
De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe¹

Carlos Alzugaray*

“Estas islas por su posición local son apéndices naturales del continente norteamericano, y una de ellas (la isla de Cuba), casi a la vista de nuestras costas, ha venido a ser, por una multitud de razones, de trascendental importancia para los intereses políticos y comerciales de nuestra Unión”

John Quincy Adams, 1823²

“El fiel de América está en las Antillas, que serían, si esclavas, mero pontón de la guerra de una república imperial contra el mundo celoso y superior que se prepara ya a negarle el poder –mero fortín de la Roma americana– y si libres –y dignas, de serlo por el orden de la libertad equitativa y trabajadora– serían en el continente la garantía del equilibrio, la de la independencia para la América española aún amenazada y la del honor para la gran república del norte, que en el desarrollo de su territorio –por desdicha feudal ya, y repartido en secciones hostiles– hallar más segura grandeza que en la innoble conquista de sus vecinos menores, y en la pelea inhumana que con la posesión de ellas abriría contra las potencias del orbe por el predominio del mundo”

José Martí, 1894³

“La historia del Caribe es la historia de las luchas de los imperios contra los pueblos de la región para arrebatarles sus ricas tierras; es también la historia de las luchas de los imperios, unos contra otros, para arrebatarse porciones de lo que cada uno de ellos había conquistado; y es por último la historia de los pueblos del Caribe para libertarse de sus amos imperiales”

Juan Bosch, 1970⁴

“Tradicionalmente, la política de los EE.UU. en el Caribe, cuando se ha podido decir de alguna forma que existe, se ha concentrado en remedios a corto plazo, diseñados para aliviar tensiones políticas o para alejar amenazas políticas o militares percibidas”

Virginia R. Domínguez y Jorge I. Domínguez, 1978⁵

“Que nuestros amigos y adversarios comprendan que haremos todo cuanto sea prudente y necesario para asegurar la paz y la seguridad en la región del Caribe”

Ronald Reagan, 1982⁶

* Profesor Titular, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García (ISRI), Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

He querido comenzar mi trabajo con estas cinco citas de altos funcionarios estadounidenses, prestigiosos dirigentes políticos caribeños y dos especialistas norteamericanos de origen antillano, con el fin de intentar reflejar el carácter paradójico del tema sobre el cual se me ha pedido una contribución. Históricamente, el Gran Caribe y Cuba han sido objeto preferencial de la política exterior norteamericana. Desde los padres fundadores hasta George W. Bush, la subregión ha sido considerada de capital importancia para la voluntad imperial de las élites gobernantes en el Coloso del Norte. Las razones para ello son evidentes.

Dentro del movimiento expansionista de los Estados Unidos en el siglo XIX, la cuenca del Gran Caribe⁷ fue estratégicamente prioritaria. Con el decurso de los años, al interés geopolítico se añadió el económico. La subregión ha sido siempre objeto del más crudo intervencionismo político norteamericano. Asimismo, lo ha sido en el plano militar, sobre todo en el primer tercio del siglo XX, aunque también en fecha tan reciente como 1989, cuando las fuerzas armadas estadounidenses invadieron Panamá a fin de arrestar al General Manuel Noriega. No es una casualidad que el momento de más peligro para la humanidad en los últimos cincuenta años, que implicó la real posibilidad de un enfrentamiento nuclear devastador entre Washington y la Unión Soviética en 1962 durante la llamada Crisis de los Cohetes Cubanos, haya tenido lugar precisamente en el Caribe⁸.

Como ha recordado Abraham F. Lowenthal, para las élites dirigentes norteamericanas, el Caribe es la “tercera frontera” de los Estados Unidos y un elemento esencial para la percepción que se tiene de la posición del país en el mundo. “Desde larga data ha sido aceptada la convicción de que un firme control de los EE.UU. sobre las pequeñas naciones de la Cuenca del Caribe es vital para los intereses de los Estados Unidos”⁹.

Cuando los Estados Unidos han prestado atención especial a los problemas de la Cuenca del Caribe, el resultado comúnmente ha sido el de conducir políticas coercitivas y de fuerza, matizadas por un alto componente militar. Paradójicamente, cuando los Estados Unidos no han dedicado atención prioritaria hacia la subregión, su actitud ante ella ha sido por lo general la de un abandono francamente dañino. En esas etapas, a la Cuenca del Gran Caribe se le toma como el traspaso sin consecuencia y resulta difícil para gobiernos y actores sociales del área lograr que sus problemas y preocupaciones sean tomados en cuenta por este inevitable vecino mayor, cuyas acciones repercuten inevitablemente sobre las vidas de los habitantes de las tierras caribeñas.

Pero esa es una característica de la hegemonía imperial norteamericana. Vale la pena evocar la explicación que ha dado Helio Jaguaribe a este fenómeno, comparándolo con los métodos de dominación del Imperio Romano, aunque a mi criterio, lo planteado por Jaguaribe es aplicable tanto al presente como al pasado de las relaciones de esta República Imperial con sus “provincias” en el Gran Caribe: “Estados Unidos, distintamente, ve en el sistema de dominación que está formando –y que no es concebido como un imperio– sólo una oportunidad de ventajas

económicas a la metrópolis estadounidense, y no considera los intereses propios de las regiones dominadas. No hay en el sistema jurídico estadounidense un equivalente al *Jus Gentium*. Por el contrario, existe la arbitraria imposición de leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como Roma lo hizo en sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por Estados Unidos genera, en nombre de las ventajas –reales y supuestas– de la libertad de comercio, la destrucción de las industrias subcompetitivas del Tercer Mundo –y muchas también de Europa– haciendo que aquellos países retornen al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importancia de productos finales”¹⁰.

Pueden ser muchos los métodos a seguir para desarrollar el tema objeto del presente breve ensayo. He preferido hacerlo por dos vías distintas y complementarias, siempre respetando una presentación histórica. En primer lugar, resumiré el punto en que se encontraba la política norteamericana hacia el Gran Caribe como resultado de los ocho años de ofensiva reaganista¹¹. A continuación, trataré de describir los intereses hegemónicos de los Estados Unidos en la subregión desde el punto de vista de los asuntos (*issues* en el léxico de Washington) que han recabado la atención de la élite gobernante en el período (1989-2001), teniendo en cuenta, además, el contexto doméstico e internacional en que este proceso se ha desarrollado. A continuación trataré de reflejar cómo esos temas han impactado en las relaciones de los Estados Unidos con subregiones y países específicos. Al igual que dedicaré un apartado a la política de Reagan y sus resultados, destinaré otro al tema específico de la política contra Cuba. Este panorama debe permitirme presentar una propuesta de balance y perspectiva, siempre teniendo en cuenta que será tentativo y provisional, pues de otra forma no puede ser dada la inmediatez de los acontecimientos objeto de estudio.

Balance de la política de Reagan en el Gran Caribe

Al explicar la inédita vigencia del pensamiento conservador en los Estados Unidos, reflejada en la toma de posesión de la presidencia norteamericana por Ronald Reagan y sus principales colaboradores en 1981, Atilio Boron señaló lo siguiente: “Sintetizando en extremo, digamos que ello surge con bríos porque, entre otras cosas, tiene una inmensa virtud: la de plantear en términos concretos y reales la defensa del capitalismo monopólico –sin romanticismos, tal y como existe hoy día– y su proyecto hegemónico”¹².

Como señaló también en su momento Roberto Bouzas, “En la coyuntura actual, la nueva Administración parte del razonamiento de que la “guerra fría” nunca ha terminado, y por lo tanto, la rivalidad con la Unión Soviética debería ocupar el lugar central de la política exterior. De esta manera, al ir estableciendo una

jerarquización de los intereses norteamericanos en el exterior (el tipo de alianzas que deberían establecerse, las respuestas frente a diversas regiones consideradas puntos críticos –Medio Oriente, África Austral, Centroamérica– o con respecto a temas más generales como la ayuda externa, la energía, las materias primas, etc.), el principio de “contención” del “imperialismo soviético” se convierte en el elemento articulador en torno al cual se debiera estructurar una estrategia global que devuelva “claridad” perdida a la política exterior”¹³.

En tal sentido, según recuenta en sus memorias uno de los principales personajes del nuevo gobierno, Alexander Haig, era necesario enviar dos claras señales a adversarios y amigos: “A los soviéticos nuestra señal debía ser una clara advertencia de que su período de aventurerismo impune en el Tercer Mundo había terminado, y que la disposición de los Estados Unidos de seguir tolerando los desafueros de los cofrades de Moscú, Cuba y Libia, había sido sobrepasada. Nuestra señal a otras naciones debía ser igualmente simple y verosímil: una vez más, una relación con Estados Unidos ofrece beneficios, no sólo riesgos”¹⁴.

La administración de Ronald Reagan convirtió la Cuenca del Gran Caribe en un objeto prioritario de su política exterior. El sector reaccionario y conservador de la clase dominante que asumió el poder en 1980 partía del criterio de que la debilidad de la administración predecesora, la de James Carter, había permitido un expansionismo soviético intolerable en el Tercer Mundo y que lo que estaba sucediendo en Centroamérica y las Antillas –sobre todo a causa de las revoluciones nicaragüense y granadina y del auge de las luchas populares en El Salvador– era un ejemplo de ello. Por tanto era imprescindible lanzar una ofensiva en toda la línea en la subregión¹⁵.

Esta apreciación fue expuesta sin equívocos ni afeites en 1980 por el llamado Documento del Grupo de Santa Fe, uno de cuyos coautores, Roger Fontaine, se convertiría en responsable para América Latina y el Caribe en el Consejo Nacional de Seguridad durante la primera administración Reagan: “Estados Unidos está siendo desplazado del Caribe y Centroamérica por un sofisticado pero brutal superpoder extracontinental, que manipula Estados clientes. La influencia soviética se ha expandido poderosamente desde 1959. La Unión Soviética está en la actualidad instalada con fuerza en el hemisferio occidental; Estados Unidos debe remediar esta situación”¹⁶.

La lógica de las acciones de Reagan en la Cuenca del Gran Caribe partía no sólo de la idea de que lo que estaba sucediendo en la subregión era una parte esencial del conflicto global con el “Imperio del Mal”, sino que, por ser el traspatio norteamericano, era allí donde los Estados Unidos tenían una correlación de fuerzas favorable y, por tanto, mayores posibilidades de enfrentar al adversario y vencerlo decisivamente. Para, ello además, era posible utilizar cualquier método, y así se formuló en la llamada “Doctrina Reagan”. Como dijera el propio Presidente en 1984: “Si el Unión Soviética puede ayudar e incitar a la subversión en nuestro hemisferio, entonces los Estados Unidos tienen un derecho legal y un deber

moral de ayudar a resistirla. Esto no sólo está en nuestro interés estratégico; es moralmente correcto”¹⁷.

Para revertir las revoluciones en Nicaragua y Granada y derrotar al movimiento popular revolucionario en El Salvador y Guatemala, los Estados Unidos contaban ya con un instrumento de índole fundamentalmente militar: el conflicto de baja intensidad. Como ha señalado Isabel Jaramillo, éste “constituye una respuesta global e integral a lo que Estados Unidos percibe como una amenaza a sus intereses de seguridad; esto es, la confrontación con la URSS y las condiciones autóctonas (internas) que se dan en los países del Tercer Mundo”¹⁸. Un manual sobre seguridad nacional norteamericana de la época lo definió brevemente en los siguientes términos: “Brevemente definido, el conflicto de baja intensidad es el procedimiento militar de naciones y organizaciones para usar la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza limitadamente para lograr objetivos políticos sin llegar al empleo máximo de recursos y empeños que caracterizan las guerras de supervivencia o conquista entre estados nacionales”¹⁹.

Es bien conocida la historia del uso de los métodos relacionados con la Doctrina Reagan y el conflicto de baja intensidad en la Cuenca del Caribe, y por tanto no es necesario repetirla aquí. Desde la invasión de Granada (que no fue de tan baja intensidad) hasta la promoción de la “contra” en Nicaragua, pasando por el fortalecimiento y apoyo a los regímenes autoritarios en El Salvador y Guatemala, con su secuela de flagrantes violaciones de los derechos humanos, la administración Reagan militarizó la política hacia la subregión hasta niveles que no se habían visto en el pasado²⁰.

La política de Reagan en la Cuenca del Caribe enfrentó una tenaz resistencia interna y externa. Para contrarrestarla, la administración intentó varias alternativas, desde el lanzamiento de un programa de contenido económico, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative* – CBI), hasta la creación de una Comisión Bipartidista, encabezada por Henry Kissinger, destinada a buscar un consenso nacional en torno a su política en Centroamérica, pasando por la creación del Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* – NED). Por su repercusión posterior, merecen comentarios la primera y la tercera.

Como ha señalado Abraham F. Lowenthal, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, a pesar de ser presentada como un programa integral de cooperación y ayuda a la subregión, tenía como criterio central “reforzar la presencia de los EE.UU. a lo largo y ancho del Caribe y América Central: militarmente, políticamente, económicamente y culturalmente”. Sus principales beneficios económicos fueron mutilados por el Congreso, reduciendo aún más el posible provecho del proyecto para los países de la subregión. “Un enfoque Este-Oeste caracterizó cada aspecto de la CBI. El criterio central para la asignación de recursos dependía mucho más de las actitudes hacia Cuba y los Estados Unidos de los países receptores que de sus necesidades o perspectivas de desarrollo. La ayuda insignificante ofrecida a Haití, el país más pobre en la subregión caribeña, ilustra este punto, co-

mo lo hace la exclusión cabal del plan de Nicaragua y Granada hasta que sus gobiernos izquierdistas fueron derrocados. Es más, todo el suplemento de ayuda ha tomado la forma de Fondos de Apoyo Económico: simples transferencias de recursos monetarios a las tesorerías de países destinatarios, sin vinculación alguna a proyectos específicos de desarrollo. El impulso de la CBI ha sido en dirección hacia el afianzamiento inmediato de la influencia política de los EE.UU.; no es principalmente una estrategia para el desarrollo económico y social a largo plazo de la región²¹.

