

El futuro de la política de Estados Unidos hacia Cuba

SUSAN KAUFMAN

Recientemente, varios acontecimientos han reavivado el debate entre la comunidad política en relación con la política de Estados Unidos hacia Cuba. La muerte, en noviembre de 1997, de Jorge Mas Canosa, el fundador y líder de la Fundación Nacional Cubanoestadunidense, dio lugar a la posibilidad de que disminuyeran los obstáculos locales para una liberalización de la política estadounidense hacia la isla. La visita a Cuba del papa Juan Pablo II, en enero de 1998, tuvo como consecuencia algunas concesiones por parte del gobierno cubano, que a su vez aumentaron la presión sobre Washington para corresponder de igual forma. Otro factor fue una discusión sin precedentes en La Habana sobre Cuba después de Fidel, desencadenada por la avanzada edad del líder cubano. Finalmente, la inminente elección presidencial norteamericana para el año 2000 ha reavivado la discusión sobre las alternativas a la política actual de los Estados Unidos hacia la isla.

De todos esos factores, el que representa un mayor reto para los políticos y los analistas políticos estadounidenses es la inminente transición política en Cuba. Existe un consenso dentro de los Estados Unidos en el sentido de que una transición pacífica a un sistema político democrático, basado en alguna forma de economía de mercado, serviría mejor a los intereses tanto de los Estados Unidos como de Cuba. Sin embargo, existe un considerable desacuerdo en lo que respecta a qué clase de política norteamericana facilitaría esta transición. Las diferencias de opinión no reflejan exactamente la división tradicional entre liberales y conservadores que ha caracterizado las actitudes norteamericanas hacia la política exterior de Estados Unidos desde Vietnam. En su lugar, existe una división entre aquellos que creen que alguna forma de compromiso constructivo con el régimen de Castro es la mejor garantía de un "aterrizaje suave" en Cuba, contra los que abogan por el aislamiento continuado del gobierno de Castro. Recientemente ha aumentado la discusión en torno a una tercera opción que involucra esfuerzos escalonados para atraer al pueblo cubano mientras se continúa aislando a su gobierno.

Esta opinión intermedia adquirió primero forma en el Acta por la Democracia Cubana de 1992, punta de lanza del congresista Robert Torricelli (DN.I). La estipulación "Track IP" del Acta animaba a un mayor contacto con el pueblo cubano con el fin de ayudar a crear una sociedad civil en Cuba, esto es, individuos y grupos independientes del régimen. La "Track I" del Acta aumentaba las sanciones contra el régimen de Castro. Cuatro años más tarde, el Acta por la Libertad y la Democracia en Cuba (conocida como Helms-Burton) estrechó aún más el embargo económico estadounidense hacia este país. Al mismo tiempo, la Helms-Burton prometía un fin del embargo y estipulaba la ayuda económica como respuesta a elecciones libres, equitativas y supervisadas por la comunidad internacional en Cuba, así como a un mejor comportamiento en materia de derechos humanos. Más recientemente, un informe de los cuerpos encargados del Consejo sobre las Relaciones Exteriores sobre Cuba llevó más lejos este enfoque al extender una serie de

recomendaciones en pro de un compromiso aún mayor de los Estados Unidos con el pueblo cubano, en el marco de la política existente, que incluye el embargo, así como las leyes Torricelli y Helms-Burton. En enero de 1999, el presidente Clinton emprendió algunas de las recomendaciones esbozadas en el borrador del informe.

Las tres posturas se basan en diferentes supuestos. El enfoque en pro de un compromiso se basa en la idea de que el aislamiento del régimen cubano, simbolizado por el embargo económico estadounidense, refuerza el control de Castro sobre el pueblo cubano haciendo a los cubanos insatisfechos blanco de la política norteamericana, en lugar de la conducta de Castro. Esta política permite también a Castro manipular el nacionalismo cubano en su propio beneficio. Finalmente, el hecho de que Castro esté todavía en el poder después de casi cuarenta años de embargo se ve como una fuerte evidencia de que el aislamiento no funciona.

