

UNA PERCEPCIÓN DEL USO DE LA CONDICIONALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA CUBANA*

El debate sobre el uso de la condicionalidad vinculada a los derechos humanos, y sobre el uso de la condicionalidad en general, es uno de los más actuales y, a la vez, de los más problemáticos. De él depende incluso, en buena medida, el significado profundo de la orientación de las normas de coexistencia dentro de la comunidad internacional en el futuro visible.

El mundo ha pasado del drama de tener que vivir, ordenarse y relacionarse dentro de un equilibrio bipolar, al drama de tener que hacer todo esto en una situación de franco desequilibrio. El regocijo por la desaparición de las tensiones propias de la Guerra Fría no pasa de ser un pobre consuelo y un espejismo. En particular para los países agrupados política, económica y socialmente en el Sur, considerado así por lo que toca a los vínculos de dependencia, y no escuetamente por la connotación geográfica de su situación. La liquidación de la bipolaridad del Norte ha hecho pasar al primer plano las

* Documento presentado al Seminario “¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?”, 1995.

¹ El artículo “una” en el título de mi presentación es del todo intencional, y quiere subrayar que, desde la perspectiva cubana, puede haber y sin duda habrá otra percepción sobre el tema.

diferencias entre los poderosos y débiles, ricos y pobres, acreedores y deudores, donantes y beneficiarios, centro y periferia.

No me voy a extender en un preámbulo de consideraciones preliminares, y no porque crea inútil prolongar el debate. Queda mucho que decir y discutir sobre la contextualización de la condicionalidad y lo considero, además, indispensable para explicarnos los motivos del auge que ha alcanzado el tema en el final de este siglo.² Pero debo concentrar mi tiempo en una reflexión cubana, para dejar expuesta nuestra posición en el marco del ángulo concreto de esta perspectiva. El proyecto social cubano, nacido de la victoria revolucionaria de 1959, proporciona un escenario singular para el análisis del uso de la condicionalidad en las relaciones internacionales, y para evaluar los derechos humanos en un espectro más amplio que el habitual.

Sin la aspiración de un recuento en que muchos autores han abundado con puntos de vista diversos (y existen millones de páginas de análisis, valoraciones y criterios), voy a detenerme en algunos hitos para comentarlos. Recordaré que la condicionalidad fue aplicada a Cuba por Estados Unidos, desde que se le cortó en forma unilateral la cuota azucarera y el suministro de petróleo en los primeros meses de 1960, entonces como advertencia para que se interrumpiera el proceso transformador iniciado por la reforma agraria y otras de proyección netamente social.

Los Faraones, Babilonia, Alejandro y el Imperio Romano, institucionalizaron el uso de la condicionalidad en la Antigüedad, y desde entonces esta ha sido una expresión inconfundible de la relación de poder, sea utilizada multilateral o

² Para la evaluación del contexto sugiero tomar en cuenta a Hilbourne Watson, "Liberalismo, mercado y globalización: aspectos que afectan los derechos económicos y sociales en el Caribe": John Saxe-Fernández, "La globalización: aspectos neoeconómicos y geopolíticos"; Hugo Azcuy, "Nuevo orden mundial, soberanía nacional y autodeterminación en el Caribe" y Luis Suárez Salazar, "Nuevo 'orden' mundial, integración y derechos humanos en el Caribe: apuntes para una reconceptualización", en *Globalización, integración y derechos humanos en el Caribe*, ILSA, Bogotá, 1995.

unilateralmente, sea legitimada por usarse para bien o sea totalmente ilegítimable (y este es uno de los aspectos más polémicos, al cual, sin dudas, todavía habrá que regresar muchas veces en el debate).

A Cuba, país dependiente de la venta de su azúcar, su asociado principal dejaba de comprarle, y de inmediato le privaba también de abastecimiento energético, con el propósito explícito de provocar un cambio de política. Sin alusión recurrente a otros derechos consagrados como el de la propiedad. Esta decisión tal vez haya sido concebida sobre el cálculo exclusivo de un efecto inmediato, que sabemos que no tuvo. Desde aquí se levanta la cuestión de si la presión se ejerce simplemente sobre los gobiernos o sobre todo el país.