Aunque la creación del Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* – NED) se inscribió también entre las medidas cosméticas encaminadas a buscar un apoyo para la política exterior reaganista –desprestigiada por el escándalo Irán-Contras y por el crudo apoyo a regímenes autoritarios violadores de los derechos humanos como los de Argentina, Chile y El Salvador– su fundación obedece a causas más profundas. Como ha señalado William I. Robinson, el sector transnacional de la burguesía norteamericana –minoritario dentro de la primera administración Reagan, pero mayoritario en la segunda y en las de su predecesor (Carter) y sucesores (Bush y Clinton)– había llegado a un importante consenso sobre la utilización de las operaciones políticas de apoyo a su proyecto hegemónico mundial.

Según esta apreciación, “la insurgencia derechista en la política de los EE.UU. asociada con el auge de los neo-conservadores a principios de la década de 1980 encubrió un amplio consenso que emergió en los centros estratégicos de poder de los EE.UU. y en el establecimiento de política exterior alrededor de la agenda transnacional²². Este consenso consistía en un nuevo modelo hegemónico sustentado en la aplicación de métodos políticos e ideológicos que garantizarían el control de Washington sobre países y regiones por medio de la transformación de elites y sociedades civiles para que adoptaran una cultura política similar a la norteamericana. El modelo preferido sería la “poliarquía”, noción creada por el politólogo Robert Dahl para darle contenido teórico al proyecto de democracia elitista que permitiera impedir el acceso al poder de movimientos populares²³.

Dentro de ese programa de influencia ideológica, designado oficialmente como Promoción y Protección de la Democracia (PPD), hubo consenso en que se debían adoptar nuevos mecanismos hegemónicos que permitiesen a los Estados Unidos llevar a cabo abiertamente lo que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) venía haciendo de manera encubierta, poco efectiva y muchas veces embarazosa. Sin eliminar la posibilidad de que la CIA continuara llevando a cabo aquellas operaciones políticas que debían ser enmascaradas frente a la opinión pública norteamericana y mundial, se decidió establecer en 1993 “una institución que usara técnicas sofisticadas, incluyendo elecciones, ayuda política, y otras operaciones políticas para lograr los mismos resultados²⁴. Así surgió la NED en 1983, con el fin de “asimilar la mayor parte del financiamiento y orientación política de

partidos políticos, sindicatos, grupos de hombres de negocios, medios de comunicación y organizaciones cívicas que la CIA había suministrado tradicionalmente”²⁵. Como afirmara el *New York Times* en aquel momento, la NED “es una combinación de dinero del gobierno, flexibilidad burocrática y comprometimiento anti-comunista... que mezcla fondos públicos con intereses privados”²⁶.

Con respecto a Cuba, la administración Reagan se inició con el firme propósito de revertir el incipiente y dificultoso proceso de normalización que se había iniciado bajo James Carter, amenazando a La Habana con la fuerza. El Grupo de Santa Fe recomendó lo siguiente: “Estados Unidos ya no puede aceptar el status de Cuba como estado vasallo de los soviéticos. Hay que calificar a la subversión cubana claramente como tal, y hay que resistirla. El precio que La Habana debe pagar por tales actividades no debe ser un precio bajo. Estados Unidos solamente puede restaurar su credibilidad tomando una acción inmediata. Los primeros pasos deben ser francamente punitivos. Los diplomáticos cubanos deben irse de Washington. Hay que reanudar la exploración aérea. Hay que cortar los dólares de los turistas norteamericanos. Hay que reevaluar el acuerdo de pesca de 1977, altamente ventajoso para la flota de pesca cubana. Estados Unidos debe ofrecer a los cubanos alternativas claras. Primero, debe quedar absolutamente claro al gobierno cubano que si siguen como en el pasado, se tomarán otras medidas apropiadas”²⁷.

Estos proyectos se concretaron en varias iniciativas, entre ellas el establecimiento de una emisora de radio para emitir programas contrarrevolucionarios a la Isla, llamada Radio Martí; una orden presidencial prohibiendo a los norteamericanos gastar dinero en viajes a Cuba, con lo cual se vedaron de hecho los viajes a la isla; la expulsión de un funcionario de la Sección de Intereses de Cuba en Washington²⁸; la denuncia del convenio pesquero entre ambos países; la interrupción de la cooperación puntual entre la Dirección de Tropas Guardafronteras de Cuba y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos con vista a la represión del narcotráfico; etc. Por otra parte, el primer Secretario de Estado de Reagan, Alexander Haig, amenazó reiteradamente con ir “a las fuentes” de los conflictos en Centroamérica, en velada referencia a una acción militar directa contra el territorio cubano.

Aunque ello obligó a Cuba a tomar medidas extremas para proteger su seguridad nacional²⁹, sobre todo ante la posibilidad de una agresión bélica, la administración se vio impedida de llevar adelante sus planes más extremos y, por el contrario, inició dos procesos negociadores con Cuba: el que condujo a un acuerdo migratorio en 1984, y el que llevó la paz al Sudoeste africano en 1989³⁰.

Para hacer un balance de la política de Reagan en el Gran Caribe con vista a lo propuesto en este ensayo, resulta imprescindible tener en cuenta tres factores. El primero de ellos es que detrás del aparente éxito de esta política –después de todo, el Gobierno Revolucionario del Movimiento de la Nueva Joya en Granada fue derrocado y el país invadido, y Nicaragua se vio sometida a una guerra que

indudablemente afectó el resultado electoral adverso de 1990– se esconde toda una serie de variables no dependientes del gobierno norteamericano o incluso contrarias al mismo, que condujeron a los resultados alcanzados.

En Granada, la invasión realmente estuvo encaminada a derrocar a un régimen que ya se había suicidado después de asesinar a su líder, Maurice Bishop. Robert Pastor ha afirmado: “El legado del Presidente Reagan en América Latina y el Caribe es irónico. Logró menos en el tema en que trató con más fuerza –América Central– y más en el asunto en que menos se empeñó –la democracia”³¹. Las guerras en Centroamérica terminaron gracias a un esfuerzo diplomático combinado de los propios países de la subregión y sus aliados hemisféricos (Grupo de Contadora), con el apoyo de nuevos actores extracontinentales como la Unión Europea, esfuerzo al que Reagan se opuso totalmente³². Un factor no deleznable fue el surgimiento de un nuevo liderazgo soviético y la aplicación de un nuevo pensamiento sobre la política exterior de Moscú.

En segundo lugar, la administración estuvo bien lejos de llevar adelante sus planes más extremos, como lo era el de invadir a Cuba o repudiar los tratados canaleros con Panamá, firmados por los presidentes Omar Torrijos y Carter. La segunda administración Reagan condujo un evidente proceso de moderación, impulsado desde el Departamento de Estado por su Secretario, George Shultz. Para una administración que inició sus pasos materializando su apoyo a regímenes militares autoritarios que habían sido repudiados por su predecesor –el Presidente de la Junta argentina, General Roberto Viola, fue el primer mandatario latinoamericano en visitar la Casa Blanca en 1981, y poco después invitó al régimen tiránico de Pinochet en Chile a participar en maniobras navales– resultó paradójico que ocho años después la mayor parte de esos gobiernos hubieran sido suplantados por dirigentes democráticos.

Finalmente, deben computarse en el débito de la administración aquellos asuntos de interés caribeño que no abordó o abordó insuficientemente. No hubo una política norteamericana hacia el tema de la deuda, que fue el gran asunto de la década de 1980 en toda la subregión. Reagan le dio muy poca atención a la agenda de las relaciones bilaterales con México. El tema del narcotráfico fue secundario para Reagan; incluso puede afirmarse que su política centroamericana lo estimuló al apoyar a aquellos sectores que podrían convertirse en aliados de los cárteles colombiano. Tal fue el caso del General Noriega, cuya cooperación con la CIA en las operaciones encubiertas a favor de la contra nicaragüense y de los paramilitares salvadoreños fue notoria³³. El manejo que le dio al tema migratorio fue contraproducente.

La política hacia la Cuenca del Gran Caribe 1989-2001

El advenimiento de una nueva administración norteamericana a la Casa Blanca en enero de 1989 coincidió prácticamente en el tiempo con la transformación radical del contexto internacional. El fin de la llamada Guerra Fría o de la bipolaridad estratégica, condujo a un proceso de transición que ha resultado sumamente difícil de definir. Por un lado, la repentina e imprevista decadencia y caída de la Unión Soviética y del sistema de países socialistas europeos, agrupados alrededor del Pacto de Varsovia y del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), creó en la clase dominante norteamericana en su conjunto una natural euforia, al quedarse los Estados Unidos como la única superpotencia nuclear mundial. Pero este hecho también le creó un problema: desapareció el tenebroso adversario identificable y por tanto la idea organizadora central pero simple, la “contención del comunismo”, que le había permitido movilizar a la opinión pública doméstica en apoyo de su proyecto hegemónico a escala mundial durante la Guerra Fría. Aún hoy, a pesar de los esfuerzos hechos, no se ha logrado encontrar ese requisito indispensable.

Por otra parte, la economía política internacional entró en una nueva etapa, que la mayor parte de los autores han definido con el término de globalización. Este fenómeno puede ser mejor comprendido como un proceso o serie de procesos en marcha y no como un acontecimiento terminado, que tiene como rasgos característicos los enunciados a continuación.

Se viene produciendo una imparable ampliación del alcance espacial y de la densidad de las interconexiones globales y transnacionales que producen complejas redes y conjuntos de redes de interrelaciones entre comunidades, estados, instituciones internacionales, organizaciones nongubernamentales y corporaciones transnacionales que existen en el orden global.

Son pocas las esferas de la vida social que escapan al proceso de globalización, que incluye lo cultural, lo económico, lo político, lo legal, lo militar y lo medioambiental. O sea, se está en presencia de patrones de creciente interconexión global dentro de las esferas clave de la actividad social.

Paralelamente, hay un proceso de deterritorialización o reterritorialización del espacio socioeconómico y político y, por tanto, del ejercicio del poder. James Rosenau se ha referido a ello con el concepto de *fragmeración*, que es una contracción de las palabras fragmentación e integración, pues ambas se producen a la vez³⁴.

Las relaciones de poder están profundamente afectadas por el proceso globalizador, hasta tal punto que puede hablarse de dos transformaciones diferentes, una difusión del poder y una creciente opacidad de los métodos que se utilizan para ejercerlo. Paralelamente, se ha producido un incremento de la resistencia a ese poder que se identifica, con razón o sin ella, con las Cumbres o reuniones ministeriales de los gobiernos más poderosos de la tierra³⁵.

El proceso de globalización, lejos de favorecer un orden mundial unipolar encabezado por una gran superpotencia como los Estados Unidos, que tiende a dominar al mundo por métodos unilaterales, se encamina a reconfigurarlo, ya sea hacia un multipolarismo económico o hacia un sistema como el descrito por Hardt y Negri en su reciente obra, *Imperio*³⁶.

Estamos ante una expansión y complejización del espacio público mundial, en el cual, a la par con el desarrollo de elementos civilizatorios, han surgido también gravísimos contrastes y desigualdades y enormes peligros para el medio ambiente. Estos últimos son resistidos por complejas coaliciones de actores sociales que han demostrado su pujanza en Cumbres oficiales como las de las Américas en Québec y el G-8 en Génova. La proliferación de actores sociales no gubernamentales se ha extendido también al terreno de lo ilícito. Todo ello hace que el escenario internacional tenga más elementos de incertidumbre que de seguridad, como lo han demostrado las reiteradas crisis financieras.

Ello explica por qué el control social de los acontecimientos mundiales se ha convertido en el tema central de la clase burguesa transnacional. Ya desde 1977, en su informe sobre la crisis de la democracia, la Comisión Trilateral advertía: “Se ha producido una explosión de la interacción humana y correlativamente un tremendo incremento de la presión social. El entramado social de la vida humana se ha hecho más complejo y su dirección más difícil. La dispersión, la fragmentación, y el simple ordenamiento jerárquico han sido reemplazados por la concentración, la interdependencia, y una textura compleja... Debido a la importancia primordial de la compleja textura social contemporánea, su dirección tiene una importancia crucial, lo que plantea el problema del control social sobre el individuo... Porque ellos (los ciudadanos) demandan más acciones para revolver los problemas que tienen que enfrentar, ellos requieren más control social. Al mismo tiempo se resisten a cualquier tipo de tutela social que sea asociado con los valores jerárquicos que han aprendido desechar y rechazar. El problema puede ser mundial”³⁷.

Esta preocupación con el control del desarrollo social global fue expresada también por Zbigniew Brzezinski, un destacado miembro de la Comisión Trilateral y del sector transnacional de la burguesía norteamericana en su obra *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*³⁸. Para Brzezinski la aceleración del tiempo histórico y la creciente capacidad de mejora que ofrecen a la humanidad las nuevas tecnologías combinadas con la incesante propensión al consumo y la ambigüedad moral de los sectores privilegiados que dominan el planeta conducen al mundo a un desastre si no se rectifican a tiempo, pues hay una contradicción evidente entre las expectativas subjetivas generadas por el consumismo y las condiciones socioeconómicas objetivas.

Entre 1989 y 2001, las clases dirigentes norteamericanas han venido utilizando la política exterior de su gobierno con el objetivo de conformar un nuevo orden internacional que favorezca sus intereses y les permita controlar tanto a la eli-

te dominante transnacional como a las principales instituciones de que se vale esa elite para hacer del planeta un ente gobernable bajo su tutela social. Pero éste no ha sido un proceso exento de contradicciones.

Dentro de la clase burguesa norteamericana hay una evidente disparidad de criterios entre el sector transnacional, que tiene cierto grado de conciencia sobre la necesidad de crear un orden hegemónico consensual multilateral³⁹, que ha sido el dominante en las administraciones de Bush (padre) y Clinton, y el sector más conservador, que tiene una visión de dominación unilateral, que estuvo representado fuertemente en la primera administración Reagan y parece haber ganado importantes posiciones en la administración de Bush (hijo). Jorge Domínguez ha hecho un excelente trabajo de contrastar estos dos enfoques distintos en las relaciones interamericanas, aunque señala que ambos estarán presentes en las respuestas norteamericanas a los desafíos de su poder hegemónico en América Latina y el Caribe⁴⁰.