Los críticos del enfoque aislacionista discuten en su lugar que el compromiso debilitaría el poder autoritario en Cuba al inundar el país de gente, dinero y nuevas ideas. Esto ayudaría a descentralizar el poder político y económico de la isla y debilitaría el control casi total del gobierno sobre la población. Planteado de otra manera, los defensores del compromiso tienden a creer que una apertura económica lleva inexorablemente a una apertura política. Citan los acontecimientos recientes en Europa del este como un buen ejemplo. Además, quienes están a favor del compromiso creen que esa política fortalece a los llamados moderados o reformistas dentro del régimen cubano. También creen que el compromiso facilita un "aterrizaje suave" al permitir un cambio gradual, evitando por lo tanto un levantamiento contra el régimen.

La mayoría de los defensores del compromiso están a favor de levantar el embargo estadounidense, aunque algunos quisieran ver que esto lo hiciera Washington unilateralmente, mientras que otros lo prefieren como resultado de un proceso de negociación más amplio entre Washington y La Habana. Estas perspectivas distintas pueden reflejar diferencias en términos de pragmatismo más que de preferencia. El grupo unilateral se enfoca más hacia lo que piensa que constituiría una política ideal. Al creer que Estados Unidos nunca levantaría el embargo sin recibir algo a cambio por parte de Cuba, los pragmáticos favorecen un cambio político negociado.

Quienes apoyan la prolongación del aislamiento del gobierno cubano comienzan por suponer que un compromiso con el régimen de Castro beneficiaría de manera abrumadora al gobierno cubano a expensas del pueblo. Dado el control casi total del gobierno sobre la economía, ellos argumentan que la mayor parte de los recursos que ingresaran a Cuba irían a parar directamente a manos del gobierno y se utilizarían para reforzar el poder militar y económico del régimen. La pequeña porción de los recursos que entrarán que alcanzara a llegar al pueblo cubano iría principalmente a los grupos e individuos cuya lealtad al régimen es incuestionable. Los defensores del aislamiento argumentan además que la mayoría de las dictaduras ha caído como resultado de una crisis económica, más que de una situación de mejoría económica. Una economía que se deteriora proporciona espacio político a los reformadores para ofrecer una serie de políticas económicas más liberales como alternativa a las malogradas políticas del régimen. En contraste, una economía creciente permite a un régimen autoritario mantener el statu quo

económico porque funciona. Finalmente, los aislacionistas señalan también que la del compromiso económico es precisamente la política que Canadá, Europa y Latinoamérica han llevado a cabo durante muchos años, y que Castro aún está ahí.

Para quienes defienden el aislamiento, la meta más importante es despojar al régimen de recursos para debilitar su fuerza sobre la población cubana y dificultar a Castro el apoyo de las fuerzas antinorteamericanas en Latinoamérica y el resto del mundo. Esperan o tienen la esperanza de que la economía en declive desatará eventualmente un levantamiento popular contra el gobierno de Castro y no parecen estar preocupados por la perspectiva de un aterrizaje forzoso o una transición violenta. Creen que los defensores del compromiso exageran la posibilidad de una guerra civil en Cuba. Desde la perspectiva de los pro aislacionistas, hay poco apoyo para Castro en Cuba. Lo que lo mantiene en el poder es, principalmente, la amenaza y el uso de la fuerza. Incluso el tan sobado carisma de Castro es, desde su punto de vista, algo que se exagera demasiado (aunque aceptan que esto era menos cierto en el periodo inmediatamente posterior a la revolución).

Ya que Washington siempre favorece lo que se llamaría una opción intermedia, no debería sorprender que la tercera alternativa política—aislamiento del gobierno y compromiso con el pueblo cubano— es la que está llevando a cabo el gobierno de los Estados Unidos. Esta política surgió primero tras el colapso soviético, cuando la desaparición de la ayuda soviética desató una seria crisis económica en Cuba. Washington creyó que, al aumentar su compromiso con el pueblo cubano, los Estados Unidos podrían ayudar a inclinar la balanza de poder hacia la población, lejos del gobierno cubano.

Quienes apoyan la opción intermedia creen que combina las fuerzas de la política de compromiso y la de aislamiento, al tiempo que evita sus debilidades respectivas. También piensan que es el único enfoque político hacia Cuba que se basa en la realidad de lo que es políticamente posible en el contexto de la política norteamericana. Al igual que la política de aislamiento, la política de la opción intermedia busca evitar que el grueso de los recursos que llegan a Cuba refuercen el poder económico del gobierno de Castro. Al igual que la política de aislamiento, la opción intermedia busca fortalecer a la sociedad civil, dirigiendo la mayor parte de los recursos que entran a la isla a grupos independientes. Algunos de quienes apoyan la opción intermedia preferirían ver a Washington siguiendo una política de puro compromiso o de puro aislamiento, pero creen que ambas opciones atraen a un grupo de electores demasiado reducido y por lo tanto no se podrían sostener. En lugar de ello, han acordado llegar a una posición de compromiso con el fin de prevenir que se lleve a cabo la opción extrema que más les disgusta.