En realidad el gobierno nacido de la Revolución, con un consenso popular inequívoco, se vio presionado a aceptar la asociación con el otro polo del sistema mundial para no poner la independencia en cuestión, a la vez que radicalizó el proyecto iniciado con las reformas de 1959, y generó una rápida transformación estructural de la economía en su totalidad.

Si esta radicalización respondía o no a un proyecto preconcebido sigue siendo un tema discutible. Pero no lo son la ilegitimidad de la presión externa ni el consenso popular con que se realizó la radicalización.

El condicionamiento no funcionó entonces, y lo que debió ser una política cortoplacista (el bloqueo económico) cobró carácter de permanencia, ahora con el nuevo argumento de la asociación con el otro polo en el esquema de la Guerra Fría. La condición impuesta pasó de la modificación de política, al rechazo de un gobierno que usaba su independencia para asociarse a la Unión Soviética y para orientarse internamente al socialismo. El condicionamiento se tradujo en hostilidad y esta cobró forma en el auspicio de la invasión (Girón, 1961), la diplomacia del aislamiento, y el embargo comercial (1962).

El sentido de lo inmediato, el condicionamiento, cedía a la creación del entorno permanente y el tema de Cuba se con-

vertía también, en el plano diplomático en un elemento de condicionamiento de Estados Unidos hacia el resto del continente latinoamericano. Los gobiernos de la época se sumaron a la satanización de la Isla, y la excluyeron del sistema latinoamericano, incluso con la ruptura de relaciones bilaterales (salvo la conocida excepción de México).

Sin embargo, me atrevería a asegurar que la formalización del embargo comercial en abril de 1962 tampoco tuvo desde el inicio la intencionalidad de una medida definitiva. Lo testimonia el hecho de que, después de disipada la borrasca de la “crisis de los cohetes”, y en vísperas de su turbulenta y escandalosa muerte, el presidente John F. Kennedy dio señales de estar en disposición de iniciar un diálogo político con el liderazgo de la Isla. No pretendo derivar conclusiones, pero sí observar que probablemente ni Kennedy concibió el embargo como el elemento permanente de la política que devino después, ni Fidel Castro esperaba que la intransigencia estadounidense podría sistematizarse hasta tal punto.

Con la muerte de Kennedy se desvanece la esperanza de un arreglo, y el bloqueo (del cual el embargo es una expresión) adquiere un rango sistemático, cargado de implicaciones para evaluar, en un tema como el que nos ocupa, o sea, el de la condicionalidad. Es precisamente en 1964, con la extensión del embargo a las medicinas y alimentos, que se hace patente la intención largoplacista.

El bloqueo tiene que ver, ante todo, con la cuestión de la soberanía, que hoy se nos presenta tan polémica a través de la dicotomía “soberanía de la élite” o “soberanía del pueblo”,³ la cual pretende explicar y legitimar la violación de la soberanía nacional cuando la actuación de la élite no se corresponde con los intereses del pueblo.

En este escabroso terreno, el caso del bloqueo a Cuba aportaría en primer lugar las bases para un cuestionamiento des-

³ Ver por ejemplo Rainer Tetzlaff: “The Universality of Human Rights in Theory and Practice”, en *Human Rights and Development, Eine Welt*, Fund. Development and Peace, Bonn, 1993.

de la posición del condicionado: el de la transición (¿o la simultaneidad?) de la presión estrictamente gubernamental a la presión ejercida sobre las condiciones de vida de la población. Resulta incuestionable que un bloqueo sostenido por más de tres décadas, con un inventario escalonado de endurecimiento, es algo mucho más problemático que una acción de presión sobre el gobierno.

El modo en que se combinan los efectos sobre el liderazgo político y sobre la población aporta sustentación material suficiente (si no hubiera otras fuentes) para retener la unidad de concepción de la soberanía nacional. Muy en particular se pone de moda, se oye hablar de “deber de injerencia”,⁴ y se constata “una inconfundible evolución de la ley internacional hacia el reconocimiento de la primacía de los derechos humanos sobre los derechos soberanos de los Estados”.⁵ Se corre el riesgo de perder de vista que la violación de la soberanía en sentido integral (y la violentación es tan integral como el principio) también se traduce en violación de derechos humanos. En otros términos, el contrasentido de violar los derechos humanos en nombre de los derechos humanos.