La necesidad de controlar los procesos sociales que se producen a escala global ha transformado sustancialmente la agenda de la política exterior estadounidense, lo cual ha tenido su reflejo en las acciones que ha desarrollado en la Cuenca del Gran Caribe. Sin embargo, a diferencia del período anterior, bajo la administración Reagan, no se puede hablar de una política hacia la Cuenca, sino de la aplicación al Caribe de políticas globales o hemisféricas. Esas políticas giran alrededor de cuatro grandes temas: libre comercio e inversiones, promoción de la democracia, política de seguridad y asuntos migratorios.

Libre comercio e inversiones

A diferencia de la etapa inmediata anterior, en que predominaron los asuntos de seguridad nacional a partir de una visión geopolítica del conflicto con la Unión Soviética, las tres administraciones han priorizado los temas económicos, y en particular la búsqueda de acuerdos de libre comercio que sustenten la hegemonía norteamericana en América Latina y el Caribe, lo cual ha repercutido sobre la Cuenca. En realidad, la estrategia económica de las tres administraciones contiene los intereses tradicionales de la política exterior económica norteamericana: abrir los mercados mundiales a los productos norteamericanos haciendo el mínimo de concesiones en cuanto a la apertura del mercado propio; fomentar un clima propicio en todos los países para las inversiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas estadounidenses; hegemonizar las negociaciones comerciales y financieras internacionales en función de la agenda de los Estados Unidos y en detrimento de sus principales adversarios, Japón y la Unión Europea.

En el plano económico, la política de Estados Unidos hacia la Cuenca, salvo raras excepciones, resultó una consecuencia de la más amplia seguida con toda América Latina y el Caribe. Aunque en el plano económico la administración de Bush (padre) será recordada sobre todo por el lanzamiento de la Iniciativa para

las Américas en 1990 y la conclusión exitosa de la primera etapa negociadora para la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA, como se le conoce más comúnmente), debe tenerse en cuenta el significativo antecedente que representó el Plan Brady, ideado en 1989 con el pretexto de buscar una solución al agudo problema de la impagable deuda externa de América Latina y el Caribe. Este proyecto, anunciado en marzo de 1989, tenía como objetivo ofrecer cierto paliativo financiero para el problema de los pagos por las obligaciones contraídas en años anteriores, pero significó la imposición, como condición *sine qua non*, de reformas económicas encaminadas a “liberar” las economías de los países que se acogieran al mismo.

El Plan Brady fue la base sobre la cual se erigió el llamado “Consenso de Washington” adoptado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a instancias de los Estados Unidos, como criterio estricto para el otorgamiento de nuevos préstamos a países endeudados, bajo el eufemismo de “ajuste estructural”. El Consenso, formulado por John Williamson, Presidente del Banco, consistía en tres grupos de recetas: reducir y revisar el papel económico del estado disminuyendo ante todo los gastos sociales y desregulando las economías nacionales para permitir el libre juego de las fuerzas del mercado; apoyar al sector privado mediante la eliminación de subsidios, la liberalización del régimen de inversión de capitales foráneos y la privatización de las empresas públicas; revisar la política comercial, eliminando todo tipo de tarifas o barreras para las importaciones.

Aunque el Plan Brady y el Consenso de Washington fueron diseñados primariamente con el caso de México en mente, varios países latinoamericanos y caribeños se acogieron al mismo. La región en su conjunto comenzó a aplicar las medidas recomendadas, que se constituyeron en el núcleo de la agenda de reformas económicas neoliberales que caracterizaron a América Latina y el Caribe durante la década de 1990. Como ha señalado Duncan Green, estas políticas han llevado a la región a un callejón sin salida y, paradójicamente, están muy lejos de resolver el problema que las originó, el pesado fardo de la deuda externa⁴¹.

El 27 de junio de 1990, el Presidente Bush propuso la creación de una zona de libre comercio que se extendiera desde el Yukón hasta la Patagonia. Esta propuesta, llamada Iniciativa para las Américas⁴², abarcó tres aspectos concretos: buscar la cooperación de los países latinoamericanos y caribeños en el seno de la Ronda Uruguay; ofrecer la firma de acuerdos de libre comercio con otros países o grupos de países en la región; y, si esto último no fuera posible, la firma de acuerdos marco que permitiesen negociaciones sobre aspectos de interés mutuo.

No dejan de tener razón quienes afirman que la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush constituyó un cambio en los enfoques norteamericanos hacia la problemática hemisférica. Pero sería un error considerar que, por esa razón, constituyó un caso en el que los Estados Unidos tuvieron en consideración los intereses latinoamericanos y caribeños para diseñar su política. En este sentido, va-

le recordar la advertencia que hiciera el Presidente Fidel Castro en la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991: “Siempre hay un canto nuevo de sirenas para los eternos navegantes en que nos hemos convertido. No hablo ya de bloques, guerras sucias, invasiones mercenarias o con el empleo de las fuerzas armadas de la potencia militar más poderosa de este mundo, que se han repetido escandalosamente a nuestra vista en este hemisferio durante las últimas décadas; me refiero a ilusiones como la Alianza para el Progreso, el Plan Baker, el Plan Brady, y la última de las fantasías: una Iniciativa para las Américas”⁴³.

El actual Canciller de México, Jorge Castañeda, en un artículo publicado en 1994, valoró así la propuesta del Presidente Bush: “Mientras que el déficit comercial de los EE.UU. se mantenía obstinadamente alto y ulteriores devaluaciones del dólar se hacían difíciles –o, en todo caso, inefectivas en la “zona del dólar”– reducir las barreras comerciales para la exportaciones de los EE.UU. en América Latina representaba una contribución barata y rápida, si bien parcial, a la estabilización de las cuentas externas de los EE.UU. El libre comercio dentro del hemisferio, unido a una tarifa común aplicada al resto del mundo, fortalecería la competitividad de los EE.UU. sin un sacrificio doméstico inmediato”⁴⁴.

Atono con esta iniciativa, y en respuesta a crecientes demandas del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, la administración de Bush (padre) inició y completó negociaciones para la incorporación de ese país al Tratado de Libre Comercio que ya existía entre Estados Unidos y Canadá. No obstante haber obtenido autorización del Congreso para concluir las conversaciones por “vía rápida”, el tema de ALCAN o NAFTA estaría presente en las elecciones de 1992, ganadas por el candidato opositor, William J. Clinton, quien planteó durante la campaña la necesidad de reformar el acuerdo en aquellos aspectos que se referían al medio ambiente y los derechos laborales, respondiendo así a las demandas de dos influyentes grupos de cabildeo norteamericanos vinculados al Partido Demócrata.

La administración Clinton obtuvo dos tempranos éxitos en la consecución de su estrategia respecto al ALCAN. Primeramente, negoció exitosamente acuerdos complementarios en materia medioambiental y de derechos laborales. En segundo lugar, el presidente logró el apoyo congressional necesario para que se aprobara el acuerdo. Fue así que el ALCAN o NAFTA entró en vigor el 1 de enero de 1994. Apesar de ello, México se vio afectado rápidamente por dos crisis paralelas: el levantamiento campesino de Chiapas y la crisis financiera de 1995. Esta última obligó a la administración a crear un paquete de ayuda que solventara la grave situación creada por la fuga de capitales y la caída de la moneda en el vecino sureño.

Como ha señalado el especialista británico E.V.K. Fitz Gerald, la implicación más importante del NAFTA para América Latina es la referida al régimen de IED (Inversiones Extranjeras Directas): “Las cláusulas sobre inversiones en el Tratado sobre NAFTA son de hecho el esbozo tanto para el Acuerdo Multilateral de Inversiones actualmente en negociación dentro de la OECD como para las posibles negociaciones “Ronda del Milenio” dentro de la OMC”⁴⁵.

Para los países de la Cuenca del Gran Caribe, la firma del ALCAN tuvo consecuencias negativas, aunque no lo fueron en igual medida para todos. Estas afectaciones se hicieron sentir sobre todo entre los países que se habían beneficiado, si bien relativamente, como ya vimos, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CIB). Como ha señalado David Lewis: “La implantación del TLC implica no solamente el acceso libre de productos mexicanos al mercado estadounidense, en competencia directa con los productos del país ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), sino que implica de por sí la pérdida neta de preferencia de la ICC ante las nuevas preferencias del TLC. La ventaja comparativa mexicana, en costo de mano de obra, tamaño económico y capacidad productiva, infraestructura existente y geografía limítrofe con Estados Unidos, es muy superior en muchos sectores a la de los países ICC”⁴⁶.

Fue en ese contexto que se desarrolló la Cumbre de Miami en diciembre de 1994⁴⁷. Lanzada la idea por primera vez por el Vicepresidente Albert Gore durante una visita a México en diciembre de 1993, el proceso hacia la realización de la Cumbre estuvo marcado por un conjunto de disensiones internas alrededor de tres temas comerciales entre el Ejecutivo y el Congreso: la autorización parlamentaria para la “vía rápida” en el caso de ulteriores negociaciones comerciales hemisféricas; la adopción de un programa interino de comercio que resolviese las afectaciones que produjo el ALCA a las concesiones hechas a países del Caribe durante la administración de Reagan, y la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. El triunfo republicano en las elecciones congresionales de 1994 dio al traste con la mayor parte del programa del Presidente y echó un cubo de agua fría sobre las perspectivas de que se aprobara la “vía rápida” con la que Clinton pretendía presentarse en la ciudad floridana.

Como ha señalado Peter Smith, “los dirigentes latinoamericanos consideraban que la agenda de Clinton (para la Cumbre) estaban descolocadas y eran intrusivas e irrelevantes”⁴⁸. La mayor parte de los Jefes de Estado del continente presentes en Miami insistieron en la agenda económica, si bien es necesario señalar que pusieron especial énfasis en el logro de un área de libre comercio o ALCA, en la esperanza de que ello abriría las puertas del mercado norteamericano y atraería los capitales necesarios para su desarrollo. Los Estados Unidos, por su parte, realizaron especiales esfuerzos por obtener un acuerdo en materia de inversiones. Frente a la posición latinoamericana, sin embargo, a la delegación norteamericana no le quedó otro remedio que aceptar la meta de alcanzar un acuerdo para el 2005⁴⁹.

Como señalara en su momento el especialista cubano Pedro Monreal, “Los gobiernos de la región trataron de aprovechar la Cumbre para continuar avanzando intereses particulares en el contexto de un eventual proceso de diálogo o negociación frente a Estados Unidos; pero la agenda económica definida para la reunión está en abierta contradicción con las metas de desarrollo social que respecto a esos propios países los documentos de la Cumbre apuntan en otras partes”⁵⁰.

Poco más de dos años después, en septiembre de 1997, el Presidente Clinton, ya en su segundo período como Primer Mandatario, solicitó al Congreso la renovación de la autorización de “vía rápida” para negociaciones comerciales con otras naciones del hemisferio. Para la administración resultaba de vital importancia obtener este éxito en vista a encarar la próxima Cumbre, fijada para Santiago de Chile en abril de 1998. Estados Unidos enfrentaba varios desafíos. Por un lado, varios proyectos latinoamericanos y caribeños de integración avanzaban, y ello podría afectar los intereses norteamericanos. Por otra parte, la Unión Europea había tomado la iniciativa de promover una Cumbre con América Latina y el Caribe y avanzaba en la negociación de acuerdos de distinto tipo con el MERCOSUR, México y Chile. Finalmente, las reformas neoliberales iniciadas a principios de la década enfrentaban cada vez mayor resistencia, una vez comprobada su inviabilidad como fórmulas para resolver los graves problemas de la región.

Como reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe de 1997: “La persistente desigualdad en el ingreso y el lento progreso social son importantes razones de insatisfacción con el nuevo modelo económico de América Latina. Después de una década de reformas no se observa en la región una disminución de las brechas sociales ni de los mayores niveles de pobreza que se acumularon en los ochenta”⁵¹.

El proyecto de ley encontró inmediata resistencia de un conjunto de fuerzas políticas, pero en particular de la AFL-CIO, la mayor organización norteamericana de trabajadores. Como resultado, la administración tuvo que reconocer que no llegaría a Santiago con el deseado instrumento.

Si la Cumbre de Miami tuvo escasa repercusión, la de Santiago tuvo menos. Nuevamente se produjeron largos comunicados y documentos repitiendo lugares comunes. Algunos actores secundarios, como Canadá, intentaron imprimirle al proceso negociador cierto dinamismo, pero todo quedó pendiente de la III Cumbre a celebrarse en Québec en el 2002.

El camino recorrido desde Santiago en 1998 hasta Québec en abril del 2001 estuvo marcado por aún mayores dificultades. Por un lado, los Estados Unidos comenzaron a demostrar más interés en temas relacionados con la seguridad regional, en particular el del narcotráfico. En este sentido, el Plan Colombia, con sus posibles repercusiones regionales, se ha convertido en el de mayor impacto en las relaciones interamericanas. Por otro lado, varios países latinoamericanos y caribeños sufren agudas crisis económicas y sociales, como son los casos de Argentina y Ecuador, por ejemplo.

Sin embargo, otros acontecimientos mundiales obligaron al Presidente Clinton y obligan ahora a su sucesor a intentar hacer avanzar todavía con más fuerza el proyecto hegemónico del sector transnacional de la burguesía norteamericana. Como ha señalado la especialista francesa Janette Habel, “en realidad, después de la derrota de la OMC en Seattle, el ALCA aparece como herramienta de repues-

to, una reserva estratégica que permitirá colar por la ventana lo que no pudo entrar por la puerta, en otras palabras, materializar a escala regional lo que no ha sido logrado a escala mundial”⁵².