La política de opción intermedia se puede inclinar hacia el compromiso o hacia el aislamiento, dependiendo de las preferencias del presidente de Estados Unidos. En años recientes, el presidente Clinton, que está más a favor de una postura pro compromiso de lo que por lo general es políticamente posible, se ha estado dirigiendo hacia un mayor compromiso con la población cubana. A veces, ese compromiso ha beneficiado también al gobierno cubano. Sin embargo, esto ha ocurrido más como respuesta a la presión del sector privado de los Estados Unidos, que quiere nivelar el campo de juego entre las compañías norteamericanas y las extranjeras que comercian con Cuba, que como un deseo de apuntalar el poder económico del Estado cubano. Así, el restablecimiento de la

comunicación telefónica con Cuba, mientras que acrecentará el contacto entre el pueblo de Estados Unidos y Cuba, inyectará también millones de dólares al año en las arcas del gobierno cubano. La aprobación reciente de la venta de determinados alimentos y medicinas a instituciones de gobierno como los hospitales ayudará también al gobierno, ya que no hay hospitales privados en Cuba.

Desde ahora, hasta la elección presidencial de noviembre de 2000, la administración Clinton continuará siguiendo una política hacia Cuba caracterizada por el aislamiento relativo del gobierno cubano y un compromiso creciente con el pueblo de ese país. La principal explicación de ello es la relevancia política de Florida y Nueva Jersey, que juntas valen 40 distritos electorales. Estos dos estados tienen la mayor concentración de votantes cubano-estadunidenses, los cuales, hasta ahora, se han opuesto a levantar el embargo. Aunque muchos individuos argumentan que las actitudes cubano-estadunidenses se están volviendo más liberales conforme disminuye la edad promedio de esta población, las encuestas recientes no lo confirman. Una encuesta de 1997 entre cubano-estadunidenses de Dade County, Florida y Union City, Nueva Jersey, mostró que el 78% de los encuestados querían que continuara el embargo.

Además del fuerte apoyo al embargo entre los cubano-estadunidenses de Florida y Nueva Jersey, ambos estados siguen estando representados en el Congreso por vocales y defensores activos del embargo. Hábilmente, estos congresistas buscan el apoyo para los temas cubanos de colegas del Congreso que no tienen fuertes sentimientos hacia Cuba y están dispuestos a respaldar el embargo a cambio del apoyo de los congresistas de Florida y Nueva Jersey en otros temas.

Finalmente, la muerte de Jorge Mas Canosa, que era la fuerza rectora detrás de la Fundación Cubano Americana, el lobby pro embargo más fuerte, todavía no ha debilitado a este lobby tanto como predecían los opositores al embargo. Una prueba reciente de la fuerza del lobby se dio con respecto al tema de crear una nueva Comisión Kissinger para revisar la política de los Estados Unidos hacia Cuba. La propuesta tuvo varios defensores políticamente importantes, entre congresistas, senadores y antiguos miembros del gabinete. Aparentemente, el presidente Clinton se había inclinado por autorizar que se formara esta comisión, pero la Fundación lo persuadió de no hacerlo.

Además de las actitudes y la fuerza de la comunidad cubano-estadunidense, las oportunidades de ver grandes cambios en la política de Estados Unidos hacia Cuba antes de la elección presidencial del año 2000 son pocas debido a muchos otros factores. El primero es el liderazgo presidencial debilitado por el surgimiento del escándalo de Monica Lewinsky y otros escándalos que han afectado a la administración Clinton. Las recientes crisis de Kosovo y China han desviado también la atención presidencial de Cuba. Finalmente, no hay actualmente grupos importantes dentro de los Estados Unidos presionando fuerte por un cambio en la política hacia la isla. USA Engage, un importante lobby de negocios creado para oponerse al uso creciente de sanciones económicas como herramienta de la política exterior norteamericana, vio recientemente cumplidas algunas de sus demandas. El 1° de abril de 1999, la administración Clinton decidió permitir la exportación comercial de comida, medicinas y equipo médico a países sujetos a sanciones económicas por parte de los Estados Unidos. Estas autorizaciones afectaron principalmente