Al margen del debate sobre el nacionalismo, la nación sigue siendo para los países periféricos (aún más, en el contexto de la globalización) el único espacio político en que se puede cimentar un amparo sostenido a los intereses de sus pueblos.

La discusión sobre la soberanía nacional nos vuelve a remitir a la relación de poder en la distorsión de la correlación entre élites y pueblos. Primero, no es aceptable que la evaluación de esta distorsión sea la de los Estados poderosos, cuyos condicionamientos al Chile de Pinochet y a las dictaduras militares argentinas, por ejemplo, fue prácticamente omiso o, cuando más, retórico; la evaluación se realiza a

⁴ Cf. Dupret, Paul-Emile, *Derecho humanos, democracia, desarrollo y condicionalidad*, texto elaborado para la convocatoria al seminario organizado por ILSA, Bogotá, 1994.

⁵ Cf. Waller, Meter P., “Human Rights Orientation in Development Cooperation”, en *Human Rights and Development*, op. ci.

partir de los intereses que rigen la relación de poder. Segundo, no van a ser los códigos formales los que nos lleven a evaluaciones certeras; es un hecho ya (y no sólo un peligro a prever) la frustración generalizada por la insuficiencia del patrón liberal de democratización en América Latina. La alarmante cifra de la abstención electoral da cuenta en casi todo el continente del agotamiento de este patrón. Tercero, la preservación del derecho a la soberanía es el sostén de la preservación del Estado-Nación en los países periféricos y, con él, de la condición ciudadana misma que subyace al derecho.⁶

En un debate reciente sostenido en La Habana, una autoridad norteamericana en el tema, como Tom J. Faren (quien presidiera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a principios de los años ochenta) reconocía que, aunque en algunos casos los actores externos han desempeñado un papel importante, en otros el papel ha sido negativo.⁷ Hace más de dos años Robert McNamara, quien fuera secretario de Defensa de los Estados Unidos en 1961, reconoció el éxito cubano en los derechos económicos, sociales y culturales y redujo sus apreciaciones críticas en este tema a restricciones en torno a las libertades civiles, distantes de derechos de primer orden, como el caso del derecho a la vida.

No debemos olvidar que el bloqueo sostenido desde los Estados Unidos tuvo un peso decisivo en el fracaso de una inserción independiente del proyecto socialista cubano en el sistema internacional en los sesenta (al margen de la incapacidad doméstica manifiesta entonces para articular un patrón de acumulación y desarrollo económico). Y que fue este fracaso el que llevó a la decisión de solicitar el ingreso al CAME bajo el amparo de la cláusula de “país más favorecido”.

⁶ Sobre esta idea me remito a Hugo Azcuy, ob. cit.

⁷ Intervención del profesor Tom J. Farer, de la American University, Washington D.C., en el Taller celebrado en La Habana por el CEA y la John Hopkins University, sobre el tema (de las notas de la relatoria), marzo, 1995.

El proyecto de equidad y justicia social que permitió arribar a índices de calidad de vida mundialmente reconocidos fue viable sólo así, y a pesar del bloqueo.

Cuando esta reinserción —que supuso niveles de alineamiento y de dependencia, que hay motivo para pensar no deseables— aseguró recursos para un crecimiento económico sostenido y la consolidación de algunas de las metas de desarrollo social más importantes, la política de Washington hacia Cuba no se modificó. Todo lo contrario, corresponden a este período, entre otras, medidas tales como las acciones sobre las subsidiarias de empresas norteamericanas en otros países y la prohibición de compra de productos en cuya elaboración hubiera níquel cubano. La apertura de oficinas diplomáticas y otros acuerdos logrados bajo la administración de James Carter no alteraron el rumbo ni la severidad de la política de bloque.

