

Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambio

El paso del tiempo no alteró demasiado las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, marcadas por la ruptura en 1961 y una serie de actos de hostilidad lanzados por Washington. Aunque los gobiernos de Barack Obama y Raúl Castro dicen estar dispuestos avanzar en la normalización de los vínculos, se trata de un largo camino en el que el bloqueo estadounidense y la exclusión de Cuba de varios eventos interamericanos contribuyen a mantener una situación propia de la Guerra Fría. En este marco, la «diplomacia académica» se propone estudiar las áreas de cooperación y conflicto y sacar conclusiones tendientes a mejorar las relaciones bilaterales.

CARLOS ALZUGARAY

Raúl Castro y Barack Obama asumieron la primera magistratura de sus respectivos países con menos de un año de diferencia (febrero de 2008 y enero de 2009, respectivamente). Ambos mandatarios han impulsado programas de gobierno en los que han puesto el cambio como hilo conductor de sus políticas. Ambos han usado, incluso, consignas similares: «Sí, se puede», ha repetido el primer mandatario cubano varias veces desde 2006, cuando asumió interinamente; «*Yes, we can*» fue un lema clave de la campaña electoral del entonces candidato estadounidense en 2009. Ante esto, algunos especialistas conjeturaron que quizás habría llegado el momento para la normalización en las conflictivas relaciones entre estos dos vecinos asimétricos: Cuba y Estados Unidos¹.

Carlos Alzugaray: ensayista y diplomático. Fue embajador de Cuba ante la Unión Europea entre 1994 y 1996. Es miembro de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (Uneac) y del consejo editorial de la revista *Temas*. Correo electrónico: <alzuga@cubarte.cult.cu>.

Palabras claves: bloqueo, diplomacia, Raúl Castro, Barack Obama, Cuba, Estados Unidos. 1. V., por ejemplo, William M. LeoGrande: «Engaging Cuba: A Roadmap» en *World Policy Journal*, invierno 2008-2009, pp. 87-99.

Sin embargo, entre 2009 y 2012, año de elecciones en ambos países, se ha conmemorado el 50º aniversario de varios acontecimientos que todavía marcan negativamente las relaciones bilaterales:

3 de enero de 2011: medio siglo desde el rompimiento de las relaciones diplomáticas por decisión de Washington. Después de un largo periodo sin representación diplomática, en 1977 el gobierno cubano aceptó la propuesta del gobierno de Jimmy Carter de establecer Secciones de Intereses en las respectivas capitales, con el tácito propósito de avanzar hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas integrales. La Habana hizo una concesión importante al abandonar la posición de que no iniciaría un proceso de negociación o normalización si antes no se eliminaban las sanciones económicas unilaterales que EEUU le impuso en 1962. Esas Secciones siguen existiendo, pero 35 años más tarde no se ha logrado dar el paso subsiguiente de normalizar las relaciones a nivel de embajada, como era entonces la intención de ambos gobiernos². En marzo de 1989, el secretario de Estado del presidente George Bush ratificó la decisión de EEUU de no reconocer la legitimidad del gobierno de La Habana³, posición que se mantiene hasta hoy.

16-19 de abril de 2011: 50 años de la invasión de Cuba por una fuerza de 1.500 hombres de origen cubano, organizada, financiada y entrenada por los servicios de inteligencia de EEUU con el propósito de derrocar al gobierno revolucionario. A pesar de que la invasión fue repelida y la fuerza invasora, derrotada en menos de 72 horas, el gobierno estadounidense no abandonó en aquel momento –ni lo ha hecho desde entonces– una política de «cambio de régimen» hacia la isla.

Enero de 2012: 50 años de la suspensión de la participación del gobierno cubano en la Organización de Estados Americanos (OEA), decisión instigada por el Departamento de Estado de EEUU. En la Asamblea General de la OEA de San Pedro Sula en junio de 2009, EEUU se vio obligado a aceptar la reversión de este acuerdo por la presión conjunta de la mayoría de los miembros⁴. No obstante, Washington sigue insistiendo en excluir a Cuba de importantes eventos interamericanos, como sucedió en la Cumbre de las Américas de Cartagena, en abril de 2012. El gobierno cubano, por su parte, se niega a regresar a la OEA.

