En un mundo caracterizado por retos globales insuperables de manera individual y por la transición hacia un nuevo estado de las relaciones internacionales, donde sólo los sólidos económicamente, sobrevivirán.

Se trata de un mundo dentro del cual, más allá de consideraciones ideológicas, no es posible desprestigiar el vínculo económico fructífero, la posible cooperación en el desarrollo y el intercambio comercial sistemático y seguro.

### **Actitud de Clinton en la política hacia Cuba**

William Clinton continúa siendo una incógnita en la política norteamericana hacia Cuba. Aunque existen aspectos de su comportamiento que pudiesen arrojar claridad acerca de cuales son sus intenciones.

- William J. Clinton pertenece a una nueva generación de políticos norteamericanos que no tienen compromisos con la generación de la Segunda Guerra Mundial, ni con la política hacia Cuba, con la cual antes de asumir la presidencia no tuvo prácticamente vínculo alguno.
- Clinton tuvo un comportamiento muy peculiar al inicio de su primer mandato, que se caracterizó esencialmente por un no compromiso con la política anterior hacia Cuba, hasta que finalmente se decidió por la continuidad.

---

<sup>25</sup> Ver Esteban Morales Dominguez, Cuba frente a la Helms Burton en el contexto de la llamada globalización. Próximo a publicar por Revista Contracorriente...

- La Torricelli se constituyó en la ley de la política para Cuba de Clinton, lo cual fue declarado en reiteradas ocasiones por el propio Presidente. Considero que la apreciación de esta ley como base de la política, obedeció a una percepción bastante cercana a las necesidades impuestas por las nuevas realidades de las relaciones entre ambos países.<sup>26</sup>
- Sin dudas, Clinton no tiene compromisos especiales, como los tuvo G. Bush con la política hacia Cuba. Más allá de razones imbricadas en el ejercicio de su administración y las percepciones relativas a las necesidades de reelegirse como Presidente, Clinton no ha tenido ningún tipo de compromiso respecto a la política hacia Cuba, caracterizándose más, por una actitud pragmática, que ideológica a ultranza.
- Entre 1993 y 1995 hasta que la ley Helms Burton apareció en el escenario político interno, Clinton siguió una política de continuidad, instrumentando la aplicación de la Ley Torricelli e incluso diríase, dando algunos pasos dirigidos a realizar cambios dentro de la política hacia su segundo mandato.<sup>27</sup>
- La aparición de la Helms Burton operó como una constante, en el sentido de que los intereses más conservadores, percibieron a la altura de 1994 y 1995, que se estaban produciendo ciertos acercamientos entre Cuba y Estados Unidos, por lo que la extrema derecha actuó, como siempre lo ha hecho en tales circunstancias, planteando su variante de política hacia Cuba.
- W.Clinton, que había presentado debilidades y fracasos, sobre todo en su política interna, que lo podían hacer aparecer como un candidato débil hacia las elecciones presidenciales de 1996, decidió no cargar con la derrota ante la Helms - Burton, en una situación en que además, el Congreso le resultaba desfavorable. Entonces, aprovechando el incidente de las avionetas del 24 de febrero de 1996, se propuso sacar partido de la derrota y decidió apoyar la aprobación de la Helms - Burton.

Como sabemos, ya la votación había sido ganada por los partidarios de la Ley, tanto en la Cámara como en el Senado y sólo faltaba que un comité de conferencias unificara los textos para ponerla a la firma del Presidente. También era evidente que si Clinton la vetaba, retornaría del Congreso con la suficiente votación (al menos  $\frac{2}{3}$ ) para evitar el veto presidencial, lo que la convertiría automáticamente en ley, derrota que Clinton no podía asumir, teniendo en cuenta la importancia que, según sus cálculos, tenía el voto de La Florida y de la derecha cubano-americana en general, en su reelección como presidente.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> No debemos olvidar que G.Busch firmo la Ley Torricelli como resultado de las presiones ejercidas por W.Clinton durante la campaña presidencial de 1992.(Nota del Autor).