La presencia de una nueva administración republicana en Washington no cambió sustancialmente el proyecto hegemónico norteamericano, si bien debe reconocerse que al interior de los Estados Unidos se conjugan fuerzas que pueden dar al traste con el ALCA. Por un lado están los movimientos sociales que señalan que el libre comercio, tal y como está concebido en el ALCAN (NAFTA), es una amenaza para las sociedades de la región y para el medio ambiente. Por otra, están los partidarios conservadores de un unilateralismo más crudo en la política norteamericana, para quienes el proteccionismo comercial es concomitante con los intereses nacionales de los Estados Unidos.

No debe olvidarse el hecho de que entre Santiago y Québec se produjo un considerable aumento de los movimientos populares de resistencia a las políticas neoliberales que caracterizan al actual proceso de globalización. Las demostraciones populares en Seattle, Praga, Ginebra, Sydney y otras ciudades donde se han reunido el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio ponen de manifiesto la bancarrota del pensamiento único y de las políticas promovidas por las potencias capitalistas a partir de dichas instituciones.

Así, el cónclave cimero de Québec será recordado más por las manifestaciones populares y por la Cumbre de los Pueblos que se dio en esa vieja ciudad de manera paralela y alternativa. Es sintomático que la Cumbre oficial se haya desarrollado prácticamente en la clandestinidad. Pocas reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno han tenido más opacidad tanto en sus principales manifestaciones como en sus acuerdos. Nuevamente se produjo un Plan de Acción, esta vez de cuarenta y cuatro páginas. Después de los fracasos de Miami y Santiago, pocos esperan que éste tenga algún resultado ventajoso.

Sin embargo, han pasado prácticamente dos meses antes de que se diera a conocer el proyecto de acuerdo para el ALCA. Por otra parte, el texto publicado en la portada electrónica oficial tiene la mayor parte de sus formulaciones entre paréntesis, lo que indica la falta de acuerdo.

No obstante, el proyecto hegemónico norteamericano sigue siendo promovido por los Estados Unidos como la panacea que traerá beneficios tangibles a la región. Uno de los acuerdos más conspicuos de la Cumbre fue la adopción de una titulada “cláusula democrática” para acceder al futuro ALCA. No hubo, sin embargo, una “cláusula sobre la pobreza”, que es el problema que afecta a un mayor número de latinoamericanos.

La deuda social incurrida por las políticas neoliberales ha venido acumulándose en la región, como reconocen todos los organismos internacionales. La respuesta no es el libre comercio y mucho menos un ALCA orientado hacia una ma-

por apertura de las economías latinoamericanas y caribeñas a las inversiones de gigantes transnacionales interesados solamente en incrementar su cuota de ganancia, aún al precio de mayor pobreza y mayores daños al medio ambiente, como ha sido el caso del ALCAN o NAFTA.

Lo que el sector transnacional de la burguesía norteamericana persigue con el ALCA es acoplar y fijar en un todo único las economías del hemisferio, lo cual facilitará incorporar a las burguesías transnacionales de todos los países latinoamericanos y caribeños a su proyecto hegemónico. Para este sector dominante, los beneficios concretos que se derivarían del ALCA para ellos y sus eventuales aliados en la región han sido enumerados recientemente en los siguientes términos: “El proceso del ALCA es una empresa compleja que indudablemente implica costos. Sin embargo, el ALCA también podría establecer un importante nuevo marco de oportunidades para la integración regional, la cooperación hemisférica y el crecimiento. Entre otras cosas, podría ofrecer posibilidades para alcanzar (1) un acceso más seguro a los mercados del hemisferio; (2) un estimulante incentivo para la transformación productiva y la preparación con vista a la globalización; (3) un potencial atractivo para nuevas IED; (4) una racionalización para las estrategias de integración regional existentes; (5) sinergias que contribuyan a un sistema multilateral más fuerte; (6) externalidades que ayuden a fijar la política de reformas”⁵³.

En realidad, como han recordado Víctor Bulmer-Thomas y Sheila Paige: “Desde la perspectiva norteamericana, el ALCA puede ser visto también como una versión del la Doctrina Monroe adaptada al siglo XXI. Es un sofisticado y mutuamente beneficioso instrumento estadounidense para restringir la influencia europea e incluso asiática. La conclusión exitosa de las negociaciones para el ALCA sin duda reforzaría aún más los lazos económicos, y probablemente también los políticos, entre los países de América Latina y los EE.UU., y reduciría aún más los vínculos comerciales con la Unión Europea”⁵⁴.

Estos especialistas británicos también han llegado a la conclusión de que detrás del ALCA hay objetivos no económicos, pues la asimetría existente entre la economía norteamericana y las de los demás países de la región “le da a EE.UU. una posición negociadora fuerte en torno a un considerable número de cuestiones con aquellos países más interesados en obtener acceso al mercado (estadounidense)”⁵⁵.

La estrategia del ALCA ha traído varias consecuencias, que una vez más se han hecho sentir sobre todo en Centroamérica y los países insulares del Caribe. En los países del istmo, el proceso de integración regional ha sufrido un estancamiento desde 1998, que algunos especialistas atribuyen a la perspectiva de ingresar en el ALCA: “Los modelos de integración del esquema centroamericano y del NAFTA están basados en fundamentos teóricos diferentes. El modelo neoliberal que comenta el NAFTA o el ALCA no reconoce los beneficios que puede generar una unión aduanera, considera los tratamientos preferenciales entre socios regionales como obstáculos al libre comercio y es reacio tanto a la creación de marcos institucionales de carácter regional como al establecimiento de políticas co-

munes. Promueve la apertura global de la economía por encima de planteamientos que introduzcan gradualidad y selectividad en el proceso”⁵⁶.

Para los pequeños países del Caribe, la política económica exterior norteamericana ha sido particularmente dañina, como ha señalado Cedric Grant, ex Embajador de Guyana en Estados Unidos: “En el fondo del carácter problemático de las relaciones económicas norteamericano-caribeñas está un enfoque discordante de la economía global. Como regla, los EE.UU. sostienen el punto de vista neoliberal de que todos los países deben competir en el mercado internacional en igualdad de condiciones. Por su parte, las naciones caribeñas, aún cuando están ávidas de integrarse en el mercado global, señalan que su pequeño tamaño, sus más bajos niveles de desarrollo, y su estructura exportadora primitiva socavan su capacidad de participar eficazmente en la liberalización del comercio sin preferencias especiales global, o por lo menos su eliminación gradual”⁵⁷.

Estas concepciones han estado en el origen de varios conflictos surgidos entre Washington y los países miembros del CARICOM, el más prominente de los cuales ha sido el del banano, pero que también han incluido problemas tales como las consecuencias nocivas de la decertificación de Jamaica, la presión norteamericana para la eliminación de los paraísos fiscales caribeños, la reducción de las cuotas azucareras en el mercado estadounidense, la demora del Congreso en adoptar una legislación que compensara a los países caribeños por las consecuencias negativas que para ellos tuvo la firma del NAFTA. Ello llevó a una notoria Cumbre celebrada en Bridgetown Barbados entre los Primeros Ministros de la región y el Presidente Clinton en 1997 que no condujo a ningún entendimiento sustancial.

Para estos países el proceso de negociación del ALCA ha sido particularmente frustrante.

Promoción de la democracia

Como ya se ha apuntado más arriba, después de un largo proceso de gestación, a fines de la década de 1970 el sector transnacional de la clase dominante norteamericana adoptó un cambio sustancial en su forma de asegurarse en control político en el Tercer Mundo. Durante los primeros años de la Guerra Fría se habían preferido regímenes autoritarios. Sin embargo, con los cambios producidos en la arena internacional, estos regímenes se hicieron más difíciles de sostener, tanto por la resistencia popular que provocaban en sus propios países como por los obstáculos que enfrentaba justificar su apoyo económico y militar ante la opinión pública doméstica. En un contexto de creciente auge de los movimientos progresistas y democráticos, la opción que se presentaba a los formuladores de política estaba entre dictaduras militares y gobiernos democrático-populares de izquierda, como los que triunfaron en el Caribe en Cuba, Panamá, Nicaragua y Granada.

La idea clave de esta nueva política no era totalmente original, ya se había ensayado algo parecido con la Alianza para el Progreso promovida por la administración de John F. Kennedy. Lo novedoso de esta propuesta era que la dirección principal se encaminó hacia la transformación de la sociedad civil y su conversión al credo central del emergente pensamiento único: libre mercado y democracia liberal. Esta sección se ampliaría con los casos de Nicaragua, Haití y México.

La agenda de seguridad

Aunque los temas económicos (libre comercio e inversiones) y políticos (promoción de la democracia) son los prioritarios dentro de la agenda de política exterior hacia América Latina y Caribe, no dejan de tener importancia los relacionados con la seguridad regional. En primer lugar, como ya se señaló más arriba, uno de los legados más importantes de la administración Reagan fue la militarización de la política hacia la subregión. Esta militarización quedó demostrada con uno de los primeros actos de la administración de George Bush (padre), quien no vaciló en invadir Panamá a fin de imponerle por la fuerza a ese país la solución preferida al conflicto con el General Manuel Noriega. Escudado en la atractiva coartada de la “guerra contra el narcotráfico”, la administración violó acuerdos internacionales e hizo una demostración de fuerza que después repetiría en la Guerra del Golfo en 1991.

En segundo lugar, como ya se ha argumentado, existe dentro de Estados Unidos un sector de la burguesía partidario de la imposición unilateral del poderío norteamericano. Para este sector resulta de vital importancia mantener un establecimiento militar poderoso y ejercerlo en las condiciones más propicias. Panamá e Irak, durante la administración Bush, y Kosovo, durante la administración Clinton, han sido ejemplos de la utilización exitosa de ese instrumento de dominación imperial.

Finalmente, dentro de la propia burguesía, transnacional o no, hay un sector importante que está vinculado al “complejo militar-industrial”, cuya influencia dentro de los círculos de poder fue reconocida por el propio Presidente Eisenhower en 1961. Ese sector está interesado en que la agenda de seguridad nacional no desaparezca del grupo reducido de prioridades en la política exterior, pues sus beneficios dependen de ello. William Pfaff, por ejemplo, ha destacado que la nueva administración, que ha repudiado un conjunto de acuerdos militares, ha programado un incremento del 7% en el presupuesto de Pentágono, pero que éste y sus partidarios en el Congreso abogan por el doble de ese aumento⁵⁸.

La política de seguridad nacional en América Latina y el Caribe que han seguido las tres administraciones se puede analizar en dos niveles: a escala discursiva y en el ámbito práctico. A escala discursiva, la tendencia ha sido a aplicar el paradigma liberal, que postula la imposibilidad de guerras o conflictos entre países democráticos. Según este análisis, que toma sus raíces desde Kant, la mejor

forma de garantizar la seguridad es mediante el establecimiento de una “comunidad de democracias liberales” en el Hemisferio, lo que promoverá la paz y significará el control civil sobre las fuerzas armadas.

A escala práctica, por supuesto, el problema no es tan simple. Como ha señalado David Mares, “el retorno de la democracia a la región no ha llevado a relaciones pacíficas entre democracias”, lo que queda demostrado por los diecinueve conflictos o disputas militarizadas que tuvieron lugar entre países democráticos entre 1991 y 1998⁵⁹.

Por otra parte, la agenda de problemas que afectan la seguridad en las relaciones interamericanas se ha ampliado decisivamente en los últimos años, abarcando temas tales como el narcotráfico, las migraciones, las afectaciones al medio ambiente, el crimen organizado, el terrorismo y otros fenómenos más. Esta agenda se complica porque hay una clara asimetría entre las percepciones norteamericana y del resto de la región acerca de los peligros y amenazas que se ciernen sobre la misma⁶⁰. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los estados de la Cuenca del Gran Caribe tienen problemas de seguridad muy peculiares debido a su vulnerabilidad ante todo tipo de peligros, algunos provenientes, incluso, de pequeñas bandas criminales o terroristas, como lo ha señalado Anthony Maingot⁶¹.

En contraste, los Estados Unidos han mantenido una fuerte presencia militar en la subregión del Gran Caribe y han utilizado la misma para resolver unilateralmente lo que han percibido como amenazas a su seguridad nacional. En este sentido, sus acciones no se diferencian mucho de las adoptadas durante la Guerra Fría. Como recordara en cierta ocasión Helio Jaguaribe, la amenaza más real a la seguridad de los países latinoamericanos y caribeños en la actualidad proviene de la posibilidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos dentro de sus territorios⁶².

La década objeto de análisis comenzó prácticamente con la invasión de Panamá por parte de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Terminó con dos muestras de la vocación norteamericana de continuar utilizando el unilateralismo militar en la subregión, incluso a un alto costo: la persistencia en seguir usando la Isla de Vieques en Puerto Rico para la conducción de ejercicios navales, a pesar de la creciente oposición de sus habitantes; y la consecución del Plan Colombia, a pesar de las críticas domésticas e internacionales al mismo.

Como ha señalado Jorge Domínguez, la vocación unilateralista de la política norteamericana es muy evidente en el tema del narcotráfico. Desde 1986 las leyes norteamericanas han exigido que el Presidente certifique o decertifique a los países de acuerdo al grado de cooperación que los caracterice en cuanto a aspectos de la lucha contra el contrabando de estupefacientes que han sido especificados unilateralmente por los Estados Unidos.

El hecho de que en estos años no existieran temas mayores de seguridad, desde el punto de vista norteamericano –excepción hecha del referido al narcotráfico y, en menor medida, el migratorio– ha significado que la estrategia militar norteamericana en la Cuenca del Gran Caribe no haya sido puesta a prueba y que su diseño general haya sido efectivo, con su énfasis en una plataforma de responsabilidades flexibles y expandibles que tuviera como objetivos básicos compromisos en períodos de paz, prevención y disuasión de conflictos, y disposición para enfrentar y ganar cualquier guerra en la región. Como era lógico suponer⁶³.