2. Ramón Sánchez Parodi: *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación*, México, Ocean Sur, 2010, pp. 187-188. Parodi fue jefe de la Sección de Intereses de Cuba en Washington entre 1977 y 1989.

3. René Mujica Cantelar: «El futuro de las relaciones Cuba-Estados Unidos: una visión cubana sobre la perspectiva de Washington» en *Cuadernos de Nuestra América* vol. VII N° 15, 7-12/1990, pp. 214-215. Mujica fue segundo jefe de la Sección de Intereses de Cuba en Washington.

4. Marifeli Pérez-Stable: *The United States and Cuba: Intimate Enemies*, Routledge, Nueva York, 2011, pp. 129-131.



© Nueva Sociedad / Pedro Juan Gutiérrez 2012

Mi poesía visual es una mezcla de códigos. Me interesa provocar una reacción en el lector. Que entienda cada poema como una pequeña historia que le sugiero. El pequeño texto que hay en cada poema es un catalizador. Pero solo eso. Por tanto, supongo que es una práctica muy democrática, muy abierta y muy enriquecedora para el lector.

Pedro Juan Gutiérrez

Pedro Juan Gutiérrez es un escritor y periodista cubano. Es autor, entre otras obras, de *Trilogía sucia de La Habana* (Anagrama, Barcelona, 1998).

La política de intentar aislar diplomáticamente a Cuba, iniciada por el gobierno de Dwight Eisenhower y continuada por los posteriores hasta el de Obama, ha tenido precisamente el efecto contrario: La Habana ha respondido ampliando sus vínculos diplomáticos globales, estrategia que se vio favorecida por la alianza con la Unión Soviética, pero también por su activismo tercermundista precisamente en el periodo en que el Sur global se convertía en un actor internacional importante a través de instituciones tales como el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de los 77.

Febrero de 2012: cincuentenario de la implantación de sanciones económicas unilaterales contra Cuba por parte del gobierno de John F. Kennedy, mediante orden presidencial. En 1992 y 1996, estas sanciones fueron convertidas en leyes del Congreso estadounidense. Cuba ha insistido en su levantamiento incondicional y ha logrado que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adopte anualmente, desde 1992, una resolución que las declara ilegales y exige su eliminación. No obstante, EEUU ha hecho caso omiso de las demandas de la comunidad internacional.

16-29 de octubre de 2012: 50 años de la «crisis de los misiles» o «crisis de octubre». Como parte de las acciones de EEUU, durante este periodo se suspendieron totalmente todos los contactos aéreos o marítimos entre ambos países y se prohibió la visita de ciudadanos estadounidenses a Cuba. A pesar de que esa prohibición se levantó por decisión de la Corte Suprema bajo el go-

La normalización de relaciones entre Cuba y EEUU sigue siendo un objetivo elusivo, si no imposible. No obstante, hay muestras de que ambos países logran cooperar pragmáticamente en temas de interés mutuo ■

bierno de Carter, en el de Ronald Reagan se impusieron restricciones de tal magnitud y envergadura que hoy se requieren licencias especiales para que los ciudadanos estadounidenses puedan visitar la isla.

Todas estas acciones aún hoy repercuten en el clima general y la situación concreta de las relaciones cubano-estadounidenses. A pesar de ser en su mayoría rémoras de la Guerra Fría, no se han podido dejar atrás. Y así,

la normalización de relaciones entre Cuba y EEUU sigue siendo un objetivo elusivo, si no imposible. No obstante, hay muestras de que ambos países logran cooperar pragmáticamente en temas de interés mutuo, más allá de

sus conocidas diferencias ideológicas⁵. Al propio tiempo, serias dificultades políticas impiden que esos ejemplos de cooperación fructífera se «derramen» a otras esferas de las relaciones, particularmente en el ámbito diplomático.