<sup>27</sup> En declaraciones recientes de un vocero de la Administración, éste reconoce lo que ya se había hecho evidente para la extrema derecha , que al calor de la solución de la “crisis de los balseros” de 1994, se estaban produciendo algunas conversaciones “discretas” entre ambos gobiernos, una de las cuales , en mayo de 1995, trajo como resultados la ampliación del acuerdo migratorio de septiembre de 1994.

Ver “Panorama Mundial” No. 140, 21/VII/98, La Habana, Cuba.

<sup>28</sup> Sobre el por qué Clinton aprobó la Helms Burton y cómo incidió en esa decisión el derribo de las dos avionetas de “Hermanos al rescate”, existe una polémica no solucionada. Una de estas variantes de explicación de las causas de la firma de la Ley, trata de culpar a la dirigencia cubana por el incidente. Al respecto de la posición cubana, ver la entrevista concedida por Fidel Castro a la Revista Time, el 11/3/96, p.22.



Finalmente, Clinton aprobó la Ley, ganó la popularidad dentro de los votantes de la derecha cubano-americana y también la facultad de posponer cada seis meses, la ejecución del Capítulo III, siempre que lo considerase beneficioso para los intereses nacionales de los Estados Unidos, lo que se determinaría por la medida en que los aliados lo acompañasen en las intenciones de obligar a Cuba a realizar la llamada “transición democrática”.<sup>29</sup>

De tal modo, Clinton sorteó el obstáculo que la Helms Burton le situaba en el camino de su reelección como presidente, al postergar el nudo del conflicto hasta después de las elecciones presidenciales.

- Sin embargo, en julio de 1996, momento dentro del cual la Helms - Burton debía comenzar a ejecutarse, Clinton dió su visto bueno para comenzar la aplicación total de la ley, pero al mismo tiempo se auto otorgó la primera prórroga por seis meses, para echar a andar los procedimientos en la aplicación del Capítulo III , todo lo cual tuvo lugar en medio de la campaña presidencial. Clinton sorteó entonces el segundo obstáculo, dándole la Ley a la extrema derecha del Congreso y de la comunidad cubana, pero dándole también la posposición de la ejecución del Capítulo III a los aliados, ganándose la simpatía de ambos para seguir adelante en el camino hacia su reelección.
- Al mismo tiempo, previendo las dificultades que la Helms - Burton podría provocarle para el futuro de la política hacia Cuba, envió a Stuart Eizenstad a negociar con los aliados para tranquilizarlos, proponiéndoles, como ya se ha hecho evidente, que nada les pasaría, si lo acompañaban en un consenso de política para obligar a Cuba a realizar la “transición democrática”.<sup>30</sup>
- Pero una vez reelegido, las dificultades continuaron, sobre todo porque Cuba se recuperaba económicamente y Clinton había tenido que posponer los procedimientos para la ejecución del Capítulo III, lo cual hacía evidente una contradicción entre su actitud al firmar la Ley y su titubeo para definitivamente aplicarla.
- La Unión Europea entonces aprobó la “posición común hacia Cuba” en noviembre de 1996 pero, cansada de esperar, aprobó leyes antidotos y puso el panel contencioso ante la OMC. Clinton finalmente, ante el peligro real de ser condenado ante la OMC y de que las leyes antidotos ya aprobadas le fuesen aplicadas con el consenso internacional, pide en abril de 1997 a la UE que retire el panel, comprometiéndose a buscar ante el Congreso flexibilidades a la aplicación del Capítulo IV de la Helms Burton.

---

<sup>29</sup> Tanto Estados Unidos como la UE y Canada, proclaman su interés de llevar a Cuba por el camino de la llamada transición a la democracia, por lo cual mirado superficialmente pareciera que se trata de lo mismo; lo cual no nos permite negar que entre los aliados existe una coincidencia estratégica. Sin embargo, además de la diferencia de los métodos con que cada uno pretende lograr el objetivo declarado, para el caso particular de EE.UU. consideramos que el interés de llevar a Cuba por el camino de la democracia liberal, solo un subterfugio para ocultar sus verdaderas intenciones, que no son otras que las ya históricas de destruir a la revolución cubana.