las exportaciones a Irán, Libia y Sudán, pero no a Cuba, Irak y Corea del Norte, cuyas sanciones eran por mandato del Congreso. Como USA Engage se había enfocado principalmente en las sanciones contra Irán y Libia, su interés por cambiar la política estadounidense hacia Cuba disminuyó después de la decisión de abril. Una decisión ejecutiva previa, en enero de 1999, que permitía cierto comercio regulado de determinados alimentos y pesticidas con Cuba ayudó también a desmovilizar la campaña de USA Engage por un cambio mayor en la política hacia Cuba. La decisión de enero ayudó también a reducir la presión sobre la administración por parte de los grupos de derechos humanos, a favor de cambios adicionales en la política hacia Cuba.

Incluso después de noviembre de 2000 no es seguro que la política de los Estados Unidos hacia Cuba cambie significativamente. Tendrían que ocurrir varios sucesos, algunos locales y algunos en el exterior, para que se alterara el enfoque actual con respecto a Cuba. Dentro de los Estados Unidos, la directriz más importante de la política de Washington hacia la isla es la actitud de la comunidad cubano-estadunidense. Si una mayoría de cubano-estadunidenses más jóvenes comienza a apoyar un enfoque más pro compromiso hacia el gobierno de Castro, ello reduciría la fuerza de la Fundación Nacional Cubano Americana. Además, o de manera alternativa, si el nuevo liderazgo de la Fundación da muestras de ser incapaz de mantenerla unida, perdería efectividad un actor importante que estuviera a favor del embargo.

Un cambio en la composición del Congreso estadounidense podría afectar también la política de Washington hacia Cuba. Si los demócratas volvieran a ganar el control de la Cámara de Representantes y el Senado, esto aumentaría el poder de las fuerzas pro compromiso. También produciría cambios en el liderazgo de comités congresionales clave. Si el senador Jesse Helms (R-NC), por ejemplo, fuera reemplazado por un senador pro compromiso como cabeza del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, se volvería posible un punto de vista más liberal hacia Cuba.

También podría cambiar la opinión pública en relación con cómo tratar con una Cuba no democrática. Los norteamericanos podrían estar, de manera creciente, más molestos por lo que percibieran como inconsistencias en la política de Estados Unidos hacia Cuba, en comparación con otros países comunistas. Esta preocupación podría mezclarse con el hecho de darse cuenta de que Cuba no ha mostrado signos de colapso como resultado de la desaparición de la Unión Soviética y de su ayuda masiva a la isla. Un segmento particularmente importante de la opinión pública norteamericana, el de los hispanos, podría terminar identificándose más con el enfoque latinoamericano hacia Cuba (pro compromiso), que con el de Washington. Por otro lado, muchos hispanos, especialmente los inmigrantes más recientes, han huido de gobiernos opresores. Esto puede dificultarles adoptar una actitud pro compromiso hacia una Cuba no democrática.

Finalmente, el empresariado norteamericano podría reanudar sus actividades antisanciones con respecto a Cuba si se volviera cada vez más evidente que los competidores extranjeros están obteniendo grandes beneficios de la inversión o el comercio con la isla.

Las probabilidades a favor de un cambio significativo en la política de los Estados Unidos hacia Cuba aumentarían dramáticamente si Cuba se abriera políticamente. El acta Helms-Burton prevé ya un relajamiento del embargo si Cuba se dirige hacia elecciones libres, equitativas y supervisadas internacionalmente. Incluso menos que eso: la presión para modificar la política de los Estados Unidos hacia Cuba aumentaría si el gobierno cubano llevara a cabo reformas que redujeran su poder sobre su fuerza de trabajo. Especialmente, si el gobierno permitiera a los inversionistas extranjeros contratar y pagar trabajadores directamente, el empresariado norteamericano presionaría por un relajamiento del embargo. Cambios adicionales, como permitir a los trabajadores sindicalizarse, permitir los periódicos independientes y liberar a los presos políticos fortalecerían aún más la posición de los defensores del compromiso con el gobierno cubano.