Pero, justamente, la diplomacia resulta imprescindible en el quehacer exterior de cualquier Estado y particularmente en la conducción de sus vínculos con países vecinos, como podría ser perfectamente el caso de Cuba y EEUU. Se puede decir que es un instrumento insustituible en la protección de los intereses nacionales por vía pacífica. Presupone, por tanto, la negociación y la relación respetuosa y mutuamente beneficiosa entre gobiernos⁶, y esto resulta todavía más evidente en el caso de una relación entre dos vecinos asimétricos, como lo son Cuba y EEUU.

La ausencia de relaciones diplomáticas resultó ser un elemento perjudicial para EEUU en sus relaciones con Cuba entre los años 1961 y 1977. Por ejemplo, en 1965 se vio obligado a negociar a través de terceros un acuerdo migratorio que llevó a territorio estadounidense a 260.500 cubanos, cuyos familiares ya se habían asentado en el país, en 10 vuelos semanales de reunificación familiar entre diciembre de 1965 y abril de 1973⁷. Más adelante, en 1971, el gobierno de Richard Nixon consideró de su interés negociar y firmar, también a través de terceros, un acuerdo antisequestros de naves aéreas. Al aprobar las tratativas, el entonces presidente insistió en que quedara claramente establecido que el acuerdo no significaba en modo alguno un paso hacia la normalización de relaciones⁸.

Durante el periodo en que ambos países intentaron comenzar un proceso de normalización (1977-1980), en el centro del interés de sus gobiernos estaba la búsqueda de solución a problemas concretos como, por ejemplo, un acuerdo de delimitación de la frontera marítima entre las Zonas Económicas Exclusivas de ambos Estados como resultado de la aprobación de esta fórmula jurídica en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; y otro sobre derechos de pesca. Esos acuerdos fueron los primeros de una serie de actos de cooperación que posteriormente se ampliaron, casi

5. He abordado este asunto en «La seguridad nacional de Cuba frente a los Estados Unidos: conflicto y cooperación?» en *Temas* N° 62-63, 4-9/2010, pp. 43-53.

6. Ismael Moreno Pino: *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, Secretaría de Relaciones Exteriores / Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2001, pp. 20-24.

7. Lars Schoultz: *The United States and the Cuban Revolution: That Infernal Little Cuban Republic*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009, p. 238.

8. Peter Kornbluh: «El terrorismo y el acuerdo anti-sequestros en las relaciones de Cuba con los Estados Unidos» en *Temas* N° 62-63, 4-9/2010, pp. 54-58.

**El inicio de una relación
cuasi diplomática a través
de las Secciones de
Intereses quedó truncado
con el advenimiento del
gobierno de Reagan en 1980.
Desde entonces, EEUU
ha mostrado poco interés
en desarrollar y ampliar los
vínculos por esa vía ■**

todos referidos a intereses mutuos de seguridad nacional, regional e internacional⁹.

El inicio de una relación cuasi diplomática a través de las Secciones de Intereses quedó truncado con el advenimiento del gobierno de Reagan en 1980. Desde entonces, EEUU ha mostrado poco interés en desarrollar y ampliar los vínculos por esa vía. Ni siquiera bajo el mandato de Bill Clinton (1993-2001) cambió esta tendencia. La oficina de Washington en

La Habana fue priorizando la función subversiva –promover grupos de oposición y financiar y estimular sus actividades– más que la función como representación diplomática. Entre paréntesis, esa «función subversiva» se hacía en abierta contravención de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que prohíbe expresamente a las misiones diplomáticas llevar a cabo acción alguna que pueda significar una injerencia en los asuntos internos del otro Estado.