Esta estrategia ha significado por un lado un mayor control sobre las fuerzas armadas de la región, lo que no ha impedido el surgimiento de conflictos de otros estados entre sí. Por otra parte, le ha dado una gran importancia al Comando Sur y a su papel como garante de la seguridad nacional norteamericana en la Cuenca. A pesar de tener que retirarse del Canal de Panamá, el Plan Colombia le ha dado nueva vida a esa presencia militar.

La historia del creciente comprometimiento bélico y de la asignación de 1.300 millones de dólares por parte del Congreso para este programa, junto al error de no enfrentar resueltamente el problema de la demanda de drogas al interior de los Estados Unidos, parece reproducir el período previo a la Guerra de Vietnam. En este tema ha prevalecido el método unilateral favorecido por el sector conservador de la burguesía norteamericana y el complejo militar-industrial.

El problema migratorio

El tema migratorio irrumpió con singular fuerza dentro de la política hacia la Cuenca del Gran Caribe en el período objeto de estudio. Para que se tenga una idea, el volumen de inmigrantes legales, que se había mantenido a un promedio de unos 500-600 mil anuales durante la década de 1980, saltó a 1.090.094 en 1989 y no ha bajado de 700 mil desde entonces. Se calcula, sobre la base de las cifras del censo, que entre 1989 y 1996 entraron en los Estados Unidos 13.484.275 inmigrantes legales⁶⁴, de los cuales 7.791.360 procedían de México, el Caribe insular y Centroamérica⁶⁵. Ello significa que al menos el 57,78% de la inmigración legal en los Estados Unidos procede de la Cuenca⁶⁶. Estas cifras no comprenden el volumen de la entrada en Estados Unidos de “extranjeros indocumentados” o emigrantes ilegales. Los cálculos más conservadores ponen la cifra en unos 2 o 2,5 millones de personas, mientras que los más amplios se inclinan por 6 millones, fundamentalmente mexicanos. Por esta razón, cuando se habla del problema migratorio norteamericano, se está hablando ante todo de la inmigración caribeña.

La política migratoria heredada por la administración Bush en 1989 había sido establecida por la administración Reagan en 1986 mediante la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, o IRCA según sus cifras en inglés. Este acto legislativo tenía como objetivo fundamental “tomar el control de nuestras fronte-

ras”, según frase del entonces Presidente⁶⁷. Aunque esta ley se refería sobre todo a los inmigrantes mexicanos, estuvo también influida por el creciente flujo de emigrantes centroamericanos que huían de las guerras en la subregión. Esta política tenía tres componentes: sanciones económicas a los empleadores; amnistía permanente para trabajadores indocumentados que pudieran probar su residencia continua en los Estados Unidos antes del 1° de enero de 1982; y amnistía parcial para trabajadores indocumentados que hubieran trabajado en el sector agrícola por lo menos durante noventa días consecutivos en tres años consecutivos antes de mayo de 1986 o entre mayo de 1985 y mayo de 1986.

El IRCA fue el resultado de un compromiso político entre las distintas fuerzas que se interesaban en el tema migratorio: los partidarios de limitar la inmigración ilegal (dirigentes sindicales, funcionarios encargados del control fronterizo, grupos racistas) y los defensores de los inmigrantes (empleadores, grupos latinos). El IRCA no comprendía temas de inmigración legal ni afectaba leyes sobre refugiados políticos ya en vigor. No obstante, la administración Bush enfrentó un serio problema cuando intentó limitar la llegada de haitianos que huían de la dictadura militar que había derrocado al Presidente Aristide en 1991, buscando la solución de remitirlos a un campo de concentración en la Bahía de Guantánamo en Cuba, donde los Estados Unidos mantienen una base naval.

Como ha señalado Smith, a pesar de los esfuerzos realizados por las administraciones de Bush (padre) y Clinton, “la migración desde México y el Caribe obedecía a dinámicas económicas y sociales bien consistentes, y era relativamente resistente a los esfuerzos de aplicación de la ley o a las presiones a corto plazo”⁶⁸.

No obstante, durante 1996 y 1997, el gobierno estadounidense, empeñado en limitar los flujos migratorios, introdujo cuatro cambios en las leyes y en la aplicación de las mismas⁶⁹.

El Presidente Clinton firmó en 1996 la Ley de Reforma de Inmigración y de Responsabilidad de Inmigración (IIRIRA) que limitó el uso del asilo como mecanismo migratorio por parte de extranjeros e incrementó las sanciones a los que extendían su estancia en los Estados Unidos más allá de lo autorizado. Quizás el aspecto más negativo de esta ley fue las amplias facultades otorgadas al Servicio de Inmigración y Naturalización para deportar a extranjeros, aún aquellos que hubieran desarrollado fuertes lazos sociales y familiares en los Estados Unidos.

En 1997 el Congreso no renovó la Sección 245(i) de la Ley de Inmigración y Naturalización que permitía a ciudadanos de otros países que hubieran solicitado una visa de inmigrante, pero hubieran entrado en los Estados Unidos por alguna vía o forma, esperar el otorgamiento de la visa dentro de los EE.UU., pagando sólo una multa de \$1.000 dólares cuando la obtuvieran. Debido a lo estipulado por la IIRIRA, estas personas corrían el riesgo de ser deportadas y sancionadas con largas exclusiones de los Estados Unidos aunque recibieran la visa posteriormente.

Washington comenzó a deportar números cada vez mayores de ciudadanos extranjeros que habían sido condenados por crímenes en los Estados Unidos una vez cumplida la condena.

La Ley de Reforma del Bienestar Social de 1996 contenía cláusulas que indicaban que se retirarían ciertas ayudas federales incluso a inmigrantes legales. Esto era un resultado directo del trabajo de lobby de grupos anti-inmigración.

Esta política migratoria enfrentó una tenaz resistencia de parte de varios sectores, particularmente los grupos de cabildeo hispanos y los gobiernos de los países afectados, fundamentalmente los centroamericanos y México. Debe tenerse en cuenta, como han señalado Fernández de Castro y Rosales, que las remesas de emigrantes hacia los Estados Unidos se han convertido en elementos importantísimos dentro de las economías de varios países de la región. El Salvador, por ejemplo, con un Producto Interno Bruto de \$ 9.500 millones de USD y un volumen de exportaciones de 998 millones de USD, recibe 1.100 millones en remesas⁷⁰.

La política hacia Cuba

Durante la década de 1980, los Estados Unidos habían insistido en que las diferencias que impedían un mejoramiento en las relaciones cubano-norteamericanas eran tres: el peligro que representaba para la seguridad norteamericana la alianza político-militar de Cuba con Moscú; la presencia de tropas cubanas en el continente africano; y el apoyo de la isla a los grupos insurgentes en América Central. Al final de los años ochenta, después de una década de intensos enfrentamientos, marcados por el intento de la administración Reagan de revertir el proceso revolucionario cubano, algunos acontecimientos resolvieron estas diferencias. Primero, se puso fin a las guerras centroamericanas y se inició un periodo de conciliación en esa región. En segundo lugar, se produjo la negociación exitosa y la firma de los acuerdos de paz de África Sudoccidental, que resultaron en el retorno a su patria de las tropas cubanas desplegadas en Angola en reciprocidad por el retiro de las fuerzas sudafricanas de Namibia y la independencia de ese país. En tercer lugar, la Guerra Fría empezó a ceder en Europa. Nuevas condiciones internacionales, y la desaparición de lo que habían sido las principales demandas norteamericanas con respecto a Cuba, crearon la expectativa de que el periodo de paulatino y gradual acercamiento comenzado a mediados de la década de 1970 y detenido en 1980 podría renovarse.

Estas expectativas fueron rápidamente canceladas por la administración Bush. El 28 de marzo, cables de prensa dieron a conocer la existencia de un memorando del flamante Secretario de Estado, James Baker, en el cual se cancelaba toda posibilidad de mejorar las relaciones con Cuba⁷¹. El Memorando Baker dejaba bien claro que bajo Bush los Estados Unidos no negociarían una normalización siquiera parcial de las relaciones, y que sólo se llevarían a cabo conversaciones con el gobierno de la Habana que fueran de interés especial para Estados Unidos,

que no ofrecieran ningún beneficio para Cuba o que legitimaran a sus autoridades⁷². Obviamente, en esas condiciones no era posible que hubiera normalización alguna. Como ha señalado Donna Rich Kaplowitz en su excelente estudio sobre el bloqueo contra Cuba, contrariamente a lo que esperaban la mayor parte de los especialistas, “la administración Bush repitió el antagonismo de Reagan contra Cuba en sus formas más extremas y se ocupó sistemáticamente de encontrar y cerrar cualquier brecha en el embargo”⁷³.

A esta salva inicial siguieron una serie de acciones hostiles.

Enero de 1990: naves del Servicio de Guardacostas norteamericanos intentaron abordar y dispararon contra un barco mercante arrendado por Cuba en aguas internacionales, alegando sospechas de que llevaba un cargamento de drogas, lo cual fue desmentido cuando la nave fue inspeccionada por autoridades mexicanas.

Febrero de 1990: cuestionado reiteradamente en ese sentido durante una visita al parlamento soviético en Moscú, el propio Baker se negó a descartar la posibilidad de una invasión de Cuba por las fuerzas armadas norteamericanas.

Marzo de 1990: en abierto desafío de regulaciones y leyes internacionales, la administración creó Televisión Martí, un equivalente de la emisora de radio ya establecida por Reagan.

Marzo de 1990: el Vicepresidente Dan Quayle comentó públicamente la posibilidad de establecer un grupo de resistencia clandestino similar a la “contra” nicaragüense.

Mayo de 1990: las fuerzas armadas norteamericanas llevaron a cabo maniobras militares en el Caribe que incluyeron la evacuación del personal de la Base Naval de Guantánamo y un simulacro de invasión en costas puertorriqueñas que parecían prácticas para un eventual invasión de Cuba.

Mayo de 1991: nuevas maniobras militares en el Caribe e incremento del personal militar en Guantánamo a causa de la afluencia de refugiados haitianos.

Mediados de 1991: altos oficiales del Pentágono sugirieron públicamente la posibilidad de llevar a cabo planes de “intervención humanitaria” en Cuba.

Diciembre de 1991: Cuba descubrió un comando de contrarrevolucionarios provenientes de Estados Unidos que intentaban infiltrarse en el país con numerosas armas y explosivos⁷⁴.

En marzo de 1990, los Estados Unidos establecieron oficial y públicamente cuál sería la nueva política hacia Cuba cuando el Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, la definiera así en un discurso: “Si Cuba celebra elecciones totalmente libres y justas bajo supervisión internacional, respeta los derechos humanos y deja de subvertir su vecinos, nosotros podemos esperar que mejoren significativamente las relaciones entre nuestros dos países”⁷⁵. Lo que ello significó es que bajo Bush, y también bajo Clinton, se man-

tendría una política con las siguientes características básicas: la promoción de la democracia desplazaría a temas tradicionales como el anti-comunismo y la seguridad nacional como lógica preferida de la política estadounidense; se pondría mayor énfasis en fomentar el surgimiento de fuerzas opositoras dentro de Cuba que representasen una alternativa viable al régimen de Castro; no es negociable la exigencia de elecciones en Cuba llevadas a cabo sobre la base de lo establecido por Washington (que para muchos incluye una certificación norteamericana de que los resultados son válidos); no habrá moderación alguna verdaderamente significativa en el bloqueo económico, a pesar de posibles apariencias sugiriendo su levantamiento gradual ante medidas reformistas cubanas⁷⁶.

Esta línea de acción se concretó, entre otras cosas, en un reforzamiento de la ofensiva norteamericana en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra para lograr una condena de Cuba que tenía dos claros objetivos: estigmatizar y aislar diplomáticamente al país y servirle de coartada para la legitimación del bloqueo. En 1991 Estados Unidos logró esa resolución y el establecimiento de un Relator Especial para el caso de Cuba. Desde entonces, salvo en 1998, la Comisión ha adoptado una resolución anti-cubana, aunque como resultado de gigantescas presiones norteamericanas.

Antes de que terminara su mandato, el Presidente Bush firmó la Ley Torricelli o Ley para la Democracia Cubana de 1992 (CDAPor sus siglas en inglés). Diseñada para reforzar el bloqueo contra Cuba y, especialmente, para revertir su flexibilización de 1975, cuando la administración Ford decidió autorizar el comercio con Cuba de subsidiarias de compañías norteamericanas en terceros países, la Ley Torricelli no fue apoyada inicialmente por la Casa Blanca, ya que limitaba considerablemente las prerrogativas del Ejecutivo en política exterior al dejar en manos del Congreso un importante número de sanciones contra Cuba.

La Ley Torricelli fue firmada en octubre después que el candidato demócrata, William Clinton, la apoyara públicamente como resultado de un acuerdo alcanzado con Jorge Más Canosa, Presidente de la Fundación Nacional Cubano Americana, por motivos electoralistas.

Como era de esperar, la Ley Torricelli causó una sustancial reacción internacional en contra debido al carácter unilateral y extraterritorial de sus principales preceptos. Ese rechazo se materializó con la adopción de un proyecto de resolución cubano, condenatorio del bloqueo norteamericano contra Cuba en el período de sesiones ordinario de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York, en noviembre de 1992, por una sustancial mayoría de 59 votos a favor, 3 en contra y 71 abstenciones. Desde entonces el máximo órgano mundial viene reiterando su condena por mayorías cada vez más grandes, hasta llegar a 167 votos a favor, 3 en contra, y 4 abstenciones.

La adopción de la Ley Torricelli, provocada por las maniobras politiqueras de Clinton, fue un portento de lo que sería la política hacia Cuba de su gobierno. La

administración fluctuó entre acciones francamente de sujeción a las demandas de la ultra-derecha cubano-americana, como cuando bajo su presión retiró la propuesta de un negro cubano-americano, Mario Baeza, para el cargo de Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, hasta posiciones más alentadoras, como cuando ignoró las presiones de ese mismo sector y firmó el acuerdo migratorio de 1995.