La condicionalidad tras la presión de los Estados Unidos asumió desde la segunda mitad de los setenta, y sobre todo posteriormente bajo la administración Reagan, la forma de tres grandes demandas: 1) Salida de Cuba del bloque del Este y liquidación de la asociación con la Unión Soviética. 2) Eliminar todo apoyo a movimientos revolucionarios y populares en América Latina. 3) Interrupción de la cooperación militar en África que, a pesar de haber existido desde principios de los setenta, había sensibilizado las esferas de poder en Estados Unidos a partir de la ayuda masiva dada al gobierno legítimo del MPLA en Angola desde 1975.

Ni la democracia ni los derechos humanos figuraban aún como el tema prominente de la condicionalidad. La cohesión de regímenes dictatoriales aliados de los Estados Unidos en América Latina no lo favorecía. Y en el tema de los derechos humanos, la propia situación de Estados Unidos, limitados para adherirse y protagonizar la condena al racismo, objetores de la consideración de los derechos económicos y sociales reconocidos por la ONU, restrictivos en el tema de la discriminación de la mujer, en franca contradicción hasta

la segunda mitad de los setenta con los principios sustentados por la comunidad internacional. Aún hoy cabe afirmar que no es posible hablar de una política sobre los derechos humanos del gobierno de los Estados Unidos. Se trata más bien del uso de los derechos humanos como arma política, desplegada en foros y organismos internacionales, en las relaciones bilaterales, en campañas propagandistas, y aun en el propio escenario norteamericano.⁸

De modo que en la política estadounidense la implementación de los derechos humanos, enmarcados en esa estrecha concepción de derechos civiles y políticos vinculados a la democracia, como los reclamos centrales en la política de los Estados Unidos hacia Cuba, comienza a hacerse sentir en el contexto de la era neoconservadora iniciada bajo la administración Reagan. La verdadera constante en el reclamo de Washington descansa en “el cuestionamiento del sistema político cubano y de su aptitud jurídica para garantizar las libertades individuales”, lo cual “evidencia, quizás tanto como la poca fiabilidad de sus fuentes para la aportación de casos, el carácter ideológico de las denuncias norteamericanas”.⁹

Después de fracasar, en 1986, en introducir en la Asamblea General de las Naciones Unidas su primer proyecto de resolución para hacer a Cuba objeto de condena por violaciones de derechos humanos, los esfuerzos sistemáticos de los Estados Unidos de 1987 a 1992 no tienen precedente. Puede afirmarse que constituyen un modelo de manipulación, desde el poder, del sistema internacional, contra un país pequeño.

En 1987 y 1988, a pesar del intenso *lobby* y la presión bilateral ejercida sobre los miembros de la Comisión, el empeño norteamericano volvió a fracasar dos veces. En esta última ocasión una invitación de Cuba a la Comisión para

⁸ Cf. Azcuy, Hugo, “Los derechos humanos en la política norteamericana y el caso cubano”, *Cuadernos de Nuestra América*, no. 20, CEA, La Habana, 1993.

⁹ Idem.

comprobar *in situ* el comportamiento de los derechos humanos contribuyó de nuevo a frustrar el retorno a la moción en 1989, al ponerse de relieve el carácter insustancial de las violaciones argumentables para votar por una resolución de condena.

Cuando después de tres intentos frustrados y una visita de la Comisión habían dado muestra suficiente de la no procedencia de la condena, los Estados Unidos volvieron a usar la relación de poder. Precisaron más del poder real que les confería ya en 1990, con el derrumbe del bloque socialista, contar con un liderazgo mundial incompetido. La fórmula utilizada fue el emplazamiento al Secretario General de la ONU a informar sobre Cuba, como si fuese parte de un compromiso.

Siempre se afirma que Cuba no constituye una prioridad en la política de los Estados Unidos, lo cual es cierto si se refiere al peso potencial de lo bilateral en sus intereses. Pero también es cierto el hecho de que la postura de extrema intolerancia mantenida y la persistencia de la envidia diplomática dedicada al tema no se corresponde con la desestimación formal que se le atribuye. Cuba no es prioridad, pero sí parece serlo asfixiar la posibilidad de un proyecto social no sometido a la política norteamericana.