El punto culminante de este cambio en las funciones de las Secciones de Intereses ocurrió en 2002-2003, cuando el gobierno de George W. Bush nombró jefe de su representación en La Habana a James Cason, quien tenía instrucciones del secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Roger Noriega, de provocar una ruptura total¹⁰. A ello habría que añadir que el propio gobierno de Bush aprobó un conjunto de medidas, algunas claramente provocadoras, como fueron la creación de una Comisión para la Ayuda a una Cuba Libre, que publicó dos voluminosos informes en 2003 y 2006; la designación de un Coordinador para la Transición en Cuba en el Departamento de Estado, y la restricción de los viajes de cubanoamericanos a Cuba a solo uno cada tres años.

9. Sobre este punto, se pueden consultar las obras de los funcionarios diplomáticos que fueron jefes de las respectivas Secciones de Intereses en aquellos tiempos. Ya se citó el volumen de R. Sánchez Parodi; también debe verse el de uno de sus contrapartes norteamericanos: Wayne Smith: *The Closest of Enemies: A Personal and Diplomatic History of the Castro Years*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 1987, pp. 101-127.

10. Saul Landau y Nelson Valdés: «Confesiones de Roger Noriega. ¿Diplomacia muscular o violación de la ley?» en *Progreso Semanal*, 2010, <http://progreso-semanal.com/4/index.php?option=com_content&view=article&id=2610:confesiones-de-roger-noriega-idiplomacia-muscular-o-violacion-de-la-le-y-&catid=3:en-los-estados-unidos&Itemid=4>.

Poco tiempo después de asumir funciones como presidente interino de Cuba, Raúl Castro ratificó la disposición de su gobierno a buscar una normalización de las relaciones con EEUU. En su primer pronunciamiento público oficial, una entrevista en el periódico *Granma*, aseguró que «siempre hemos estado dispuestos a normalizar las relaciones en un plano de igualdad». Y para ello recordó las palabras de Fidel Castro en 1986 en el Informe Central al III Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC):

Cuba, como lo hemos expuesto muchas veces, no es remisa a discutir su prolongado diferendo con Estados Unidos e ir a la búsqueda de paz y mejores relaciones entre nuestros dos pueblos. Pero ello tendría que ser sobre la base del más irrestricto respeto a nuestra condición de país que no tolera sombras a su independencia, por cuya dignidad y soberanía lucharon y se sacrificaron generaciones enteras de cubanos. Esto será posible únicamente cuando Estados Unidos se decida a negociar con seriedad y esté dispuesto a tratar con nosotros con espíritu de igualdad, reciprocidad y el más pleno respeto mutuo.¹¹

Es significativo que estas palabras hayan sido pronunciadas en momentos en que la política del gobierno de Bush hacia Cuba se caracterizaba por una sostenida hostilidad, con la publicación del segundo informe de la Comisión para la Ayuda a una Cuba Libre. Sería reiterada en varias ocasiones a todo lo largo de los años 2006, 2007 y 2008. En tanto, Obama, candidato a la Presidencia por el Partido Demócrata, comenzó a dar señales de posibles tímidos cambios, aunque es imprescindible subrayar que lo hacía en medio de un ambiguo mensaje que le daba continuidad al objetivo de «cambio de régimen» como centro de una política renovada¹².

En EEUU se identifican al menos cuatro posiciones con respecto a Cuba: a) los partidarios del mantenimiento o, incluso, fortalecimiento del curso de acción actual, con su énfasis en el bloqueo y las sanciones de toda índole; b) los partidarios de cambiar los métodos (más zanahoria y menos garrote), pero no el objetivo de derrocar al gobierno cubano; c) los que propenden a un cambio de métodos y objetivos, pero sin simpatizar con ningún aspecto del modelo socialista cubano; d) quienes simpatizan con muchos de los logros del gobierno cubano en salud y educación y defienden una colaboración activa más que un mero

11. «Ningún enemigo podrá derrotarnos. Afirmó Raúl en declaraciones a *Granma*» en *Granma*, 19/8/2006, p. 1.

12. Jorge Domínguez: «Reconfiguración de las relaciones de los Estados Unidos y Cuba» en *Temas* Nº 62-63, 4-9/2010, p. 10.