El hecho sigue siendo que las actitudes y la política de los Estados Unidos hacia Cuba están, y continuarán estando, afectadas por la naturaleza y la conducta del gobierno cubano. Este será todavía el caso después de que Fidel deje la escena. Dicho de otra manera, la naturaleza del sistema político después de Castro será el principal determinante de la capacidad del gobierno de Estados Unidos para cambiar su política hacia Cuba. Cada escenario posible proveerá diferentes oportunidades y restricciones.

Si el régimen de Castro es reemplazado por un sistema igualmente autoritario dirigido por la línea dura del Partido Comunista, es dudoso que los cubano-estadunidenses del Congreso presionen duro por un cambio en la política. Los intereses empresariales tampoco tendrían mucho incentivo para formar un lobby a favor de que terminara el embargo, ya que la economía cubana, relativamente cerrada, no ofrecería suficientes oportunidades nuevas de lograr ganancias para estimularlos.

Si a la partida de Castro siguiera un régimen de transición dirigido por los militares, serían mayores las oportunidades de cambio, dependiendo de si los militares prometieran limitar su estada en el gobierno y preparar al país para elecciones libres, equitativas y supervisadas por la comunidad internacional. Las voces más moderadas dentro de la comunidad cubano-estadunidense se fortalecerían frente a la línea dura, y el sector privado de los Estados Unidos haría un lobby a favor de un creciente compromiso económico.

Si a Castro lo sucediera un gobierno más reformista que después abriera la economía, aparecerían oportunidades adicionales para una política norteamericana más a favor del compromiso. Las reformas clave podrían incluir la privatización de determinadas empresas estatales, la apertura de sectores adicionales de la economía a la inversión extranjera y la capacidad de empresarios extranjeros para contratar y pagar directamente a trabajadores cubanos. El lobby cubano-estadunidense podría entonces adoptar una posición menos aislacionista hacia el nuevo gobierno. Washington, a su vez, podría entonces permitir relaciones renovadas entre Cuba y las instituciones financieras internacionales, y encontrar formas de aumentar sus contactos y su cooperación con el nuevo liderazgo. Sin la promesa de elecciones libres y equitativas sería, sin embargo, difícil revocar la ley Helms-Burton o rescindir el embargo.

El mejor escenario posible, en términos de dar la oportunidad óptima para que Estados Unidos se comprometa de nuevo tanto con el pueblo como con el gobierno

cubanos, sería el de reemplazar a Castro por un gobierno que estuviera a favor de la democracia y la economía de mercado. Un gobierno así daría pasos para resolver los temas que obstruyen las buenas relaciones con los Estados Unidos. Procuraría resolver demandas de propiedad, abrir nuevos sectores de la economía a la inversión privada, tanto doméstica como extranjera, y sostendría elecciones monitoreadas. Los Estados Unidos podrían declarar que Cuba se encontraba en una transición a la democracia y levantaría progresivamente las restricciones a los viajes, el comercio y la inversión. La población cubano-estadunidense, incluyendo la Fundación Nacional Cubano Americana, apoyaría estas medidas y perseguiría activamente las oportunidades de hacer negocios en la isla, al igual que haría el sector privado estadounidense en general. Washington apoyaría los préstamos a Cuba por parte de las instituciones financieras internacionales y activaría su propio programa de ayuda económica a la isla.

Todos los escenarios de transición descritos arriba plantean una forma de gobierno efectiva que suceda al régimen de Castro. Existe la posibilidad, sin embargo, de que la renuncia de Castro al poder, por alguna razón, podría introducir un periodo de inestabilidad e incluso una guerra civil. Un acontecimiento así implica que el ejército no podría restablecer el control, tal vez a causa de rupturas entre los militares. Bajo aquellas circunstancias, sería posible alguna forma de intervención militar de Estados Unidos, aunque Washington haría grandes esfuerzos por asegurar que su participación no fuera unilateral. En lugar de ello, el presidente de Estados Unidos trataría de involucrar a las fuerzas militares de la OEA o a los países miembros de la ONU como pacificadores y para mantener la paz. Tras el establecimiento de un nivel aceptable de orden político, se harían los arreglos necesarios para llevar a cabo elecciones supervisadas por la comunidad internacional.