Lo que caracterizó a la administración Clinton tanto en su primero como en su segundo mandato fue precisamente la respuesta improvisada ante crisis previsibles, muchas veces provocadas por sus propios actos. Bajo Clinton, por otra parte, la política norteamericana hacia Cuba pareció ser más una función de la política doméstica que de los reales intereses nacionales de ese país en la isla, la región y el mundo.

1994 fue un año crítico para las relaciones cubano-norteamericanas. La crisis de los balseros subrayó lo que muchos observadores ya estaban prediciendo: la espiral descendente de la economía cubana podría encender las tensiones sociales y producir resultados que podrían dañar a los Estados Unidos. Como resultado de la crisis, la administración Clinton tuvo que aceptar el argumento cubano de que algún tipo de acuerdo migratorio debía ser alcanzado para acabar con la emigración ilegal y normalizar relaciones en esta esfera. La firma del acuerdo en 1995 se interpretó debidamente como una derrota para los más duros opositores de una normalización, que no deseaban regularización alguna en el flujo de emigrantes pues estimaban que ello aliviaría la presión sobre el gobierno cubano.

Aunque los partidarios de las sanciones económicas unilaterales más duras habían ganado puntos importantes con la Ley Torricelli, no estaban del todo satisfechos y continuaron intentando obtener del Congreso y el Ejecutivo la aprobación de una legislación adicional.

Ese proceso vino a madurar para 1995, cuando se presentó un proyecto patrocinado por Jesse Helms y Dan Burton, dos importantes legisladores del Partido Republicano, que acababa de tomar control de ambas cámaras del Congreso en las elecciones de 1994. Fue en ese momento que un cambio importante empezó a aparecer en las actitudes norteamericanas hacia Cuba. Estimulados por el proceso de la reforma en la isla y su apertura a la inversión extranjera, importantes representantes del sector transnacional de la burguesía comenzaron a visitar La Habana para conocer de cerca la situación y explorar posibilidades de inversión.

Era un momento crítico para los duros partidarios de las sanciones. El flujo de Inversiones Extranjeras Directas, particularmente norteamericanas, tenía que ser detenido. Ése fue el origen de la Ley Helms-Burton. Sin embargo, el proyecto presentaba ciertos problemas para la administración Clinton, pues reducía aún más el espacio de maniobra de la Casa Blanca. Muchos críticos entendían incluso que algunos aspectos del proyecto podrían ser inconstitucionales.

¿Pudo evitarse la aprobación de la Ley Helms-Burton? Éste probablemente será un debate que endemoniará a los historiadores futuros. El hecho es que en otro episodio típico de las relaciones cubano-norteamericanas la administración Clinton no fue capaz de detener las acciones ilegales de la organización contrarrevolucionaria “Hermanos al Rescate”, que había estado violando reiteradamente el espacio aéreo cubano mediante vuelos que salían de aeropuertos en la Florida. Lo paradójico de este hecho es que la administración por un lado había dado garantías al gobierno cubano de que tomaría medidas para detener estos vuelos, después de que fue advertida por la Habana que su paciencia se había agotado y que se vería obligado a tomar las medidas que fueran necesarias para detener estas acciones que, además, ponían en peligro la aviación civil internacional en esa zona, de cuya seguridad eran responsables de acuerdo a los convenios internacionales vigentes. Por otro, sin embargo, no había alertado a los miembros de esa organización acerca del peligro que corrían.

Fue en esas circunstancias que se produjo el lamentable incidente del 24 de febrero de 1996, en el cual la Fuerza Aérea Revolucionaria derribó a dos de los aviones involucrados en estas violaciones con la consecuente muerte de sus cuatro tripulantes, todos cubano-americanos pero tres ciudadanos norteamericanos naturalizados. Fue un trágico y confuso episodio y también turbará a futuros investigadores. Esta calamidad hizo prácticamente inevitable la aprobación de la Ley Helms-Burton por el Congreso, y la administración no tuvo la entereza de vetarla por temor a las repercusiones políticas que podría tener.

La Ley Helms-Burton es comparable con la Enmendadura Platt y la Doctrina Monroe. Fue diseñada para obstaculizar las inversiones extranjeras en Cuba, y con ello impedir la recuperación económica de la isla. También tenía que ver con ahuyentar a los inversionistas norteamericanos del mercado cubano. Mientras los Títulos III y IV contemplan estos objetivos, los Títulos I y II son un insulto a los ciudadanos cubanos y hacen imposible que cualquier normalización de relaciones tenga lugar sin la revocación de la ley. Al mismo tiempo, la Ley Helms-Burton demostró que los Estados Unidos estaban dispuestos a ignorar los intereses legítimos de sus aliados más cercanos en su relación con Cuba.

Después de la adopción de la Ley Helms-Burton, el hecho más significativo en la política de los Estados Unidos hacia Cuba durante la administración Clinton lo constituyó el caso de Elián González, el niño sobreviviente de un caso de tráfico ilegal de personas que le tomó al gobierno de Estados Unidos nueve meses devolver a su padre. Este caso representó un microcosmos de todo lo que resulta contraproducente en la anormal relación entre Cuba y los Estados Unidos. La causa de este hecho es la Ley de Ajuste Cubano de 1967, una legislación que convierte a los emigrantes cubanos en desterrados políticos privilegiados, se contraponen a la política migratoria existente, y contradice abiertamente el acuerdo migratorio bilateral de 1995. La actitud original de las autoridades norteamericanas de Inmigración fue incomprensible para una mayoría aplastante de los cuba-

nos en la isla; parecía que una vez más el gobierno norteamericano ponía los intereses ilegítimos de un reducido de cubanos residentes en los Estados Unidos por encima de los reales derechos naturales de un padre residente en Cuba.

No es necesario entrar aquí en los detalles de la saga de Elián y su final feliz. Pero conviene señalar algunas conclusiones provisionales. Primero, aunque el gobierno norteamericano se podría haber beneficiado de un caso donde por primera vez respetó y afianzó el derecho de un fidelista cubano que vive en la isla, aplazó tanto el asunto y le hizo tantas concesiones a la extrema derecha cubano-americana que al final dejó a la mayoría de los cubanos en Cuba con un sabor amargo en sus bocas.

La derecha conservadora cubano-americana cometió varios errores y desafió arrogantemente a las autoridades federales, demostrando una intolerancia muy similar a la que acusan al gobierno cubano de ejercer. Al mismo tiempo, mostraron su falta de respeto por la ley y el orden en un país que los ha tratado como inmigrantes privilegiados. Las imputaciones de traición contra el Presidente Clinton y la Fiscal General Reno, muy parecidas a las lanzadas contra el Presidente Kennedy después de la derrota de Playa Girón, deben servir de lección para la élite política estadounidense sobre los peligros de una política que ha estimulado en la comunidad cubano-americana la idea de que Washington está en deuda con ellos y debe hacer todo lo posible por devolverles el país que perdieron o, en su defecto, otorgarles el privilegio de decidir todos los problemas de la política con respecto a Cuba.

Apesar de los errores cometidos por la derecha cubano-americana y el rechazo general de sus actitudes y tácticas por parte de la opinión pública estadounidense, los acontecimientos después de Elián no han tomado un curso positivo definido respecto a la política hacia Cuba. El debate sobre la venta limitada de alimentos y medicinas a Cuba y la resultante Enmienda Nethercutt, junto con la codificación de las regulaciones de viaje existentes, incluidas ambas en la Ley de Apropiaciones Agrícolas, convirtió los objetivos bienintencionados de las fuerzas anti-embargo en una victoria parcial para los grupos de cabildeo favorables a la derecha cubano-americana y sus aliados en Congreso. La historia dirá si ésa fue una victoria pírrica o no.

La administración Clinton, en una sorprendente muestra de inmovilismo político, no fue capaz de aceptar la formación de una Comisión Bipartita para estudiar la política hacia la isla, propuesta que le fue presentada por un conjunto de prestigiosas figuras políticas republicanas y demócratas en 1999. Esta iniciativa fue el resultado de un creciente debate en torno a Cuba en el cual se han dado interesantes manifestaciones, como el hecho de que conocidos teóricos conservadores, partidarios antes de una línea dura contra el gobierno cubano, como Roger Fontaine, se pronuncian por un levantamiento incondicional del bloqueo. Hasta el venerable *Council on Foreign Relations*, después de reconocer que nunca han existido relaciones normales entre Cuba y Estados Unidos, ha propuesto también

reformas, aún cuando son marginales. Un significativo acontecimiento es la formación de un grupo de cabildeo dedicado expresamente a la búsqueda de un levantamiento del bloqueo, la *Cuba Policy Foundation*.

La administración de George W. Bush ha tenido poco tiempo para demostrar cuál va a ser su política hacia Cuba. No obstante, en medio de una retórica de mucha dureza, el Presidente hizo exactamente lo que su predecesor demócrata había hecho: suspender la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton. Esta actitud, unida a su reciente reiteración de que cumplirá los acuerdos migratorios de 1995, augura pocos cambios provenientes del Ejecutivo, pero ello no impide que desde el Congreso puedan producirse cambios, como sucedió recientemente en la Cámara de Representantes, donde se aprobó una enmienda que prohíbe al Departamento del Tesoro utilizar fondos para aplicar las regulaciones relacionadas con los viajes a Cuba.

Balance y perspectivas

A diferencia del período inmediato precedente, la Cuenca del Gran Caribe no constituyó una prioridad para la política exterior norteamericana. El fin de la Guerra Fría, la desaparición de las amenazas percibidas por el auge de los movimientos populares en la región, y la relativa mayor jerarquización de los temas económicos, fueron las causas de esta pérdida de preeminencia. Ello no significó, sin embargo, que disminuyera el interés de amplios sectores de la clase dominante, transnacional o no, en mantener y fortalecer su hegemonía en la subregión. No cambió en lo más mínimo la percepción de que en la Cuenca del Gran Caribe, como en ninguna otra región del mundo, tendrían que protegerse los intereses norteamericanos por cualquier medio que fuera necesario.

Sólo un país de la región recabó la atención sostenida de Washington: México. En México se dan varias condiciones importantes que le otorgan alta prioridad. En primer lugar, Canadá y México son los vecinos inmediatos de los Estados Unidos. En segundo lugar, el mexicano constituye el mercado más importante no ya del Caribe sino de todo el hemisferio. En México se dan las condiciones óptimas que busca el gran capital en tiempos de globalización: un mercado de consumo importante, una mano de obra barata, y una clase dominante que se ha incorporado fácilmente al proyecto globalizador norteamericano con su énfasis en fórmulas políticas y económicas neoliberales. Además, México tiene importantes reservas de dos productos que no han perdido importancia a pesar de las transformaciones globales: el petróleo y el gas. Por otra parte, pueden provenir del territorio mexicano dos de las amenazas más inmediatas en la percepción de los sectores dominantes norteamericanos: el narcotráfico y la emigración descontrolada.

México seguirá siendo de alta prioridad para los Estados Unidos. Sin embargo, es necesario señalar una nota de cautela en cuanto a las perspectivas de las re-

laciones norteamericano-mexicanas. Si bien el sector transnacional de la burguesía mexicana logró ciertas concesiones de Washington en sus negociaciones para la firma del NAFTA o TLCAN, mucho más importantes que aquellas a las que puede aspirar cualquier otro país de la subregión, a causa de su importancia estratégica para los Estados Unidos, esas concesiones están bien lejos de ser lo que se necesita para mantener la estabilidad del modelo hegemónico por ese sector.

De ahí que la burguesía mexicana seguirá exigiendo nuevas concesiones, como ha sucedido con el Presidente Vicente Fox y sus reclamos en materia migratoria.

México, con su amplia población indígena y sus gigantescos sectores de pobreza, es uno de los países de la región donde se manifiestan con más crudeza las viejas desigualdades heredadas del pasado, que no pueden ser resueltas por el modelo neoliberal impuesto. Por otra parte, no puede olvidarse la tradición nacionalista mexicana. Aello habría que añadir que en los últimos diez a quince años se ha notado un incremento en la voluntad de jugar un papel político más importante y en la capacidad de cabildeo de los sectores hispanos, mayoritariamente de origen mexicano, en los Estados Unidos. El creciente papel de la cultura hispana, que entra en contradicción con las percepciones del sector más conservador de la clase dominante norteamericana, hará más difícil el manejo de esta relación en la que están imbricadas numerosas fuerzas políticas y sectores sociales en los Estados Unidos y México.

Fuera de México, el interés norteamericano en la Cuenca del Gran Caribe se caracterizó por períodos de luz y de sombra, pero siempre con consecuencias negativas. La mayor prioridad política en la región la constituyó incorporarla a las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Ello ha puesto a muchos de los países de la región ante una encrucijada bien difícil de resolver. Por un lado, el ALCA estimula la aspiración de superar las barreras que los Estados Unidos han puesto tradicionalmente a la exportación de sus productos básicos. Por supuesto, tal perspectiva puede resultar una utopía. La historia demuestra que no hay sistema de gobierno en la tierra que haya protegido mejor los intereses de sus clases dominantes que el norteamericano. Los vericuetos de la relación Ejecutivo-Congreso, embrollados aún más de un tiempo a esta parte, hacen sumamente difícil y compleja una negociación comercial con los Estados Unidos. Vale el ejemplo del tiempo que tomó a Washington solucionar la demanda caribeña de que se resolvieran las afectaciones que el TLCAN o NAFTA causó a las pocas concesiones hechas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Tuvieron que pasar prácticamente seis años antes de que ello se materializara.

Habría que añadir dos factores más. En primer lugar el hecho evidente de que en el sector transnacional de la clase dominante norteamericana prevalece una concepción neoliberal del comercio y de las relaciones internacionales, como lo demostró la posición adoptada alrededor del tema del banano. En segundo lugar, que Washington, a diferencia de la Unión Europea, por ejemplo, prefiere y logra imponer la lógica de la negociación individual y no por bloques.

En la búsqueda de mecanismos que contrapesen estas tendencias de la política exterior económica norteamericana, los países de la región tienen pocas opciones. Una de ellas sería la de agruparse e integrarse para ganar espacios de maniobra y fortalecer sus posiciones negociadoras. Lamentablemente, se ha avanzado poco, como lo demuestran los resultados ambiguos y aún insuficientes de los distintos esquemas de concertación, cooperación e integración –Grupo de los Tres, CARICOM, Asociación de Estados del Caribe, SICA, etc.