Después de su toma de posesión en enero de 2009, el gobierno de Obama comenzó a implementar medidas que indicaban ciertos cambios en la política hacia Cuba. No se renovó la Comisión para la Ayuda a una Cuba Libre ni se publicó ningún nuevo informe ■

proceso de normalización¹³. Obama, evidentemente, se inscribió en el segundo grupo.

Después de su toma de posesión en enero de 2009, el gobierno de Obama comenzó a implementar medidas que indicaban ciertos cambios en la política hacia Cuba. No se nombró a nadie en el cargo de Coordinador para la Transición en Cuba dentro del Departamento del Estado y el puesto desapareció sin mucha alharaca. Tampoco se renovó

la Comisión para la Ayuda a una Cuba Libre ni se publicó ningún nuevo informe. Por otro lado, EEUU propuso a Cuba reiniciar las conversaciones migratorias bianuales suspendidas por Bush en 2003¹⁴.

En vísperas de la Cumbre de las Américas de abril de 2009 en Trinidad y Tobago, Washington tomó una serie de disposiciones, la más importante de las cuales fue la liberalización de los viajes y remesas de cubanoamericanos. Ante una interpretación sesgada de esta disposición, que la presentó como una señal de cambios importantes en la actitud de EEUU hacia La Habana, sería conveniente remarcar que, si bien positiva, la medida resulta marginal y no va al fondo del conflicto. Fue, además, una promesa de campaña del entonces candidato Obama para atraer votos de cubanoamericanos de la Florida.

Los planteamientos hechos por el presidente norteamericano en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago tuvieron amplia repercusión y fueron interpretados en su momento como gestos positivos. Pero debe apuntarse que la Cumbre estuvo marcada por el creciente sentir entre los mandatarios asistentes de que el tema de Cuba y del cambio de la política estadounidense se había convertido en un elemento clave de las relaciones interamericanas. Para esa fecha, ya la totalidad de los países de la región había normalizado

13. He abundado en la composición y el carácter de estas corrientes de opinión en mi reseña del libro del actual asesor político de la Secretaría Adjunta para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, Dan Erikson (*The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States and the Next Revolution*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2008), llamada «Cuba-Estados Unidos: ¿es posible una relación distinta?» en *Temas* N° 67, 7-9/2011, pp. 131-136.

14. Estas fueron establecidas por los acuerdos migratorios de 1994-1995, por los cuales el gobierno de Clinton y La Habana pusieron fin a la «crisis de los balseiros» y sentaron las bases para una migración ordenada y legal entre ambos países.

sus relaciones con La Habana y consideraba que el mantenimiento del bloqueo y de la política hostil estaba superado por los acontecimientos. Había y hay unanimidad al respecto incluso entre gobiernos aliados de Washington, como los de Colombia y México.

En una conferencia de prensa, Obama reconoció que la política hacia Cuba era un fracaso. Anunció que buscaba un nuevo comienzo con La Habana y afirmó: «Estoy dispuesto a que mi gobierno converse con el gobierno cubano sobre una serie de cosas, desde las drogas, la migración y los problemas económicos, hasta los derechos humanos, la libertad de expresión y la reforma democrática»¹⁵.

La respuesta cubana se había dado el día antes. Hablando en la Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) de Cumaná, el 16 de abril, el presidente cubano afirmó de manera sumamente informal e improvisada:

Le hemos mandado a decir al gobierno norteamericano en privado y en público que ahí están los derechos cuando ellos quieran discutirlos todos: derechos humanos, libertad de prensa, presos políticos, todo, todo, todo lo que quieran discutir, pero en igualdad de condiciones, sin la más mínima sombra a nuestra soberanía y sin la más mínima violación al derecho de la autodeterminación del pueblo cubano.¹⁶