En conclusión, a menos que se dé un cambio abrupto impredecible en la situación de Cuba, es poco probable que la política norteamericana cambie significativamente hasta después de la elección presidencial de noviembre de 2000. Después de eso, mucho dependerá de la prioridad que el nuevo presidente de Estados Unidos otorgue a la política hacia Cuba. Si piensa que es tiempo de normalizar las relaciones con el régimen de Castro, su habilidad para llevar a cabo la política de su elección dependerá de un gran número de variables, algunas domésticas y algunas exteriores. Sus oportunidades de ejecutar grandes cambios en la política norteamericana dependerán principalmente de lo que esté ocurriendo en la isla. Dentro de los Estados Unidos, las actitudes y la postura política de la población cubano-estadunidense, así como la composición del Congreso, incluyendo el liderazgo de comités importantes, seguirán siendo determinantes clave del margen de acción que tendría el presidente para cambiar la política norteamericana. También se puede pensar que el impulso inicial de revisar la política de los Estados Unidos provenga del propio Congreso. Si esto fuera a ocurrir, quienquiera que fuese el presidente de Estados Unidos no se pondría en el camino de un amplio consenso del Congreso sobre la política hacia Cuba.

Mientras tanto, el enfoque actual de Washington hacia Cuba parece completamente sostenible. Al continuar aislando al gobierno de Castro, mientras aumenta el compromiso con el pueblo cubano, la política norteamericana se ha colocado en el centro de dos extremos. Desde esta posición, Washington podría continuar jugando con el embargo tal como lo demandan las presiones de grupos específicos, mientras que se mantiene en la letra de la ley existente.

Traducción: Ana Garcia Bergua.

La autora es vicepresidenta de American Society Nueva York.
Documento preparado para la tercera sesión del grupo de estudio "Cuba:
preparándose para el futuro".

Encuesta nacional
¿México es una democracia?

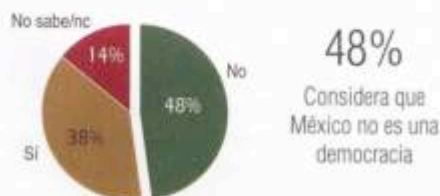
Encuesta nacional

¿México es una democracia?

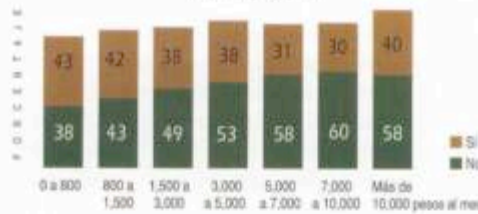
EN LA ENCUESTA del periódico *Reforma* de mayo de este año, el 48% de los entrevistados consideró que México no es una democracia. La proporción de quienes opinaron que sí es una democracia disminuye conforme aumenta el ingreso. El sector más escéptico al respecto es aquel que percibe entre 3,000 y 10,000 pesos mensuales.

PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA (JUNIO 1999)

EN SU OPINIÓN, ¿UD. CONSIDERA QUE HOY EN DÍA MÉXICO ES UNA DEMOCRACIA O NO ES UNA DEMOCRACIA?



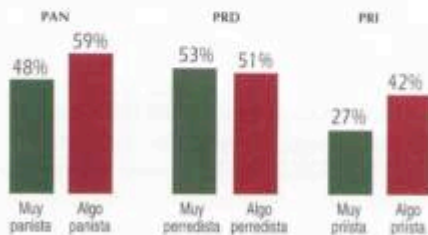
PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA POR GRUPO DE INGRESO



Nota: Los porcentajes sí y no suman menos de 100 porque la variable no sabe/contestó no ha sido incluida.

Las personas que tienen una clara preferencia partidista están más dispuestas a considerar que México es una democracia. El caso del PRD es la excepción: mientras más perredistas, menos creen que este país es una democracia.

PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA SEGÚN PREFERENCIA PARTIDISTA (Porcentaje que opina que **no** es una democracia)



Vitina metodológica

La encuesta es nacional representativa de personas mayores de 18 años. Los puntos de levantamiento se seleccionaron a partir de un muestreo aleatorio sistemático de las secciones electorales de los 32 estados del país. Las secciones electorales fueron estratificadas siguiendo los criterios urbano-rural. Las entrevistas fueron hechas de manera personal y en domicilio. Se entrevistaron un total de mil 510 personas en 152 puntos del país entre el 14 y 20 de mayo de 1999. El margen de error estimado es de +/- 2.5% con un nivel de confianza de 95%. Coordinación: Departamento de Investigación Reforma, El Norte, Mural y Palabra.