Aunque el Secretario General recusó expresamente la presunción norteamericana, la delegación logró hacer votar una resolución sin conclusión sobre violaciones, pero comprometiéndolo la presentación de informe al año siguiente. Y en consecuencia logró también en 1991 la designación de un relator especial, que el Estado cubano nunca ha aceptado. No porque sea inaceptable en sí, sino porque 1) no se corresponde objetivamente con la situación de los derechos humanos en el país, y 2) nace de la manipulación unilateral indiscutible del instrumento internacional por la relación de poder. La designación de un relator para Cuba no es el resultado de una situación real sino un engendro arbitrario de la política de los Estados Unidos hacia Cuba.

El punto no es ahora si se violan derechos humanos o no. Todos los expertos que he conocido reconocen que no hay país en que no existan violaciones. Ni el pluripartidismo, ni las elecciones periódicas, ni la legitimación de la oposición política, aseguran resguardo de los derechos, incluso de los más importantes. No hay una sola sociedad en el mundo donde no sea posible mejorar la situación de los derechos humanos, como dijo con justeza Ayala Lazo durante una visita a Cuba.

El tema mismo de la jerarquización de los derechos es polémico. No hay acuerdos alrededor de las prioridades, y sin embargo esta es una cuestión de la mayor importancia. Lo común es poner el énfasis en los derechos civiles y políticos y relegar a segundo plano los derechos económicos y sociales, pero esta priorización es del todo arbitraria. Sólo podríamos concordar en que hay un derecho que condiciona todo los demás: el derecho a la vida. Y el derecho a la vida se concreta tanto en garantías políticas como en la seguridad de no morir de hambre o de enfermedades curables.

El sentido contemporáneo de recursos a la condicionalidad aparece vinculado por el Banco Mundial a una definición de “*good*” o de “*bad governance*” que combina la democratización de la vida pública y la “desregulación/privatización de la economía”.

El ajuste económico conduce sin embargo a la desnacionalización (no sólo a la privatización) en beneficio del capital trasnacional (vuelve el circuito de la relación de poder) y a la intensificación de la polarización social dentro de la economía ajustada. “*Good governance*” puede significar entonces, en los términos de Bretton Woods, entender la miseria. Y en consecuencia lesiona derechos humanos. La imagen de las democracias latinoamericanas, desreguladoras y privatizantes, abunda en ejemplos.

La imagen de Cuba, donde un avance sustancial del derecho a la vida (desde todas las perspectivas) había sido logrado, difícilmente puede escapar a los efectos del desplome

económico ni a los de los mecanismos de ajuste, que todavía son primarios.

La época de la cual salimos fue caracterizada por algunos políticos latinoamericanos en términos de disyuntiva entre la libertad y la justicia. De una parte se habían sustantivado las libertades al costo de descuidar la justicia; de la otra se había priorizado la justicia, y se habían desatendidos las libertades; desde esta percepción lo que ha seguido se presentaría como una feria salvaje de libertades.

Dos dogmas han prevalecido también en el tema de los derechos. Para unos, los derechos han sido estrictamente los civiles y políticos; en tanto los defensores de los sociales, económicos y culturales descuidaron aquellos. La Conferencia de Viena representa sin duda un paso sustancial al proclamar la integralidad, que significaría la superación de los dogmas. “Todos los derechos humanos para todos en todas las sociedades” fue el lema de las ONG que se congregaron en Viena paralelamente a la reunión de los representantes de los Estados.

En el caso de Cuba, el hecho de haber sido objeto de un tratamiento inadecuado en la Comisión de Derechos Humanos (y en otros contextos) no exime de la búsqueda de mecanismos que signifiquen también la promoción de todos los derechos. Es evidente que la condición de “plaza sitiada” crea reacciones defensivas, elusivas y hasta justificativas. Aun así resulta difícil entender que restricciones a las libertades de expresión, prensa y asociación, limitaciones al derecho a viajar, o la no legitimación de una oposición política, se consideren suficientes para justificar un tratamiento de excepción. En tanto no lo reciben regímenes donde el asesinato político, la tortura y los desaparecidos se siguen produciendo aún después de la adopción de instituciones democráticas.