<sup>30</sup> Esto se hizo evidente en la actitud asumida por Aznar en la visita del Vicepresidente norteamericano Albert Gore a España, así como también en la actitud asumida por España en el debate de la “posición común” de la UE sobre Cuba, finalmente aprobada, pero moderando la proposición presentada por España. Ver “La posición común de la UE sobre Cuba”, informe de IRELA, INF 96/6, Cuba-Madrid, España, 13 de diciembre de 1996, p 2.

- Pasa el año de 1997 y Clinton no hace nada en el Congreso para cumplir la promesa hecha a la UE, aunque es evidente que ninguno está interesado en que EE.UU. sea condenado, por lo que cumplido el año de pospuesto el panel, la UE decide finalmente retirarlo, dejando en suspenso su posible reactivación, dándole así un mayor plazo a Clinton para buscar flexibilidades ante el Congreso en la aplicación del Capítulo IV. A partir de ese instante, se hace más evidente la intención de Clinton de operar con la Torricelli, aunque sin negar la posibilidad de apretar en la línea del bloqueo, pero no bajo los preceptos de la Helms Burton, aunque sí usándola como mecanismo de presión.
- El asunto no quedaba resuelto y finalmente, en mayo de 1998, la UE y Estados Unidos, con la compañía del presidente “protempore” de la UE, Inglaterra y Leon Britain, llegan a un segundo acuerdo (más bien entendimiento) donde ambas partes pretenden solucionar sus diferencias (aliados al fin) a costa de Cuba.<sup>31</sup>

Aun es apresurado predecir los resultados finales que podrán obtenerse con este acuerdo, pues incluso debe ser ratificado por el Congreso norteamericano, el Parlamento de la UE y al parecer también por sus quince parlamentos miembros. No obstante, lo cierto es que ya se han escuchado las protestas, tanto en Europa como dentro del Congreso, que plantean la no aceptación del acuerdo

Sin duda, si se aprobara el acuerdo, Clinton dispondría de un formidable instrumento para presionar a Cuba, cumpliendo su aspiración de ajustar la Helms - Burton a sus intenciones de política hacia la Isla, es decir, llevando prácticamente la Helms Burton a la Torricelli, solo que adicionándole ahora el instrumento de presión diseñado por el Capítulo III; la figura del “tráfico”, pero “limándole” la arista transnacional que tanto afecta a EE.UU. en sus relaciones con los aliados.<sup>32</sup>

No puede haber dudas de que la actitud de Clinton en la política hacia Cuba es la otra variable en extremo compleja a que la Isla se enfrenta, dado que Clinton está haciendo un manejo de la política con los aliados, en la que ahora se desarrollan tres frentes de política hacia la Isla, todos con diferentes métodos pero con el mismo objetivo: llevar a la Isla hacia la “transición a la democracia”. Esos tres frentes de política son los siguientes:

1. Canadá con su política de “diálogo constructivo”
2. La Unión Europea con su “posición común hacia Cuba” y dentro de ella España, que se ha propuesto recuperar el terreno perdido después de los errores cometidos por el Presidente Aznar y además ahora apremiada por los avances de Canadá, que sin dudas le ha arrebatado el liderazgo de la política de acercamiento a Cuba.

<sup>31</sup> Ver “Clinton y Europa pactan sobre la ley Helms”. Nuevo Heral Digital. 19 de mayo de 1998.

<sup>32</sup> Clinton, al lograr que la UE haya declarado aceptar que “parece que las expropiaciones tuvieron lugar en contra del derecho internacional” y ser aceptada también por ésta la ocurrencia de “transacciones encubiertas”, ello da posibilidades a la Administración norteamericana de atraer a la UE a sus posiciones.

Ver: “Clinton y Europa pactan sobre la Helms”. Ob, p.4 “Carta de la Unión Europea. Nuevo Herald Digital, mayo 19 de 1998.