Pero mientras ambos presidentes intercambiaban pronunciamientos que podían haber sido interpretados positivamente, se desarrollaban en el terreno situaciones que harían muy difícil un entendimiento. A fines de 2009 fue detenido en La Habana un ciudadano estadounidense, Alan Gross, quien, según se ha revelado posteriormente, había estado viajando a la capital como un pretendido turista, pero que en realidad trabajaba como subcontratista para una empresa que a su vez había obtenido fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) destinados a programas subversivos en Cuba¹⁷. Desde entonces, EEUU se ve en un dilema difícil de resolver: cómo lograr la liberación de Gross, quien ha sido condenado a 15 años de prisión por violación de las leyes cubanas, sin negociar con el gobierno de La Habana, al cual, por añadidura, lo tiene incluido en la lista de Estados promotores del terrorismo, lo que les permite a

15. José Luis Méndez Méndez: «Esperanzas de ayer, decepciones de hoy» en *Cubadebate*, 28/5/2011, <www.cubadebate.cu/opinion/2011/05/28/esperanzas-de-ayer-decepciones-de-hoy/>.

16. *Granma*, 18/4/2009, p. 1.

17. Desmond Butler: «IMPACT: Usaid Contractor Work in Cuba Detailed», AP, 12/2/2012, <www.democraticunderground.com/1108915>.

los adversarios de cualquier acercamiento entre ambos países argumentar que «no se negocia con terroristas».

En 2010, acontecimientos mucho más importantes demostraron que los cambios llevados a cabo por Raúl Castro tenían un profundo calado cuando el gobierno inició un proceso de reforma económica bajo el rótulo de «actualización del modelo» y liberó a más de 300 prisioneros políticos después de una negociación con la Iglesia católica. Aunque estas son medidas que el gobierno estadounidense ha venido exigiendo a Cuba, en ocasiones pareciera que Washington ni se ha dado por enterado.

Quizás nada haga contrastar más la envergadura y el carácter de la voluntad de cambio entre uno y otro gobierno que los dos acontecimientos más importantes acaecidos en 2012, año de procesos electorales en ambos países, como ya se apuntó. El gobierno de Obama se negó a aceptar que Colombia invitara a Cuba a la Cumbre de las Américas de Cartagena, a pesar del pedido expreso de la totalidad de sus aliados hemisféricos, con excepción de Canadá. En tanto, a mediados de octubre de 2012, el gobierno cubano adoptó una de las medidas recientes más importantes con repercusiones en las relaciones bilaterales: la reforma migratoria. Pero a pesar de este negativo panorama, hay una tendencia recurrente de grupos de académicos de ambos países que se han propuesto estudiar las áreas de cooperación y conflicto y extraer conclusiones tendientes a mejorar las relaciones bilaterales¹⁸. A esto se lo ha llamado «diplomacia académica»¹⁹.

¿Qué nos depararán los próximos años en las relaciones cubano-norteamericanas? ¿Más de lo mismo? ¿O un «nuevo comienzo», como anunció el presidente Obama? Solo el tiempo lo dirá. ☐

18. Dos casos recientes de intentos académicos de promover la cooperación y normalización han sido un taller convocado por la revista cubana *Temas* en 2010 y el Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE) que ha venido sesionando desde 2009 con la coordinación y participación de profesores de la Universidad de La Habana y la American University de Washington, además de otros centros de estudios cubanos y estadounidenses bajo el patrocinio de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) de Argentina. En el primer caso, los resultados fueron publicados por primera vez en español en Cuba en el número 62-63 de *Temas*, 4-9/2010, y aparecieron en inglés en el volumen *Debating us-Cuban Relations: Shall we Play Ball?*, Routledge, Nueva York, 2011, editado por Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández y Lorena G. Barbería. En el segundo caso, proyecto que todavía se desarrolla, ya hubo un resultado en la revista *Pensamiento Propio* N° 34, 7-12/2011, publicada en Buenos Aires bajo la coordinación de Andrés Serbin.

19. Ver Milagros Martínez: «La diplomacia académica: los intercambios culturales entre Cuba y los Estados Unidos» en *Temas* N° 62-63, 4-9/2010, pp. 136-148.