Otra posibilidad sería la de buscar socios alternativos con peso suficiente para enfrentar la pujanza económica norteamericana. Las perspectivas en este terreno no son alentadoras. El principal candidato para ejercer cierto contrapeso, la Unión Europea, pasa por una crisis de identidad significativa acompañada por dificultades objetivas que le impiden avanzar en una relación más estrecha con el Gran Caribe, a pesar de la incorporación de algunos países al grupo ACP y la Convención de Cotonú. Debe tenerse en cuenta, además, que la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea hacia el Este, con el ingreso de estados que no tienen mucho interés en la subregión, en el mejor de los casos, o que servirán objetivamente intereses norteamericanos dentro de la UE, no augura nada bueno para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Otros candidatos no parecen existir en el horizonte caribeño. Canadá, que tiene intereses en la subregión, no tiene la capacidad de enfrentarse a los Estados Unidos salvo en aspectos que le son vitales, y parece más interesado en promover el proyecto del ALCA. Japón, China, Rusia y otros países pudieran eventualmente interesarse en ese desafío, pero no en el corto plazo por distintas razones.

La concepción neoliberal prevaleciente en la política económica exterior norteamericana general, y respecto al Gran Caribe en particular, pone mucho más énfasis en el tema de las inversiones y de la protección de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales. Esto puede tener algún beneficio para la subregión, necesitada de recursos financieros y acceso a tecnologías de punta, pero no puede obviarse el costo social que ello implica ni las afectaciones que puede traer una dependencia excesiva de los volátiles movimientos de capital. En el capitalismo de casino que hoy prevalece, muchas economías se han visto empobrecidas de la noche a la mañana a causa de decisiones con las cuales sus gobiernos o actores políticos no han tenido nada que ver. A fin de alcanzar los beneficios apuntados sin pagar los costos previsibles, los países de la subregión tendrán que mantener una posición muy robusta.

De prevalecer las actuales tendencias en la política económica norteamericana hacia la subregión, se estará en presencia de cada vez mayores contradicciones y dificultades.

Para los Estados Unidos, el hecho de que el Gran Caribe no sea ya la prioridad que fue en la década de 1980 no ha significado que dos rasgos importantes de aquel período, el unilateralismo y la militarización, hayan desaparecido. Por el

contrario, Washington fue capaz de desencadenar sus recursos bélicos de manera desembozada, arrogante y destructiva en Panamá en 1989. El Presidente Bush actuó en ese caso con total desprecio por el derecho internacional y por el sufrimiento que causaría al pueblo panameño ese tipo de acciones.

Es de esperar que ese tipo de acciones vuelvan a repetirse cuando así lo crea conveniente la burguesía norteamericana.

Aunque los Estados Unidos aceptaron retirar sus fuerzas armadas de la zona del Canal de Panamá, han dejado una fuerte presencia militar en la subregión. La tozudez con que las administraciones de Clinton y Bush han apoyado los planes del Pentágono en la Cuenca se ha puesto de manifiesto en el caso de Vieques. Ignorando la resistencia del pueblo de esa isla y de Puerto Rico en general y las críticas de la opinión pública norteamericana y mundial, Washington ha insistido en llevar a cabo prácticas militares. Ello indica hasta qué punto se considera que el poderío militar es imprescindible para mantener el dominio sobre el Caribe.

Quizás el mayor peligro de una acción militar unilateral norteamericana esté en Colombia y en el tema del narcotráfico. La administración de Clinton ha abrazado la solución unilateral represivo-militar del narcotráfico y de sus bases colombianas con sustancial entusiasmo. Es de esperar que asimismo lo haga la administración de George W. Bush. La perspectiva en este terreno es la de que las fuerzas armadas norteamericanas se involucren cada vez más en el conflicto colombiano y sigan utilizándolo para fortalecer a los grupos armados que le son afines en ese país, en detrimento de los derechos humanos y de la propia supervivencia de la democracia poliárquica.

El sector transnacional de la burguesía norteamericana ha abrazado el proyecto de promoción y protección de la democracia poliárquica como el mecanismo preferido para reforzar su hegemonía en la subregión. Así lo ha hecho en Nicaragua, México, Haití y en toda Centroamérica. Sin embargo, esta política tiene serias contradicciones en sí misma. El tipo de democracia procesal elitista que favorece este curso de acción, combinada con el fomento de políticas económicas neoliberales, en sociedades que se caracterizan por sus grandes áreas de pobreza y sus agudas desigualdades, conduce inevitablemente al incremento de éstas últimas, como lo ha demostrado la historia reciente de América Latina y el Caribe. La respuesta inevitable es un auge del movimiento popular, como ha sucedido en varios países. Excepción hecha del surgimiento de un proceso revolucionario, un auge de las protestas de amplias capas populares, cansadas ya de las promesas incumplidas de políticos poliárquicos, puede conducir ya sea a un retorno de las dictaduras militares o al surgimiento de gobiernos populistas como los de Hugo Chávez en Venezuela o Jean Bertrand Aristide en Haití (también Vicente Fox, guardando las distancias, pudiera ser incluido en esta ola “populista”).

La aparición de este tipo de regímenes vendrá inevitablemente acompañada de fuertes dosis de nacionalismo que necesariamente se orientarán en un sentido

anti-norteamericano. Mucho depende lo que habrá de suceder de cómo los Estados Unidos reaccionen ante estos fenómenos. El caso de Venezuela puede ser decisivo, por la importancia que tiene este país de enormes recursos energéticos.

Las políticas que han seguido los Estados Unidos ante los temas del narcotráfico y la emigración han sido inherentemente contradictorias. No es previsible que esas políticas cambien sustancialmente, y sí que esos temas se agudicen. Es en ambas áreas, pero sobre todo en lo que al narcotráfico respecta, que una intervención militar directa de las fuerzas armadas norteamericanas es más factible.

Durante los últimos doce años, los gobiernos norteamericanos de turno han perdido significativas oportunidades para iniciar un proceso de normalización de las relaciones con Cuba. Por el contrario, han adoptado posiciones que han tenido como resultado endurecer las sanciones económicas, hacer más complejo y difícil cualquier eventual proceso de normalización y aislarse de las políticas seguidas por los principales aliados. Últimamente estas posiciones son cada vez más cuestionadas al interior de la sociedad norteamericana, tanto por sectores de la sociedad civil como de los grupos dominantes.

La mayor parte de los expertos califican de obsesiva la actitud de la élite dirigente norteamericana con respecto a Cuba, su Revolución y su máximo dirigente. En realidad, de lo que se ha tratado es de una especie de "síndrome". Para los sectores dirigentes de los Estados Unidos resulta inexplicable que la Revolución Cubana haya podido sobrevivir y que después de cuarenta y dos años Fidel Castro siga en el poder sin llegar a un acuerdo con los Estados Unidos. No conciben una Cuba independiente, como no la concibieron en el siglo XIX.

Esto, más que cualquier consideración de índole doméstica, explica la inflexibilidad de una política fracasada. Bien es sabido que cuando el grupo dominante considera necesario un cambio de política lo ejecuta a contrapelo de cualquier interés especial.

Aunque hay cada vez más excepciones, los grupos dirigentes parecen haber asumido, como principal criterio político, la idea de que "*No Castro, no problem*", consigna querida de la derecha cubano-americana. Resultó sintomático que tanto la Secretaria de Estado saliente de la administración Clinton, Madeleine Albright, como el Vicepresidente de la entrante, Dick Cheney, mencionaran en sus palabras de despedida y en sus primeras declaraciones a la prensa, respectivamente, la muerte del presidente cubano como una posibilidad para la política de los Estados Unidos. Esta es una concepción que tiene tres peligros muy claros: primero, que ese esperado hecho tarde mucho más en producirse que lo anticipado; segundo, que no se produzca el pronosticado colapso post-Castro que muchos observadores auguran; y, tercero, que su obsesión con el líder cubano no les permita ver la realidad de la isla, de la cual Fidel es tanto una causa como una consecuencia.

A las alturas de 2001 Cuba ha logrado revertir el proceso de descenso de su economía y, por medio de la introducción de reformas que la han transformado

considerablemente, avanza por un camino poco recorrido en el resto de la subregión. En la medida en que más tiempo pase y las perspectivas económicas y sociales de la isla mejoren, Washington irá perdiendo cada vez mayores oportunidades de ejercer alguna influencia.

No obstante, pudieran generarse algunas presiones a nivel del Congreso norteamericano que produzcan los cambios de política que la mayor parte de los expertos proponen. Ello puede ser favorecido por el evidente hecho de que los grupos de ultra-derecha cubano-americanos, en particular la Fundación Nacional Cubano-Americana, han perdido influencia y prestigio, como lo demostró el caso Elián González. El incidente creado en Miami por el traslado a última hora a Los Angeles de la ceremonia de premiación por los Grammy Latinos, después de los esfuerzos hechos por la propia FNCA para que se hicieran en esa ciudad, lo que motivó un cisma dentro de la propia organización, son una muestra de esa pérdida de influencia. Sin embargo, el levantamiento del bloqueo y la normalización de las relaciones cubano-norteamericanos no será súbito sino de manera gradual y errática, con posibles avances seguidos de retrocesos. Contrariamente a lo que muchos analistas pudieran opinar, ello no pondría en peligro el proyecto cubano, aunque sí lo obligaría a hacer adaptaciones.

Bibliografía

- Alzugaray, Carlos (1989) "Problems of National Security in the Cuban-U.S. Historic Breach" en Domínguez, Jorge y Hernández, Rafael *U.S.-Cuban Relations in the 1990s* (Boulder: Westview Press).
- Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y Centro de Estudios sobre América (CEA) (1992) *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *América latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1997* (BID: Washington).
- Blanco, Juan Antonio 1986 "Para una caracterización de la administración Reagan y su política exterior 'La administración Reagan: ¿tiempo de transición?'" en *Cuadernos de Nuestra América* (Habana) Vol. III N° 6.
- Borja, Arturo 1981 "La política exterior de la administración Reagan o el 'defas' de la óptica estratégica", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de México) Vol. I, N° 9.
- Boron, Atilio 1981 "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de Mexico) Vol. I, N° 9.
- Bosh, Juan (1970) *De Cristóbal Colón a Fidel Castro, El Caribe, frontera imperial* (Barcelona: Ediciones Alfaguara).
- Bouchanan, Paul G. (1998) "Chameleon, Tortoise, or Toad: The Changing U.S Security Role in Contemporary Latin America" en Domínguez, Jorge I. (compilador) *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Bouchev, Francis; Fontaine, Roger; Jordan, C. Davis; Sumner, Gordon y Tabs, Lewis 1981 "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan... y los límites de la hegemonía norteamericana*, *Cuadernos Semestrales del CIDE* (Ciudad de Mexico) Vol. I, N° 9.
- Brzezinski, Zbigniew (1993) *Out of control: Global Turmoil on the Eve of 21st Century* (New York: Charles Scribner's Sons).
- Bulmer-Thomas, Victor y Page, Sheila (1990) "Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union" en *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Castañeda, Jorge (1994) "Latin America and the End of the Cold War: an essay in frustration" en Lowenthal, Abraham F. Y Treverton, Gregory F. (compiladores) *Latin America in a New World, An Inter-American Dialogue Book* (Boulder: Westview Press).

Castro, Fidel (1996) "Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana" en Castro, Fidel *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991-1996* (Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado).

Cox, Robert W. 1993 "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", en Gill, Stephen (compilador) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press).

De Castro, Rafael Fernández y Rosales, Carlos (2000) "Migrations Issues: raising the stakes in U.S. Latin American relations" en Domínguez, Jorge I. (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).

Del Pozo, Pedro Caldentey 2001 "Del ALCA a la reforma institucional: malos tiempos para la integración", en *Pensamiento Propio Nueva Época* (Mánagua) Vol. VI, N° 13.

Devlin, Robert; Esteveadeordal, Antonio y Garay, Luis Jorge (2000) "Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTFTA" en Domínguez (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).

Domínguez, Virginia R. y Domínguez, Jorge I. 1978 "The Caribbean: its implications for the United States", en *Headline Series* (Nueva York) N° 253.

Falcoff, Mark y Royal, Robert (1982) (compiladores) *The Continuing Crisis: U.S. Policy in Central America and the Caribbean* (Washington: Ethics and Public Center).

Fitz Gerald, E.V.K (1999) "Trade, Investment and NAFTA: The economics of neighborhood" en Bulmer-Thomas, Víctor y Tulchin, Joseph (compiladores) *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Foner S., Philip 1973 (1823) "Mensaje al ministro de los Estados Unidos en España" en *Historia de Cuba y sus Relaciones con Estados Unidos* (Habana: Editorial de Ciencias Sociales).

Franklin, Jane (1997) *Cuba and the United States A Chronological History* (Melbourne: Ocean Press).

Franko-Jones, Patrice 1993 (1958) "Conflict and Cooperation in US-Latin American Security Relations", en Cronin, Patrick N. *From Globalism to Regionalism: New Perspectives on US Foreign and Defense Policies* (Washington: National Defense University Press).