3. Finalmente, Estados Unidos, que trata de articular un frente caracterizado por el mantenimiento del bloqueo, como instrumento para obligar a Cuba a aceptar la “transición a la democracia”, pero ahora reforzado por un acuerdo que 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 con los aliados y apoyados también por las presiones que ejercerían los mecanismos interamericanos.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES**

Como hemos ya esbozado al principio de este trabajo, se encuentra en proceso de articulación una séptima variable, que puede tener un impacto determinante dentro de la política de Estados Unidos hacia Cuba en el futuro inmediato. Esta, si bien no constituye aun como tal una variable a considerar, ya los contenidos que la conformarían se expresan y comienzan a tomar espacio propio dentro del debate actual de la política hacia Cuba.

Se trata del sector de negocios, formado por un heterogéneo grupo de empresarios, compañías e instituciones, grandes, medianas y pequeñas. De ellas muy importante, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, a quienes los cohesiona el interés por hacer negocios con Cuba y la comprensión general de las trabas que el bloqueo representa para la consecución de sus objetivos de desarrollar relaciones económicas con la Isla.

Si esos sectores de negocios en los Estados Unidos llegaran a la articulación de un lobby para defender sus intereses de negociar con Cuba, tal asunto tendría un impacto demoledor sobre el bloqueo. Sobre todo, si tomamos en consideración que ello vendría a reforzar la actitud antibloqueo que ya existe dentro del Congreso de Estados Unidos y lo que ello representaría como factor de cohesión con los sectores de negocios que en el mundo presentan los mismos reclamos y que incluso, ya están en Cuba, participando activamente en el proceso de recuperación económica de la Isla.

No podemos olvidar tampoco, que precisamente esa realidad de que otros capitales y sectores de negocios ya están en Cuba, mientras el capital y los sectores de negocios de Estados Unidos están aun “atrapados” en las redes del bloqueo, representa un acicate importante para incrementar las preocupaciones de quienes no desean quedarse al margen del crecimiento de los vínculos económicos con Cuba.

Se trata de que ya existen hombres de negocios en Estados Unidos que están convencidos de que las “secretas intenciones” de preservar a Cuba sólo para el capital norteamericano no funcionan, comenzándose a romper así el consenso ideológico con la política de bloqueo.

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. Produciéndose la inaceptable paradoja para el “espíritu emprendedor” norteamericano de perder espacio dentro de una economía, en la que siempre se movieron en la más entera libertad.

Sin embargo, el posible escenario que se le presentaría a Cuba, de aprobarse el acuerdo UE/EE:UU, hace aun más dramática la necesidad de que la Isla continúe la recuperación económica como estímulo insustituible a la actitud antibloqueo, tanto dentro de Estados Unidos como a nivel internacional; para que se concrete el lobby económico norteamericano y que el capital extranjero continúe presionando por libertad para negociar con Cuba. De lo contrario, se crearía una conjugación de mecanismos políticos e ideológicos de presión, que junto a la nueva modalidad con que se pretende aplicar el Capítulo III de la Helms - Burton, harían a Cuba mucho más difícil la situación.

Tan válidas son las consideraciones respecto a la prioridad que adoptarán los instrumentos políticos e ideológicos para subvertir a la Revolución Cubana, como la prioridad que tiene el enfrentamiento al bloqueo en la nueva modalidad que este adoptaría de aprobarse el reciente acuerdo (más bien entendimiento) entre la Unión Europea y Estados Unidos.

Tal perspectiva hace más necesario que nunca analizar en detalle donde estarían para Cuba los espacios en que ésta podría sobrevivir con su proyecto socialista, dentro de los diferentes escenarios en que la Isla tendría que desenvolverse. Tales espacios en este mundo complejo y convulso existen, pero Cuba tendrá que responder a ellos siempre sobre la base de una economía que continúa recuperándose, un proceso de reinserción económica internacional creciente y bajo control, junto a un liderazgo de los cambios internos, que sea capaz también de asimilar los impactos sobre la sociedad civil cubana y mantener la estabilidad del régimen político.

Junio de 1998