El solo hecho de que no se han podido presentar casos de esta naturaleza en Cuba obligaría a mirar con más seriedad a la Isla, donde no existe, en dos palabras, intranquilidad ciudadana, y los derechos sociales y económicos han sido objeto de una atención excepcional.

Los tratamientos son indiscutiblemente asimétricos y con frecuencia dependen en buena medida de la relación específica de cada país con los centros de poder. A nadie se le ha ocurrido hasta ahora condicionar a la democratización las relaciones con Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes, e incluso algunos se cuestionan si la flagelación es una tortura en Singapur. ¿Quién ha pensado en recriminar al Vaticano por imponer medidas represivas a teólogos de la liberación latinoamericanos o a sacerdotes que aceptan cargos políticos?

Es necesario, no obstante, que se creen mecanismos que impidan o al menos limiten la impunidad, pero desde una visión integral y consensuada. Y en el contexto de la protección de todos los derechos buscar nuevas lecturas para la condicionalidad y también para la jerarquización de los derechos.

El Derecho se muestra menos eficaz para regular la relación internacional y la protección de los derechos y principios establecidos en los pactos para la relaciones entre Estados, que sobre las acciones individuales, públicas o privadas, de poder, en la acción de los Estados poderosos sobre los débiles.

No se observa en la práctica que el uso y abuso de esta relación se vea al mismo alcance de esta exigencia del Derecho que las irregularidades al interior de los Estados. Sobre todo de los Estados débiles.

Después del derrumbe de los Estados socialistas europeos y del sistema socialista como tal, y la caída consecuentemente dramática de la economía cubana, han desaparecido los argumentos para los condicionamientos clásicos utilizados con relación a Cuba. Estos salieron automáticamente del discurso de Washington para dar paso, bajo el rubro de “democratización” y “derechos humanos”, a un paquete que incluye integralmente la suplantación del liderazgo, la reversión de la institucionalidad configurada en más de tres décadas y la privatización plena de la economía con sus consabidos efectos sociales.

Se puede observar que solamente bajo la administración demócrata de Clinton el bloqueo experimenta dos nuevas “vueltas de tuercas”: primero la aprobación de la “Cuban Democracy Act” (Ley Torricelli) en 1992; seguidamente, en 1996, la aprobación de la Ley Helms-Burton,¹⁰ que introduce una nueva dimensión en las presiones sobre terceros países y sobre el sistema internacional, y una interpretación insólita y arbitraria de los derechos de propiedad. Dicha ley incluye un plan de ayuda en apariencia generosa para la recuperación ulterior; ¿no sería acaso más racional, más acorde a las normas de convivencia, al derecho internacional y a la voluntad manifiesta de la comunidad mundial iniciar simplemente un proceso de reversión de la política bilateral de hostilidad? ¿O hay que aceptar que las variantes se tienen que definir dentro de la relación de poder? En la medida en que la democratización sea legítima y autóctona no se orientará a la subordinación y no será convalidada desde la lógica de poder hoy vigente en la política norteamericana hacia Cuba. La estrategia de provocar la asfixia a toda costa es también la estrategia de asfixiar la democracia.

El argumento de que “Cuba no está entre las prioridades de la política exterior de Estados Unidos” es sólo una verdad a medias. Quiero subrayar ahora que otro argumento frecuente, el de que para Washington Cuba es un tema de política interna testimonia un desprecio escandaloso para el Derecho.

Mientras este escenario, dominado por la más cruda relación de poder que registra nuestro siglo, no se modifique, las alternativas son simplemente las que plantea el ejercicio de toda relación de poder: someterse o resistir. Es cierto que la segunda puede tener un costo elevado; en realidad lo ha tenido y lo tiene. Pero la primera de ningún modo aportaría soluciones deseables, quizás haría incluso un flaco servicio a la humanidad.

¹⁰ Como se conoce la administración republicana de George W. Bush a llevado al extremo las políticas de hostilidad hacia Cuba en los años posteriores a la afirmación de este artículo.