- Grant, Cedric 2000 "U.S. Caribbean Relations", en *Foreign Policy in Focus* (Washington) Vol. V, N° 19.
- Greene, Duncan (1996) *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America* (Londres: Cassell).
- Gunn, Gillian (1993) *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy A Twentieth Century Fund Paper* (New York: The Twentieth Century Fund Press).
- Habel, Janette 2000 "Vers le plus grand espace économique du monde: Intégration à marche forcée pour les Amériques", en *Le Monde Diplomatique* (Paris).
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000) *Empire* (Cambridge: Harvard University Press).
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Perraton, Jonathan (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press).
- Jaguaribe, Helio (1998) "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial" en Aravena, Francisco Rojas (compilador) *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres* (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).
- Jordan, Amos A.; Taylor Jr., William y Korb, Lawrence J (1989) *American National Security: Policy and Processes* Tercera Edición (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Kaplowitz, Donna Rich (1998) *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- LeoGrande, William M. (1998) *Our Own Backyard: The United States in Central America 1977-1992* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Lewis, Davis (1994) "Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades", en Serbín, Andrés y Tulchin, Joseph (compiladores) *El Caribe y Cuba en la posguerra fría* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- Lowenthal, Abraham F. (1990) *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*. Edición revisada (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Maingot, Anthony P. (1997) "The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean" en Tulchin, Joseph S.; Serbín, Andrés y Hernández, Rafael (compiladores) *Cuba and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era* (Wilmington: SR Books).
- Mares, David R. (2000) "Sevuring Peace in the Americas in the Next Decade", en Domínguez (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).
- Martí, José (1955) *Textos Martianos: Edición Crítica* (Habana: Editora Política).
-

- Mitchell, Christopher (2000) "The Future of Migration as an Issue. Inter-American Relations" en Domínguez, Jorge (compilador) *The Future of Inter-American Relations, An Inter-American Dialogue Book* (New York: Routledge).
- Monreal, Pedro 1995 "El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas", en *Cuadernos de Nuestra América* (Habana) Vol. XIII, N° 24.
- Mujica Cantelar, René J. (1991) "The Future of Cuban-US Relations: A Cuban View" en Erisman, H. Michael y Kirk, John M. *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Pastor, Robert A. (2001) *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America*. Segunda Edición (Colorado: Westview Press).
- Pfaff, William 2001 "The Pentagon and unilateralism", en *Los Angeles Times* en <http://www.latimes.com/>.
- Robinson, William I. 1993 "Consensus in Washington on New Cuba Policy?", en *Notisur* (New Mexico) Vol. 3, N° 8.
- _____ (1996) *Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rosenau, James N. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Schwab, Peter (1998) "The United States, Cuba, and the Eastern Caribbean", en *Cuba: Confronting the U.S. Embargo* (New York: St. Martin's Griffin).
- Smith, Peter H. (2000) *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (New York: Oxford University Press).
- Suárez-Orozco, Marcelo M. (1999) "Latin American Immigration to the United States" en Bulmer-Thomas, Victor y Dunkerley, James (compiladores) *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge: Harvard University Press).

Notas

1 Ponencia presentada en el Taller del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Internacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GTRI/CLACSO) "América Latina ante las transformaciones globales de principios de siglo: desafíos, dilemas y perspectivas", celebrado en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil, del 23 al 24 de agosto de 2001. Las opiniones y criterios son del autor y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno o de la Cancillería cubana. Este es un primer borrador. No citar sin autorización del autor.

2 Mensaje al ministro de los Estados Unidos en España, del 28 de abril de 1823. Citado en Philip S. Foner, *Historia de Cuba y sus Relaciones con Estados Unidos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1973, Tomo 1, pág. 156.

3 José Martí, *Textos Martianos: Edición Crítica*, La Habana, Editora Política, 1995, pág. 44.

4 Juan Bosch, *De Cristóbal Colón a Fidel Castro: El Caribe, frontera imperial*, Barcelona, Ediciones Alfaguara, 1970, pág. 12.

5 Virginia R. Domínguez y Jorge I. Domínguez, *The Caribbean: Its Implications for the United States*, Nueva York, Foreign Policy Association, *Headline Series* 253, 1978, pág. 3.

6 Discurso ante la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., el 24 de febrero de 1982, al presentar su plan "Iniciativa para la Cuenca del Caribe". En Mark Falcoff y Robert Royal (compiladores), *The Continuing Crisis: U.S. Policy in Central America and the Caribbean*, Washington, Ethics and Public Policy Center, pág. 485.

7 Utilizo la definición amplia de la Cuenca del Gran Caribe que comprende a todos los países relacionados con ese "Mediterráneo americano", incluso México, Centroamérica, Panamá, Colombia, Venezuela y las Guayanas. Para una explicación de mis argumentos para ello, véase "Seguridad nacional en la cuenca del Caribe", en VV.AA., *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Caracas, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y Centro de Estudios sobre América (CEA), Editorial Nueva Sociedad, 1992, págs. 21-46.

8 Por ser éste un trabajo acerca de la política norteamericana, utilizo la designación que se le ha dado comúnmente en los Estados Unidos a este acontecimiento: *the Cuban Missile Crisis*. Prefiero personalmente la designación cubana (Crisis de Octubre), aunque quizás sea más correcto desde el punto de vista científico la acepción dada por los rusos: *Karaibskaya Kriza* (Crisis del Caribe).

9 Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, edición revisada, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1990, pág. 163.

10 Helio Jaguaribe, 'MERCOSUR y las alternativas al orden mundial', en Francisco Rojas Aravena (compilador), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1998, págs 136-137.

11 La etapa de Reagan es muy importante para el estudio de la relación Estados Unidos-Gran Caribe en fecha reciente, pues es uno de los pocos ejemplos en que hubo un diseño estratégico y una política hacia la subregión.

12 Atilio Boron, “La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora”, en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan . . . y los límites de la hegemonía norteamericana*, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 9, 1er. Semestre 1981, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, pág. 35.

13 Arturo Borja, “La política exterior de la administración Reagan o el “desfase” de la “óptica estratégica”, en *ibidem*, p. 97.

14 Citado en Robert A. Pastor, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Segunda Edición, Boulder, Colorado, Westview Press, 2001, pág. 67.

15 Para una caracterización de la administración Reagan y su política exterior, véase Juan Antonio Blanco, “La administración Reagan: ¿tiempo de transición?”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. III No. 6, Julio-Diciembre de 1986, La Habana, Centro de Estudios sobre América, págs. 6-51.

16 Francis Boucheay, Roger Fontaine, David C. Jordan, Gordon Sumner y Lewis Tabs, con una introducción de Ronald F. Docksai, ‘Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos’, en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. La administración Reagan...., y los límites de la hegemonía norteamericana*, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 9, 1er. Semestre 1981, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, pág. 182.

17 Citado en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York, Oxford University Press, 2000, pág. 164.

18 Isabel Jaramillo, *El conflicto de baja intensidad: modelo para armar*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, Avances de investigación No. 24, s.f., pág. 3.

19 Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., and Lawrence J. Korb, *American National Security: Policy and Processes*, Tercera Edición, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989, pág. 278.

20 Véanse, por ejemplo, la masiva obra de William M. LeoGrande, *Our Own Backyard: The United States in Central America 1977-1992*, Chapel Hill The University of North Carolina Press, 1998, para Centroamérica; y el capítulo segundo, “The United States, Cuba, and the Eastern Caribbean” en Peter Schwab, *Cuba: Confronting the U.S. Embargo*, New York, St. Martin’s Griffin, 1998, págs. 19-52.

21 Lowenthal, op. cit., págs. 175-176.

22 William I. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1996, pág. 77.

23 Para los propósitos de este ensayo sería innecesario introducir aquí una explicación más amplia de este razonamiento. Remito al lector a los capítulos I y II de la obra de Robinson citada anteriormente.

24 Robinson, op. cit., pág. 87.

25 Ibídem. pág. 88.

26 Citado el ibídem.

27 Bouchey, Fontaine, Jordan, Sumner y Tabs, con Docksai, op. cit., pág. 208.

28 Debido a la inexistencia de relaciones diplomáticas, rotas por Estados Unidos en 1961, ambos gobiernos decidieron en 1977 establecer Secciones de Intereses a fin de manejar determinados intercambios inevitables y de viabilizar las inevitables negociaciones que deberían preceder al proceso de normalización de relaciones.

29 Véase Carlos Alzugaray, "Problems of National Security in the Cuban-U.S. Historic Breach", en Jorge I. Domínguez y Rafael Hernández, *U.S.-Cuban Relations in the 1990s*, Boulder, Westview Press, 1989, págs. 85-116.

30 El hecho de que el convenio migratorio de 1984 resultara un fracaso por el incumplimiento norteamericano del compromiso de otorgar 20 mil visas anuales para garantizar la emigración legal y ordenada no le resta valor al argumento de que una administración como la de Reagan se viera obligada a negociar algo con el gobierno de Fidel Castro.

31 Pastor, op. cit., pág. 81.

32 Smith, op. cit., pág. 213-215.

33 Ibídem, pág. 293.

34 Véase James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, págs. 99-117.

35 He adaptado estos rasgos de David Held & Anthony McGrew, David Goldglatt & Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999, págs. 27-28.

36 Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000.

37 Citado por Robinson, op. cit., pág. 13.

38 New York, Charles Scribner's Sons, 1993.

39 El modelo para este orden hegemónico es el propuesto por Gramsci. Véase Robert W. Cox, "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", en Stephen Gill (compilador), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1993, págs. 49-66.

40 Véase su “The Future of Inter-American Relations: States, Challenges, and Likely Responses”, en Jorge I. Domínguez (compilador), *The Future of Inter-American Relations*, An Inter-American Dialogue Book, New York, Routledge, 2000, págs. 3-34.

41 Duncan Greene, *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Londres, Cassell, 1996, p. 205.

42 *Enterprise for the Americas Initiative* en inglés.

43 Fidel Castro, “Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 de julio de 1991”, en Fidel Castro, *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991–1996*, La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 1996, p. 13.

44 Jorge Castañeda, “Latin America and the End of the Cold War: An Essay in Frustration”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (compiladores), *Latin America in a New World*, An Inter-American Dialogue Book, Boulder, Col., Westview Press, 1994, p. 37.

45 E.V.K. FitzGerald, ‘Trade, Investment and NAFTA: The Economics of Neighbourhood’, en Víctor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, *The United States and Latin America: The New Agenda*, Institute of Latin American Studies, University of London, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999, pág. 115.

46 David Lewis, “Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades”, en Andrés Serbín y Joseph Tulchin (compiladores), *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Editorial Nueva Sociedad, 1994, pág. 161.

47 Cuba no fue invitada a este cónclave a pesar de su proclamado nombre: *Cumbre de las Américas*.

48 Smith, op. cit., pág. 267.

49 Debe enfatizarse que lo acordado en Miami fue concluir las negociaciones en el 2005 y no lograr el libre comercio para esa fecha, como generalmente se asume por los medios masivos de comunicación.

50 Pedro Monreal, “El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995, La Habana, Centro de Estudios sobre América, p. 45.

51 Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997*, BID, Washington, diciembre de 1997, p. 76.

52 Janette Habel, “Vers le plus grand espace économique du monde: Intégration à marche forcée pour les Amériques”, en *Le Monde Diplomatique*, París, Francia, Octubre de 2000, pág. 13.

53 Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Luis Jorge Garay, “Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA”, en Domínguez (compilador), op. cit., pág. 192.

54 Victor Bulmer-Thomas y Sheila Page, “Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union”, en ibídem, pág. 91.

55 Ibídem.

56 Pedro Caldentey del Pozo, “Del ALCA a la reforma institucional: malos tiempos para la integración”, en *Pensamiento Propio*, Nueva Época, No. 13, Enero-Junio 2001/Año 6, Managua, Editorial CRIES, pág. 56.

57 Cedric Grant, ‘U.S. Caribbean Relations’, en *Foreign Policy in Focus*, Vol. 5, No. 19, Julio de 2000, Washington, D.C., Interhemispheric Resource Center and Institute for Policy Studies.

58 William Pfaff, ‘The Pentagon and unilateralism’, *Los Angeles Times*, 6 de agosto de 2001, en <http://www.latimes.com/>

59 David R. Mares, “Securing Peace in the Americas in the Next Decade”, en Domínguez (compilador), op. cit., pág. 37.

60 Véase Patrice Franko-Jones, “Conflict and Cooperation in US-Latin American Security Relations”, en Patrick N. Cronin, *From Globalism to Regionalism: New Perspectives on US Foreign and Defense Policies*, Washington, National Defense University Press, págs. 81-110.

61 Anthony P. Maingot, “The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean”, en Joseph S. Tulchin, Andrés Serbín y Rafael Hernández (compiladores), *Cuba and the Caribbean: Regional Issues in the Post-Cold War Era*, Wilmington, Delaware, SR Books, 1997, págs. 89-108.

62 Planteamientos hechos por el Profesor Jaguaribe en los debates del Encuentro Internacional “Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas”, celebrado en Santiago de Chile en abril de 1998.

63 Paul G. Buchanan, “Chameleon, Tortoise, or Toad: The Changing U.S. Security Role in Contemporary Latin America”, en Jorge I. Domínguez (compilador), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pág. 275.

64 Cifra tomada de Marcelo M. Suárez-Orozco, “Latin American Immigration to the United States”, en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (compiladores), op. cit., 1999, pág. 230.

65 Christopher Mitchell, "The Future of Migration as an Issue in Inter-American Relations", en Jorge Domínguez (compilador), 2000, pág. 64.

66 En esta estadística no están contados los colombianos y venezolanos que han emigrado a los Estados Unidos.

67 Smith, op. cit., 2000, pág. 303.

68 *Ibíd.*, pág. 306.

69 Tomado de Mitchell, op. cit., págs. 219-220.

70 Rafael Fernández de Castro y Carlos Rosales, "Migration Issues: Raising the Stakes in U.S. Latin American Relations", en Domínguez (compilador), op. cit., 2000, pág. 239.

71 Jane Franklin, *Cuba and the United States A Chronological History*, Melbourne, Ocean Press, 1997, pág. 251.

72 René J. Mujica Cantelar, "The Future of Cuban-US Relations: A Cuban View", en H. Michael Erisman y John M. Kirk, *Cuban Foreign Policy Confronts a New International Order*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, pág. 68.

73 Donna Rich Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pág. 147.

74 Estos incidentes están relatados en Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, A Twentieth Century Fund Paper, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1993, págs. 19-20.

75 Citado en Rich Kaplowitz, op. cit., pág. 148.

76 William I. Robinson, "Consensus in Washington on New Cuba Policy?" en *NotiSur* 3, N° 8, 23 de febrero de 1993.